

NCLP

TRỤ SỞ
27A Vông Thị - Tây Hồ
Hà Nội
ĐT: 080-48486 / 48487
Fax: 080-48486
E-mail: nclp@hn.vnn.vn

BAN CỐ VẤN
Vũ Mão
TS. Vũ Đức Khiển
TS. Trần Ngọc Đ-ờng
Trần Quốc Thuận

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

PHÁT HÀNH
Tại Hà Nội:
ĐT: 080-43364
Tại TP. Hồ Chí Minh:
ĐT: 080-83771

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN
Số 117/GP ngày 30/3/2001
của Bộ Văn hoá - Thông tin

TÀI KHOẢN
944.25.008
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Tại kho bạc nhà n-ớc
Quận Tây Hồ - Hà Nội

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XI

Câu chuyện lợi ích *Nguyễn Đức Lam* 2

Lạm phát và thiếu phát cái nào đáng sợ hơn?
Hồ Ngọc Cẩn 9

**Đại biểu Quốc hội chuyên trách: một số suy nghĩ về
tăng c-ờng năng lực hoạt động**
Ngô Đức Mạnh 13

Xây dựng pháp luật về hội ở Việt Nam: nên đi từng b-ớc
Phạm Thị Hồng 18

NGHIÊN CỨU NHÀ N-ỚC

Một xã hội làng xã
Nguyễn Đăng Dung 20

Điều chỉnh địa giới hành chính: x-a và nay
Nguyễn Nh- Du - Minh Đức 31

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

Đi tìm triết lý của Luật phá sản
Phạm Duy Nghĩa 35

**Đối t-ợng, phạm vi điều chỉnh và các nguyên tắc của Bộ luật
tổ tụng dân sự**
Hà Thị Mai Hiền 44

Một số vấn đề về Dự thảo Bộ luật Tố tụng dân sự
Thu Dung 54

NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

Cải cách tại thế giới thứ ba: tính đồng bộ
Nguyễn Trần Bạt 59

Đại biểu Quốc hội với việc sử dụng thông tin t- vấn
Vũ Minh Hồng 68

THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

Tiến tới một hiến ch-ơng quốc tế về tự quản địa ph-ơng
Nguyễn Nh- Phát 72

Ảnh bìa: Tranh cổ động SEA games 22, UBTDĐT

Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XI

CÂU CHUYỆN LỢI ÍCH

NGUYỄN ĐỨC LAM*

Đất đai, tiền l-ơng, ngân sách, thất thoát, lãng phí trong đầu t- xây dựng cơ bản... Đó là những vấn đề tuy khác về nội dung nh-ng đều gắn với lợi ích của hàng triệu con ng-ời. Quốc hội đại diện cho nhiều lợi ích khác nhau, vì vậy, phải tìm cách cân bằng, định ra thứ tự -u tiên hợp lý, đáp ứng các lợi ích. Đây chính là cái đích của việc bàn và quyết ở Quốc hội. Bài viết bàn về chủ đề lợi ích trong bàn thảo ở Quốc hội trong nửa đầu kỳ họp thứ 4 lần này

Lợi ích ẩn hiện mọi nơi

Thử nhìn vào những vấn đề đ-ợc đ-a ra bàn luận ở Quốc hội, vấn đề nào là không liên quan đến lợi ích?

Chẳng hạn, đằng sau những câu chữ, quy phạm khô khan của một đạo luật, có biết bao lợi ích của bao nhiêu tầng lớp trong xã hội chịu tác động của nó. Luật Đất đai? Ai mà chẳng phải sống trên đất, vậy mà giá đất ở Việt Nam cứ ở trên trời, ai mà

leo theo đ-ợc, dùng Luật Đất đai có kéo đ-ợc giá đất xuống mặt đất hay không? Luật DNNN? Hàng tỷ đô la nằm trong tay các DNNN, làm sao để chúng quay vòng một cách đúng mục đích nhất, hiệu quả nhất, có lợi nhất- đó chẳng phải là lợi ích sao?

Hay là chiếc bánh ngân sách to hay nhỏ, ai nhận bao nhiêu, dùng cho việc gì, dùng có đúng không...? Hàng trăm ngàn tỷ đồng của quốc gia và cũng

chính là của từng ng-ời dân trong chúng ta, mà đại biểu Quốc hội là ng-ời đại diện- đó chẳng phải là chuyện xa vời của “các ông” nữa rồi, mà là chuyện lợi ích rất sát s-ờn.

Cải cách tiền l-ơng? Ng-ời viết bài này nếu chỉ sống theo l-ơng hiện có thì chỉ đủ cho khoảng 10 ngày chi tiêu chất bốp. Và đối với bảy triệu ng-ời ăn l-ơng trên cả n-ớc cũng lại là chuyện lợi ích rất thiết thân: căn bệnh kinh niên “viêm màng

túi” có chữa đ-ợc hay không?

Đầu t- đàn trái, kém hiệu quả, thất thoát? Ông Huỳnh Đảm xót xa:

“Chuyện lãng phí nghe mà xót xa quá. Mua ô tô ngoài kế hoạch, đập phá công sở Nhà n-ớc, ăn nhậu... Nợ các công trình xây dựng cơ bản 11.000 tỷ đồng rồi các công trình để dở dang”...

Có nhiều ng-ời nói: cứ tranh luận nhiều về việc lấy nguồn đâu để cải cách tiền l-ơng mà không ra, thì tiền đấy, cứ tiết kiệm, hiệu quả trong đầu t- xây dựng cơ bản sẽ có một nguồn tiền lớn để trả l-ơng. Quả thật là túi tiền của từng ng-ời dân- từ nông dân ở làng cho đến viên chức ở phố còn rất eo hẹp nh- thế, trong khi chúng kiến hàng ngàn tỷ đồng cứ chảy về cõi h- vô thì ai mà không thấy xót.

Đấy là chỉ lấy một số chuyện làm ví dụ. Lợi ích hiện diện khắp nơi thế, nh-ng nhiều lúc, nhiều nơi nó lại không đ-ợc làm rõ, tách bạch rõ ra, để quản nó, đáp ứng làm lợi cho những ai đáng đ-ợc h-ởng lợi và trừng phạt những kẻ ôm hết lợi ích về mình, trong đó ôm cả những lợi ích không phải của họ. Vậy nên câu hỏi tiếp theo là làm rõ, lợi ích ở đây là của ai?

Lợi ích của ai?

Ai cũng biết đại biểu Quốc hội đại diện cho hai lợi ích: lợi ích quốc gia và lợi ích cử tri. Bởi vậy mà đại biểu luôn phải canh cánh làm thế nào để vừa giữ đ-ợc lợi ích tổng thể của quốc gia, vừa đáp ứng đ-ợc lợi ích của cử tri đã bầu ra mình ở địa ph-ơng. Chẳng hạn, lợi ích của toàn dân đã đ-ợc nhắc đến khi bàn về đất đai, đại biểu Nguyễn Lâm Dũng (đoàn Đắk Lắk) nêu nghịch lý: *“Quyền sở hữu toàn dân nh-ng toàn dân không đ-ợc hỏi ý kiến, không đ-ợc quyết định”.*

Hoặc khi thảo luận về cải cách tiền l-ơng, các đại biểu đã cân nhắc nhiều lợi ích khác nhau. Lợi ích của chính những ng-ời ăn l-ơng thì đã rõ; các đại biểu nêu lên một thực tế không ai không biết là tăng không bao giờ đi kịp giá cả, có nghĩa là công chức nhà n-ớc vẫn cứ phải chịu nhận một mức l-ơng hình thức, không đủ để ăn sáng, ăn nửa ngày. Và không ai có thể đi làm việc cả tháng mà thu nhập không ăn đủ nửa tháng. Đại biểu Mai Quốc Bình cho rằng, những cán bộ đã về h-u chỉ sống bằng l-ơng h-u, những cán bộ, công chức đang công tác tại vùng sâu, xa, hải đảo là những ng-ời mong chờ nhất vào

chính sách tiền l-ơng mới...

“Chúng ta nên bàn về quyền lợi của họ nhiều hơn”- ông Bình nhấn mạnh. Bên cạnh đó, lợi ích của những đối tượng sẽ chịu ảnh hưởng của việc tăng l-ơng cho công chức cũng đ-ợc chú ý. ĐB Thanh Hoá Bùi Sĩ Lợi bức xúc:

“Vừa rồi, tôi đi tiếp xúc cử tri, ng-ời ta nói nhiều về sự chênh lệch thu nhập, nông dân khổ quá. Tăng viện phí, học phí thì khổ họ thêm. Viên chức muốn hưởng l-ơng cao thì phải chống tham nhũng, chống lãng phí chứ sao lại bắt nông dân è l-ng đóng thêm?”...

Trong kỳ họp này, đây là lần đầu tiên Quốc hội phân bổ ngân sách công khai. Trả lời phỏng vấn của báo chí, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An nói: *“Dân đóng thuế, dân có quyền giám sát ngân sách”.* Nh- vậy là một lần nữa chuyện lợi ích của dân lại đ-ợc đặt lên bàn nghị sự, bởi phân bổ ngân sách chính là bàn chuyện tiêu tiền của dân nh- thế nào cho hợp lý và hiệu quả. Chính vì vậy mà đại biểu Nguyễn Thị Anh Nhân *“kêu”:*

“Có ng-ời nói tiền ngân sách là tiền chùa, có quyền chi tiêu bừa bãi nh-ng chúng ta hãy nhớ đó là tiền của dân. Phải chi tiêu thế nào cho hiệu quả để ng-ời dân đỡ xót”.

Lợi ích của địa phương, ngành cũng được các đại biểu đề cập đến khi bàn về ngân sách.. Khoảng gần 40 ĐB, đại diện cho gần ấy tỉnh, thành đã phát biểu trong phiên thảo luận ngày 28/10 và hầu như không đại biểu nào bỏ sót một đề xuất “tế nhị” - đề nghị cấp thêm kinh phí cho địa phương mình, ngành mình!

Tình trạng lãng phí, thất thoát trong đầu tư cũng được chạm s-ờn đến lợi ích của người dân. ĐB Nguyễn Mạnh Cường phản ứng quyết liệt vì nợ, vì lãng phí của các Bộ, ngành, địa phương: *“Chúng ta đừng để con cháu mai sau phải trả nợ vay...”*. Trả lời phỏng vấn báo Tuổi trẻ về vấn đề thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản, ông Võ Hồng Phúc, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch & đầu tư nói:

“Phải xem ngân sách là tiền thuế, tiền chất chiu đóng góp của dân. Có hiểu như vậy mới sử dụng đồng tiền một cách có trách nhiệm, không xảy ra thất thoát, lãng phí như thời gian qua”.

Thực sự mà nói, chỉ có hai loại lợi ích đã nói là cần phải đáp ứng: của quốc gia và của cử tri. Thế nhưng, những lợi ích này nơi ít nơi nhiều đang bị “t- hửu hoá” thành lợi ích của một số người nắm trong tay quyền

phân bố lợi ích chung. Chẳng hạn, như đại biểu Nguyễn Lâm Dũng phát biểu:

“Ở thời điểm này không ai phản đối việc Nhà nước thực hiện quyền sở hữu chung về đất đai, nhưng chúng ta cũng đừng nên biến quyền này thành đặc quyền của một số ít cán bộ nhà nước đang quyền ở địa phương”.

Hoặc các đại biểu, chuyên gia kinh tế, pháp lý đã cảnh báo khá nhiều: đừng biến độc quyền nhà nước ở các tổng công ty nhà nước thành độc quyền của những công ty này. Còn về đất đai, có lẽ ai cũng biết nhiều người nắm trong tay thông tin quy hoạch, quyền phân lô đất... đã trở thành những tỷ phú ngầm...

Chúng ta đã phân biệt được ai cần được đáp ứng lợi ích, ai không được hưởng những lợi ích đó. Đến đây, câu hỏi cần được giải đáp là: vậy thì phân bổ lợi ích như thế nào? Từ những lời phát biểu, trả lời phỏng vấn tại kỳ họp Quốc hội lần này, tựu trung lại có những hướng lớn để giải quyết lợi ích: một là, cân bằng và ưu tiên trong giải quyết lợi ích cho những ai được hưởng; hai là, gắn lợi ích cho người thụ hưởng lợi ích; ba là, tách lợi ích khỏi những ai không được

hưởng lợi ích; và cuối cùng là giám sát lợi ích.

Cân bằng và ưu tiên lợi ích

Trong buổi thảo luận ở tổ Hà Nội, ĐB Nông Đức Mạnh đã nói chuyện về “cái bánh” ngân sách: *“Cái bánh thì nhỏ, nhưng ai cũng muốn miếng to”*... Trả lời về việc phân bổ ngân sách, ông Bộ trưởng Tài chính Nguyễn Sinh Hùng cho rằng, cái khó xử nhất là nhu cầu thì lớn mà khả năng ngân sách thì có hạn. Ví dụ như ngành y tế, ngành văn hoá, quốc phòng an ninh ai cũng muốn chi nhiều... Ai cũng có lý cả bởi ai có cũng có trách nhiệm quan trọng cả. ở địa phương cũng thế, “anh” nào cũng muốn chi nhiều vì đòi hỏi về tài chính đều bức xúc cả. *“Thế nhưng khả năng chi thì có hạn. Bởi vậy mà phải “liệu cơm gắp mắm thôi”*. Làm sao cho hợp tình hợp lý”- ông Hùng chia sẻ cái khó của người nắm giữ hầu bao đất nước vốn không được phỏng cho lắm nhưng lại nhiều thứ phải chi.

Làm sao cho tất cả đều bằng lòng, dù có người ch-à hài lòng- đó là chuyện khó của phân bổ ngân sách. Nhưng mặt khác, liệu nó có đồng nhất với việc cào bằng không? Về cách phân bổ ngân sách, ông

Nguyễn Sỹ Dũng, Phó chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội nhận xét: Trong rất nhiều nhu cầu chi tiêu, bao giờ cũng phải có lĩnh vực -u tiên. ở bất kỳ n-ớc nào, quyền chọn phần -u tiên này đều thuộc cơ quan hành pháp bởi chỉ có lực l-ợng điều hành mới nắm chắc nên đầu t- vào lĩnh vực nào là cần thiết, đổ tiền vào đâu là hiệu quả... Có một thực tế là Chính phủ cũng chịu áp lực rất lớn từ các địa ph-ợng. Cho nên khi phân bổ ngân sách, các khu vực -u tiên của Chính phủ đôi khi không rõ, dễ bị dàn đều. Ví thế, vấn đề quan trọng, theo ông Nguyễn Sỹ Dũng, là Quốc hội và Chính phủ cần tìm đ-ợc tiếng nói chung trong việc lựa chọn lĩnh vực -u tiên đầu t-. Cơ quan hành pháp điều hành kinh tế xã hội bao giờ cũng nhìn thấy vấn đề sáng rõ. Nh-ng cơ quan lập pháp lại có thể cảm nhận đ-ợc lợi ích của các giai tầng. *“Sự t-ợng tác giữa hai bên sẽ tạo ra đ-ợc ph-ợng án tốt nhất có thể”*- ông Dũng nhấn mạnh.

Vậy lựa chọn -u tiên nh- thế nào ở n-ớc ta? Đại biểu Nông Đức Mạnh đồng ý với ý kiến của các đại biểu Hoàng Văn Nghiên và Mai Quốc Bình là *“cố gắng đôn sức, tạo điều kiện cho các*

“đầu tàu” để đẩy cả một khu vực cùng v-ơn lên”. Thế nh-ng, cũng phải đồng thời đầu t- cơ sở hạ tầng cho những vùng khó khăn. Rồi còn phải quan tâm tới giáo dục, khoa học công nghệ... Ông cũng nhớ lại trải nghiệm cá nhân: *“Tôi có làm Quốc hội mấy năm, không thấy ai thoả mãn về ngân sách cả!”*.

Một trong những nguyên nhân khiến đầu t- dàn trải dẫn đến lãng phí ghê gớm, nhất là nợ trong xây dựng cơ bản lên đến 11.000 tỷ đồng cũng chính là vì không xác định đúng thứ tự -u tiên lợi ích. Mía đ-ờng, xi măng...- theo cách gọi của GS. David Dapice là *“những lỗ sâu rãnh”* do bệnh thành tích gây nên không hiểu sẽ còn đau nhức đến bao giờ.

Khi bàn về đề án cải cách tiền l-ợng, nhiều đại biểu nhấn mạnh đến việc cân bằng lợi ích. Và không chỉ cân bằng lợi ích giữa các đối t-ợng đ-ợc h-ợng l-ợng, ví dụ nh- làm thế nào để thu hút ng-ời tài, hoặc bảo đảm lợi ích của ng-ời lao động trong các doanh nghiệp kém lợi thế hơn so với các doanh nghiệp độc quyền nhà n-ớc... Các đại biểu còn bàn về việc làm thế nào để không tác động xấu đến những ng-ời không ăn l-ợng

nhà n-ớc, ví dụ nh- đại biểu Lê Văn Cường nói, nếu tăng thu viện phí để lấy nguồn tăng l-ợng cho công chức *“thì chỉ chết dân, vô hình trung đánh vào nông dân mà thôi”*; hoặc nếu tăng thu trong ngành y tế cũng chính là đánh vào hầu bao của ng-ời khám, chữa bệnh, trong đó tỷ lệ ng-ời nghèo không phải là ít.

Ông Lê Văn Diêu (ĐB Thanh Hoá) đề nghị Chính phủ nghiên cứu kỹ hơn để có những đề xuất nhằm đảm bảo sự công bằng về l-ợng, tránh sự cào bằng. Ông nói:

“Tôi đề nghị nên trả l-ợng theo công việc thì mới tạo ra sự công bằng. Nên căn cứ vào từng việc cụ thể để trả l-ợng chứ không phải là căn cứ vào bằng cấp”.

Đây cũng chính là sự -u tiên giải quyết lợi ích trong chuyện trả l-ợng- -u tiên cho ng-ời thực tài, thực lực, thực làm.

Trong một số bài viết, chúng tôi đã từng nhấn mạnh đến bản chất đại diện và th-ợng l-ợng của Quốc hội. Vì là đại diện, đại biểu luôn phải cân nhắc, dung hoà giữa quyền lợi của địa ph-ợng, của cử tri và của quốc gia. Và vì phải dung hoà các lợi ích, cơ quan lập pháp là một

hình thức th-ơng l-ợng. Điều đình, thoả hiệp, nh-ợng bộ... là những hình thức hoạt động chủ yếu của cơ quan này... Công việc đó ch-a bao giờ đơn giản cả. Sự khác biệt giữa các luồng ý kiến càng lớn thì việc thoả mãn mọi nhu cầu càng khó khăn. Xã hội càng phức tạp thì quá trình đó càng gian nan... Ranh giới của sự dung hoà thật mỏng manh. Tuy vậy, khi đã đạt đ-ợc điểm thống nhất, sự th-ơng l-ợng bao giờ cũng đem lại giải pháp dung hoà nhất và do đó hợp lý, đ-ợc lòng nhất, bảo đảm sự thống nhất, tính ổn định cho cuộc sống xã hội. Hơn nữa, với những đặc điểm, truyền thống của mình, xã hội Việt Nam là một môi tr-ờng thích hợp cho hình thức th-ơng l-ợng, đặc biệt th-ơng l-ợng trong hoạt động của Quốc hội. Những chuyện lợi ích nh- tại Kỳ họp thứ 4 lần này cũng đòi hỏi sự th-ơng l-ợng nh- vậy và đã đ-ợc th-ơng l-ợng, dù ch-a thể đánh giá chính xác kết quả của nó.

Gắn và tách lợi ích

“Đồng tiền liền khúc ruột”, nh-ng vì ở n-ớc ta rất nhiều tr-ờng hợp đồng tiền lại không liền khúc ruột, hoặc liền với khúc ruột không phải của chủ

nhân đồng tiền. Bởi vậy, lợi ích đó không ai quản, không ai lo, hoặc nhiều trong số những ng-ời có điều kiện gắn liền với lợi ích chung thì lại lo thu vén lợi ích về cho riêng mình, *“t- hữu hoá”* lợi ích.

Lấy đất đai làm ví dụ, có ng-ời tính giá trị đất đai ở n-ớc ta vào khoảng 5000 tỷ đô la Mỹ, nh-ng theo nhiều chuyên gia, vì không coi đất đai là tài sản nên hành xử đối với đất đai không theo nh- đối với tài sản, để đất đai nằm hớ hênh nh- miếng mỡ ngon lành tr-ớc miệng chuột. Trả lời phỏng vấn Báo Tuổi trẻ về việc ng-ời dân có thể mong đợi gì ở việc sử dụng nguồn tài nguyên đất đai nh- là tài sản để phát triển kinh tế xã hội, ông Mai ái Trực, Bộ tr-ởng Bộ Tài nguyên - Môi tr-ờng cho biết, thời gian vừa qua việc quản lý đất đai không tốt làm cho tài sản quý giá này bị lãng phí. Năm 2003 đã chấn chỉnh. Bằng chứng là khoản thu vào ngân sách cao nhất vào ngân sách của năm nay chính là từ đất đai, v-ợt 75% so với dự toán (v-ợt 1.400 tỷ đồng). Sang năm 2004, dự kiến thu từ đất đai tăng 30% so với năm 2003. Ông nói:

“Cũng là chuyển nh-ợng, mua bán đấy, nh-ng tr-ớc đây đất đai chỉ làm giàu cho một số ng-ời, còn

bây giờ một phần sẽ vào túi Nhà n-ớc. Đang và sẽ có thêm những biện pháp đ-ợc thực thi: định giá đất cho đúng, quản lý đất đai chặt chẽ, không để thất thoát, đất phải sử dụng đúng mục đích... Luật đất đai lần này xóa bỏ cơ chế xin cho, xóa triệt để bao cấp bằng chế định giá đất phải sát thực tế. Khi giá đất đã sát thị tr-ờng thì làm gì còn chuyện ban phát nữa!”

Qua đây có thể thấy biện pháp nằm ở chỗ tách lợi ích công ra khỏi những ng-ời quản lợi ích, để họ không còn thấy đ-ợc xơ múi gì nữa từ 5000 tỷ đô la đó nữa, hoặc nếu xơ múi thì sẽ bị trừng phạt nặng (có nghĩa là bị thiệt nhiều hơn so với xơ múi). Tách lợi ích công khỏi lợi ích riêng, tuy nhiên, làm thế nào để những ng-ời quản lợi ích công- những ng-ời làm thuê cho Nhà n-ớc thấy có động lực để làm việc? Câu trả lời là vẫn phải đảm bảo lợi ích riêng của họ, mà một trong những biện pháp hiện nay là tăng l-ơng, nh-ng lấy tiền đâu để tăng l-ơng- câu hỏi đang khiến tất cả đau đầu.

Đấy gọi là tách lợi ích. Vậy thì gắn lợi ích có nghĩa là gì? Chúng ta thử lấy chuyện tiền l-ơng làm ví dụ. Đại biểu Mai Quốc Bình và nhiều đại biểu khác đều nhấn mạnh đến việc

trả l-ong theo đầu việc, làm nhiều h-ởng nhiều, làm ít h-ởng ít. Trả l-ong nh- thể sẽ làm cho ng-ời h-ởng l-ong thấy đ-ợc rằng anh ta nhận đ-ợc lợi ích t-ong xứng với công sức anh ta sẽ bỏ ra, có nghĩa là gắn đ-ợc công việc với lợi ích của ng-ời lao động. Ông Bình nói:

“Muốn cải cách tiền l-ong một cách triệt để thì phải bắt đầu từ cải cách hành chính và tăng năng suất lao động. Muốn tăng năng suất lao động thì phải khoán quỹ l-ong, khoán chi phí theo công việc chứ không thể đầu t- theo đầu ng-ời đ-ợc”.

Về chuyện đầu t-, đằng sau những con số tăng tr-ởng kinh tế đ-ợc đ-a ra tại kỳ họp Quốc hội lần này (tăng >7%GDP) là những câu chuyện đáng suy nghĩ. Năm 1995 ta bỏ ra 3,4 đồng đầu t- thì đ-ợc một đồng tăng tr-ởng. Đến năm 2001 phải bỏ ra tới 5 đồng đầu t- mới đ-ợc một đồng tăng tr-ởng. Năm 2002 và 2003 tình hình không có gì thay đổi so với năm 2001. Nhiều chuyên gia kinh tế cho rằng vì đồng tiền phần lớn đi qua túi doanh nghiệp nhà n-ớc, trong khi con số DNNN làm ăn thua lỗ và hoà vốn luôn cao hơn số làm ăn có lãi. Nh- ông Mai Quốc Bình vạch rõ: “các doanh nghiệp nhà n-ớc

đang sở hữu tài sản rất lớn đến hàng tỷ đô la nh-ng sử dụng rất kém hiệu quả. Nếu quy hoạch và sử dụng tốt thì có thể biến những tài sản chết này thành tiền tỷ, vấn đề là có ai dám đụng đến hay không thôi”. Điều đó cho thấy sự lãng phí và thất thoát trong việc sử dụng vốn. Các chuyên gia kinh tế nhận xét, đầu t- t- nhân th-ờng hiệu quả hơn vì “đồng tiền liền khúc ruột”. Vậy thì Nhà n-ớc chỉ nên “ôm” những gì t- nhân không làm đ-ợc. Dẫn chứng hùng hồn nhất là hiệu quả mà Luật doanh nghiệp mang lại đối với sự phát triển của khu vực t- doanh, và trong mấy năm qua tỷ trọng của t- doanh vào tổng đầu t- của xã hội tăng từ 20% năm 2000 lên 27% năm 2003.

Cách chuyên gia l-u ý đến một thực tế là các doanh nghiệp t- nhân không bao giờ dám bỏ giá thầu thấp đến mức chịu lỗ, vì chính họ phải chịu số lỗ đó chứ không phải ai khác. Nh-ng các nhà thầu là doanh nghiệp nhà n-ớc lại sẵn sàng bỏ giá thầu thấp đến phi lý, vì rất đơn giản là sau khi trúng thầu nhà thầu cùng với chủ đầu t- tìm cách xin phê duyệt lại thiết kế hoặc xin bổ sung khối l-ợng công việc... Nghĩa là họ tìm mọi cách để bổ sung giá trị hợp đồng. Kết quả là

tiền nhà n-ớc bị thất thoát. Điểm mấu chốt ở đây vẫn là lợi ích: một đằng nhà thầu không thể làm hại lợi ích của chính bản thân, còn đằng kia lợi ích của bản thân nhà thầu không hề bị tổn hại từ việc bỏ giá thầu thấp. Nh- vậy, có cách là cắt đ-ờng dây đi đêm kia đi bằng cách tách bạch các khâu trong quá trình đầu t- xây dựng, lúc đó sẽ còn ít cơ hội hơn nhiều để thu vén lợi ích công về tay cá nhân từ việc thông đồng với nhau khi đấu thầu, xây dựng, giám sát, nghiệm thu công trình.

Giám sát lợi ích - phải công khai

Câu chuyện lần đầu tiên Quốc hội lần đầu tiên xem xét, quyết định ph-ơng án phân bổ ngân sách trung -ơng và bổ sung ngân sách địa ph-ơng là vấn đề đ-ợc quan tâm nhiều tại kỳ họp này. Việc trao quyền phân bổ thu chi ngân sách về tay Quốc hội có lẽ không loại hết đ-ợc tiêu cực. Nh-ng nh- Chủ tịch Nguyễn Văn An nói,

“quan trọng nhất là lý lẽ công khai. Chia cho ai, ngân nào, thì lý lẽ phải thuyết phục. Để tránh tình trạng này thì phải làm kỹ với các ngành, các địa ph-ơng. Điều quan trọng nhất là Chính phủ phải bảo vệ đ-ợc lý lẽ của mình

tr-ớc Quốc hội”.

Tất cả cũng đều thống nhất là công khai hoá thu chi cho đại biểu biết, cho toàn dân biết đòi hỏi ai chi tiêu cái gì cũng phải tính toán sao cho hiệu quả, không để lãng phí, thất thoát. Nói nh- đại biểu Nguyễn Đình Lộc,

“lâu nay một trong những nguyên nhân dẫn đến tiêu cực là do cứ “im ỉm” mà chi, không công khai cho dân biết nên dân không thể theo dõi, giám sát”.

Chủ tịch Nguyễn Văn An nhấn mạnh, “việc giám sát này sẽ hạn chế tham nhũng và hạn chế xin cho”, vì có muốn cho cũng không cho đ-ợc, mà xin cũng không xin đ-ợc vì có đầu mà xin.

Trong lĩnh vực đất đai, lâu nay chỉ duy nhất UBND tỉnh có thẩm quyền quyết định giá đất địa ph-ơng đã tạo điều kiện cho nhiều cán bộ lãnh đạo lợi dụng để điều chỉnh mức giá có lợi cho mình. Để tránh thực trạng “quyền sở hữu toàn dân của Nhà n-ớc đối với đất đai hiện trở thành “đặc quyền” của một số cán bộ đ-ơng chức”, tại Luật Đất đai lần này đã quy định rõ: tr-ớc khi quyết định giá đất của địa ph-ơng, UBND tỉnh, TP trực

thuộc Trung -ơng trình HĐND cùng cấp cho ý kiến. Quy định này sẽ tạo cho HĐND tỉnh- cơ quan quản lý ở địa ph-ơng do dân bầu lên - một cơ chế giám sát cụ thể đối với quyết định định giá của UBND cùng cấp.

Liên quan đến vấn đề thất thoát trong đầu t- xây dựng cơ bản, ông Võ Hồng Phúc cho biết, thông th-ờng ở các n-ớc để đ-a ra một chủ tr-ơng đúng, họ nhờ các cơ quan t- vấn phản biện độc lập, khách quan, không bị chi phối bởi những lợi ích cá nhân và cục bộ. Ông nói:

“Trong đầu t- xây dựng cơ bản, việc triển khai, thẩm định, xét duyệt... dự án thiếu những ý kiến phản biện thẳng thắn và khoa học. ở ta vừa trình dự án, vừa xét duyệt dự án, vừa thẩm định dự án, đầu t-, thi công... Một khi cả t- vấn lẫn thi công đều là “anh em một nhà” làm sao tránh khỏi chuyện xuể xoà, để dãi, nhân nh-ơng cho nhau”.

Mặc dù ông Phúc không nói, nh-ng tất cả đều thấy, “anh em một nhà” thì dĩ nhiên lợi ích cũng gắn bó với nhau, lẫn công và t-, “lọt sàng xuống nia”, cho nên khó mà đi giám sát chặt với nhau đ-ợc, vì chả nhẽ lại “rút dây động rừng”, hoặc tay phải đánh tay trái?

*

* *

Nh- vậy, khi lợi ích đ-ợc đặt lên bàn cân, tính toán thiệt hơn mọi nhẽ ở Quốc hội tr-ớc khi quyết thì có mấy cái lợi sau: các lợi ích đ-ợc điều hoà, dung hoà, cân bằng, tạo ra sự ổn định trong xã hội; các lợi ích đ-ợc sắp xếp giải quyết theo thứ tự -u tiên hợp lý hơn, đ-ợc lòng nhiều thành viên tham gia hơn, tạo ra trật tự trong quá trình giải quyết công việc; trong nhiều tr-ờng hợp, điều này tiết kiệm cho quốc gia một khoản tiền khổng lồ. Có những chuyện khó, đụng chạm đến nhiều lợi ích và nhất là lợi ích công nh-ng nếu đ-ợc đ-a ra công khai, minh bạch tr-ớc Quốc hội thì vấn đề lợi ích sẽ có cơ hội nhiều hơn đ-ợc tách bạch ra, dễ thấy hơn lợi ích nào cần đ-ợc giải quyết, lợi ích nào ch-a, lợi ích nào mờ ám... Quốc hội là một thiết chế dân chủ và đại diện, nên cử tri mong đ-ợc thấy Quốc hội cân bằng và bảo vệ lợi ích công và lợi ích của mình nh- thế nào./.

** Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*

LẠM PHÁT VÀ THIỂU PHÁT CÁI NÀO ĐÁNG SỢ HƠN?

Hồ Ngọc CẨM*

Nước ta bị rơi vào thiếu phát từ 1999 tới 2001 và năm 2003 có tình trạng thiếu phát trở lại với chỉ số giá cả âm suốt từ tháng 3 tới tháng 8 (trừ tháng 4=0). Điều đáng lo là thiếu phát lại không được quan tâm khắc phục mặc dù đã làm đầu thập niên 1990 là 30% tới 75,38%. Thiếu phát đã làm chậm khả

năng hồi phục tỷ lệ tăng trưởng ngang mức trước cuộc khủng hoảng tiền tệ Đông Á, cụ thể là 9,54% năm 1995 và 9,34% năm 1996 (1999 chỉ có 4,77%, năm 2000 chỉ có 6,75%, năm 2001 có 6,84%).

Trung Quốc - một nước đã sử dụng lạm phát ở mức hai con số thấp (11%-12%) để tạo vốn phát

triển kinh tế với tốc độ hai con số trước năm 1995 - đã rơi vào thời kỳ lạm phát thấp rồi thiếu phát sau năm 1998. Mức thiếu phát tới -8% lập tức làm cho tốc độ tăng GDP từ mức bình quân 20,63% thời kỳ 1983-1997 tụt xuống còn 6,62%.

Biểu 1: Mức độ lạm phát rồi thiếu phát của Trung Quốc

| Trung Quốc | Bình quân 1983-1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Bình quân 1998-2001 |
|--------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------------------|
| Tiền: tỷ NDT | | 4321,7 | 5079,82 | 5454,1 | 6168,85 | 5256,118 |
| % so với năm trước | 23,53% | 112,71% | 117,54% | 107,37% | 113,10% | 12,67% |
| GDP: tỷ NDT | | 7985,3 | 8205,4 | 8940,4 | * | |
| % so với năm trước | 20,63% | 106,62% | 102,75% | 108,95% | | 15,18% |
| Chỉ số giá cả | 11,68% | -8,00 | -1,40% | 3,00% | 3,00% | 1,36% |

¹ **Nguồn:** Thống kê tài chính quốc tế của IMF, quyển tháng 3/2003
* Năm 2001 ch-a có số liệu GDP

Nh- vậy thời kỳ 1983-1997, Trung Quốc phát hành thêm tiền bình quân +23,5% đã đạt tốc độ tăng tr-ởng GDP bình quân +20,63% nh-ng từ 1998 tới 2001 chỉ phát hành thêm tiền bình quân +12,67% thì đã có hai năm thiếu phát (1998 - 8% và 1999 - 1,4%); Tỷ lệ lạm phát bình quân trong 5 năm 1998 - 2001 tụt xuống 1,36% chỉ là kết quả của hai năm thiếu phát kéo xuống và chẳng có ý nghĩa tích cực gì về kinh tế. Năm 1997, chỉ số giá cả chỉ có 2,8% thì tốc độ tăng tr-ởng GDP đã tụt xuống còn 9,6% và năm 1998 thiếu phát -8% đã kéo xuống còn 6,2% và 1999 thiếu phát -1,4% thì tăng tr-ởng 2,75%.

Qua bảng trên có thể nói thiếu phát đáng sợ hơn lạm phát rất nhiều. Nhiều nhà kinh tế đã đúc kết đ-ợc rằng trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế thế giới chu kỳ luôn có tình trạng thiếu phát với chỉ số giá cả âm từ -11% đến -30%, trong cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới cuối cùng (đ-ợc gọi là đại suy thoái) 1929 -1933, thiếu phát đạt đến mức -30%. ở Mỹ thời kỳ đó thiếu phát chỉ vào khoảng -11% mà Mỹ bị khủng hoảng kinh tế trầm trọng. P.A Samuelson đã gọi đó là đại suy thoái và mô tả nh- sau¹: *“Trong thời kỳ suy thoái, d-ờng nh- một khối l-ợng lớn những ô tô nhà cửa, quần áo và những hàng hoá khác đã bị vứt xuống sông biển một cách vô nghĩa”*. Và ông đã thống kê số thiệt hại nh- sau:

Lạm phát ng-ợc lại có thể lên tới mức 4-5 con số nh-ng không gây ra mức sút giảm kinh tế tới -30% nh- thiếu phát mà trái lại kinh tế vẫn tăng tr-ởng nh- thời kỳ lạm phát phi mã 1985-1988 ở n-ớc ta tốc độ tăng tr-ởng lần l-ợt là 3,4% năm 1986, 2,5% năm 1987 và 5,8% năm 1988². Lạm phát tới 2 con số (10% tới 99%) ở mức gần một con số (10% đến 20%) có tác dụng kích cầu mạnh mẽ và đã đ-ợc hầu hết các n-ớc vận dụng trong các thập kỷ 1930 tới 1970, ngoài tác dụng chấm dứt khủng hoảng kinh tế toàn cầu từ năm 1933 còn giúp châu Âu, châu Á khôi phục kinh tế sau thế chiến thứ hai chỉ còn trong vòng 5 năm. Chỉ có lạm phát phi mã (từ 3 con số trở lên), còn gọi là giai đoạn 2 của lạm

| | Sản l-ợng bị tổn thất | | |
|---|--------------------------|--|----------------------------------|
| | % thất nghiệp trung bình | Thiệt hại của GDP (tỷ đô la, giá 1987) | Phần trăm GDP trong thời gian đó |
| Đại suy thoái (1930 - 1939) | 18,2 | 2.850 | 38,5 |
| Tri trệ trong các năm 1954-1960 | 5,2 | 46 | 0,3 |
| Đình trệ trong các năm 1975-1984 | 7,7 | 1.354 | 3,6 |

¹ Paul. A. Samuelson và William. D. Nordhaus, *Kinh tế học*, NXB Chính trị Quốc gia 197, trang 362-363.

² Nguồn: Ngân hàng nhà n-ớc Việt Nam

phát, là nguy hiểm. Mức độ mất giá của tiền giấy lạm phát phi mã có thể thấy hàng tuần, hàng ngày thậm chí hàng giờ (nh- ở Đức sau chiến tranh thế giới lần thứ nhất, giá r-ợu tăng ngay khi các bợn r-ợu đang nhập lai rai).

Vì vậy tâm lý đẩy tiền mất giá đi gây hậu quả là giá cả chung tăng nhanh hơn tỷ lệ phát hành tiền. Thực tế lạm phát phi mã 1985-1988 ở n-ớc ta đã cho thấy tiền tăng 4 lần thì giá tăng 10 lần. Nh-ng tai hại là có nhiều ng-ời không chịu hiểu quy luật l-u thông tiền tệ mà Mác viết trong mấy ch-ơng liền của cuốn T- Bản quyền thứ nhất tập I. Các nhà quản lý tiền tệ nghe theo, dốc hết tiền trong kho phát hành ra tăng tiền đến 10 lần năm 1985 ứng với mức giá cung cấp đ-ợc điều chỉnh lên 10 lần cho ngang với giá thị tr-ờng. Kết quả là tiền tăng 10 lần thì giá tăng 40 lần, tiền không thể đuổi kịp giá trong cơn lốc xoáy giữa giá và tiền. Tới năm 1989 khi ta kéo lạm phát xuống hai con số thì lạm phát phi mã chấm dứt.

Năm 1991 tới 1993 mức phát hành tiền từ +75,6% kéo xuống +31,5% đã kéo lạm phát xuống tuần tự 64,6% năm 1991, 17,36% năm 1992 rồi 5,2% năm 1993. Điều này chứng tỏ lạm phát hai con số là có thể kiểm soát đ-ợc và sẽ xuống

dần nếu quản lý tiền tệ tốt. Trung Quốc là kinh nghiệm rất hay để ta học hỏi vì với mức lạm phát bình quân là 11,63% họ đã tạo đ-ợc mức tăng tr-ởng kinh tế hai con số tới 21,29%.

Thiếu phát theo Mác trình bày là tình trạng khối tiền thực l-u thông Kt (hay Ms ký hiệu theo tiếng Anh: Money supply) ít hơn khối tiền cần cho l-u thông Kc (hay Md ký hiệu theo tiếng Anh: Money demand). Do $Kt < Kc$, tình trạng thiếu tiền cho l-u thông hàng hoá xảy ra nên hàng hóa đã ế do khủng hoảng sản xuất thừa lại khó tiêu thụ thêm, dẫn đến hàng loạt doanh nghiệp bị phá sản. Nh- thế là suy thoái cộng h-ớng với thiếu phát gây ra khủng hoảng kinh tế. Vì thế J.M Keynes nhà kinh tế ng-ời Anh - đ-ợc phong là nhà cách mạng trong kinh tế học - đã cho tiền giấy là lý t-ởng nhất vì nó cho phép lạm phát để chống suy thoái và khủng hoảng kinh tế. Sau cuộc Đại khủng hoảng kinh tế thế giới 1929 -1933 hầu hết các n-ớc đều nghe lời Keynes dùng lạm phát để chống suy thoái và khủng hoảng kinh tế, làm cho cuộc khủng hoảng kinh tế 1929-1933 trở thành cuộc khủng hoảng cuối cùng. Ch-a có một học thuyết kinh tế nào đ-ợc vận dụng rộng rãi và có hiệu quả đến nh- vậy.

Thiếu phát tác hại trực tiếp đến kinh tế và chỉ cần tới điểm nguy hiểm -25%, -30% là gây khủng hoảng kinh tế tác hại gấp bội lần lạm phát. Đó là sự vỡ nợ của hàng loạt doanh nghiệp do giá cả xuống thấp dưới giá thành, gây lỗ nặng. Trong thế kỷ XX, thế giới t- bản đã biết tới khủng hoảng kinh tế chu kỳ vào các năm: 1907, 1919-1921 và 1929-1933. Năm 1930 ở Mỹ, khi khối tiền tệ l-u thông Mt giảm từ 28 tỷ USD xuống còn 24,8 tỷ (giảm -12%) thì cuộc hoảng loạn ngân hàng bắt đầu, trong lúc khủng hoảng kinh tế diễn ra từ 1929³. Nó làm vỡ nợ 1/3 số ngân hàng tại Mỹ. Lúc đó Ngân hàng dự trữ Liên bang Mỹ không làm gì để cứu vãn nền kinh tế và các ngân hàng. Đơn giản là vì họ đã điều hành tiền tệ không theo quy luật l-u thông tiền tệ, nghĩa là hàng nhiều thì phải tăng tiền l-u thông lên nên khi khủng hoảng sản xuất thừa đến mức độ hàng hoá ứ đọng không bán đ-ợc họ để mặc cho tiền tệ bị thắt chặt lại do hàng loạt ngân hàng bị phá sản.

Với định nghĩa của Mác: thiếu phát là thiếu tiền cho l-u thông hàng hoá ($Kt < Kc$), ph-ơng thuốc xoá thiếu phát là tăng Kt - khối tiền thực sự l-u thông, cho $Kt = Kc$. Nh-ng thực tế vì tình trạng vốn ch-ờ công trình Ngân hàng trung -ơng ta

lại bó tay không tăng Kt đ-ợc quá 21% (từ 30% tới 75%), nh-những năm đầu của thập niên 1990) để khắc phục thiếu phát 1999-2001. Vốn phát hành đã đ-a sang ngân sách để cấp phát cho các dự án kích cầu nh-ng dự án công trình ch-a đ-ợc duyệt, giải toả đất xây dựng bị ách tắc, ng-ời trúng thầu rải vốn ra thì công nhiều công trình để chiếm chỗ rồi bỏ dở v.v... Vốn phát hành bị đọng lại rất nhiều ở tiền gửi của kho bạc nhà n-ớc tại ngân hàng (!). Tình trạng này ch-a đ-ợc khắc phục triệt để vì một mình ngân hàng không thể làm nổi. Rất mong ngân hàng trung -ơng tổ chức hội thảo để trao đổi rõ về những nguyên nhân đã đẩy tới việc không khắc phục đ-ợc thiếu phát.

Tại sao việc tăng l-u thông thuộc thẩm quyền của thống đốc Ngân hàng Nhà n-ớc Việt Nam mà lại không làm để khắc phục thiếu phát làm chậm việc phục hồi mức tăng tr-ởng kinh tế cho ngang với mức 9,5% năm 1995 và 9,34% năm 1996? Có ng-ời nói rằng có lẽ thống đốc ngân hàng chịu sức ép ngoại lai nào đó thuộc về tr-ởng phái tiền tệ. Vậy ta thử bàn xem tr-ởng phái tiền tệ

nào có thể ảnh h-ởng tới việc khắc phục thiếu phát.

Karl Marx đã phát hiện ra quy luật l-u thông tiền tệ từ thế kỷ XIX với công thức l-ợc giản $Md.V = P.Q$ với Md là khối tiền cần cho l-u thông, V là tốc độ l-u thông tiền tệ, P là giá cả hàng hoá và Q là khối hàng hoá và dịch vụ đ-a ra l-u thông. Sau đó Irving Fisher cũng lại phát hiện ra quy luật l-u thông tiền tệ với ph-ơng trình trao đổi nổi tiếng và đ-ợc nhiều nhà kinh tế khác cho rằng đó là một hằng đẳng thức: $MV = PQ^4$, t-ơng tự nh- $Md.V = P.Q$. Theo hằng đẳng thức này ta khó biết đ-ợc khi nào là lạm phát và dễ lầm t-ởng rằng cứ tăng M là lạm phát. Còn theo $Md.V = PQ$ với yêu cầu $Ms = Md$, ta hiểu ngay lạm phát là $Ms > Md$ và thiếu phát là $Ms < Md$. Một nhà kinh tế đã chuyển công thức về quy luật tiền tệ của Fisher thành $MV = GDP$. Nhiều chuyên viên của IMF đã dựa vào tr-ởng phái tiền tệ này để đ-a ra lời khuyên với n-ớc sở tại là chỉ đ-ợc phát hành tiền ngang với mức tăng tr-ởng GDP, ví dụ hiện nay tốc độ tăng GDP của ta là 6-7% thì mức phát hành thêm chỉ đ-ợc phép là 6,8 – 7,5. Đối chiếu với thực tế của n-ớc ta, của Trung

Quốc và nhiều n-ớc khác thì tỷ lệ phát hành theo lời khuyên này rất thấp. Nó chỉ bằng 1/23 mức phát hành thêm +162% năm 1989 của ta -mức phát hành đã giúp ta đủ tiền cung ứng cho MDQD mua 2 triệu tấn gạo xuất khẩu đ-a n-ớc ta xếp hàng thứ ba thế giới về xuất khẩu gạo năm đó. Nếu không có mức phát hành đột xuất nh-ng rất đúng quy luật tới 2547 tỷ gấp hơn 4 lần chỉ tiêu Quốc hội giao đầu năm 1989 là 600 tỷ thì gạo đã không xuất khẩu đ-ợc và khó tránh khỏi rớt giá thê thảm nh- trái cây năm nay không xuất khẩu đ-ợc vì dịch SARS.

Đã đến lúc tôi đề nghị Quốc hội nên chất vấn Chính phủ vì lý do tại sao để thiếu phát ảnh h-ởng tới tỷ lệ tăng tr-ởng kinh tế mà không khắc phục lại còn để nó tái diễn với chỉ số giá âm suốt từ tháng 3 đến tháng 8 năm 2003./.

* *Chuyên viên kinh tế - tài chính*

³ Nguồn: Frederic. S. Mishkin, *Tiền tệ Ngân hàng và Thị tr-ởng tài chính*, NXB Khoa học và Kỹ thuật Hà Nội 1994, trang 486-489, Mishkin đã viết ở trang 486: "sự sút giảm lớn nhất của l-ợng tiền cung ứng ch-a từng có trong lịch sử Mỹ xảy ra cũng chính vào giai đoạn này" (từ 28 tỷ xuống còn 19 tỷ hay 32%).

⁴ P.A. Samuelson và W.D. Nordhaus, *Kinh tế học, Viện quan hệ quốc dịch và ấn hành năm 1989, trang 406.*

ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI CHUYÊN TRÁCH:

Một số suy nghĩ về tăng c-ờng năng lực hoạt động

Ngô đức Mạnh*

*Việc tăng số
đại biểu chuyên
trách và tăng
c-ờng năng lực
và cơ chế làm
việc cho đại biểu
chuyên trách,
h-ớng dẫn tới
hoạt động
chuyên nghiệp
của Quốc hội
đang đặt ra
những vấn đề cần
nghiên cứu về cơ
chế đại biểu
không chuyên
nghiệp của Quốc
hội Việt Nam, cơ
chế làm việc và
sự khác biệt giữa
đại biểu chuyên
trách và không
chuyên trách*

1. Đặt vấn đề

Tăng c-ờng năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội nói chung, trong đó có đại biểu Quốc hội chuyên trách là một vấn đề có ý nghĩa chính trị, thực tiễn quan trọng và rất thời sự hiện nay. Điều này bắt nguồn từ mong muốn của chúng ta về một Quốc hội thực quyền, thực hiện đầy đủ chức năng và nhiệm vụ của mình là “*cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất của n-ớc Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” nh- Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội đã quy định. Trong bối cảnh xây dựng nhà n-ớc pháp quyền Việt nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân đã trở thành nguyên tắc hiến định, là định h-ớng tiếp tục hoàn thiện nhà n-ớc, thì yêu

cầu tăng c-ờng và phát huy vai trò của Quốc hội lại càng trở nên cấp thiết.

Trong quá trình đổi mới Quốc hội, việc hình thành và phát triển đội ngũ các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đ-ợc coi là một trong những giải pháp có tính quyết định để nâng cao hiệu quả và hiệu lực hoạt động của cơ quan này. Từ những ý t-ởng, định h-ớng ban đầu, đến nay, Quốc hội đã tăng thêm nhiều đại biểu chuyên trách, 119 ng-ời trong tổng số 498 đại biểu Quốc hội khóa XI (chiếm 23,89%). Với khoảng thời gian hơn một năm qua của nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI, tuy ch-a phải là dài, nh-ng sự vận hành của chế định đại biểu chuyên trách đã mang lại những nét rất mới cả về nhận thức và thực tiễn tổ chức và hoạt động của Quốc hội, mà tr-ớc đây, tuy có đặt ra,

nh-ng có lẽ ch-a bao giờ lại sát s-òn và đ-ợc kiểm nghiệm nh-lúc này.

2. Quá trình hình thành và phát triển chế định đại biểu chuyên trách

Lần đầu tiên vấn đề đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đ-ợc đề cập đến trong bài phát biểu của đồng chí Đỗ M-ời tại Hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành Trung -ơng Đảng (khoá VII), ngày 29 tháng 11 năm 1991, theo đó, *“h-ơng lâu dài là Quốc hội chuyển dần sang hoạt động th-ơng xuyên”*¹. Thể hiện quan điểm này, lần đầu tiên Luật tổ chức Quốc hội 1992 (Điều 37) có quy định *“đại biểu làm việc theo chế độ chuyên trách và đại biểu làm việc theo chế độ không chuyên trách”*.

Trên thực tế, việc bố trí đại biểu chuyên trách không diễn ra một cách dễ dàng qua số l-ợng còn ít ở các nhiệm kỳ tr-ớc. Trong nhiệm kỳ khoá IX đã có 21 đại biểu, chiếm 5,31% số đại biểu làm chuyên trách công tác của Quốc hội nh-ng đến nhiệm kỳ Quốc hội khoá X con số này có tăng, nh-ng không đáng kể (35 ng-ời), chủ yếu gồm các

thành viên của Ủy ban th-ơng vụ Quốc hội và chủ nhiệm, phó chủ nhiệm uỷ ban của Quốc hội và không có ng-ời nào là đại biểu chuyên trách ở địa ph-ơng. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI lần này, do đ-ợc quy định trong Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 nên tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách đã tăng đáng kể; có đại biểu hoạt động chuyên trách ở trung -ơng - thành viên của các cơ quan của Quốc hội và ở tất cả 61 đoàn đại biểu Quốc hội ở địa ph-ơng.

Việc b-ớc đầu hình thành nhóm các đại biểu hoạt động chuyên trách ở Quốc hội thực chất là nhận thức mới về cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà n-ớc trao cho Quốc hội, và rằng khó có thể cải tiến chất l-ợng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội nếu cơ quan này không có những ng-ời đại biểu chuyên trách của mình. Theo quan niệm chính thống ở các n-ớc xã hội chủ nghĩa: *“Công xã Paris không phải là cơ quan đại nghị, mà là một tập thể hành động vừa lập pháp vừa hành pháp”* nên không có sự phân công quyền lực rõ ràng. Lênin kế thừa và phát triển t- t-ởng đó với

quan điểm tập quyền thể hiện rất rõ qua khẩu hiệu *“toàn quyền của các Xô viết”* và cho rằng trong chế độ xã hội chủ nghĩa *“những cơ quan đại diện vẫn còn nh-ng chế độ đại nghị với t-cách là một hệ thống đặc biệt, một sự phân chia giữa công tác lập pháp và hành pháp đ-ợc coi là địa vị đặc quyền của các nghị sỹ không còn nữa”*². Thực chất, đây là quan điểm không tán thành chủ nghĩa nghị viện ở các n-ớc t- sản và do đó, không thể có các đại biểu chuyên trách vì đó là những ng-ời làm cho Quốc hội thoát ly, xa rời thực tế.

Có thể thấy rằng ngoài quan niệm không nên có đại biểu chuyên trách ở Quốc hội để làm cho cơ quan này không gắn bó với đời sống kinh tế - xã hội nh- đã từng hiểu, việc chậm trễ trong việc bố trí đại biểu chuyên trách còn chịu ảnh h-ởng của những yếu tố khác không kém phần quan trọng là có tâm lý khi làm đại biểu chuyên trách thì không trực tiếp quản lý và điều hành, nắm các nguồn nhân lực và ngân sách, tức là không có *“thực quyền”*... Hơn nữa, tuy Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 đã quy định về đại biểu chuyên

¹ Đỗ M-ời- *Cải cách một b-ớc bộ máy nhà n-ớc và đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà n-ớc - Trong Phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa - xây dựng nhà n-ớc của dân, do dân, vì dân trong sạch, vững mạnh. NXB Chính trị Quốc gia - Hà Nội 1998, tr.16.*

² C.Mác, Ph. Ăngghen. *Tuyển tập, tập 2. NXB Sự thật. Hà Nội 4981, tr.405 trích trong Đinh Văn Mậu - Về cấu trúc quyền lực nhà n-ớc và tổ chức thực hiện quyền lực nhà n-ớc trong thực tế - Sách Đại hội VIII và những vấn đề cấp bách về nhà n-ớc và pháp luật, tr.94.*

trách, nh-ng điều kiện vật chất nh- l-ơng và các chế độ hỗ trợ cho công tác của đại biểu Quốc hội vẫn là điều ch-a đ-ợc xác định đầy đủ, cụ thể ở các nhiệm kỳ.

Vi vậy, để thực sự hình thành đội ngũ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, nhiều biện pháp về tổ chức, bố trí nhân sự đã đ-ợc cân nhắc, tính toán sớm trong quá trình chuẩn bị cho kỳ bầu cử Quốc hội khoá XI. Tiếp đó, là việc phân công và bố trí đại biểu làm cán bộ chuyên trách của các Đoàn đại biểu. Việc nữa là có những cải tiến đáng kể về các chế độ đối với đại biểu Quốc hội chuyên trách nh- quy định l-ơng, các điều kiện đảm bảo hoạt động đối với đại biểu chuyên trách và nhất là bố trí các đại biểu chuyên trách làm thành viên của các cơ quan của Quốc hội. Ngoài ra, đại biểu chuyên trách ở địa ph-ơng còn đồng thời giữ vai trò là Phó tr-ởng đoàn đại biểu Quốc hội của tỉnh³, chịu trách nhiệm trực tiếp về tổ chức hoạt động của Đoàn và Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội của tỉnh với bộ máy văn phòng giúp việc và kinh phí hoạt động cho các đại biểu Quốc hội của tỉnh, thành phố đó. Việc bố trí này trên thực

tế đã tạo sự gắn bó giữa hoạt động của đại biểu chuyên trách với hoạt động của Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và thông qua đó mà các cơ quan của Quốc hội có cánh tay nối dài đến với các địa ph-ơng và cử tri trong cả n-ớc, góp phần tăng c-ờng mối quan hệ giữa Quốc hội với nhân dân.

3. Địa vị pháp lý của đại biểu chuyên trách

Đại biểu hoạt động chuyên trách ch-a phải là chuyên nghiệp nh-ng lại là b-ớc khởi đầu rất quan trọng để tiến tới một Quốc hội hoạt động có hiệu quả hơn. Từ những quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội, có thể thấy rằng, có một điểm chung rất rõ là mỗi đại biểu Quốc hội đều *"là ng-ời đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả n-ớc"*. Từ quy định này, chúng ta thấy rằng, đại biểu chuyên trách và không chuyên trách đều có địa vị pháp lý nh- nhau; có nhiệm vụ, quyền hạn nh- nhau trong hoạt động của Quốc hội và đều chịu trách nhiệm tr-ớc cử tri.

Đồng thời, địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội nói chung,

trong đó có đại biểu chuyên trách là một quá trình liên tục, căn cứ vào sự tín nhiệm của cử tri, gắn liền với nhiệm kỳ của mỗi khoá Quốc hội bắt đầu từ kỳ họp thứ nhất của khoá Quốc hội đó đến kỳ họp thứ nhất của khoá Quốc hội sau. Trong thời gian đó, dù thực hiện nhiệm vụ gì và ở bất cứ ở đâu, t- cách đại biểu Quốc hội cũng gắn liền với nhân thân của chính ng-ời đại biểu đó. T- cách đại biểu Quốc hội chỉ bị chấm dứt trong những tr-ờng hợp hạn hữu do luật định khi bị truy cứu trách nhiệm hình sự hoặc bị bãi nhiệm. Vì thế, thiết nghĩ, cũng không nên có sự tách bạch dẫn đến phân biệt về chế độ, các điều kiện đảm bảo đối với đại biểu khi làm nhiệm vụ đại biểu trong các hoạt động của Quốc hội, cơ quan Quốc hội và khi làm những nhiệm vụ khác theo sự phân công của cơ quan, tổ chức nơi đại biểu công tác, miễn rằng mục đích của việc tham gia đó là vì công việc chung.

Tuy vậy, điểm khác biệt lớn nhất trong chế độ pháp lý của đại biểu chuyên trách là những ng-ời dành toàn bộ thời gian của mình cho hoạt động của Quốc hội và không kiêm nhiệm công tác điều hành, quản lý nhà

³ Thông th-ờng, Tr-ởng đoàn đại biểu Quốc hội của tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung -ơng là đại biểu Quốc hội - ng-ời có chức vụ cao nhất về mặt đảng hoặc chính quyền của tỉnh trong Đoàn đại biểu của tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung -ơng đó.

n-ớc trong bộ máy của Chính phủ hoặc ở các bộ, ngành. Đối với các đại biểu hoạt động không chuyên trách, thì Luật tổ chức quy định đ-ợc dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Do đó, có thể thấy rằng, chính thời gian vật chất dành cho hoạt động của Quốc hội không chỉ là điều kiện đảm bảo, mà còn là yếu tố đầu tiên làm nên sự khác biệt lớn giữa hai nhóm đại biểu này. Theo h-ớng này, vấn đề đặt ra là phải tiếp tục nghiên cứu và tìm ra những giải pháp tăng c-ờng hơn nữa mối quan hệ gắn kết giữa các đại biểu chuyên trách với các hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, sử dụng một cách hiệu quả nhất kinh nghiệm, thời gian của các đại biểu chuyên trách và đổi mới cách thức tổ chức công việc để bảo đảm cho hoạt động của đại biểu.

4. Đại biểu chuyên trách ở Quốc hội

Trong mối liên hệ với các hoạt động của Quốc hội, nh- đã trình bày ở trên, do đ-ợc cấu tạo làm thành viên của các cơ quan của Quốc hội nên các đại biểu chuyên trách, khác với tr-ớc đây, có điều kiện tham dự các hoạt động của các cơ quan mà mình là thành viên và có điều kiện nắm bắt thông tin và diễn tiến các vấn đề chuẩn bị trình ra kỳ họp.

Trong lĩnh vực lập pháp, điểm mới nhất vừa qua là các đại biểu chuyên trách đã tham gia thảo luận và cho ý kiến về các dự án luật tr-ớc khi trình ra kỳ họp Quốc hội tại hai Hội nghị chuyên trách d-ới sự chủ trì của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội. Từ những kết quả thành công b-ớc đầu này cho thấy, đây là những điều kiện rất thuận lợi để đại biểu không những đ-ợc cung cấp nhiều hơn thông tin về quá trình soạn thảo, chỉnh lý, mà còn đóng góp ý kiến vào quá trình tiếp tục hoàn thiện dự thảo. Tuy vậy, trong lĩnh vực xem xét và quyết định các vấn đề quan trọng của đất n-ớc, các đại biểu chuyên trách ch-a có điều kiện để tiếp cận với những vấn đề này, nhất là về ngân sách vì bắt đầu từ kỳ họp cuối năm nay, Quốc hội sẽ trực tiếp xem xét và quyết định phân bổ ngân sách trung -ơng.

Do đó, theo suy nghĩ của chúng tôi, để thực sự phát huy tiếng nói của đại biểu chuyên trách, hoạt động có hiệu quả ở Quốc hội, thì đại biểu chuyên trách phải đ-ợc cung cấp thông tin một cách kịp thời. Và chính vai trò dẫn dắt của đại biểu chuyên trách trong quá trình thảo luận mà chúng ta có thể giảm thiểu đến mức tối đa *“tình trạng làm văn tập thể”* tại hội tr-ờng để tập trung bàn vào

những vấn đề thuộc tầm chính sách của vấn đề. Điều này đòi hỏi không chỉ tiếp tục cải tiến chất l-ợng của Hội nghị đại biểu chuyên trách để có thể bàn sâu hơn những định h-ớng lớn, vấn đề ở tầm chính sách của các dự án luật, mà cũng nên có những hình thức thiết thực để các đại biểu chuyên trách sớm tiếp cận với những dự án khác thuộc tầm quan trọng quốc gia, nhất là về các vấn đề kinh tế, ngân sách - công cụ hữu hiệu để Quốc hội có thể thực chất giám sát hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà n-ớc và tình trạng *“sức khỏe”* của cả toàn bộ nền kinh tế.

5. Đại biểu chuyên trách ở địa ph-ơng

Với điều kiện thời gian vật chất toàn bộ dành cho hoạt động của Quốc hội, và nhất là với vai trò là Phó tr-ởng Đoàn của đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng, rõ ràng là đại biểu chuyên trách có lợi thế hơn các đại biểu khác ở chỗ: i) gắn gũi với người dân địa ph-ơng; ii) phản ánh tâm t-, nguyện vọng của cử tri với các cấp chính quyền ở địa ph-ơng và trung -ơng; iii) tổ chức các hoạt động của Đoàn đại biểu, nhất là làm nòng cốt trong việc lấy ý kiến của nhân dân và các đại biểu không chuyên trách ở địa ph-ơng đóng góp vào các dự án luật, pháp

lệnh. Chung quy lại, đây là những nội dung công việc mà một đại biểu chuyên trách phải làm và chuyển tải đ-ợc những thông điệp mà cử tri gửi gắm để điều hoà, cân bằng các mối quan hệ, lợi ích của cử tri - địa ph-ơng và của trung -ơng. Những yêu cầu này đòi hỏi ng-ời đại biểu chuyên trách phải có bản lĩnh, trình độ chuyên môn và nhất là những kỹ năng đối thoại, nhận biết những vấn đề của cử tri, của địa ph-ơng để góp sức cùng địa ph-ơng thực hiện thành công những mục tiêu phát triển đã đề ra, trong khi đó, lại không quên rằng, đại biểu chuyên trách chính là cánh tay nối dài của các cơ quan của Quốc hội; là ng-ời đại diện của nhân dân cả n-ớc ở địa ph-ơng.

6. Tổ chức hoạt động và điều kiện đảm bảo

Rõ ràng là đã có b-ớc tiến mới trong quy định của Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 và Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội là Đoàn đại biểu có trụ sở, con dấu và Văn phòng giúp việc. Tr-ớc đây, theo Quy chế năm 1993, thì Đoàn đại biểu chỉ có bộ phận giúp việc nằm trong Văn phòng Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân. Tuy nhiên, có thể thấy rằng, Văn phòng của Đoàn đại biểu Quốc hội là để tổ chức toàn bộ hoạt động của

Đoàn, trong đó có đại biểu chuyên trách. Do đó, kiện toàn bộ máy Văn phòng của Đoàn chính là tăng c-ờng khả năng và điều kiện hoạt động của Đoàn. Mặt khác, không thể nâng cao hiệu quả hoạt động của đại biểu chuyên trách nếu thiếu các chế độ rõ ràng và thoả đáng về tiền l-ơng, phụ cấp, đội ngũ chuyên viên có kinh nghiệm, am hiểu về những lĩnh vực chuyên môn cụ thể để tham m-u giúp đại biểu hoàn thành nhiệm vụ của mình.

7. Nhìn về t-ơng lai

Có thể khẳng định rằng, chúng ta đã có những đổi mới rõ rệt trong việc hình thành nên một thiết chế mới - đại biểu chuyên trách. Vẫn còn những ý kiến khác nhau về ngữ nghĩa của khái niệm “*chuyên trách*”, nh-ng rõ ràng là chúng ta đang chiêm nghiệm những điều ch-a từng có kinh nghiệm thực tiễn cũng nh- khẳng định về mặt lý luận và nhận thức đầy đủ. Điều chủ yếu là chứng minh qua hiệu quả hoạt động trong các lĩnh vực cụ thể. Hiện tại, khả năng tham gia và đóng góp của các đại biểu chuyên trách vào hoạt động của Quốc hội phụ thuộc rất nhiều vào việc thay đổi ph-ơng thức hoạt động của chính bản thân các đại biểu chuyên trách từ chỗ là ng-ời trực tiếp điều hành quản lý ở cơ quan hành chính sang làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội

với trách nhiệm chính là tham gia hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô qua việc xem xét và quyết định các dự án luật và nghị quyết về kinh tế, xã hội.

Vấn đề của đại biểu chuyên trách cũng là vấn đề của Quốc hội trong quá trình tiếp tục đổi mới của mình. Với một đội ngũ đại biểu chuyên trách nh- hiện nay, chúng ta đã có những b-ớc khởi đầu quan trọng để “*chuyển Quốc hội dần sang hoạt động th-ờng xuyên*”. Câu nói này cũng hàm ý cần phải có thời gian và lộ trình thực hiện. Do đó, phát huy vai trò của đại biểu Quốc hội chuyên trách cần phải đ-ợc nhìn nhận trong mối quan hệ biện chứng với những kết quả đã đạt đ-ợc và những vấn đề hiện đang đặt ra trong tổ chức và hoạt động của cơ quan quyền lực nhà n-ớc cao nhất. Đồng thời, cần có những giải pháp đồng bộ, có tính khả thi, xác định rõ những vấn đề nào cần đ-ợc giải quyết sớm trong quá trình tổ chức thực hiện để làm cơ sở cho việc tiếp tục hoàn thiện chế định về đại biểu chuyên trách, vì mục tiêu một Quốc hội hoạt động có hiệu quả và hiệu lực nh- mong muốn của chúng ta./.

* TS. Văn phòng Quốc hội

XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ HỘI Ở VIỆT NAM: NÊN ĐI TỪNG B-ỚC

PHẠM THỊ HỒNG*

Báo cáo chính trị tại Đại hội IX của Đảng, phần VIII - Phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân - đã nhấn mạnh: “Mở rộng và đa dạng hóa các hình thức tập hợp nhân dân tham gia các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội, các hội nghề nghiệp, văn hóa, hữu nghị, từ thiện - nhân đạo... Sớm ban hành luật về hội”. H-ớng tới xây dựng luật về hội ở Việt Nam, tác giả đề nghị phải làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn về hội, phạm vi điều chỉnh và tiến trình xây dựng pháp luật về hội từng b-ớc.

Quyền và nhu cầu lập hội

Quyền lập hội xuất phát từ nhu cầu tập hợp lực l-ợng để tạo nên sức mạnh của nhân dân. Nhu cầu này xuất hiện từ rất sớm trong lịch sử. Ng-ời nguyên thủy có thể hái quả một mình, nh-ng để canh tác hoặc săn thú thì phải đông ng-ời mới thành công đ-ợc. Đó là hình thức sơ khai về tập hợp lực l-ợng tạo nên sức mạnh. Xã hội loài ng-ời càng phát triển thì các hình thức tập hợp lực l-ợng ngày càng phong phú, đa dạng và tổ chức chặt chẽ hơn. Khi nhà n-ớc xuất hiện và thực hiện quản lý xã hội, thì việc lập hội từ nhu cầu tự nhiên

chuyển thành quyền lập hội. Việc ghi nhận và bảo đảm quyền lập hội là biểu hiện của một nhà n-ớc, một chế độ xã hội dân chủ và văn minh, những giá trị nhân đạo và cao cả của con ng-ời.

ở n-ớc ta, sự ra đời và phát triển của các hội là một tất yếu khách quan. Nhà n-ớc không thể tự mình gánh vác tất cả các công việc của xã hội cho nên các hội quần chúng ra đời chính là để cùng nhà n-ớc gánh vác các công việc chung đó. Nếu nh- chủ tr-ợng giao đất cho nông dân (khoán 10, khoán 100), giao doanh nghiệp cho công nhân (cổ phần hóa),

đã đem lại sự khởi sắc cho nền kinh tế n-ớc nhà đ-ợc cả thế giới đánh giá cao thì tới đây nhà n-ớc cũng nên mạnh dạn giao việc thực hiện các dịch vụ công, việc chống phân cực giàu nghèo, phân hóa xã hội, phân tầng xã hội bất hợp lý... cho các hội quần chúng. Đó thực sự là một cuộc đổi mới t- duy về vị trí, vai trò của các hội trong sự nghiệp đổi mới và phát triển đất n-ớc.

Quan niệm về hội - Phạm vi điều chỉnh

Xã hội dân sự: Nhiều nhà xã hội học quốc tế khi xem xét, phân tích xã hội đã chia ra ba khu vực riêng biệt là: nhà n-ớc,

thị trường và xã hội dân sự. Nhà nước gồm có các thiết chế chủ yếu của quyền lực chính trị là đảng phái chính trị và nhà nước. Khu vực thị trường là nơi tồn tại và hoạt động của các loại chủ thể kinh doanh. Xã hội dân sự được hợp thành bởi nhiều thành tố như các tổ chức nhân dân, các hội tình nguyện, các phong trào xã hội, các tôn giáo... Như vậy, họ cho rằng các hội nằm trong xã hội dân sự.

Hệ thống chính trị: ở nước ta, theo tôi, việc nghiên cứu các hội lại được xuất phát từ hệ thống chính trị. Hệ thống chính trị của ta bao gồm Đảng, Nhà nước, Mặt trận, các đoàn thể nhân dân và các hội quần chúng. Các hội ở Việt Nam được coi là thành tố của hệ thống chính trị XHCN. Tính phức tạp và khó khăn khi xây dựng pháp luật về hội bắt đầu từ đây. Phần lớn hội viên các hội đều là cán bộ, công chức đang làm việc trong các cơ quan của Đảng và Nhà nước nên sự gắn bó giữa nhiệm vụ chính trị và nhiệm vụ của hội mà họ tham gia là không thể tách rời, không thể mâu thuẫn với nhau. Các tổ chức chính trị xã hội như Tổng liên đoàn lao động, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh... có vai trò rất lớn trong đời sống chính trị - pháp lý, lại đại diện cho cả một giai cấp hoặc một

lực lượng xã hội rất lớn. Các tổ chức này đã hình thành trước Cách mạng tháng Tám 1945 (trừ Hội Cựu chiến binh). Chúng ta đã có những luật riêng cho các tổ chức này, ví dụ: Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Công đoàn... Như vậy, các tổ chức chính trị xã hội đặc biệt này có còn thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật về hội nữa hay không? Câu hỏi tương tự cũng có thể đặt ra đối với các pháp nhân tôn giáo.

Hiệp hội vì lợi nhuận: Các hội, hiệp hội có mục đích sản xuất, kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận cũng không thể nằm trong phạm vi điều chỉnh của pháp luật về hội. Ví dụ: Hiệp hội thủy sản Việt Nam, Hiệp hội mía đường Việt Nam, Hiệp hội cà phê Việt Nam... Từ mô hình tổ chức đến mục đích hoạt động của các hiệp hội này cho thấy chúng là hình thức liên kết của các chủ thể kinh doanh mà các thành viên hoạt động theo Luật doanh nghiệp. Do vậy, các hội, hiệp hội này, theo tôi, cũng không nằm trong phạm vi điều chỉnh của luật hội.

Hiệp hội phi lợi nhuận: Như vậy, chỉ còn các hội mà tính chính trị và tính kinh tế (vì lợi nhuận) không trực tiếp và rõ nét như đã nêu trên mới nằm trong phạm vi điều chỉnh của luật về hội. Trong đó, tính phi lợi nhuận

là căn cứ quan trọng nhất. Ngoài ra còn có thể dựa trên những căn cứ, tính chất khác như tính tự nguyện, tính tự trang trải về kinh phí hoạt động...

Xây dựng pháp luật về hội: Cần có lộ trình

Do những đặc điểm phức tạp của thời kỳ đổi mới mà sự ra đời và phát triển của các hội quần chúng ở nước ta hiện nay tương đối phức tạp, chưa ổn định. Quản lý nhà nước về hội cũng chưa định hình rõ. Đó là khó khăn khách quan trong xây dựng luật về hội. Pháp luật về hội lại điều chỉnh và có tác động xã hội rộng lớn, cho nên cần thận trọng nghiên cứu kiểm nghiệm pháp luật về hội, thực tiễn hoạt động của hội ở Việt Nam để tổng kết kinh nghiệm nâng lên thành luật. Bên cạnh đó, cũng cần tham khảo pháp luật về hội của các quốc gia trong khu vực và trên thế giới. Trong tình hình chưa rõ về phạm vi cũng như về cơ sở thực tiễn, theo tôi, chưa nên ban hành luật mà cần ban hành Nghị định về lĩnh vực này, sau một thời gian kiểm chứng trong thực tế thì có thể nâng lên tầm pháp lệnh, rồi luật./.

** Lớp cao học luật khoá 8, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

¹ Vũ Minh Hồng - Sự cần thiết nâng cao vai trò và năng lực của khu vực tổ chức dân sự nói chung và tổ chức phi chính phủ nói riêng ở Việt Nam. Bài tại Hội thảo trao đổi kinh nghiệm quản lý tổ chức phi chính phủ, Ban tổ chức cán bộ Chính phủ, Hà Nội, tháng 10/1999.

MỘT XÃ HỘI LÀNG XÃ

NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

Bằng những phân tích mang tính chất lịch sử và hiện tại tác giả đã chỉ ra rằng, ở Việt Nam đang tồn tại một loại hình xã hội làng xã. Một xã hội khác hẳn xã hội công dân mà chúng ta đang cần phải xây dựng. Theo tác giả, muốn xây dựng một xã hội công dân, thì phải tiến tới dần dần gạt bỏ những yếu tố, tàn d- của xã hội làng xã

1. Làng xã truyền thống Việt Nam

Làng xã Việt Nam có từ thời rất xa x-a và có ý nghĩa rất quan trọng đối với đời sống của nhân dân Việt Nam. Vũ Đình Hoè, nguyên Bộ trưởng Bộ T- pháp của n-ớc Việt Nam Dân chủ cộng hoà và nhóm tác giả rất nổi tiếng của ông trong báo Thanh Nghị- một trong những tờ báo rất tân tiến thời thực dân đã từng cho rằng:

“Muốn tìm hiểu lịch sử hình thành dân tộc Việt nam thì phải tìm hiểu cộng đồng làng xã, và muốn xây dựng lại đất n-ớc Việt nam thì cũng phải bắt đầu bằng từ việc xây dựng lại cộng đồng làng xã. Vì không có làng xã Việt nam, thì không có quốc gia Việt Nam”¹.

Có rất nhiều cách định nghĩa khác nhau về làng xã. Nh-ng tr-ớc hết, làng xã phải là nơi đồng quê nhiều gia đình ở quy tụ thành khu đ-ợc gọi là xóm, các xóm phân biệt nhau bằng các luỹ tre xanh. Trên đ-ờng đi vào th-ờng có cổng xây hoặc tre, đến đêm tối có thể đóng lại đ-ợc, để phòng ngừa trộm c-ớp. Hai, ba, bốn hoặc có khi là năm, sáu xóm họp thành một thôn gọi là làng. Hai ba, bốn thôn họp thành xã. Danh từ “làng” nhiều khi đ-ợc dùng lẫn lộn với xã, với thôn: nhất xã, nhất thôn hoặc nhất xã, nhị- tam thôn. Làng là tiếng thuần túy Việt Nam, xã là một từ Hán cổ có nghĩa là cái nền để tế thần đất². Với số l-ợng c- dân sống ở các vùng nông thôn rất lớn, mọi công việc của nhà n-ớc, cũng nh-

¹ Xem, Vũ Đình Hoè. *Hồi ký Thanh Nghị*. Nxb Hà Nội, 1997 tr.318

² Xem, Nhất Thanh. *Làng xóm*. *Sử địa*, số 17-18, Nhà sách khai trí, tr.49.

địa phương về nguyên tắc đều được thực hiện ở địa phương, tức ở làng xã.

Việc dân quê sống, sinh hoạt thành làng xã có rất nhiều lý do. Một trong những lý do cơ bản theo một học giả n-ớc ngoài là:

“Trong một vùng rất nghèo, thời tiết thất th-ờng đến mức khắc nghiệt, thì tổ chức tập thể đóng vai trò trong việc hỗ trợ cho nông dân, giúp họ khỏi bị nghèo đói và bảo vệ họ tr-ớc những đòi hỏi của nhà n-ớc. Trong một thế giới nh- vậy, cá nhân nào tách rời tập thể làng xã sẽ phải đ-ang đầu với vô vàn rủi ro và nguy hiểm. Xã và làng quê tạo thành khuôn khổ xã hội cơ bản cho dân chúng ở nông thôn”³.

Với số dân 80% sống vùng nông thôn, nên vấn đề quản lý làng/ xã ở thời kỳ nào cũng là bức xúc. Có lẽ đây là đặc điểm t-ơng đối đặc thù của việc quản lý nhà n-ớc Việt Nam. Theo lịch sử phát triển của xã hội Việt Nam từ thời phong kiến đến thời Pháp thuộc, làng xã đều đ-ợc tồn tại một cách độc lập. Sinh hoạt của làng xã không chỉ ảnh h-ởng trong phạm vi của làng, mà còn có khả năng chi phối đến cả phạm vi quốc gia.

Sự chi phối có tính chất toàn diện này đã góp phần không nhỏ tạo nên những nét đặc thù của xã hội Việt nam, mà chúng tôi có thể gọi là một xã hội làng xã.

Xã hội làng xã là một xã hội đặc biệt của Việt Nam, đ-ợc hình thành và phát triển từ thời rất xa x-a. Nhà n-ớc trung -ơng muốn chi phối hoạt động của các thành viên trong xã phải thông qua bộ máy chức dịch của làng/xã. Về mặt pháp lý nếu chủ quyền quốc gia đ-ợc cấu thành bằng lập pháp, hành pháp, t- pháp, và bằng một hệ thống pháp

luật riêng để điều chỉnh hoạt động của các thiết chế nhà n-ớc và công dân trực thuộc, thì ở làng xã cũng có những thiết chế t-ơng tự: có cơ quan quyết định/lập pháp là Hội đồng kỳ mục, có cơ quan thi hành/hành pháp mà đứng đầu là lý tr-ởng, có cả cơ quan xét xử/t- pháp là tiên chỉ, thứ chỉ. Tổ chức và hoạt động của các thiết chế trên và của mọi thân dân trong làng đ-ợc điều chỉnh bằng các quy tắc riêng. Đó là lệ làng.

Xã hội làng xã Việt Nam là một phức hợp của nhiều tổ chức xã hội rất đa dạng: Các mối liên hệ trong làng có nghề nghiệp, tín ng-ỡng, tôn giáo, địa vực láng giềng, họ hàng, dòng tộc..., nh-ng mối liên kết họ hàng vẫn là bền vững nhất. Cộng đồng làng xã tr-ớc tiên là tập hợp của những dòng họ. Quá trình hình thành và phát triển của làng Việt Nam là sự chuyển đổi và phát triển từ liên kết họ gia đình tiến lên là liên kết họ hàng và các dòng họ với nhau. Chính vì sự liên kết dựa trên cơ sở dòng máu mà đã tạo ra các lệ làng có tính khu biệt; lệ của làng này khác với lệ của làng khác và cũng có nghĩa là lệ của dòng họ này khác với lệ của dòng họ khác. Điều này tạo nên tính “đóng” của xã hội làng xã.

Lệ làng là một yếu tố quan trọng đặc biệt khẳng định tính tự trị của làng xã Việt Nam tạo nên xã hội mà chúng tôi gọi là “xã hội làng xã Việt Nam”. Mọi sinh hoạt của ng-ời dân trong làng/xã đều do lệ làng quy định. Lệ làng nh- là một công cụ để hình thành nên một xã hội làng xã. Lệ làng bao gồm tất cả những quy định thành văn, lẫn bất thành văn do một làng đặt ra để điều chỉnh các quan hệ của các thành viên trong làng, cùng với các

³ Xem, Scott, James. *The Moral Economy of the Peasant - Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven/London: Yale University Press.

ứng xử với các quan chức nhà n-ớc cấp trên.

Lệ làng gồm có hai bộ phận cấu thành: h-ơng -ớc đ-ợc sự phê chuẩn của quan chức nhà n-ớc cấp trên và lệ làng không thành văn không đ-ợc sự phê chuẩn của cơ quan Nhà n-ớc cấp trên. Phần phê chuẩn là lệ làng hợp pháp, phần không đ-ợc phê chuẩn là bất hợp pháp. Lệ làng quy định nhiều vấn đề của làng từ nội vụ của làng đến sinh hoạt của các dân c- trong làng nh-: tổ chức hành chính của làng gồm tổ chức hoạt động của Hội đồng kỳ mục và Lý tr-ởng, thứ bậc trong Hội đồng kỳ mục, ấn định cách thức khao vọng của vị tân kỳ mục, cách thức phạt vạ đối với những hành vi làm th-ơng tổn đến phong hoá, tục lệ của làng; nhiều h-ơng -ớc quy định đời sống của nhân dân xã một cách khá tử mĩ về c-ới hỏi, ma chay, hội hè, đình đám...

Ngoài h-ơng -ớc trong làng còn có các lệ làng khác rất đa dạng nh- các lệ của họ tộc, của xóm ngõ, của ph-ờng hội với nhiều tên gọi khác nhau: khoán -ớc, khoán lệ, điều lệ, h-ơng lệ, tục lệ, giáp lệ. Các loại lệ làng này song song tồn tại với h-ơng -ớc, th-ờng ở dạng bất thành văn và bổ sung cho h-ơng -ớc và h-ơng -ớc không thay thế đ-ợc chúng.

Những lệ làng của làng này đôi khi khác hẳn với các làng khác, tạo nên nét đặc thù của làng xã Việt nam. Mặc dù Triều đình có những quy định ít nhiều liên quan đến việc hoạt động ở xã, nh-ng về nguyên tắc mọi ng-ời dân vẫn phải tuân theo những quy định trong h-ơng -ớc, lệ làng của mình. Ng-ời dân làng xã chỉ quen hoạt động theo lệ, mà không theo luật của triều đình. Không phải ngẫu nhiên mà trong kho tàng thành ngữ Việt nam lại có câu sau:

“Phép Vua thua lệ làng”

Đó là hệ quả của lệ làng. Sự ảnh hưởng của câu thành ngữ trên là rất lớn trong đời sống của mỗi dân n-ớc Việt. Truyền thống phép vua thua lệ làng tạo ra hàng loạt những mặt tích cực và tiêu cực trong tâm thức con ng-ời và xã hội Việt Nam trên con đ-ờng phát triển đất n-ớc hiện nay, ở mọi nơi, mọi chốn.

Tr-ớc hết có thể thấy truyền thống này làm cho ng-ời Việt Nam không có thói quen sống theo pháp luật. Ng-ời dân đ-ợc hình thành từ thuở xa x-a không quen với việc chấp hành pháp luật của trung -ơng (Nhà Vua). Hơn nữa, chính lệ làng với sự -u thế của nó đối với pháp luật của nhà n-ớc đã là một công cụ để bọn c-ờng hào, ác bá áp bức ng-ời nông dân ở nông thôn, tìm cách chống lại nhà n-ớc trung -ơng. Lệ làng tạo nên sự tự trị của làng xã, mà điều hành nền tự trị này chính là c-ờng hào, ác bá mặc sức đề đầu, cỡi cổ nông dân, vì nông dân phải phụ thuộc vào chúng, không có sự bảo trợ của chính quyền trung -ơng. Đây cũng là một trong những lý do thành công của cuộc Cách mạng tháng Tám.

“Phép vua thua lệ làng” chính là sản phẩm của bọn c-ờng hào, ác bá tạo ra, để dễ bề áp bức nông dân làng xã, đã tạo nên sự khép kín của làng. Chính sự khép kín này của làng đã tạo ra những tính cách tiêu cực của ng-ời dân Việt Nam. Sự khép kín của làng làm cho con ng-ời sống phụ thuộc vào cộng đồng, ý thức cá nhân không phát triển, do đó làm hạn chế khả năng của cá nhân; ng-ời Việt Nam có thái độ dựa dẫm, ỷ lại vào tập thể: cha chung không ai khóc, lấm sãi không ai đóng cửa chùa...Truyền thống đó cũng tạo ra óc bè phái, địa ph-ơng cục bộ, làng nào biết

làng ấy, chỉ quan tâm đến địa phương mình: trống làng nào, làng ấy đánh, thánh làng nào, làng ấy thờ; trâu ta ăn cỏ đồng ta; ta về ta tắm ao ta, dù trong dù đục ao nhà vẫn hơn. Từ óc cục bộ địa phương dẫn đến sự bao che giữa các thành viên trong làng. Sự biệt lập của các làng xã hình thành từ lệ làng cũng tạo nên thói cào bằng đố kỵ, không muốn ng-ời hơn ta: xấu đều hơn tốt lỗi, khôn độc không bằng ngốc đàn, chết một đồng còn hơn sống một ng-ời, sự thờ ơ với pháp luật và biết bao những tệ nạn, thói quen khác.

Bên cạnh những điểm tiêu cực trên, xã hội làng xã Việt Nam cũng có những điểm rất tốt đáng phải phát huy. Xã hội làng xã đã xây dựng lòng thương thân ái, giúp đỡ lẫn nhau trong cộng đồng dân để chống đỡ thiên tai và chống đỡ với cả nạn ngoại xâm. Có nhiều làng đã có ý thức phát triển thành những làng nghề, rất có ích cho việc phát triển của bản thân mỗi làng, góp phần cho sự phát triển chung của cả nước. Truyền thống này đã tạo nên sự tự trị của xã hội làng xã mà đỡ đi sự quản lý mang tính quan liêu của nhà nước cấp trên, nhất là nhà nước cấp trên không phải quá lo lắng đến việc quản lý các vùng nông thôn, và nhất là không phải mất một khoản ngân sách lớn phải chi cho những ng-ời làm công việc quản lý trong làng. Xã hội làng xã lại có ý nghĩa tạo lập tinh thần đoàn kết thương trợ, tình làng nghĩa xóm, tinh thần tập thể hoà đồng, tinh thần tự lực, tính cần cù, nếp sống tự cấp, tự túc của họ. Xã hội làng xã là một yếu tố ít nhiều góp phần hạn chế sự chuyên chế của triều đình trung ương, hạn chế sự can thiệp quá mức của nhà nước vào đời sống của dân nông thôn. Chính

“*phép vua thua lệ làng*” đã làm giảm bớt xu hướng chuyên chế của các vua trong nhà nước phong kiến Việt Nam⁴.

Đó cũng là biểu hiện sự thắng thế của xã hội làng xã đối với một xã hội thân dân, một nét đặc trưng căn bản của xã hội phong kiến Việt Nam.

Ngay từ khi mới đặt nền đô hộ tại nước ta, các nhà cầm quyền ng-ời Pháp đã chú trọng ngay đến việc tổ chức chính quyền cấp xã, và thấy tầm quan trọng của vấn đề quản trị làng xã này. Piere Pasquier, Toàn quyền Đông Dương nhận định:

*“Xã hội thành một khối, hoàn bị đến nỗi ng-ời ta không thể sửa đổi một điểm nhỏ nào ... Chúng ta không có ích lợi gì mà phá vỡ trực tiếp hoặc gián tiếp một cơ quan hiện là một lợi khí mà nhiệm vụ ta nên để nó nguyên vẹn và tôn trọng các hình thức của nó”*⁵.

Thực hiện chủ trương này về nguyên tắc, làng xã của thời kỳ Pháp thuộc vẫn giữ tính cách tự trị nh- cũ. Nh-ng vì lẽ ng-ời Pháp muốn quản lý làng xã một cách chặt chẽ hơn, nên đã tiến hành cuộc cải cách đ-ợc gọi là cải cách h-ợng chính. Hội đồng kỳ mục đ-ợc thay bằng Hội đồng tộc biểu. Hội đồng này bao gồm các đại diện đ-ợc các dòng họ trong làng xã bầu ra. Sở dĩ ng-ời Pháp muốn nh- vậy vì họ có cảm nhận rằng ng-ời Việt thường sống phần lớn ở những vùng nông thôn tập trung thành các cụm dân cư theo các lũy tre làng, theo dòng họ. Dòng họ mà đứng đầu các tộc trưởng có ảnh hưởng rất lớn đối với từng dân ở nông thôn. Hội đồng tộc biểu còn đ-ợc gọi là Hội đồng

⁴ Xem, Phan Đại Doãn: *Làng xã Việt Nam, một số vấn đề kinh tế, văn hoá, xã hội*. NXB Chính trị quốc gia 2001, tr 130 -140. Bài giảng lớp cao học luật khóa 1999 - 2002 của GS. Vũ Minh Giang, tại Khoa Luật Đại học quốc gia Hà nội.

⁵ Xem, *L'Annam d'autrefois*, 1907, p.63

h-ơng chính gọi tắt là H-ơng hội. Cũng theo thể lệ bầu cử H-ơng hội cử chánh, phó hội, th- ký, thủ quỹ. H-ơng hội họp mỗi năm 2 kỳ d-ới sự chủ trì của chánh hội. Các nghị quyết của H-ơng hội phải đ-ợc quá nửa số h-ơng hội tham dự đồng ý mới có giá trị thi hành.

Nh-ng chẳng đ-ợc bao lâu, ng-ời Pháp đã thấy rằng, Hội đồng tộc biểu hoạt động kém hơn Hội đồng kỳ hào. Bởi vì những ng-ời đại diện cho các dòng họ th-ờng không phải là những ng-ời có phẩm hàm, có bằng cấp nh- của Hội đồng kỳ hào. Không đ-ợc bao lâu, chính quyền thực dân lại phải quay dùng thiết chế cũ, tức là Hội đồng kỳ hào.

Nh- vậy, tính cách cổ truyền tự trị của thôn xã Việt Nam vẫn đ-ợc các nhà cầm quyền ng-ời Pháp duy trì. Nh-ng về ph-ơng diện pháp luật, ng-ời Pháp cũng muốn đ-a thêm một số những tiêu chuẩn của nền dân chủ ph-ơng Tây. Một trong những tiêu chuẩn đó là việc xác nhận t- cách pháp nhân cho xã làng. Theo quan điểm của luật hành chính cổ điển, thì dù có xác định hay không thì tr-ớc thời kỳ Pháp thuộc, tức là trong thời kỳ phong kiến làng xã Việt nam vẫn sẵn có một chất l-ợng nh- vậy. Lẽ đ-ơng nhiên chỉ khác hơn là một chất l-ợng đó không đ-ợc một văn bản nào của nhà n-ớc phong kiến quy định. Sự tồn tại của xã hội làng xã trong những thời kỳ xa x-a có những lý do, mà ng-ời ta th-ờng gọi là những cơ sở của chúng:

- Xã hội làng xã phải gắn liền với làng xã đ-ợc thiết lập dựa trên chế độ công điền, công thổ (đất của làng)⁶ mà không phải đất của Nhà Vua nh- các chế độ phong kiến ph-ơng Tây.

- Sự không tồn tại, hay là sự thiếu hụt các quy định pháp luật của nhà n-ớc phong kiến trung -ơng điều chỉnh các mối quan hệ xã hội trực tiếp giữa ng-ời dân trong làng xã, cũng nh- việc không trực tiếp quản lý đến tận ng-ời dân là một trong những môi tr-ờng nuôi d-ỡng cho xã hội làng xã phát triển.

Ch-a có một định nghĩa nào về xã hội làng xã Việt Nam truyền thống. Với những trăn trở b-ớc đầu, chúng tôi cho rằng đó là một xã hội đ-ợc hình thành ở các vùng nông thôn trong phạm vi sinh hoạt của làng/xã, mà mọi sinh hoạt của các thành viên trong đó do lệ làng, cùng những tập tục của làng kèm theo chi phối, mà không phải theo pháp luật của nhà n-ớc.

Sau Cách mạng Tháng Tám, nhất là sau 1954, cơ cấu tổ chức làng xã phong kiến bị bãi bỏ, h-ơng -ớc không còn cơ sở để tồn tại. Xã hội làng xã trong các làng dần dần đ-ợc cải tạo theo mô hình của chính quyền dân chủ nhân dân. Mọi quy định của lệ làng dần dần đ-ợc thay bằng quy định pháp luật của Nhà n-ớc. Về cơ bản tổ chức và hoạt động của chính quyền cấp cơ sở đ-ợc quy định bằng Hiến pháp và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Theo quy định của các đạo luật này, việc quản trị các công việc nhà n-ớc và cơ sở tại làng do Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đảm nhiệm. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà n-ớc ở địa ph-ơng. Thành viên của Hội đồng không phải nh- tr-ớc đây, đ-ợc thừa nhận một cách mặc nhiên nếu nh- hội đủ các tiêu chuẩn quy định trong h-ơng -ớc, mà phải do nhân dân địa ph-ơng bầu ra theo chế độ phổ thông đầu phiếu. Ủy ban nhân

⁶ Xem, Nguyễn Nh- Du: *Kể chuyện công điền một làng quê xa. Nghiên cứu Lập pháp, số 9/2003* và GS. Phan Đại Doãn, *Làng xã Việt Nam - một số vấn đề kinh tế- văn hóa- xã hội. NXB Chính trị quốc gia 2001, tr.130*

dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân. Đứng đầu Ủy ban nhân dân là Chủ tịch có trách nhiệm cũng gần nh- xã tr-ởng và lý tr-ởng tr-ớc đây có nhiệm vụ phải tổ chức thực hiện các quyết định của Hội đồng nhân dân, và cả các quyết định của các cơ quan nhà n-ớc cấp trên. Điểm khác ở đây là Chủ tịch Ủy ban nhân dân và các thành viên khác đều do Hội đồng nhân dân bầu ra chứ không phải trực tiếp bầu ra từ các cử tri là những dân đình trong xã. Hay nói một cách khác mọi hoạt động trong làng về nguyên tắc đều đ-ợc luật của quốc gia quy định.

Sau năm 1959 của phong trào Hợp tác hoá nông nghiệp, cơ sở vật chất cơ bản nhất của làng/xã là công điền, công thổ không còn, vì phải tập trung vào Hợp tác xã, rồi đ-ợc trở thành sở hữu toàn dân. Việc pháp luật của nhà n-ớc Việt Nam mới không chỉ điều chỉnh đến tận cơ sở - làng xã, mà còn cả đến các hoạt động của mỗi ng-ời dân theo tiêu chuẩn của pháp luật hiện đại cũng là nguyên nhân làm giảm đi những dấu hiệu hay những ảnh h-ởng của xã hội làng xã. Đây là một trong những thành công lớn của nhà n-ớc Việt Nam dân chủ cộng hoà, mà ngay cho đến bộ máy cai trị của thực dân, với mong muốn khai hoá văn minh cho xã hội Việt nam cũng không thể nào làm đ-ợc. Đồng thời cũng là nguyên nhân căn bản cho việc h-ơng -ớc mới không có sức sống bằng h-ơng -ớc cổ⁷.

Sự không tồn tại, hay nói một cách chính xác hơn là sự giảm sút các hiện t-ợng của xã hội làng xã ở vùng nông thôn sau Cách mạng tháng Tám cũng có những cơ sở hay còn gọi là nguyên nhân của nó. Thứ nhất là không tồn tại các công điền, công thổ; thứ hai, là

các quyền hạn, và nhất là nghĩa vụ của từng ng-ời dân đ-ợc pháp luật hay các chỉ thị của cấp trên triển khai đến tận ng-ời dân; và thứ ba, công cuộc thay đổi lệ làng là trong một trong những nội dung phản đế phản phong của Cách mạng tháng Tám.

Nh-ng điều đáng phải bàn là mặc dù những cơ sở vật chất của xã hội làng xã không còn, nh-ng tinh thần của nó vẫn còn tồn tại, có tác dụng điều chỉnh mọi hoạt động xã hội không những ở những vùng quê, mà còn cả ở những vùng thành thị và cả ngay trong tổ chức và hoạt động của những cơ quan nhà n-ớc, nơi mà tr-ớc đây về nguyên tắc luôn luôn phải có trách nhiệm chống lại, hay chí ít, cũng là kiểm chế sự phát triển của hiện t-ợng làng/xã.

2. Những biểu hiện của xã hội làng xã Việt Nam thời hiện đại

Thứ nhất, về quy phạm điều chỉnh hoạt động xã hội: không theo, hoặc vi phạm pháp luật hiện hành của Nhà n-ớc

Nh- phần trên đã phân tích xã hội làng xã truyền thống về cơ bản chỉ tồn tại chủ yếu ở các vùng nông thôn, nhà quê, có một chút ít ảnh h-ởng ra thành phố và các cơ quan trung -ơng, triều đình phong kiến. Xã hội làng xã thời hiện đại tồn tại ở khắp nơi, không chỉ ở các vùng thôn quê, mà ngay trong các cơ quan nhà n-ớc từ trung -ơng xuống tới các cấp địa ph-ơng, với lệ làng d-ới cả hình thức thành văn, lẫn bất thành văn. Hình thức thành văn là các tổ chức tự tiện đặt ra. Những quy chế riêng đ-ợc thủ tr-ởng ban hành, hoặc có những nơi lấy ý kiến của đại đa số các thành viên của tổ chức, cơ quan. Những văn bản quy phạm này th-ờng rất trùng với

⁷PGS,TS. Bùi Xuân Đức: *H-ơng -ớc mới và cũ một góc nhìn so sánh. Nghiên cứu Lập pháp, số 8/2003*

văn bản của cơ quan nhà n-ớc ban hành. Sự không trùng lặp đ-ợc thể hiện bằng sự thêm các quy định của các tổ chức, các cơ quan nhằm mục đích chi tiết hoá các quy phạm của nhà n-ớc. Tức là trong văn bản chi tiết này, các cơ quan, các tổ chức tự quy định thêm theo cách hiểu của mình. Sự thêm thắt này chỉ là một phía từ các cơ quan nhà n-ớc, các tổ chức cơ sở. Trong khi các quy định của nhà n-ớc đáng lý phải đ-ợc hiểu từ nhiều góc độ khác nhau, nhất là từ phía của ng-ời dân, chứ không thể giản đơn từ phía của chính cơ quan Nhà n-ớc.

Chẳng hạn Luật doanh nghiệp bỏ đi hàng loạt các giấy phép, để tăng quyền chủ động trong sản xuất kinh doanh cho các doanh nghiệp và những ng-ời muốn tham gia vào hoạt động kinh doanh, tăng sản phẩm cho xã hội. Nh-ng khi các cơ quan, ban, ngành của Nhà n-ớc tổ chức thực hiện Luật thì lại biến các loại giấy phép bị Luật bãi bỏ thành các loại giấy phép con. Chính việc đặt ra các quy chế nh- thể vô tình hay cố ý đã xâm phạm đến quyền của công dân. Những quy tắc thành văn hay bất thành văn ấy có thể đ-ợc gọi là lệ làng thời hiện đại.

Ở đây không nên có sự nhầm lẫn giữa việc đặt thêm ra các quy định để điều chỉnh quyền lợi và trách nhiệm đối với ng-ời dân của các cơ quan Nhà n-ớc, thực hiện các chức năng của nhà n-ớc, với chính nội quy, quy chế có tính chất nội bộ của cơ quan. Những quy định nội bộ này, về mặt nguyên tắc, nhằm mục đích hun đúc tinh thần làm việc, sự gắn bó mật thiết, để thực hiện nhiệm vụ chức năng của cơ quan, tổ chức, mà không đ-ợc h-ớng ra bên ngoài để điều chỉnh các quyền lợi, cũng nh- trách nhiệm của các thành viên

khác không nằm trong thành phần của cơ quan tổ chức. Sự h-ớng ra bên ngoài thì kiểu gì cũng chứa đựng sự vi phạm pháp luật của nhà n-ớc và xâm hại đến quyền lợi không của ng-ời này thì cũng là của ng-ời kia trong xã hội.

Chính việc đặt ra các quy định riêng trong các cơ quan nhà n-ớc đã dẫn đến chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật, làm cho các quy định pháp luật không có khả năng đi vào cuộc sống một cách đa dạng, với ph-ơng châm dành nhiều quyền lợi cho phía ng-ời dân, mà ng-ợc lại đi đến chỗ thu hẹp các quyền lợi của họ. Chính vì vậy, các quy định do các cơ quan nhà n-ớc đặt ra để cụ thể hoá các quy định của các cơ quan nhà n-ớc cấp trên có rất nhiều quy định cần phải bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung. Sự đặt ra các quy định riêng của các cơ quan nhà n-ớc chứng tỏ một thái độ không tôn trọng pháp luật, không muốn xử lý công việc theo pháp luật, mà theo các quy định của riêng mình. Điều này dẫn đến một thực trạng là nhiều bộ, ngành ban hành những quy định trái pháp luật. Trong số 7059 văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ và các Bộ ban hành đ-ợc rà soát, có 2014 văn bản hết hiệu lực cần bãi bỏ, 1107 văn bản cần bổ sung sửa đổi. Trong số 54806 văn bản của cấp tỉnh ban hành có 9985 văn bản hết hiệu lực cần bãi bỏ và 1276 văn bản cần đ-ợc bổ sung, sửa đổi⁸. Thử hỏi trong số những quy phạm pháp luật nói trên có bao nhiêu quy phạm đã xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân mà đáng lẽ họ phải đ-ợc h-ớng theo tiêu chí của nhà n-ớc của dân, do dân, vì dân. Các quy phạm đó đã làm tổn thất bao nhiêu tiền của của nhà n-ớc và của nhân dân. Đó là một

⁸ Học viện hành chính quốc gia. Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, H, 2000, tr98.

trong những biểu hiện quan trọng của xã hội làng xã.

Việc ban hành các văn bản pháp quy của các cơ quan quản lý nhà nước nhất là ở cấp trung ương như Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng có thể chấp nhận được vì một trong những chức năng của các cơ quan đó là có thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật (pháp quy) để tổ chức việc thực thi các văn bản pháp luật của Quốc hội. Nhưng việc ban hành các văn bản này ở những cơ quan không phải trung ương nhất là cấp cơ sở và cấp địa phương lại càng là tối kỵ. Điều nghịch lý ở đây là, nếu như trước kia hàng loạt truyền thống muốn có được hiệu lực thực thi trên thực tế của đời sống cộng đồng làng xã, thì bắt buộc phải có sự phê chuẩn của quan chức nhà nước cấp trên, thì ngược lại những quy định thành văn của các tổ chức các cơ quan Nhà nước hiện nay hầu như không có sự đồng ý phê chuẩn của cơ quan nhà nước cấp trên, hoặc chẳng chỉ là sự đồng ý miệng của các tổ chức, cơ quan nhà nước cấp trên. Thực tế đã chứng minh sự bảo kê của nhiều cơ quan Nhà nước cho các tổ chức, cho các cơ sở thi hành những quy định như vậy. Sự đồng ý miệng – không thành văn, càng nói lên tính chất làng xã của văn bản nói trên.

Ngoài các quy định thành văn, còn nhiều loại “lệ làng” bất thành văn rất đa dạng đã và đang được hình thành. Những “lệ làng” không thành văn này “lơ” đi những quy định của pháp luật. Lệ làng bất thành văn xuất hiện khi người ta không có thói quen giải quyết công việc theo pháp luật, mà có thái độ ỉ lại chờ sự chỉ đạo của cấp trên; hoặc đến khi giải quyết công việc lại xuất hiện những thói quen như nhận “phong bao”, “phong bì”, sự quen biết, hay nói như các nhà triết học Trung Quốc cổ đại là “thân thân”. Không thành văn nhưng đã

trở thành một tục lệ rất phổ biến hiện nay, nhiều cơ quan chỉ nhận vào làm việc con, em cán bộ của chính cơ quan. Trong nhiều trường hợp đã thành lệ, con được thế chân bố/mẹ, khi bố/mẹ được giải quyết chế độ hưu, chẳng khác nào như chế độ “tập ấm” của chế độ phong kiến xưa kia. Không ít người được nhận vào các cơ quan nhà nước trước khi có những bằng cấp, tiêu chuẩn đòi hỏi, để rồi sau đó lại được cử đi học các lớp đào tạo tại chức ngắn hạn, để hợp thức hóa các chức danh, mà họ đang phải đảm nhiệm. Sự tuyển chọn như vậy vô tình hay cố ý đã chiếm chỗ của những người được đào tạo chính quy, có bằng cấp hẳn hoi, mà không thể nào tìm công việc...

Những hình thức như vậy vô tình, hay cố ý nhiều khi đã vi phạm đến quyền lợi của công dân khác. Nếu chúng ta làm một cuộc điều tra xã hội, thì không ít các cơ quan Nhà nước có hiện tượng như trên.

Thứ hai, thói quen và nếp sống của người dân vẫn còn phản ánh, hoặc ch-a từ bỏ được các hiện tượng cố hủ của xã hội làng/xã truyền thống

Những tính chất của xã hội làng xã truyền thống còn ảnh hưởng rất lớn đến tâm thức con người và xã hội Việt Nam hiện đại. Dưới hình thức này hay hình thức khác, ở mức độ này hay mức độ khác, từ trung ương xuống địa phương đều thấy có những dấu ấn ảnh hưởng của lệ làng truyền thống: không có thói quen tôn trọng pháp luật; sự hạn chế khả năng phát triển của cá nhân; thái độ dựa dẫm, ỷ lại; óc bè phái, địa phương cục bộ; sự đố kỵ, sự bao che nội bộ; sự lợi dụng....

Bản thân người dân khi giải quyết các công việc của mình, cho dù là quyền lợi được pháp luật quy định đi chăng nữa, thì họ vẫn

phải tìm đến chỗ thân quen. Về phía các công chức nhà n-ớc, khi giải quyết các công việc thuộc trách nhiệm đáng lý ra phải làm, không làm thì phải lĩnh trách nhiệm kỷ luật, thậm chí là phải mất việc, nh-ng vẫn tìm cách những nhiều, hạch sách, vòi vĩnh, hoặc ìm đi không giải quyết các quyền lợi cũng ng-ời dân theo quy định của pháp luật... Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đang là một câu chuyện nóng bỏng hiện nay. Nhiều giấy chứng nhận đã đ-ợc cấp từ những năm 2001 đến nay vẫn ch-a thể đến tay ng-ời dân, vì cán bộ địa chính còn giữ lại để vòi vĩnh ng-ời dân.

Nếu nh- xã hội làng xã truyền thống là môi trường của c-ờng hào, ác bá ở địa ph-ơng nông thôn, mà các nhà sử học đều cho rằng, “*phép vua thua lệ làng*” chỉ là sản phẩm của c-ờng hào - vốn là các chức dịch làng/xã lũng đoan, bày đặt các quy định bất thành văn không đúng với tinh thần pháp luật, để phục vụ những m-u đồ t- lợi cá nhân, hay để khống chế, ức hiếp nông dân⁹, thì ngày nay với sự hiện diện của xã hội làng xã cũng không thể tránh khỏi những bệnh dịch đó kèm theo. Khi ng-ời dân vốn dĩ là ngay thẳng muốn giải quyết bất cứ vấn đề gì, kể cả quyền lợi đáng lý ra đ-ợc h-ởng một cách mặc nhiên, lẫn cả những trách nhiệm, mà theo quy định của pháp luật còn tranh chấp ch-a chắc đã phải gánh vác vẫn phải lo chạy vạy, lo lót phong bao, phong bì cho các công chức có trách nhiệm phải giải quyết các công việc đó. Còn những kẻ phải gánh vác nghĩa vụ theo quy định của pháp luật thì lại là lẽ đ-ơng nhiên phải tìm cách chạy vạy, lo lót để thoát tội. Nói nh- vậy điều này không có nghĩa mọi quan chức đều có tính cách nh-

vậy. Không ít ng-ời trong số họ vẫn có l-ơng tâm, vẫn miễn cán đảm trách các công việc thuộc chức vụ của mình một cách vô t-. Nh-ng phải sống trong một môi trường nh- vậy, thì cũng khó mà thoát khỏi sự ảnh hưởng. Một khi đã có đầu óc lợi dụng, thì kiểu gì họ cũng tìm cách để ăn đ-ợc kể cả của ng-ời ngay thẳng, lẫn của cả kẻ gian tà. Chuyện mua quan bán t-ớc thời x-a nhiều khi đ-ợc lệ làng cho phép, mặc dù thời hiện đại không đ-ợc luật pháp quy định, xong trên thực tế vẫn xảy ra. Mọi thứ đều có giá cả, mỗi chức vụ là bao nhiêu. Chỉ có cái khác là ngày x-a của xã hội làng xã truyền thống thì có thể mua bán công khai, còn ngày nay thì lại ở dạng bí mật, giá chợ đen, phi pháp luật.

Xã hội làng xã truyền thống tạo ra tâm lý dựa dẫm, ỷ lại không phát huy đ-ợc sự sáng tạo của cá nhân. “*Xã hội làng/xã*” hiện đại không phải là không gây những tác động t-ơng tự. Trong hoạt động công vụ của đội ngũ, cán bộ công chức hiện nay, tâm lý xin phép và chỉ hành động theo mệnh lệnh đã làm cho nhiều cấp hành chính bị động, lúng túng tr-ớc những vấn đề phát sinh trong cuộc sống hàng ngày. Thói quen dựa dẫm kiểu này để đảm bảo an toàn cho cá nhân đã bóp chết sự sáng tạo, năng động, nhất là cuộc sống sôi động trong nền kinh tế thị trường¹⁰. Một trong những biểu hiện của chúng là không dám đấu tranh, không dám bảo vệ lẽ phải, với tinh thần “*hoà cả làng, dĩ hoà vi quý*”, tr-ớc những kẻ xấu lợi dụng “*ăn vạ nh-kiểu Chí phèo*” của làng Vũ Đại trong truyện ngắn nổi tiếng của nhà văn Nam Cao, và sự ăn vạ này nhiều khi cũng đ-ợc việc, các quan chức giải quyết công việc theo kiểu của Ba Kiến miễn sao không ảnh hưởng đến địa

⁹ TS. Bùi Xuân Đỉnh. *H-ơng -ớc và pháp luật. Trong Luật tục và phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia, H.2000 tr.895.*

vị, l-ơng lậu của mình đang là những bệnh dịch có tính chất xã hội. Tình trạng không biết phải, trái thế nào, cứ ở đâu có chuyện kiện cáo, thì bị cấp trên quy cho là hiện t-ợng mất đoàn kết, mất điểm thi đua. Để khắc phục chuyện này không ít cơ quan, tổ chức tìm mọi cách giấu diếm hiện t-ợng nội bộ..

Vì vậy cứ mỗi một lần đề bạt, cất nhắc, hay làm một gì đó cao hơn thì lại có chuyện xì xào không thế này, thì cũng thế nọ. Cũng chỉ cần thế thôi cũng đủ cho sự đề bạt, sự cất nhắc đành phải dừng lại.

Xã hội làng xã truyền thống là sự bao che, khép kín ở các làng. Xã hội làng xã thời hiện đại cũng có những biểu hiện t-ợng tự. Nhiều vi phạm pháp luật trong các cơ quan nhà n-ớc đáng lý ra phải đ-ợc đ-a ra giải quyết ở cơ quan tài phán thì lại theo “lệ làng” bất thành văn giữ lại để xử lý nội bộ. Những dự án, những chính sách quy hoạch đất về nguyên tắc trong mọi tr-ờng hợp nhất định phải đ-ợc công bố trong nhân dân, nh-ng một số cơ quan hữu quan đã “*khép kín*” vì những lợi ích của những cá nhân, hay là tự tiện thay đổi quy hoạch đã công bố tr-ớc khi động chạm đến quyền lợi của mình, và ng-ời thân. Không biết bao nhiêu ng-ời đã trở thành một tỷ phú một cách dễ dàng khi họ chạy đ-ợc các dự án từ đất nông nghiệp chuyển sang đất đô thị¹¹.

“Một ng-ời làm quan cả họ đ-ợc nhờ”, ng-ời ta tìm cách nâng đỡ quê h-ơng của thủ tr-ởng, rồi vị thủ tr-ởng đó cũng lo lắng cho sự phát triển của quê h-ơng mình nh-: cố gắng bằng nhiều cách nâng đỡ ng-ời cùng quê, chỉ nhằm đề bạt cho những ng-ời cùng

quê; những ng-ời cùng quê đến nhận đồng h-ơng không quê nội, thì cũng cố gắng là quê ngoại để dễ bề tiến thân. Mà một khi thủ tr-ởng không giúp đỡ ng-ời cùng quê, thì cũng đành phải mang tiếng, rằng là không giúp đỡ. Anh, em, họ hàng, con cái của Thủ tr-ởng đều đ-ợc coi trọng ở mọi ph-ơng diện. Không ít ng-ời đã phải mắc tội mượn danh là con cái Thủ tr-ởng để đi lừa đảo ng-ời khác. Cũng không hiếm ng-ời giải quyết công việc không cần trực tiếp mà chỉ cần gián tiếp qua vợ, con, ng-ời thân của Thủ t-ởng.

Điều ng-ợc lại ở đây là nhiều ng-ời không những đ-ợc sự đặc ân này của xã hội làng xã, mà có còn không hiếm tr-ờng hợp bị mắc oan: nhiều ng-ời tốt, nhiều ng-ời có khả năng không thể đ-ợc cất nhắc, đề bạt vì họ mắc phải nạn cùng quê, hay là bạn thân với Thủ tr-ởng (viết hoa).

Có lẽ cũng chỉ dừng lại ở sự kể lể đôi điều có tính chất phác hoạ vậy thôi. Chứ còn, chuyện làng xã ở Việt Nam, xứ ta chỗ nào mà chả có. Chuyện này, thuộc loại chuyện dài nhiều tập: Biết rồi, khổ lắm, nói mãi.

Cho đến nay xã hội Việt Nam chúng ta dù ít, dù nhiều vẫn còn xoay quanh cái trục làng /xã và tạo ra một cái xã hội không chính thức, vì xã hội này không có trong quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, mà ng-ời viết bài này tạm gọi là xã hội làng xã thời hiện đại. Mọi sinh hoạt, mọi hành vi của các thành viên trong xã hội đều tuân thủ theo các quy định của lệ làng thời hiện đại, không tuân thủ theo các quy định của pháp luật hiện hành của nhà n-ớc.

¹⁰ Học viện hành chính quốc gia. Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, H, 2000, tr100.

¹¹ Xem, Trần Ngọc Hùng: Đất đai phải đ-ợc Nhà n-ớc quản lý và điều tiết. Thời báo Kinh tế Việt nam , số 167 , 18/10/2003

Một xã hội làng xã nêu trên không thể là một yếu tố cấu thành của một nhà n-ớc pháp quyền. Vì nhà n-ớc pháp quyền phải có một xã hội công dân. Trong đó công dân là chủ thể của xã hội, nhà n-ớc phải phục tùng lợi ích của công dân mà không phải là ngược lại. Khi nói đến công dân là nói đến những con người có sở hữu riêng, có các quyền cá nhân, quyền tự nhiên của mình, chủ động cho việc phát triển tài năng cũng như đức hạnh, chủ động tham gia các giao kết dân sự để làm giàu và phát triển cá nhân và tự chịu trách nhiệm cá nhân về các hành vi của mình trước xã hội. Ngược lại, phía nhà n-ớc, được sinh ra do nhu cầu phải phục vụ các lợi ích chung, phải chịu trách nhiệm trước công dân, dù làm ra pháp luật như thế nào cũng phải tuân thủ pháp luật. Xã hội công dân được dùng đối lập với xã hội Nhà n-ớc, trong đó nhà n-ớc là chủ thể, công dân chỉ biết phục tùng.

Muốn xây dựng một xã hội công dân theo đúng tinh thần của nhà n-ớc pháp quyền nêu trên thì, phải tiến tới dần dần gạt bỏ những yếu tố, tàn dư của xã hội làng xã. Sự khác nhau căn bản ở đây là, nếu như ở xã hội làng xã, cá nhân không được khẳng định, mà phụ thuộc vào làng/ xã thân thuộc, thì ở xã hội công dân cá nhân lại được có điều kiện khẳng định, và có điều kiện cho sự phát triển hơn.

Sự gạt bỏ một xã hội không phải là một chuyện dễ, ngày một, ngày hai, mà phải trải nhiều thập kỷ, với một cuộc cách mạng xã hội lâu dài. Xây dựng nhà n-ớc pháp quyền là một chủ trương đúng, sẽ dần dần khắc phục được ảnh hưởng của xã hội này ra khỏi cuộc sống của người dân. Những biểu hiện của xã hội công dân sẽ dần dần thay thế các biểu hiện của xã hội làng xã. Nếu như ở phương Tây lấy xã hội công dân thay cho xã hội thần

dân, thì ở chúng ta lại là khác hơn, phải lấy xã hội công dân thay dần cho xã hội làng xã. Vì vậy, cách đi và các phương hướng tiếp cận trong việc xây dựng nhà n-ớc pháp quyền là phải khác nhau.

Trước hết chúng ta phải lấy pháp luật làm cơ sở cho mọi hoạt động của các thành viên trong xã hội, kể cả ở thành thị lẫn nông thôn, kể cả trong các cơ quan nhà n-ớc lẫn các tổ chức xã hội, chứ không phải khơi dậy một tinh thần phương - ớc như xưa kia, tự đặt ra các quy định điều chỉnh của riêng mình, mà vi phạm đến quyền lợi của công dân và phải tuyên phạt khắc khe những kẻ lợi dụng quyền lực nhà n-ớc thuộc tay mình, mà mưu lợi cho bản thân, cũng như thân thuộc, gây sự phiền hà sách nhiễu người dân.

Đồng thời, đối với người dân, phải tuyên truyền, giáo dục để họ cũng sống theo pháp luật theo sự sáng tạo của riêng mình, không phải ngồi chờ đến sự ban ơn của các công chức nhà n-ớc, biết đòi và biết bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình trước các cơ quan Nhà n-ớc.

Và điều cuối cùng muốn nói với các độc giả rằng, người viết những dòng này - tác giả của nó cũng không thể thoát khỏi ảnh hưởng của biểu hiện nói trên của xã hội làng xã thời hiện đại, vì thế giả của nó cũng chẳng thể nào khác hơn là cũng phải sống trong một xã hội như vậy./.

** PGS. TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

Trao đổi về điều chỉnh địa giới hành chính

ĐIỀU CHỈNH ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH: X-a và nay

NGUYỄN NH- DU - MINH ĐỨC*

Lý do “đổi mới” chung chung không đủ minh chứng cho lý do những đợt sửa đổi địa giới hành chính thiếu căn cứ tổng thể. Bài viết điểm lại lý do những lần điều chỉnh địa giới hành chính cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ong thuộc thẩm quyền của Quốc hội, từ sau khi thống nhất đất n-ớc đến nay

I. Điều chỉnh địa giới hành chính từ sau giải phóng miền Nam

Từ sau Cách mạng tháng Tám cho đến gần đây, Nhà n-ớc ta đã nhiều lần điều chỉnh địa giới hành chính các tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ong. Hệ thống các cấp chính quyền địa ph-ơng cũng đã có vài lần thay đổi nh- bỏ kỳ, bỏ tổng, lập khu, liên khu rồi bỏ khu.

Đợt điều chỉnh thứ nhất:- giảm từ 72 xuống 40 đầu mỗi đơn vị hành chính: Sau năm 1975, cả n-ớc có 72 đơn vị hành chính tỉnh, thành, khu trong đó miền Bắc có 28 tỉnh, thành phố, đặc khu và miền Nam có 44 tỉnh, thành phố. Tháng 12/1975, tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khoá V đã quyết định điều chỉnh từ 72 xuống 38 đơn vị. Sau đó, thành lập thêm hai đơn vị hành chính cấp tỉnh¹, thành lập thêm đặc khu hành chính Vũng Tàu-Côn

Hộp 1: Từ 40 đầu mỗi, chia tách thành 61

Quốc hội khoá VIII đã quyết định chia 12 tỉnh thành 25 tỉnh mới và Quốc hội khoá IX đã quyết định chia 8 tỉnh thành 16 tỉnh mới, nâng tổng số đơn vị hành chính cấp tỉnh trong cả n-ớc lên 61 cho đến tr-ớc kỳ họp thứ t-, Khoá XI, tháng 11 năm 2003.

Quốc hội khoá VIII - Từ 40 chia tách thành 53 đơn vị đầu mỗi cấp tỉnh trong 2 năm r-ời

- Tại kỳ họp thứ 5 tháng 6/1989, chia ba tỉnh thành bảy tỉnh mới nâng tổng số đầu mỗi cấp tỉnh lên 44 (Tỉnh Nghĩa Bình chia thành hai tỉnh Quảng Ngãi, Bình Định; Tỉnh Phú Khánh chia thành hai tỉnh Phú Yên, Khánh Hoà; Tỉnh Bình Trị Thiên chia thành ba tỉnh Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế).

- Hai năm sau, tại kỳ họp thứ 9 tháng 8 - 1991, chia 5 tỉnh thành 10 tỉnh, thành lập thêm một tỉnh mới, nâng tổng số đầu mỗi cấp tỉnh lên 49 (Tỉnh Nghệ Tĩnh chia thành Nghệ An và Hà Tĩnh; Tỉnh Hoàng Liên Sơn chia thành Lào Cai và Yên Bái; Tỉnh Hà Tuyên chia thành Hà Giang và Tuyên Quang; Tỉnh Gia Lai - Kontum chia thành Gia Lai và Kon tum; Tỉnh Hà Sơn Bình chia thành Hoà Bình và Hà Tây; Thành lập tỉnh Bà rịa - Vũng Tàu gồm đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo và ba huyện của tỉnh Đồng Nai). Cũng tại kỳ họp này, địa giới thủ đô Hà Nội đ-ợc điều chỉnh nhỏ lại với việc chuyển một huyện về tỉnh Vĩnh Phú, chuyển thị xã Sơn Tây và 5 huyện về tỉnh Hà Tây.

- Tại kỳ họp thứ 10 tháng 12/1991, chia 4 tỉnh thành 8 tỉnh mới, nâng tổng số đầu mỗi cấp tỉnh lên 53 (Tỉnh Thuận Hải chia thành hai tỉnh Ninh Thuận, Bình Thuận; Tỉnh Hậu Giang chia thành hai tỉnh Cần Thơ, Sóc Trăng; Tỉnh Cửu Long chia thành hai tỉnh Vĩnh Long, Trà Vinh; Tỉnh Hà Nam Ninh chia thành hai tỉnh Nam Hà, Ninh Bình).

Quốc hội khoá IX: Từ 53 chia tách thành 61 đơn vị cấp tỉnh

- Năm năm sau, tại kỳ họp thứ 10 tháng 11 - 1996, Quốc hội khoá IX tiếp tục xem xét và quyết định chia 8 tỉnh thành 16 tỉnh mới, nâng số đầu mỗi cấp tỉnh lên 61 (Tỉnh Minh Hải tách thành hai tỉnh Cà Mau, Bạc Liêu; Tỉnh Hà Bắc tách thành hai tỉnh Bắc Ninh, Bắc Giang; Tỉnh Bắc Thái tách thành hai tỉnh Thái Nguyên, Bắc Kạn; Tỉnh Sông Bé tách thành hai tỉnh Bình D-ơng, Bình Ph-ớc; Tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng tách thành Thành phố Đà Nẵng và Tỉnh Quảng Nam; Tỉnh Nam Hà tách thành hai tỉnh Nam Định và Hà Nam; Tỉnh Hải H-ng tách thành hai tỉnh Hải D-ơng, H-ng Yên; và chia tỉnh Vĩnh Phú thành hai tỉnh Vĩnh Phúc, Phú Thọ)

đảo². Đến thời điểm ấy, cả n-ớc có 40 đơn vị tỉnh, thành phố và đặc khu trực thuộc trung -ơng. Sự điều chỉnh địa giới này tồn tại trong m-ời năm.

Đợt điều chỉnh thứ hai- tách tỉnh, thành lập 61 đơn vị hành chính cấp tỉnh: Từ năm 1989 trong bảy năm r-ời trong thời kỳ đổi mới, có bốn lần chia tách tiếp theo, nâng lại số đơn vị hành chính đầu mỗi cấp tỉnh lên 61 (xem Hộp 1). Sự khác biệt của hai đợt điều chỉnh là ở quy mô. Đợt điều chỉnh thứ nhất ở quy mô nhập tỉnh toàn quốc tạo ra mô hình tỉnh quy mô lớn, mang nhiều tính chất áp đặt, duy ý chí. Đợt điều chỉnh thứ hai làm từng b-ớc, vừa làm vừa chuẩn bị và rút kinh nghiệm. Tuy nhiên, cho đến nay, vẫn ch-a có kế hoạch tổng thể về địa giới hành chính quốc gia mà vẫn phụ thuộc vào đề xuất từng lần của Chính phủ.

II. Quan điểm của Chính phủ trong các lần điều chỉnh

Nhìn vào dữ liệu thực tế và lịch sử, có thể thấy sự hình thành địa giới cấp tỉnh hiện nay chủ yếu dựa vào sự phân chia đơn vị hành chính từ thời vua Minh Mệnh nhà Nguyễn, qua thời Pháp thuộc đến các giai đoạn cách mạng sau này.

Đợt điều chỉnh thứ nhất- Nhập tỉnh đồng loạt: từ cuối năm 1975, Chính phủ đề nghị nhập tỉnh đồng loạt trên cơ sở các căn cứ dựa trên chiến lược quy hoạch theo quy mô lớn, h-ớng tới “cơ cấu kinh tế công-nông nghiệp” cấp tỉnh t-ơng đối hoàn chỉnh và cấp huyện là “pháo đài kinh tế”. Quan điểm này nặng về yếu tố “mô hình” đại quản lý, trong lúc còn thiếu năng quản lý, mang chất “chủ quan” và h-ớng tới tự cung tự cấp, tự lực. Điều kiện đặc thù địa lý, lịch sử tự nhiên bị bỏ qua. Tờ trình của Chính phủ lý giải việc nhập tỉnh đồng loạt sau năm 1975 nh- sau:

“[nhằm]...xây dựng các tỉnh thành những đơn vị kinh tế, kế hoạch có khả năng giải quyết đến mức cao nhất, những yêu cầu đẩy mạnh sản xuất, tổ chức đời sống vật chất, văn hoá của nhân dân, về củng cố quốc phòng, tr-

an; tỉnh có địa giới khớp với quy hoạch phân vùng kinh tế, có cơ cấu kinh tế công nghiệp và nông nghiệp hỗ trợ lẫn nhau, có dân số khoảng trên d-ôi 1 hoặc 2 triệu...” và “chủ trương xây dựng mỗi huyện thành một đơn vị kinh tế nông - công nghiệp, xây dựng địa ph-ơng thành một cơ cấu kinh tế t-ơng đối hoàn chỉnh”³.

Trên quan điểm này, địa giới thủ đô Hà Nội và một số thành phố khác đ-ợc mở rộng bao gồm nhiều huyện nông thôn vốn thuộc các tỉnh lân cận.

Đợt điều chỉnh lần thứ hai, rút kinh nghiệm và chia tách: Cũng trong tờ trình tại kỳ họp thứ 9 Quốc hội Khoá VIII, để lý giải việc tách tỉnh, Chính phủ đã đề cập đến những yếu tố đã bị lãng quên trong lần nhập tỉnh đồng loạt, ví dụ yếu tố “năng lực quản lý”, “điều kiện giao thông liên lạc”, “yếu tố thế mạnh truyền thống và lịch sử” để đề nghị chia tách lại nh- sau:

“... một số tỉnh, sau khi sát nhập, do địa bàn quá rộng, trình độ quản lý của cán bộ còn yếu, điều kiện giao thông liên lạc không thuận lợi, ph-ơng tiện vật chất kỹ thuật thiếu thốn, dẫn đến sự chỉ đạo của tỉnh không sát các huyện, không sát cơ sở, không sát với dân, ... không phát huy đ-ợc thế mạnh, tiềm năng, truyền thống và lịch sử của địa ph-ơng...”⁴.

Yếu tố “lịch sử” và “địa lý tự nhiên”, yếu tố “kế thừa” cũng đ-ợc Chính phủ nhắc tới nh- một sự thừa nhận sự duy ý chí của đợt điều chỉnh lần thứ nhất: “... phải biết kế thừa những yếu tố hợp lý của sự phân chia các đơn vị hành chính tr-ớc đây đã đ-ợc hình thành trong những điều kiện lịch sử... và trên cơ sở địa lý tự nhiên của đất n-ớc”⁵.

Yếu tố “chiến lược tổ chức nền hành chính quốc gia” đã đ-ợc chính phủ đặt ra theo h-ớng bảo đảm quản lý tập trung thống nhất của chính phủ và tránh cục bộ địa ph-ơng. Vào thời gian này, quan điểm giao quyền tự chủ địa ph-ơng ch-a đ-ợc thừa nhận rộng rãi nh- hiện nay. Nh-ng yếu tố “thuận lợi cho dân” cũng đã đ-ợc đặt ra. Tầm chiến lược hành chính quốc gia đ-ợc Hội đồng Bộ tr-ởng

¹ Quốc hội khoá VI, Kỳ họp thứ 4, tháng 12 - 1978 chia tỉnh Cao Lạng thành hai tỉnh Cao Bằng và Lạng Sơn.

² Quốc hội Khoá VI, Kỳ họp thứ 5, tháng 5 - 1979.

³ Tờ trình của Hội đồng Bộ tr-ởng tại kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá VIII.

⁴ Tờ trình của HĐBT, đã dẫn

⁵ Tờ trình HĐBT Kỳ họp 9, QH khoá VIII, đã dẫn

lý giải khi chia tách tỉnh nh- sau:

“...mục tiêu của việc điều chỉnh địa giới hành chính cấp tỉnh là ...cốt để cơ quan nhà n-ớc quản lý đ-ợc tốt, sát dân và phục vụ tốt nhân dân, ...thực hiện sự quản lý tập trung thống nhất của Chính phủ trung -ơng, ... tránh t- t-ởng cục bộ, địa ph-ơng”⁶.

Bên cạnh các yếu tố trên đây, Chính phủ cũng thừa nhận rằng: điều chỉnh địa giới hành chính cấp tỉnh không là giải pháp cuối cùng, mà còn phải xây dựng chính quyền cơ sở (cấp xã) vững mạnh, tinh giản cấp huyện và không hình thành bộ máy và biên chế:

“dù hoàn cảnh nào, cũng phải xây dựng cấp tỉnh và cấp xã thật mạnh.... Cấp huyện vẫn có vai trò quan trọng (nhất là ở miền núi) nh-ng chức năng chủ yếu là h-ớng dẫn, đôn đốc, kiểm tra cơ sở, tổ chức bộ máy và biên chế phải đơn giản đi nhiều so với hiện nay”⁷.

Kiểm điểm lại các đợt chia tỉnh từ năm 1989 đến nay, Chính phủ ch-a có tổng kết nh-ng nhìn chung đã đánh giá chủ tr-ơng chia tách đạt quy mô hợp lý, thể hiện qua tốc độ tăng tr-ởng kinh tế nhanh và bền vững ở một số tỉnh, tỉnh thuần nhất t-ơng đối về tự nhiên, xã hội, tâm lý, truyền thống và lịch sử, phù hợp với trình độ quản lý của cán bộ; việc hình thành các trung tâm chính trị, kinh tế, văn hoá, khoa học, kỹ thuật ở địa ph-ơng⁸. Cũng theo kiểm điểm của Chính phủ tại Quốc hội, thì những khiếm khuyết bao gồm sự mất ổn định ban đầu do di chuyển và tổ chức lại, gặp khó khăn về ngân sách, việc sắp xếp cán bộ có nơi còn làm ch-a tốt, gây mất đoàn kết⁹.

Tóm lại, trong lần điều chỉnh thứ hai, Chính phủ đã nhìn thấy sự cần thiết của một kế hoạch tổng thể nhằm định hình một nền hành chính gần dân và tăng c-ờng năng lực quản lý từ cơ sở, bớt đi tính duy ý chí ban đầu.

III. Quan điểm của Quốc hội trong các lần điều chỉnh

Không quyết định điều chỉnh nếu không có kế hoạch tổng thể: Quốc hội nhìn nhận vấn đề

điều chỉnh địa giới hành chính là vấn đề quan trọng và đã thành lập **ủy ban thẩm tra ph-ơng án điều chỉnh địa giới hành chính** tại kỳ họp thứ 9, QH khoá VIII do Chủ tịch QH Lê Quang Đạo làm Chủ nhiệm. Báo cáo của ủy ban này đã nhấn mạnh sự cần thiết phải có một ph-ơng án toàn diện, đồng bộ, tránh tùy tiện: “ủy ban chúng tôi nhận thấy ...điều quan trọng là phải có đầy đủ căn cứ, phải có một ph-ơng án toàn diện, đầy đủ mới giải quyết đ-ợc”, và “phải đ-ợc giải quyết đồng bộ phù hợp với chiến l-ợc phát triển kinh tế - xã hội trong thời gian sắp tới”¹⁰. Hãy xem sự phê phán sau đây của Quốc hội về hệ quả thiếu căn cứ của đợt điều chỉnh thứ nhất:

“...do việc nhập tỉnh ch-a đ-ợc nghiên cứu toàn diện, còn thiếu căn cứ khoa học, nên nhiều tỉnh, nhất là một số tỉnh miền núi sau khi hợp nhất, có quy mô khá rộng, địa hình phức tạp, giao thông đi lại khó khăn, thông tin liên lạc ch-a phát triển, trình độ cán bộ còn hạn chế, nên ngày càng bộc lộ những nh-ợc điểm... tỉnh không sát huyện và cơ sở...”¹¹.

Trong đợt chia 3 tỉnh miền Trung năm 1989, chính Hội đồng Bộ tr-ởng cũng tự nhận thấy “ch-a nghiên cứu kỹ vấn đề địa giới hành chính, ch-a có quy hoạch chung về cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã”. Chính vì vậy mà tại Kỳ họp thứ bảy năm 1990, Quốc hội khoá VIII đã ra Nghị quyết giữ nguyên địa giới hành chính lúc đó và “giao cho Hội đồng Nhà n-ớc và Hội đồng Bộ tr-ởng nghiên cứu chuẩn bị ph-ơng án... để trình Quốc hội xem xét và quyết định vào thời gian thích hợp”.

Về nội dung ph-ơng án tổng thể, ủy ban thẩm tra ph-ơng án điều chỉnh địa giới hành chính của Quốc hội cho rằng ph-ơng án này “...phải xem xét cả vấn đề cấp huyện và cơ sở, mặc dù việc điều chỉnh địa giới quy mô cấp huyện và xã là thuộc quyền hạn của Hội đồng Bộ tr-ởng, nh-ng nó có liên quan đến việc điều chỉnh địa giới tỉnh và thành phố”¹². Quan điểm này còn đ-ợc ghi nhận tại các

⁶ Đã dẫn

⁷ Đã dẫn

⁸ Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ m-ới, QH khoá IX, cuối năm 1996.

⁹ Đã dẫn, chú thích 8

¹⁰ Nghị quyết của QH khoá VIII tại Kỳ họp thứ bảy tháng 6 năm 1990.

¹¹ Báo cáo của Ủy ban thẩm tra ph-ơng án phân vạch địa giới hành chính tại Kỳ họp thứ 9, QH khoá VIII.

¹² Báo cáo của Ủy ban thẩm tra ph-ơng án phân vạch địa giới... đã dẫn.

ngị quyết về phân vạch địa giới trong các Khoá VIII và IX. Yêu cầu trên đây khá đồng điệu với yêu cầu của Quốc hội đối với việc trình dự thảo văn bản d-ới luật khi Chính phủ trình các dự luật, vì để ra đ-ợc quyết định cuối cùng, nhà làm luật luôn phải đòi hỏi cao hơn, cụ thể hơn từ cơ quan đề xuất chính sách.

Quan điểm tiết kiệm, ổn định và hiệu quả:

Mỗi một quyết định của Quốc hội đều chứa đựng trong đó những yêu cầu bố trí ngân sách. Việc điều chỉnh địa giới hành chính lại càng kéo theo những khoản chi thêm vào trụ sở, bộ máy, biên chế, tài sản công. Quốc hội đã yêu cầu trong nghị quyết điều chỉnh địa giới: “*giao Hội đồng Bộ tr-ởng chỉ đạo thực hiện Nghị quyết này theo tinh thần tiết kiệm, không tăng biên chế, không để thất thoát tài sản xã hội chủ nghĩa; nhanh chóng ổn định tổ chức và phát triển sản xuất...*”¹³. Tuy nhiên trong nghị trình ch-a thấy Quốc hội bàn về dự toán ngân sách

chỉ cho điều chỉnh địa giới hành chính, tr-ớc khi thông qua quyết định điều chỉnh¹⁴. Điều t-ơng tự nh- thể cũng ch-a thành lệ khi Quốc hội cân nhắc ban hành các luật và chính sách mới. Trong các buổi thảo luận về phân vạch địa giới tại Kỳ họp thứ t- cuối năm 2003, các đại biểu Quốc hội quan tâm nhiều đến yếu tố tiết kiệm và hiệu quả trong sắp xếp lại tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền các tỉnh mới, vấn đề tiết kiệm và quản lý tài sản công sau chia tách và yêu cầu ổn định đời sống nhân dân. Tuy nhiên đây mới chỉ là những ý muốn chính trị mà ch-a đ-ợc yêu cầu l-ợng hoá, nh- vậy tất giám sát gặp nhiều khó khăn trong đánh giá có thực tiết kiệm hay không, chính sách mới có đáng đồng tiền hay không? Thực tế cho thấy các khoản chi ngân sách do phân định địa giới không chỉ dừng ở một năm ngân sách, không cố định ở những khoản chi nhất định, mà đều có thể là những “lý do hợp lý” để xin thêm hoặc vận dụng chi từ ngân sách, hợp thức hoá việc tăng, phình bộ máy (Xem hộp 2). Trong nghị trình quyết định chính sách còn thiếu vắng những đề án khả thi để thực hiện một chính sách mới, hoặc mới chỉ là những đề án định h-ớng không cụ thể hoặc xa thực tế theo kiểu “đặt giá rẻ”, để rồi phải giải quyết tình huống, phải xin-cho, trợ cấp, thông cảm...

Hộp 2: Chi phí điều chỉnh địa giới hành chính
 “...Nhà n-ớc đã phải chi cho việc chia tỉnh và xây dựng tỉnh lỵ mới số tiền không nhỏ: tính đến tháng 3/1992 ngân sách Nhà n-ớc và các bộ (ch-a kể các cơ quan quản lý theo ngành dọc nh- Quốc phòng, Nội vụ, Ngân hàng...) các uỷ ban nhân dân địa ph-ơng đã chi 57 tỷ 796 triệu, ch-a kể số tiền do các sở, các ban ở tỉnh phải tự lo để chi vào việc di chuyển cơ quan và tạo chỗ làm việc, chỗ ăn ở cho cán bộ nhân viên. Đây mới là chi phí ban đầu, còn việc xây dựng các tỉnh lỵ mới đòi hỏi phải đầu t- rất nhiều tỷ đồng nữa trong một số năm”¹⁵.

Về bộ máy và biên chế, trong khi Nhà n-ớc chủ tr-ơng... giảm biên chế 20% năm 1991 và năm 1992, thì các tỉnh mới đều tăng bộ máy và biên chế ngoài dự kiến tr-ớc khi chia. Mỗi tỉnh mới đều lập ra từ 20 đến 22 Sở, Ban, nh- vậy 13 tỉnh mới đã có thêm 260 sở, ban. Bộ máy tăng dẫn đến biên chế cũng tăng. Hàng nghìn cán bộ nhân viên vì khó khăn gia đình xin ở lại tỉnh cũ, do đó tỉnh mới thiếu ng-ời lại phải tuyển dụng thêm. Ví dụ: biên chế của hai tỉnh Nghệ An, Hà Tĩnh sau khi chia tăng gần m-ời nghìn ng-ời so với tr-ớc đây¹⁶.

(Trích từ Báo cáo của Hội đồng Bộ tr-ởng tại kỳ họp thứ 11. QH khoá VIII, tháng 3 năm 1992)

Thay lời kết: Thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định phân vạch địa giới các tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng đã đ-ợc quy định trong Hiến pháp, tuy nhiên cũng giống nh- thẩm quyền ban hành luật đòi hỏi một quy trình thủ tục nh- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thì đối với vấn đề trên đây và đối với những chính sách t-ơng tự hệ trọng tới đời sống chính trị, xã hội và kinh tế cũng phải có một thủ tục nghị trình xứng tầm của vấn đề; trong đó, đề án phải cụ thể và trên mọi khía cạnh. Đó chính là tính tổng thể của vấn đề mà Quốc hội khoá VIII đã yêu cầu khi xem xét ph-ơng án phân vạch địa giới của Chính phủ./.

¹³ Nghị quyết của QH khoá VIII tại kỳ họp thứ chín.
¹⁴ Liên quan tới thẩm quyền bố trí ngân sách của QH trong mọi quyết định của mình, xem thêm Nguyễn Chí Dũng về quy trình ngân sách trong bài: “Giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả sử dụng ngân sách”, Tạp chí NCLP số 8, năm 2003, tr.24
¹⁵ Báo cáo của Hội đồng Bộ tr-ởng tại kỳ họp thứ 11, QH khoá VIII, tháng 3 năm 1992.
¹⁶ Báo cáo của Hội đồng Bộ tr-ởng tại kỳ họp thứ 11, QH khoá VIII, đã dẫn.

ĐI TÌM TRIẾT LÝ CỦA LUẬT PHÁ SẢN

PHẠM Duy NGHĨA*

Tại kỳ họp thứ t-, Quốc hội thảo luận cho ý kiến b-ớc một về Luật Phá sản (sửa đổi). Phòng Th-ơng mại và Công nghiệp Việt Nam ngày 20/11/2003 cũng tổ chức một cuộc Hội thảo lấy ý kiến các chuyên gia và hiệp hội, doanh nghiệp về dự án luật này. NCLP xin giới thiệu bài viết của Phạm Duy nghĩa về các vấn đề:

- 1. Ph-ơng cách truyền thống giải quyết tình trạng mất khả năng thanh toán ở n-ớc ta**
- 2. Triết lý của luật phá sản ph-ơng Tây**
- 3. Tiếp nhận pháp luật phá sản ph-ơng Tây vào Việt Nam**
- 4. Vì sao Luật phá sản doanh nghiệp 1993 ít đ-ợc dùng?**
- 5. Một số góp ý cho Dự thảo Luật phá sản (sửa đổi).**

1. Ph-ơng cách truyền thống giải quyết tình trạng mất khả năng thanh toán ở n-ớc ta

Đặt vấn đề: Hiếm thấy một đạo luật nào tốn tiền biên soạn mà ít đ-ợc dùng trong thực tế nh- Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993. Từ gần 10 năm nay, tổng số đơn nại đến toà án yêu cầu phá sản doanh nghiệp (PSDN) trên toàn quốc chỉ đếm đ-ợc trên đầu ngón tay¹. Đối chiếu với tình trạng nợ đọng phổ biến của doanh nghiệp nhà n-ớc và sự bùng

nổ của hàng chục vạn doanh nghiệp dân doanh mỗi năm - trong đó vô số doanh nghiệp làm ăn yếu kém hoặc vỡ nợ lạng lẽ rút lui dần khỏi thị tr-ờng, sự vắng bóng của một trật tự pháp luật dàn xếp quyền lợi của chủ nợ và doanh nghiệp mắc nợ đang đặt ra nhiều vấn đề cần có lời giải đáp.

Bài viết d-ới đây nghiên cứu hiện t-ợng phá sản trong bối cảnh văn hoá, chính trị, kinh tế và các thiết chế xã hội Việt Nam. Bắt đầu bằng việc tìm hiểu ph-ơng cách giải

¹ Tại TP HCM, tổng số đơn yêu cầu PSDN trong giai đoạn 1993-2001 là 11, trong số đó chỉ có 3 doanh nghiệp đ-ợc tuyên bố phá sản, Nguồn: Vnexpress, Thứ hai, 19/11/2001, 10:17.

quyết hiện t-ợng phá sản trong truyền thống của ng-ời Việt, nghiên cứu sự hình thành và mục đích của pháp luật phá sản ph-ơng Tây, quá trình du nhập chúng vào n-ớc ta, từng b-ớc nhận diện các nguyên nhân làm cho Luật PSDN 1993 trở thành một đạo luật kém hiệu lực thực tế, và bình luận đôi điều về xu h-ớng sửa đổi đạo luật này.

Khái niệm phá sản: Trong tiếng Việt, vỡ nợ, khánh tận, mất khả năng thanh toán hay phá sản đ-ợc dùng để chỉ tình trạng không trả đ-ợc nợ. Ph-ơng cách giải quyết vỡ nợ gắn liền với quan niệm sống và cách hành xử của Việt tộc về may rủi, sa cơ lỡ vận và cùng đ-ờng không trả đ-ợc nợ. Bởi vậy, khi các đạo luật phá sản theo mô hình ph-ơng Tây khi du nhập vào n-ớc ta (cũng nh- các n-ớc ph-ơng Đông nh- Nhật Bản, Trung Quốc, Mông Cổ, hoặc các n-ớc đang chuyển đổi nh- Tiệp, Hungari), chúng đều không mang lại hiệu quả nh- ở nơi nguyên xứ². Không riêng Việt Nam, luật phá sản đều ít đ-ợc dùng ở các n-ớc này - số vụ phá sản ở c-ờng quốc kinh tế Nhật Bản không thể so sánh đ-ợc với hơn một triệu vụ phá sản cá nhân và 38.000 vụ phá sản công ty diễn ra hàng năm ở Mỹ.

Đảm bảo trả nợ trong cổ luật: Các đạo luật cổ Việt Nam còn l-u lại đến ngày nay dự liệu nhiều điều khoản bắt ng-ời kết -ớc phải thi hành cam kết, ấn định hình phạt đối với ng-ời vi phạm. Thông th-ờng những điều khoản này liên quan đến mua bán ruộng đất

hay cho vay - những khế -ớc thông dụng nhất trong xã hội nông nghiệp thời đó³. Đặc biệt, trong các khế -ớc vay nợ, cổ luật Việt Nam dự liệu các biện pháp bảo đảm và xử lý tình trạng khi ng-ời mắc nợ không trả đ-ợc gốc và lãi. Về đại thể, có bốn ph-ơng cách cơ bản sau đây: (i) trả thay- bảo lãnh, (ii) điển cố - cầm cố tài sản và nhân công, (iii) con phải trả nợ thay cho cha mẹ và (iv) bắt nợ.

Bảo lãnh: Theo Điều 590 Bộ luật Hồng Đức, nếu ng-ời mắc nợ bỏ trốn, thì ng-ời *bảo chủ* phải trả tiền nợ gốc. Nh-ng nếu trong khế -ớc định rõ phải trả thay cho đồng bạn, thì ng-ời *bảo chủ* phải trả nh- ng-ời mắc nợ (cả gốc và lãi); trái luật thì phải phạt 80 tr-ợng. Quy định này cho thấy quan niệm về bảo lãnh không xa lạ trong cổ luật Việt Nam: một ng-ời thứ ba cam kết trả nợ thay thế cho ng-ời mắc nợ, nếu ng-ời này không trả đ-ợc nợ. Phạm vi trả nợ thay (gốc hoặc gốc và lãi) phụ thuộc vào nội dung khế -ớc. Sau cùng, điều 590 còn quy định “*nếu kẻ mắc nợ có con, thì đ-ợc đòi ở con*”. Nh- vậy, các con đ-ợc pháp luật ấn định có nghĩa vụ trả nợ cho cha mẹ, ngay cả lúc cha mẹ còn sống hoặc trong tr-ờng hợp thừa kế - một tình trạng bảo lãnh pháp định.

Cầm cố đồ vật, cầm cố nhân công: Cầm cố các động sản và ruộng đất để vay nợ diễn ra phổ biến trong xã hội nông nghiệp Việt Nam. Việc cầm cố đồ dùng th-ờng bằng thoả thuận miệng, ng-ợc lại khế -ớc điển cố

² Ron W Harmer, *Bankruptcy in the global village*, 1997, 23 *Brooklyn J Int'l Law* 139, Michael Kim, *When nonuse is useful: Bankruptcy law in post communist Central and Eastern Europe*, Dec 1996 65 *Fordham L Rev.* 1043.

³ Xem các điều 356, 383, 384, 588, 589 Bộ Luật Hồng Đức 1460. Mắc nợ quá hạn không trả, thì phải tội tr-ợng tùy theo việc nặng nhẹ, Điều 588, Bộ luật Hồng Đức.

ruộng đất th-ờng bằng văn bản. Theo Vũ Văn Mẫu, có thể khái quát 3 hình thức cầm cố ruộng đất nh- sau: (i) thế ruộng đất để vay một khoản tiền nhỏ, đáo hạn chủ nợ hoàn lại ruộng đất sau khi đã tính toán bù trừ hoa lợi do chủ nợ thu hoạch và số nợ gốc và lãi, ng-ời vay không phải chuộc lại ruộng đất, (ii) thế ruộng đất để vay một khoản tiền t-ơng đ-ơng với giá trị tài sản đó, đáo hạn ng-ời vay phải chuộc lại ruộng đất bằng số tiền đã vay, (iii) thế ruộng đất để vay tiền, đáo hạn nếu ng-ời vay không có tiền chuộc, thì phải cam kết bán ruộng đất cho chủ nợ⁴.

Ngoài cầm cố đồ vật và ruộng đất, ng-ời vay có thể bảo đảm trả nợ bằng lao động- bản thân ng-ời vay, hoặc vợ, con... đi ở đợ, ở tại nhà chủ nợ để làm trả nợ. Giá nhân công và thời hạn làm trả nợ th-ờng do các bên tự thoả thuận, hoặc pháp luật ấn định trong những tr-ờng hợp cụ thể. Ng-ời ở đợ không đ-ợc bỏ trốn, trái luật phải trả tiền phạt theo mức ấn định và bắt giao hoàn lại cho chủ⁵. Thân phận của ng-ời ở đợ không thể sung s-ớng, nh-ng cổ pháp đối xử với họ khác biệt với nô tỳ. Gia chủ có thể thích chửi vào trán nô tỳ, song không đ-ợc thích chửi vào mặt ng-ời ở đợ, trái luật phải tội l-u và đền bù tiền tẩy chửi và tiền phạt cho gia đình nạn nhân. Ngoài ra gia chủ không đ-ợc đối xử tàn tệ với ng-ời ở đợ, nếu đánh ng-ời bị th-ơng hoặc chết thì bị xử tội⁶. Đối chiếu với thân phận hoàn toàn mất tự do của ng-ời nô lệ, đ-ợc xem nh- đồ vật của chủ sở hữu trong các xã hội ph-ơng Tây và nô lệ da đen trong xã hội

Mỹ cho đến thời cận đại, có thể thấy ng-ời ở đợ trong xã hội Việt Nam truyền thống là một ng-ời làm công để trả nợ thay trong quan hệ khế -ớc với chủ nợ.

“Phụ trái tử hoàn”: *Cha mẹ mắc nợ con phải trả*: Trong xã hội Ph-ơng Đông gia đình là nền tảng của khế -ớc và nghĩa vụ, đ-ợc đại diện bởi gia tr-ởng. Quyền và nghĩa vụ của gia đình đ-ợc truyền tiếp cho thế hệ sau, bởi thế cha mẹ mắc nợ thì các con phải trả. Lệ này d-ờng nh- xuất hiện rất lâu tr-ớc khi luật thành văn ra đời ở n-ớc ta, áp dụng ngay cả khi cha mẹ còn sống cũng nh- đã chết. Nh- đã trích dẫn Điều 590 Bộ luật Hồng Đức, nếu ng-ời vay có con, thì chủ nợ có quyền đòi thanh toán ở con. So với những xã hội dựa trên chủ nghĩa cá nhân ph-ơng Tây, việc trả nợ thay cho cha mẹ là một dấu hiệu riêng biệt của ng-ời Việt Nam. Cho đến ngày nay lệ này vẫn đ-ợc chấp nhận một cách tự nhiên, mặc dù dân luật hiện đại không quy định con có nghĩa vụ liên đới chịu trách nhiệm trả nợ thay cho cha mẹ.

Bắt nợ: Trong hai bộ luật cổ Hồng Đức và Gia Long đều có những quy định ít nhiều liên quan đến việc bắt đồ đạc, của cải và thân nhân của ng-ời mắc nợ - dân gian quen gọi là bắt nợ. Về nguyên tắc, từ khi có xã hội văn minh, nguyên tắc tự xử bị hạn chế, bởi vậy chủ nợ không đ-ợc tự tiện chiếm đoạt tài sản của con nợ để trừ vào các khoản nợ. “Ng-ời đòi nợ không th-a quan mà bắt đồ đạc của ng-ời mắc nợ, quá số tiền trong văn tự thì

⁴ Vũ Văn Mẫu, *Cổ luật Việt Nam l-ợc khảo*, Sài gòn, 1970, tr. 71-73.

⁵ Xem điều 656 Bộ Luật Hồng Đức, điều 283 Bộ Luật Gia Long.

⁶ Xem điều 365, 480, 490 Bộ Luật Hồng Đức, điều 283 Bộ Luật Gia Long, Vũ Văn Mẫu, *sđd*, [1970] tr. 83-84.

*phải phạt 80 tr-ợng*⁷. Chủ nợ cũng không đ-ợc tự tiện bắt vợ, con của ng-ời vay để trừ nợ, trái luật, sẽ phải phạt 100 tr-ợng; nếu chủ nợ ép lấy và thông dâm, phải tội giảo, ng-ời bị bắt đ-ợc trả lại cho thân nhân con nợ và số tiền nợ sẽ không đ-ợc đòi nữa⁸. Không rõ hiệu lực của những điều cấm này trong thực tiễn ra sao, song hai bộ luật nhà Lê và Nguyễn đều không quy định c-ợng quyết cấm bắt nợ một cách tuyệt đối: bởi lẽ nếu chủ nợ đã bắt đồ đạc, thì pháp luật chỉ buộc họ hoàn lại cho ng-ời mắc nợ những tài sản d- sau khi bù trừ nợ. Nh- vậy, một cách gián tiếp, việc chiếm đoạt tài sản để trừ nợ đ-ợc nhà làm luật dung túng trong một chừng mực nhất định.

Bắt giữ con nợ để c-ợng bách trả nợ:

Khác với Bộ luật Gia Long và luật pháp ph-ợng Tây, Bộ luật Hồng Đức [1460] không có quy định nào cho phép chủ nợ bắt giữ con nợ để c-ợng bách trả nợ. Vì quan Việt Nam không thể xử án mà không dẫn chiếu điều luật, có thể dự đoán luật pháp đời Lê không thừa nhận quyền bắt giữ con nợ của chủ nợ, góp phần bênh vực thân phận các con nợ trong quan hệ với chủ nợ. Ng-ợc lại, theo luật Gia Long, chủ nợ có thể cầm tù ng-ời mắc nợ để c-ợng bách trả nợ: (i) nếu số nợ d-ới 30 lạng bạc, sau khi bị giam giữ quá 1 năm, nếu quả thực mất khả năng thanh toán, con nợ sẽ không bị đòi nợ nữa và bị đánh tr-ợng tùy theo số nợ, (ii) nếu số nợ v-ợt quá 30 lạng bạc, quá hạn giam giữ 1 năm, vụ việc đ-ợc tâu lên nhà vua để tùy vua chung quyết⁹.

Thanh toán tài sản: Một quy định gắn gũi với pháp luật phá sản ngày nay có thể tìm thấy trong Điều 592 Bộ Luật Hồng Đức [1460], theo đó nếu ng-ời mắc nợ “là quan từ cứu phẩm trở lên, mắc nợ nhiều quá mà không có đủ tài sản trả hết tất cả các chủ nợ, đ-ợc quyền tâu xin thanh toán tài sản, chia cho các chủ nợ tùy theo số nợ nhiều hay ít... Ng-ời mắc nợ không đ-ợc giấu diếm tài sản, trái luật bị phạt 80 tr-ợng. Chủ nợ nào tìm đ-ợc tài sản giấu đ-ợc phép xin lấy đủ số nợ”. D-ờng nh- ng-ời làm luật đã có ý thức về khối tài sản của ng-ời mắc nợ- (sản nghiệp) và một trình tự đơn sơ để thu hồi và phân chia số tài sản này theo một trật tự nhất định cho các chủ nợ. Điều đáng l-u ý là quy định này chỉ đ-ợc áp dụng cho ng-ời có quan t-ớc từ cứu phẩm trở nên, không áp dụng cho dân th-ờng.

Tiểu kết: Trong một xã hội nông nghiệp, các khế -ớc mua bán, vay nợ suy cho cùng đều liên quan đến ruộng đất. Dù các ph-ợng cách bảo đảm thực hiện khế -ớc đã đ-ợc dự liệu phong phú, song khi việc mất khả năng thanh toán xảy ra, chủ nợ có thể: (i) đòi nợ ở con của ng-ời mắc nợ hoặc ng-ời bảo lãnh - nếu có, (ii) yêu cầu ng-ời mắc nợ hoặc thân nhân của họ ở đợ để làm công trả nợ, (iii) bắt giữ đồ đạc hoặc giam giữ con nợ để c-ợng bách trả nợ tùy theo sự dung túng của luật pháp từng thời kỳ. Một trình tự thanh toán tài sản có những nét t-ợng đồng với pháp luật phá sản ngày nay đã xuất hiện trong Bộ luật Hồng Đức năm 1460, tuy nhiên quy chế này chỉ đ-ợc áp dụng hạn chế đối với một số quan lại.

⁷ Xem điều 591 Bộ Luật Hồng Đức, điều 134 Bộ Luật Gia Long.

⁸ Vũ Văn Mẫu, sđd, [1970], tr. 66-67.

⁹ Điều 23 Bộ Luật Gia Long.

2. Triết lý của luật phá sản Ph-ơng Tây

Cesio bonorum: Thanh toán tài sản theo luật La Mã: Vỡ nợ là một hiện tượng cho đến ngày nay vẫn còn gây cảm giác vừa đáng thương, vừa đáng ghét, hổ thẹn và sợ hãi. Tình cảm này có nguồn gốc từ cách nhìn nhận của xã hội đối với những con nợ khánh kiệt, một thái độ tuy đã thay đổi rất đáng kể trong lịch sử ph-ơng Tây. Từ khi La Mã trở thành đế quốc, một thị trường thống nhất trải rộng từ London tới Constantinople (Istanbul ngày nay) đã hình thành. Lệ bảm xác con nợ thành nhiều mảnh rồi đem chia cho các chủ nợ đã dần được thay thế bởi một luật văn minh hơn. Tài sản của con nợ được thu tóm và phân chia theo một trật tự nhất định - một trình tự thanh toán tài sản - pháp đã ra đời (cesio bonorum). Đôi khi sản nghiệp của người mắc nợ bị thu tóm và thanh lý (distractio bonorum), đôi khi người mắc nợ và các chủ nợ thoả hiệp cách thu hồi nợ (remisio dilatio) - mầm mống của tái tổ chức và giải thể công-đing bực đã xuất hiện từ đó¹⁰.

Banca rotta: Sau khi nền thương mại của người La Mã sụp đổ, thủ tục thanh toán tài sản bị lãng quên cùng với một hệ thống pháp luật vốn đã hoàn chỉnh và phát triển. Người vỡ nợ bị tổng giam và đối xử như tội phạm - một hiện tượng còn kéo dài nhiều thập kỷ và chỉ bắt đầu chấm dứt trong thế kỷ 19 theo pháp luật Anh Mỹ. Từ thế kỷ thứ X, nền kinh tế thương mại tái xuất hiện, thương nhân là những người đầu tiên áp dụng lại trình tự

thanh toán khi vỡ nợ của người La Mã. Nếu vỡ nợ, thương nhân bị mất chỗ bán hàng trên chợ, tài sản bị thu và phân chia cho chủ nợ tự nguyện - cesio bonorum. Banca rotta: hình ảnh quây hàng của thương nhân bị thu mất thời Trung Cổ đã trở thành nguồn gốc của chữ phá sản trong nhiều ngôn ngữ ph-ơng Tây (bankrotte, bankruptcy). Mặc dù luật lệ của thương nhân hoặc được thu nạp từng phần vào thông luật Anh, hoặc được pháp điển hoá trong Bộ luật thương mại Pháp 1807 - bộ luật của những người hàng xóm, trình tự phá sản - là luật riêng giữa các thương nhân thời Trung Cổ, trong một thời gian dài, đã không có ảnh hưởng đáng kể đến thói quen xem vỡ nợ như tội phạm ở các nước Ph-ơng Tây. So với sự khắc nghiệt của hình phạt đối với người vỡ nợ ở ph-ơng Tây thời kỳ này, t- duy phân chia tài sản trong Điều 592 Bộ luật Hồng Đức năm 1460 của nhà làm luật thời Lê lập lánh nhiều điểm tiến bộ và nhân đạo hơn hẳn.

Tù bắt giam tới xoá nợ: Cho đến đầu thế kỷ XX, vỡ nợ vẫn được pháp luật nhiều nước Âu Mỹ xem như một dạng tội phạm, có thể bị trừng phạt từ tù giam cho tới tử hình. Theo Buchbinder, vào những năm 1820 ở nhiều bang của nước Mỹ, 3 trong số 5 tội phạm bị bắt giam vì tội vỡ nợ¹¹. Chủ nợ có thể bắt giữ người mắc nợ vì hai lý do: (i) để công-đing bách người mắc nợ xuất hiện trước tòa án, (ii) để công-đing bách trả nợ. Luật phá sản kế tiếp nhau ra đời từ Tây Ban Nha, Pháp, Đức cho tới Anh

¹⁰ W.W Buckland, *Textbook of Roman Law* (3rd ed., 1963) pp 642-645.

¹¹ Buchbinder, *A Practical Guide to Bankruptcy*, Little, Brown and Company, Boston [1990], tr. 8.

quốc, song mục đích tr-ớc hết của chúng là bảo vệ lợi ích của chủ nợ và trừng phạt ng-ời vỡ nợ. Từ đạo luật Anne năm 1705 của n-ớc Anh, một t- duy mới manh nha xuất hiện: thay vì trừng phạt, pháp luật n-ớc Anh tuyên bố xoá nợ cho con nợ trung thực d-ới những điều kiện nhất định. Sau khi đã giao nộp sản nghiệp và hoàn tất thủ tục thanh toán, con nợ đ-ợc tuyên bố xoá mọi khoản nợ và có thể bắt đầu một sự nghiệp mới. Từ thủ tục phá sản chỉ dành riêng cho th-ơng nhân, pháp luật mở rộng đối t-ợng áp dụng thủ tục phá sản cho mọi cá nhân. Cho đến khi các công ty và thuyết về pháp nhân xuất hiện, luật phá sản cũng đ-ợc áp dụng cho công ty và những pháp nhân khác. Do lịch sử phát triển đặc thù đó, ở Anh và Mỹ ng-ời ta vẫn duy trì các quy định về phá sản cá nhân (hoặc ng-ời tiêu dùng) riêng biệt với phá sản công ty, trong khi ở nhiều n-ớc châu Âu pháp luật về phá sản về cơ bản vẫn chỉ áp dụng cho th-ơng nhân. Đối với phá sản cá nhân, pháp luật ngày càng mang tính nhân đạo, nhấn mạnh sự xoá nợ và tạo cơ hội lập thân mới cho ng-ời vỡ nợ hoặc định rõ các nguồn thu và tài sản không bị thu gom để thanh toán cho chủ nợ.

Từ phân chia tài sản tới tái tổ chức kinh doanh: Phá sản không chỉ bao gồm trình tự thu hồi tài sản và thanh toán theo một thứ tự nhất định cho các chủ nợ (phát mại tài sản). Ngay từ cổ luật La Mã, thủ tục phá sản còn một khía cạnh thứ hai đáng l-u ý: tạo cơ hội cho ng-ời mắc nợ và chủ nợ thoả thuận, tái tổ

chức kinh doanh và lập một kế hoạch trả nợ phù hợp. Kế hoạch đó trở nên bắt buộc đối với mọi chủ nợ và ng-ời mắc nợ, đ-ợc giám sát thực hiện bởi toà án và tạo cơ hội cho các chủ nợ thu hồi đ-ợc một phần hợp lý các khoản nợ của mình. Ngày nay, đối với các doanh nghiệp thua lỗ, luật phá sản không đồng nghĩa với giải thể doanh nghiệp và phát mại sản nghiệp của ng-ời mắc nợ, mà còn trở thành một *công cụ tái tổ chức* kinh doanh. Sau khi thủ tục phá sản bắt đầu, mọi khoản nợ đều đ-ợc ngừng trả, tạo cho ng-ời mắc nợ cơ hội ổn định tình hình tài chính, cắt giảm nguồn chi. Chủ nợ dùng ảnh h-ởng của mình để thay đổi ng-ời quản trị sản nghiệp, tác động tới kế hoạch kinh doanh và trả nợ- bắt đầu một quá trình tái phân bố và sử dụng nguồn lực một cách hợp lý hơn.

3. Tiếp nhận pháp luật phá sản Ph-ơng Tây vào Việt Nam

Du nhập pháp luật phá sản thời thuộc

Pháp: Sau năm 1864 ng-ời Pháp áp dụng Bộ luật th-ơng mại (BLTM) Pháp vào nh-ợng địa Nam Kỳ; và bắt chấp quy chế tự quản giả hiệu của xứ bảo hộ, sau Hoà -ớc Giáp Thân 1884 đạo luật này đ-ợc áp dụng cho cả Bắc Kỳ; sau 1892 vào tất cả các toà án Pháp tại Trung Kỳ¹². Về lý thuyết, BLTM Pháp chỉ chính thức hết hiệu lực ở miền Nam sau ngày 20/12/1972 khi chính quyền Việt Nam Cộng hoà ban hành Luật th-ơng mại thay thế tình trạng th-ơng luật phiên toái tr-ớc đó¹³. Là một phần của th-ơng luật Pháp, pháp luật về

¹² Xem các Sắc lệnh ngày 25/07/1864 áp dụng BLTM Pháp ở Nam Kỳ, Sắc lệnh ngày 08/09/1888 áp dụng BLTM Pháp ở Bắc Kỳ, Sắc lệnh ngày 29/06/1892 áp dụng BLTM Pháp cho tất cả các toà án Pháp.

¹³ Xem Điều 1051 BLTM Việt Nam Cộng hoà ban hành ngày 20/12/1972.

phá sản và thanh toán t- pháp đ-ợc áp dụng *trực tiếp* vào n-ớc ta, mà không có một thử nghiệm đáng kể nào để chuyển hoá chúng thành tiếng Việt trong suốt một nửa thế kỷ đầu tiên của thời kỳ đô hộ.

Khánh tận trong BLTM 1942: BLTM Trung phần, (sau đây viết tắt là BLTM TP) ban hành ngày 12/06/1942 theo Dự số 46 của Bảo Đại là đạo luật th-ơng mại đầu tiên của ng-ời Việt Nam, có hiệu lực từ 25/01/1944 và chính thức hết hiệu lực ở miền Nam ngày 20/12/1972. Vay m-ợn pháp luật phá sản của Pháp, đạo luật này phân tách *khánh tận* và *thanh toán t- pháp*, trong đó hai thuật ngữ phá sản và khánh tận đ-ợc dùng hầu nh- đồng nghĩa. áp dụng cho sự ng-ng trả nợ của th-ơng nhân (Điều 180, BLTM TP), ng-ời vỡ nợ đ-ợc xem nh- tội phạm, cùng với án khánh tận phải bắt giam ng-ời khánh tận (Điều 189, BLTM TP), kèm theo quy chế khánh tận là một số tội danh (tội tiểu hình liên quan đến khánh tận, điều 253-255 BLTM TP). Nh- vậy quy chế khánh tận theo BLTM TP không áp dụng cho vỡ nợ dân sự. Kết thúc khánh tận, đạo luật này chỉ dự liệu một giải pháp duy nhất là phát mại sản nghiệp (điều 224 BLTM TP). Ng-ời khánh tận ngoài việc bị mất quyền quản trị, tài sản bị niêm phong, còn bị t-ớc quyền bầu cử, bị cấm một số hành vi kinh doanh và quản lý, án khánh tận đ-ợc ghi vào lý lịch t- pháp của ng-ời vỡ nợ (điều 201, BLTM TP).

Thanh toán t- pháp trong BLTM 1942:

So với khánh tận, thanh toán t- pháp là một thủ tục mang tính khoan hồng so với ng-ời vỡ nợ ngay tình. Khi lâm vào tình trạng không trả đ-ợc nợ, con nợ ngay tình có thể nộp đơn yêu cầu thụ lý án thanh toán t- pháp (khánh tận và thanh toán t- án đều đ-ợc BLTM TP xem nh- một vụ án). Theo trình tự này, ng-ời mắc nợ đ-ợc h-ởng một vài quy chế giảm nhẹ nh- sau: (i) không bị bắt giam (điều 240 BLTM TP), (ii) không bị mất quyền quản trị, mà đ-ợc tiếp tục chiếm giữ và quản lý sản nghiệp d-ới sự giám sát của kiểm soát viên do toà án ấn định, (iii) tiếp tục đ-ợc hành nghề và thực hiện các hành vi mà toà án cho phép, (iv) có thể thoả hiệp với các chủ nợ, toà sẽ ban hành án công nhận thoả hiệp này¹⁴. Nếu có dấu hiệu gian tình, thủ tục thanh toán t- pháp có thể chuyển thành một vụ án khánh tận.

Luật th-ơng mại (VNCH) 1972: Để đầy đủ, cần nhắc tới Luật th-ơng mại đ-ợc chính quyền Việt Nam Cộng hoà ban hành ngày 20/12/1972. Chủ yếu dựa vào mô hình pháp luật phá sản Pháp, ngoài một số cải biên mang tính kỹ thuật, đạo luật này không có một triết lý mới mẻ đáng kể nào so với BLTH TP 1942. Hai thủ tục khánh tận và thanh toán t- pháp vẫn đ-ợc duy trì, áp dụng riêng cho th-ơng nhân; tuy nhiên so với BLTM TP 1942, thuật ngữ phá sản chỉ đ-ợc dùng cho các tội danh liên quan đến khánh tận¹⁵. Ra đời trong điều kiện chiến tranh và sự sụp đổ,

¹⁴ Xem thêm các điều 229-252 BLTM TP 1942.

¹⁵ Xem các điều 864-1019 Luật th-ơng mại (VNCH), Công báo Việt Nam Cộng hoà ngày 08/03/1973. Ngoài ra, xem thêm diễn giải của **Lê Tài Triển**, Luật th-ơng mại Việt Nam diễn giải, Kim lai ấn quán, Quyển 2, [1972], tr. 1089-1265.

tan rã toàn diện của Việt Nam Cộng hoà đang tới gần, đạo luật này hầu nh- chỉ có giá trị sử liệu.

Chuyển đổi kinh tế và pháp luật phá sản: Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, do kiểm soát và định đoạt mọi nguồn lực sản xuất, nhà n-ớc trở thành một xí nghiệp khổng lồ; các đơn vị kinh doanh không có động lực để cạnh tranh, sự tồn tại của chúng đ-ợc duy trì theo ý chí của nhà n-ớc. Kinh tế bao cấp không cần tới luật phá sản. Dấu hiệu sụp đổ của mô hình này có thể nhận thấy khi các doanh nghiệp “v-ợt rào”, ngày càng giành lấy nhiều quyền tự chủ trong hoạch định và tổ chức kinh doanh. Cùng với sự gia nhập của đầu t- n-ớc ngoài, sự nổi lỏng tự do kinh doanh cho t- nhân, môi tr-ờng cạnh tranh tái xuất hiện và trở nên gay gắt nhanh chóng ngay trên thị tr-ờng nội địa- vai trò của nhà n-ớc với t- cách là một chủ đầu t- chịu trách nhiệm hữu hạn trong các doanh nghiệp nhà n-ớc mới dần dần hiện rõ. Khi tự do kinh doanh và cạnh tranh tái xuất hiện, nhu cầu điều tiết vỡ nợ các đơn vị kinh doanh vốn thuộc quyền quản lý của nhà n-ớc mới trở nên cấp bách. Đáng l-u ý: nhu cầu điều chỉnh *cấp bách bậc nhất* của pháp luật phá sản trong các quốc gia chuyển đổi chính là các doanh nghiệp nhà n-ớc thua lỗ hàng loạt khi b-ớc vào cạnh tranh với một t- thể thiếu năng động so với khu vực kinh tế t-

nhân và t- bản n-ớc ngoài. Năm 1986 Trung Quốc ban hành một đạo luật phá sản, chỉ áp dụng riêng cho khối doanh nghiệp nhà n-ớc¹⁶. T-ơng tự nh- vậy, theo lời t- vấn ph-ơng Tây, ở Liên Xô cũ, Trung và Đông Âu, pháp luật phá sản tr-ớc hết đ-ợc dùng nh- một công cụ tái cơ cấu, giải quyết sự vỡ nợ hàng loạt của các doanh nghiệp nhà n-ớc đang chuyển đổi sang các công ty t- nhân. Công cụ này, nh- sẽ phân tích d-ới đây, đã không đ-ợc dùng phổ biến¹⁷.

Luật phá sản doanh nghiệp (LPSDN)

1993: Luật phá sản doanh nghiệp đ-ợc Quốc hội thông qua ngày 30/12/1993 và có hiệu lực từ ngày 01/07/1994. Chính phủ ban hành Nghị định số 189/CP ngày 23/12/1994 h-ớng dẫn thi hành luật này. Vào thời điểm soạn thảo LPSDN 1993 - và cho đến tận ngày nay, doanh nghiệp nhà n-ớc là đối t-ợng đ-ợc đặc biệt quan tâm trong chính sách đổi mới. Bởi vậy, d-ờng nh- LPSDN 1993 đ-ợc thiết kế với trọng tâm đặt vào việc tái cơ cấu doanh nghiệp nhà n-ớc. Triết lý cơ bản của Luật PSDN 1993 phản ánh t- t-ởng và chính sách kinh tế đ-ợc du nhập từ kinh nghiệm của những nền kinh tế chuyển đổi, chứ ch-a phải từ những nền kinh tế thị tr-ờng lâu đời¹⁸. Luật này áp dụng cho doanh nghiệp phá sản trong quá trình kinh doanh, không áp dụng cho cá nhân vỡ nợ dân sự, không tuyên bố

¹⁶ Luật phá sản Trung Quốc, ban hành ngày 02/12/1986, có hiệu lực từ ngày 01/11/1988.

¹⁷ Xem **William P Kratzke**, *Russia's Intractable Economic Problems and the next steps in legal Reform: Bankruptcy and the Depoliticization of Business*, [2000], 21 *NW J. Int'l L & Bus.* 1, **Sheryl Miller**, *Institutional Impediments to the Enforcement of China's Bankruptcy Laws*, {1996}, 8 *Int'l Legal Persp.* 187.

¹⁸ Xem thêm so sánh tổng quan: **Richard L Bohanon & William C Plouffe**, *Mongolian Bankruptcy Law: A Comparative Analysis with the American Bankruptcy System*, [1999], 7 *Tulsa J. Comp. & Int'l L.* 1.

xoá nợ, không phân chia tái tổ chức và thanh lý sản nghiệp nh- là hai sự lựa chọn cơ bản cho chủ nợ và doanh nghiệp mắc nợ. Vì nhiều lý do khác nhau, từ khi đ-ợc ban hành Luật PSDN 1993 đã rất ít đ-ợc sử dụng trong thực tế- một đạo luật về cơ bản đã không thành công so với mục tiêu ban đầu.

4. Vì sao Luật phá sản doanh nghiệp 1993 ít đ-ợc dùng?

Phá sản doanh nghiệp nhà n-ớc: Nếu xem xét nh- một công cụ nhằm mục đích tái tổ chức doanh nghiệp nhà n-ớc, Luật PSDN 1993 có những hạn chế của nó. Có thể tóm l-ợc ba nguyên nhân đã làm cho thủ tục phá sản doanh nghiệp nhà n-ớc ít xảy ra ở các n-ớc này nh- sau:

(1) Phá sản một doanh nghiệp lớn th-ờng đe dọa đổ vỡ dây chuyền và thất nghiệp hàng loạt, uy hiếp trực tiếp tới ổn định trật tự xã hội. Các cơ quan chủ quản từ trung -ơng đến địa ph-ơng đều né tránh việc doanh nghiệp thuộc quyền quản lý của mình bị thụ lý và tuyên bố phá sản. Đó là vì lợi ích chính trị và để che lấp dấu hiệu quản lý yếu kém. Sự can thiệp của chính trị th-ờng mạnh mẽ hơn cả pháp luật, bởi vậy khi giới hoạch định chính sách dè dặt với phá sản, thì công cụ này ít đ-ợc dùng¹⁹.

(2) Trong khi ph-ơng Tây dùng luật phá sản để tạo cơ hội cho chủ nợ can thiệp vào điều hành và tái cơ cấu doanh nghiệp mắc

nợ, thì các chủ nợ trong những nền kinh tế chuyển đổi th-ờng là ngân hàng và các doanh nghiệp nhà n-ớc khác. Một khoản nợ tuy không dễ đòi, song vẫn thuộc sản nghiệp của chủ nợ, vẫn hiện hữu trên bảng kê tài sản. Bởi vậy, chủ nợ có nhiều lý do để tránh yêu cầu toà án thanh lý sản nghiệp của doanh nghiệp mắc nợ.

(3) Do hệ thống t- pháp ch-a đ-ợc chuẩn bị cho chức năng tái cơ cấu doanh nghiệp, phần việc này đ-ợc thực hiện có hiệu quả hơn bởi các cơ quan hành chính quản lý kinh tế. Quyết định cấp vốn bổ sung, hoãn nợ, xoá nợ, phân tách, sáp nhập, cho thuê, khoán hoặc bán doanh nghiệp cho t- nhân suy cho cùng là những cuộc phẫu thuật giải quyết tình trạng nợ đọng hoặc vỡ nợ tiềm ẩn của doanh nghiệp nhà n-ớc. Khác với ph-ơng Tây, ở những n-ớc có nền kinh tế chuyển đổi, những biện pháp này phần lớn không đ-ợc thực hiện bởi toà án và các chủ nợ, mà bởi sự can thiệp của cơ quan hành chính.

Tóm lại, phá sản chỉ là một trong vô số ph-ơng cách tái cơ cấu doanh nghiệp nhà n-ớc. Chữa trị căn bệnh mất khả năng thanh toán trong điều kiện hệ thống t- pháp, kế toán, kiểm toán và hỗ trợ t- pháp ch-a phát triển cần dựa vào những thiết chế và công cụ đã có sẵn trong các nền kinh tế chuyển đổi. Việc vay m-ợn luật phá sản từ ph-ơng Tây vào n-ớc ta cũng cần đ-ợc nhìn nhận trong một bối cảnh nh- vậy.

¹⁹ Xem thêm kinh nghiệm t-ơng tự của Trung Quốc, *Sheryl Miller, Institutional Impediments to the enforcement of China's Bankruptcy Laws, 1996, 8 Int'l Legal Perspective 187.*

Phá sản doanh nghiệp dân doanh: Số vụ phá sản doanh nghiệp dân doanh đã được toà thụ lý cho đến nay cũng rất ít, cho thấy hiện tượng vỡ nợ đã được giải quyết bằng vô số phương cách tự phát, mà chủ-a theo mô hình phá sản do nhà làm luật thiết kế. Những phương cách đó chắc đã bắt nguồn từ thói quen, văn hoá kinh doanh và truyền thống đối xử của người Việt Nam đối với người vỡ nợ. Có thể nhận thấy một số nguyên nhân dưới đây đã dẫn tới hiện tượng này:

Thứ nhất, vỡ nợ suy cho cùng cũng là một tranh chấp kinh doanh kéo dài, cách giải quyết tranh chấp của thương nhân Việt Nam xưa cũng như nay, phần lớn chủ-a dựa vào toà án.

Thứ hai, liên kết doanh nghiệp dựa trên quan hệ tạo ra những dây kinh doanh có chức năng dàn xếp mâu thuẫn về lợi ích giữa các thành viên; nâng đỡ, ngăn ngừa vỡ nợ; hoặc nếu vỡ nợ xảy ra thì những dây kinh doanh này có những cách hành xử riêng; sự chuyển giao tài sản của người vỡ nợ cho các chủ nợ diễn ra trong nội bộ các dây kinh doanh này, ẩn dưới những hợp đồng gán nợ, sang tên, chuyển nhượng.

Thứ ba, do Luật PSDN 1993 không tuyên bố xoá nợ vĩnh viễn đối với chủ doanh nghiệp tư nhân, người/hộ kinh doanh (cá thể), các thành viên hợp danh trong các doanh nghiệp tư nhân vỡ nợ- bởi vậy những người kinh doanh này không có lợi khi tự nguyện làm đơn yêu cầu toà tuyên bố phá sản.

Thứ tư, do tính chịu trách nhiệm hữu hạn được tiếp nhận trong các xã hội Phương

Đông không giống như phương Tây, tuyên bố phá sản không mang lại cho thành viên công ty hoặc con nợ lợi ích của sự xoá nợ vĩnh viễn ở phương Tây. Thêm nữa, vỡ nợ ẩn chứa nhiều dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự; BLHS 1999 cung cấp vô số tội danh có thể vận dụng để trừng trị người vỡ nợ, người quản trị, điều hành các công ty vỡ nợ. Bởi vậy những người này thường né tránh yêu cầu tuyên bố phá sản tự nguyện.

Thứ năm, do việc thi hành án đến nay vẫn kém hiệu quả, thứ tự ưu tiên thanh toán còn bất lợi cho chủ nợ dân doanh, bởi vậy phá sản bắt buộc doanh nghiệp mắc nợ chủ-a phải là sự lựa chọn tối ưu đối với nhiều chủ nợ.

Phá sản cá nhân: Cá nhân nếu không tham gia kinh doanh mà vỡ nợ dân sự do vay mượn vì mục đích tiêu dùng, chủ-a là đối tượng điều chỉnh của pháp luật phá sản hiện hành. Khi nhu cầu tiêu dùng và tín dụng tiêu dùng gia tăng, có thể dự báo nhu cầu thiết lập một trật tự thanh toán nợ văn minh cho những người vỡ nợ dân sự, tránh tình trạng xiết nợ có vẻ tùy tiện đã bắt đầu diễn ra ở nước ta.

Nghiệp vụ của toà án và hệ thống hỗ trợ tư pháp: Nếu nhìn nhận trình tự phá sản là một phương cách tái cơ cấu doanh nghiệp, hiệu quả của phương cách này phụ thuộc một cách đáng kể vào năng lực quản lý tài sản của toà án, quản tài viên và hệ thống hỗ trợ tư pháp. Trong khi hệ thống toà đặc tụng thụ lý việc phá sản đã hình thành từ hàng trăm năm nay ở phương Tây, hệ thống tư pháp nước ta mới đang tập làm quen với

chức năng này. Từ triệu tập, chủ trì, điều hành các cuộc họp của chủ nợ, phê duyệt dự án tái cơ cấu, giám sát thực hiện, định giá sản nghiệp, kiểm kê công nợ và phát mại sản nghiệp của con nợ, cho đến thanh toán cho các chủ nợ theo thứ tự -u tiên - toà án và hệ thống bảo trợ t- pháp Việt Nam đang đứng tr-ớc những thách thức nghiệp vụ mới lạ trong quản trị kinh doanh. Không chỉ là trừng phạt ng-ời vỡ nợ, phá sản tr-ớc hết là một cuộc phẫu thuật. Một khi thẩm phán, kiểm toán viên, quản trị viên, luật s-... ch-a tích lũy đủ kỹ năng tối thiểu cho những cuộc phẫu thuật đó, căn bệnh mất khả năng thanh toán tất yếu sẽ đ-ợc chữa trị bằng những thể chế và ph-ơng cách khác.

Một số nguyên nhân khác: Doanh nhân chỉ sử dụng trình tự phá sản, khi niềm tin vào toà án gia tăng. Chừng nào cơ hội đòi nợ đọng từ doanh nghiệp mắc nợ thông qua thủ tục phá sản còn thấp, thì trình tự phá sản ch-a thể hấp dẫn chủ nợ. Trong bối cảnh pháp luật kế toán và kiểm toán mới bắt đầu đ-ợc xây dựng, kỷ luật khai báo sổ sách trung thực của doanh nhân thấp, hệ thống đăng ký bất động sản sơ khai, các dòng tiền ch-a tập trung qua hệ thống ngân hàng, sự hoán đổi nợ thành cổ phần trong doanh nghiệp mắc nợ ch-a diễn ra thuận tiện..., trình tự phá sản ch-a thể nhanh chóng trở thành một công cụ hiệu quả bảo vệ lợi ích các chủ nợ.

5. Một số góp ý Dự thảo Luật phá sản (sửa đổi)

Đặt mục đích bằng nhiều công cụ khác nhau: Sau hơn m-ời năm thực hiện không thành công, Luật PSDN 1993 đang đ-ợc xem

xét sửa đổi. V-ợt ra khỏi những hạn chế mang tính kỹ thuật lập pháp, tính ch-a đồng bộ của các đạo luật tố tụng và cách triển khai thực hiện đạo luật này, cần xem xét nguyên nhân của sự bất thành này trong khung cảnh của nhiều công cụ tái tổ chức doanh nghiệp thua lỗ. Những bình luận tổng quan ở trên cho phép dự báo vai trò của pháp luật phá sản trong t-ơng lai sẽ không thay đổi đáng kể.

Đối với doanh nghiệp nhà n-ớc, Luật phá sản sẽ vẫn chỉ là một công cụ tái tổ chức yếu ớt; tòa án sẽ không thể mau chóng thay thế các cơ quan hành chính chủ quản trong việc phục hồi doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp dân doanh, chừng nào khái niệm trách nhiệm hữu hạn ch-a trở thành phổ biến và cá nhân chủ nợ không đ-ợc tuyên bố miễn trách, chừng đó các thiết chế đòi nợ tập thể có sẵn trong xã hội Việt Nam sẽ thay thế Luật phá sản.

Xác định tình trạng mất khả năng thanh toán: Mất khả năng thanh toán là dấu hiệu đầu tiên cần đ-ợc làm rõ bởi pháp luật phá sản. Chỉ khi lâm vào tình trạng này, các thiết chế của tái tổ chức hoặc thanh lý t- pháp mới đ-ợc áp dụng. Cần làm rõ và lựa chọn một trong hai khái niệm: (i) mất khả năng thanh toán và (ii) lâm vào tình trạng phá sản. Tình trạng thua lỗ trầm trọng, kéo dài, không mang tính *chất “kẹt tiền tức thời”* này đã phần nào đ-ợc nhận diện qua các dấu hiệu quy định tại điều 6, Nghị định số 189/CP [1994].

Tuy nhiên, cần nhấn mạnh các dấu hiệu này chỉ để suy đoán doanh nghiệp đang mất khả năng thanh toán, chứ không có ý nghĩa

doanh nghiệp đã phá sản tới mức cần phải thu hồi, phát mại và thanh lý sản nghiệp. *Vi lý do đó, nhiều n-ớc đã đổi tên luật phá sản thành luật mất khả năng thanh toán.* Thêm nữa, mất khả năng thanh toán thường dựa trên tiêu chí không thanh toán nợ đến hạn (dòng tiền) hoặc tổng nợ vượt quá tài sản có (cân đối tài sản). Muốn áp dụng rộng rãi luật mất khả năng thanh toán nh- là một biện pháp tái cơ cấu, phải mở rộng và đơn giản hoá đối tượng áp dụng, tránh dùng các tiêu chí khó định lượng. Cách quy định của điều 3 Dự thảo, theo thiện ý của tôi, đã đi đúng xu hướng này.

Tên gọi của đạo luật, theo tôi nên giữ nh- cũ (Luật phá sản doanh nghiệp) hoặc đổi thành Luật mất khả năng thanh toán. Không nên đổi tên đạo luật thành "*Luật phá sản*" và chia đối tượng áp dụng thành doanh nghiệp và hợp tác xã, bởi HTX, tuy có vài đặc điểm riêng do tính dân chủ, tự trợ và cộng đồng, song về bản chất vẫn là một loại hình doanh nghiệp, một pháp nhân có thể phá sản.

Phá sản cá nhân và phá sản công ty: Luật PSDN 1993 áp dụng cho "*doanh nghiệp*", không phân biệt phá sản cá nhân và phá sản công ty, phá sản trong kinh doanh và phá sản của người tiêu dùng. Tuy nhiên đối tượng có thể bị tuyên bố phá sản vẫn có thể bao gồm cá nhân, ví dụ chủ doanh nghiệp tự nhiên, thành viên hợp doanh trong các công ty hợp danh. Đối với cá nhân vỡ nợ, cần nhấn mạnh tuyên bố miễn trách/xóa nợ, tạo cho họ cơ may lập nghiệp mới- một hệ quả đặc biệt mang tính nhân đạo của phá sản cá nhân so với phá sản công ty. Đối với công ty vỡ nợ,

cần phân tách sản nghiệp công ty và các thành viên, không nhầm lẫn giữa trách nhiệm của công ty và các thành viên. Điều 94 của Dự thảo có thể nên đ-ợc xem xét chỉnh sửa theo xu hướng này.

Tài sản phá sản: Toàn bộ sản nghiệp của con nợ sau khi có quyết định thụ lý vụ phá sản của toà án hợp thành một khối, gọi là *tài sản phá sản*. LPSDN 1993 ch-a dùng khái niệm này, mà chỉ dùng khái niệm "*tài sản còn lại*", song ch-a giải nghĩa rõ ràng. Vì sự thiếu rõ ràng đó, cần định nghĩa "*tài sản phá sản*" và phân biệt khái niệm này với số tài sản qua phát mại mà thu hồi đ-ợc để thanh toán cho các chủ nợ theo thứ tự và tỷ lệ -u tiên.

Quan hệ giữa vụ phá sản và các vụ kiện khác: Theo Điều 39 của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế, toà án đang giải quyết vụ án kinh tế phải ra quyết định đình chỉ vụ án khi có quyết định mở thủ tục giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản doanh nghiệp. Trong khi đó, thẩm quyền giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản theo LPSDN 1993 không đ-ợng nhiên bao gồm những tranh chấp phát sinh. Điều này gây thêm khó khăn cho toà án, bởi vậy thẩm phán giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản cần đồng thời có quyền giải quyết các vụ án kinh tế liên quan./.

* TS, Khoa Luật- Đại học Quốc Gia Hà Nội,

ĐỐI T-ỢNG, PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ CÁC NGUYÊN TẮC CỦA BỘ LUẬT TỔ TỤNG DÂN SỰ VIỆT NAM

H^o Thị Mai Hiên*

Đến thời điểm hiện nay, Dự án lần thứ 11 của Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) đã đ-ợc Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ t-thảo luận và cho ý kiến. Việc xác định đối t-ợng, phạm vi điều chỉnh - một vấn đề đ-ợc coi là cốt lõi, mang tính quyết định của BLTTDS vẫn còn gây nhiều tranh cãi. Tác giả bài viết trình bày một số quan điểm tranh luận trong quá trình soạn thảo cũng nh- ý kiến của mình về vấn đề này, trong đó, l-u ý đến ba lý thuyết quan trọng đối với nội dung của mỗi BLTTDS và đ-a ra một số nhận xét về các nguyên tắc đ-ợc quy định trong Dự án thứ 11 của BLTTDS

1. Đối t-ợng, phạm vi điều chỉnh

Bộ luật tố tụng dân sự (BLTTDS) đ-ợc tiến hành soạn thảo từ đầu những năm 90 của thế kỷ tr-ớc. Cho đến nay, vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau trong việc xác định đối t-ợng, phạm vi điều chỉnh của BLTTDS - một vấn đề cốt lõi, mang tính quyết định đối với bộ luật.

Theo quan điểm thứ nhất, BLTTDS chỉ nên quy định quy trình tố tụng giải quyết các tranh chấp dân sự, các việc yêu cầu, khiếu nại về dân sự, để các chủ thể bảo vệ quyền, lợi ích dân sự của mình mà Bộ luật dân sự đã quy định. Đối với các tranh chấp phát sinh từ các quan hệ pháp luật kinh tế,

th-ơng mại, lao động thì phải xây dựng những quy trình tố tụng riêng t-ơng ứng và phù hợp với loại quan hệ theo từng ngành luật đó.

Quan điểm thứ hai cho rằng BLTTDS quy định thủ tục tố tụng dân sự và áp dụng thủ tục này để giải quyết các vụ việc phát sinh từ các quan hệ pháp luật kinh tế, th-ơng mại, lao động, hôn nhân và gia đình đứng ra yêu cầu Toà án bảo vệ quyền, lợi ích của mình. Theo quan điểm của các nhà khoa học về thực tiễn tố tụng của Toà án từ tr-ớc đến nay, cũng nh- theo quy định trong các Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, kinh tế – th-ơng mại, hành chính và các tranh chấp lao

động, thì các thủ tục tố tụng này cơ bản là giống nhau. Giữa các thủ tục tố tụng đó có sự khác nhau nhỏ nh- thời hạn giải quyết vụ án, thành phần Hội đồng xét xử. Do đó cần phải xây dựng một quy trình tố tụng chung nhất, đồng thời bổ sung những quy trình giải quyết các vụ việc đặc thù.

Cũng có quan điểm cho rằng BLTTDS chỉ nên quy định thủ tục tố tụng để giải quyết các tranh chấp phát sinh từ các quan hệ pháp luật dân sự theo nghĩa hẹp hiện hành (tức là theo phạm vi nh- trong Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự), mà không nên mở rộng phạm vi điều chỉnh sang cả thủ tục tố tụng kinh tế – th-ơng mại, lao động. Những ng-ời theo quan điểm này cho rằng truyền thống pháp luật của n-ớc ta từ tr-ước đến nay đã có luật dân sự, luật kinh tế, luật th-ơng mại, luật lao động là những ngành luật nội dung. T-ơng ứng với những ngành luật nội dung là ngành luật về thủ tục tố tụng độc lập, thể hiện ở việc Nhà n-ớc ta đã ban hành các Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, kinh tế, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động...

Theo chúng tôi, khi xác định đối t-ợng, phạm vi điều chỉnh của BLTTDS cần l-u ý mấy điểm sau:

Tr-ớc hết, cần phân biệt ngành luật với pháp luật nói chung và các văn bản pháp luật cụ thể.

“Thuật ngữ “*tố tụng dân sự*” có nội dung

rất rộng – trong lĩnh vực pháp luật nói chung, thuật ngữ “*dân sự*” chỉ ngành luật “*dân sự*”, tức là ngành luật điều chỉnh quan hệ thân nhân, quan hệ tài sản, và chỉ các thủ tục nhằm bảo đảm cho việc thực hiện các quyền về thân nhân và tài sản. Tuy nhiên, trong lĩnh vực tố tụng, thuật ngữ “*dân sự*” đ-ợc sử dụng với một nội dung rộng rãi hơn, bao gồm tổng thể các quy định đ-ợc áp dụng cho việc giải quyết các tranh chấp trong lĩnh vực dân sự theo nghĩa hẹp và các tranh chấp khác, trong lĩnh vực th-ơng mại, lao động bảo hiểm xã hội... chỉ trừ lĩnh vực hình sự và thủ tục hành chính... Tố tụng dân sự đ-ợc chia thành nhiều ngành tố tụng khác nhau: ngành tố tụng dân sự theo nghĩa hẹp, ngành tố tụng th-ơng mại, ngành tố tụng kinh tế, ngành tố tụng lao động...”. Không thể nói rằng vì có các Pháp lệnh về thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế, lao động, dân sự, hôn nhân và gia đình thì có tố tụng kinh tế, lao động, tố tụng dân sự, hôn nhân và gia đình...¹ Hơn nữa, việc phân chia thành các ngành luật khác nhau không phải là tiêu chí phổ biến trong hệ thống pháp luật của các quốc gia trên thế giới. Điểm chung nhất đối với tố tụng dân sự là nguyên tắc bình đẳng, tự định đoạt của các bên đ-ơng sự tham gia trong thủ tục tố tụng này.

Thứ hai, cần phân biệt thuật ngữ “tố tụng dân sự” với thuật ngữ “thủ tục”. “Tố tụng” tức là đề cập đến quá trình; còn “*thủ tục*” là để chỉ các b-ớc, những trình tự khác nhau. Toàn

¹ Jean – Marie Coulon – Chánh án Tòa phúc thẩm Paris. Tham luận tại Hội thảo về pháp luật Tố tụng dân sự của nhà pháp luật Việt - Pháp. HN, 10/2000.

bộ quá trình (tổ tụng) có những điểm chung nhất, thể hiện trong các nguyên tắc, t- t- ởng chỉ đạo, phản ánh bản chất pháp lý của toàn bộ quá trình (tổ tụng). Đó chính là tính chất dân sự và tổ tụng dân sự nh- đã đ- ợc phân tích ở phần trên. Tính chất chung của tổ tụng dân sự là nguyên tắc tự định đoạt của các đ- ơng sự và nghĩa vụ chứng minh của các bên trong thủ tục giải quyết các tranh chấp, các vụ án... từ thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm đến thi hành án... và đều đ- ợc ghi nhận trong các pháp lệnh về thủ tục giải quyết các tranh chấp này.

Thứ ba, xây dựng BLTTDS là một b- ớc pháp điển hoá, hệ thống hoá pháp luật. Các nguyên tắc của nó là sự cụ thể hoá các nguyên tắc của Hiến pháp về tổ chức và hoạt động của hệ thống t- pháp, về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể. Việc xây dựng và ban hành BLTTDS đánh dấu b- ớc ngoặt lớn trong quá trình cải cách t- pháp ở n- ớc ta. Việc nghiên cứu sửa đổi để tạo sự thống nhất, đồng bộ giữa pháp luật nội dung với pháp luật hình thức và các thiết chế tổ chức phải đ- ợc đặt ra. Do đó BLTTDS, với ý nghĩa là kết quả của việc hệ thống hoá, pháp điển hoá, sẽ là một đạo luật lớn, trong đó thống nhất pháp luật về tổ tụng, khắc phục những bất cập, xoá bỏ những quy định chồng chéo, không phù hợp, tạo nên một cơ sở pháp luật mới thích ứng với nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội trong một giai đoạn nhất định. Việc tập hợp các loại thủ tục tổ tụng khác nhau về kinh tế – th- ơng mại, dân sự, lao động, hôn nhân và gia đình thành đối t- ợng điều chỉnh của BLTTDS là hoàn toàn xác đáng.

Thứ t-, cũng cần phải l- u ý rằng việc quy định nhiều thủ tục tổ tụng trong cùng một bộ luật cũng nh- việc thống nhất các quy định tổ tụng thông qua các nguyên tắc chung không có nghĩa là loại trừ tính độc lập, tính đặc thù của từng loại thủ tục đó. ở đây chúng ta phải chú ý đến cả hai khía cạnh: thống nhất các quy định về tổ tụng thông qua việc thiết lập các nguyên tắc chung áp dụng cho mọi thủ tục tổ tụng; đồng thời, bảo đảm tính độc lập, tính đặc thù của từng loại thủ tục tổ tụng.

Nh- vậy, theo chúng tôi, đối t- ợng, phạm vi điều chỉnh của BLTTDS nên xác định là toàn bộ quá trình tổ tụng dân sự, kinh tế – th- ơng mại, lao động, hôn nhân và gia đình. Nghĩa là giải quyết các vụ kiện, các yêu cầu, khiếu nại về dân sự kinh tế – th- ơng mại, lao động, hôn nhân và gia đình và các vụ việc khác mà pháp luật có quy định thuộc thẩm quyền của Toà án.

Do vậy mà, nội dung của một BLTTDS phải tuân theo 3 lý thuyết cơ bản sau:

1. Lý thuyết về khởi kiện, tức là trong những điều kiện nào thì một ng- ời có thể đ- ợc toà án nhân dân thừa nhận những quyền lợi của mình.

2. Lý thuyết về toà án, tức là toàn bộ những quy tắc liên quan đến việc tổ chức hệ thống toà án hệ thống xét xử, thẩm quyền và phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ.

3. Lý thuyết về xét xử vụ kiện tức là những quy tắc thụ lý vụ việc của Toà án, điều tra vụ việc, xét xử, kháng cáo và thi hành án. Thi hành án là một khâu hết sức quan trọng vì nó là mục đích cuối cùng của mỗi vụ kiện.

Một số trao đổi

Cho đến Dự án lần thứ 11 của BLTTDS trình Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ t-, đổi t-ợng điều chỉnh của BLTTDS hầu nh- đã đ-ợc thống nhất là các loại thủ tục tố tụng dân sự, tố tụng kinh tế – th-ơng mại, tố tụng lao động, vấn đề công nhận và cho thi hành tại Việt Nam bản án, quyết định của toà án n-ớc ngoài, việc công nhận và cho thi hành tại Việt Nam quyết định của trọng tài n-ớc ngoài. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề sau đây liên quan đến đổi t-ợng và phạm vi điều chỉnh của Bộ luật tố tụng dân sự:

- Có đ-a thủ tục giải quyết khiếu nại về danh sách cử tri, các khiếu nại về đăng ký hộ tịch vào trong BLTTDS hay không ?

- Có đ-a thủ tục giải quyết đình công vào BLTTDS hay không?

- Vấn đề thi hành bản án, quyết định của Toà án trong BLTTDS?

Đây là những vấn đề vừa có tính lý luận, vừa có tính thực tiễn. Sẽ còn nhiều ý kiến khác nhau và cần phải nghiên cứu thêm. Về phía mình, chúng tôi có mấy ý kiến sau đây:

Vấn đề thứ nhất

Là một trong hai loại thủ tục pháp lý cơ bản, thủ tục t- pháp²

là loại thủ tục ra đời, tồn tại và phát triển gắn với quá trình phát triển dân chủ. Hệ thống thủ tục t- pháp của ta hiện hành gồm có: t- pháp dân sự, t- pháp hình sự, t- pháp kinh tế,

lao động, hành chính. Thủ tục tố tụng hình sự là loại thủ tục t- pháp với đặc thù về nguyên tắc tranh tụng giữa các bên; nguyên tắc suy đoán vô tội..., không có hoà giải. Các loại thủ tục tố tụng t- pháp khác: dân sự, kinh tế – th-ơng mại, lao động, hành chính có thể coi là thủ tục tố tụng **t- pháp phi hình sự** với các nguyên tắc đặc thù là tự định đoạt giữa các đ-ơng sự. Ngoài ra còn có các nguyên tắc hoà giải và nguyên tắc nghĩa vụ chứng minh của các bên. Do đó, về bản chất pháp lý có thể coi đây là các loại thủ tục của tố tụng dân sự. Tính chất “*dân sự*” của chúng thể hiện ở sự tự định đoạt, trách nhiệm chứng minh và hoà giải của các đ-ơng sự. Trong văn bản pháp luật hiện hành và trong thực tiễn xét xử, đã có những quy định áp dụng thủ tục tố tụng dân sự để giải quyết các khiếu kiện hành chính liên quan đến danh sách cử tri và hộ tịch. Và thực tiễn cho thấy rằng thủ tục tố tụng đó là phù hợp. Với sự phát triển của quá trình dân chủ hoá, thủ tục t- pháp đ-ợc áp dụng rộng rãi hơn đối với các khiếu kiện, tranh chấp liên quan đến thủ tục hành chính. Việc tổ chức Toà Hành chính trong hệ thống tòa án với thủ tục tố tụng của nó là một b-ớc cải cách hệ thống t- pháp. Thực chất đây là biểu hiện của cơ chế t- pháp giám sát hành chính, một b-ớc phát triển cao của xã hội dân chủ.

Chúng tôi cho rằng, việc đ-a vào trong BLTTDS thủ tục giải quyết các khiếu kiện dân sự, kinh tế – th-ơng mại, lao động, hôn nhân gia đình và các khiếu kiện hành chính nói

² Trong hệ thống thủ tục pháp lý, có thể phân biệt hai loại thủ tục cơ bản là thủ tục hành chính và thủ tục t- pháp. Ở đây chúng tôi chỉ bàn đến thủ tục t- pháp – tg.

chung, mà không chỉ là những việc liên quan đến danh sách cử tri và hộ tịch là một b-ớc phát triển tất yếu của quá trình dân chủ hoá theo tinh thần cải cách t- pháp, xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

Vấn đề thứ hai liên quan đến thủ tục giải quyết đình công

Việc đ-a thủ tục giải quyết đình công vào BLTTDS là cần thiết. Có thể coi đình công là sự tranh chấp liên quan đến hợp đồng, thoả-ớc tập thể giữa các bên, vì vậy áp dụng thủ tục tố tụng t- pháp dân sự là đ-ơng nhiên. Tính chất đặc thù của nó không có ảnh h-ởng gì đến thủ tục tố tụng mang tính chất dân sự. Tuy nhiên, cần phân biệt những vấn đề mang tính chất luật nội dung (nh- đình công thế nào, tổ chức ra sao...) với thủ tục tố tụng (chỉ khi có tranh chấp, khởi kiện tại toà án thì mới bắt đầu quá trình tố tụng). Sự tham gia của đại diện công đoàn trong tố tụng là một đặc thù của thủ tục tố tụng lao động và đình công.

Vấn đề thứ ba, thi hành án sẽ đ-ợc quy định trong BLTTDS nh- thế nào?

Thi hành án là một giai đoạn, là khâu cuối cùng của quá trình tố tụng dân sự. Điểm đặc tr-ng của nền t- pháp Việt Nam thể hiện ở chỗ: mục đích của nó không chỉ là giải quyết đúng đắn, nhanh chóng các vụ việc, các tranh chấp dân sự, mà trong toàn bộ quá trình tố tụng phải tạo các điều kiện cần thiết để thi hành các phán quyết của toà án, đạt hiệu quả phục hồi đầy đủ quyền và lợi ích của các chủ thể đã và đang bị vi phạm. Hoạt động tổ chức

thi hành án là hoạt động t- pháp, tính chất “hoạt động t- pháp” không phụ thuộc vào việc cơ quan nào chỉ đạo, tổ chức việc thi hành án. Tinh thần cách mạng trong cải cách t- pháp theo yêu cầu xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân đòi hỏi chúng ta phải có một cách nhìn khách quan, toàn diện các vấn đề liên quan đến thủ tục tố tụng, tổ chức t- pháp và cải cách hành chính. Theo con số thống kê của Toà án tối cao và Bộ T- pháp về việc chuyển công tác quản lý, tổ chức thi hành án từ toà án sang Bộ T- pháp từ năm 1993 đến nay, bộ máy cơ quan thi hành án có số l-ợng chấp hành viên đã phát triển nhiều hơn số l-ợng thẩm phán các Toà án, nh-ng thi hành án dân sự vẫn đang là điểm nóng của hoạt động t- pháp. Việc tách rời thi hành án với xét xử tại toà án làm giảm uy tín của hoạt động t- pháp, không tăng tính tích cực và gắn trách nhiệm của thẩm phán, của toà án với hiệu quả của hoạt động xét xử. Mặt khác, cần phải có quan niệm đúng về xét xử. Xét xử là hoạt động xem xét, phân xử và xử lý triệt để vụ việc để bảo đảm công lý. Vụ việc xét xử xong, có nghĩa là quyết định của toà án đã đ-ợc thi hành, công lý đã đ-ợc xác lập. Với ý nghĩa này, việc ban hành BLTTDS với quan điểm về thi hành án dân sự đ-ợc giải quyết đúng đắn, khách quan là một b-ớc pháp điển hoá quan trọng, tạo sự thống nhất trong quan điểm lý luận và là cơ sở cho hoạt động thực tiễn xét xử đạt hiệu quả cao, bảo vệ một cách đầy đủ quyền tự do dân chủ của nhân dân.

2. Các nguyên tắc của BLTTDS

Về lý luận, nguyên tắc là những quan điểm, t- t-ởng chỉ đạo các hành vi liên quan đến tổ chức và toàn bộ hoạt động của các chủ thể tham gia vào quá trình tố tụng dân sự, xuyên suốt các quy phạm pháp luật tố tụng dân sự. Các nguyên tắc của BLTTDS phải phản ánh bản chất của nền t- pháp dân sự Việt Nam. Vì vậy, nguyên tắc đầu tiên đ-ợc đề cập là bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa trong tố tụng dân sự, và tiếp đến là các nguyên tắc thể hiện tính dân chủ xã hội chủ nghĩa. Dự thảo 11 của BLTTDS đã đề ra rất nhiều các nguyên tắc tại ch-ơng II từ Điều 3 đến Điều 23 với tiêu mục: “*Những nguyên tắc cơ bản*”. Hầu hết các nguyên tắc đ-ợc xác định trong Dự thảo lần thứ 11 là những nguyên tắc cơ bản của luật tố tụng dân sự đ-ợc đề cập trong các văn bản pháp luật hiện hành nh- các Pháp lệnh về các thủ tục tố tụng kinh tế – th-ơng mại, dân sự, lao động... và các văn bản về tổ chức, hoạt động của các cơ quan t- pháp, các nguyên tắc đặc thù của luật tố tụng dân sự, nh- nguyên tắc về quyền tự định đoạt của đ-ơng sự, nguyên tắc hoà giải... Trong các Dự thảo tr-ớc đây, các nguyên tắc nh- xét xử liên tục, trực tiếp cũng đ-ợc đề cập thì Dự thảo lần thứ 10 đã bỏ qua. Nội dung cụ thể của các nguyên tắc trong Dự thảo 10 cũng có một số vấn đề mà chúng tôi muốn trao đổi thêm.

Tr-ớc hết, quan điểm chung về các nguyên tắc, theo chúng tôi cần thể hiện đ-ợc các quan điểm chỉ đạo chung về cải cách t- pháp theo yêu cầu xây dựng Nhà n-ớc pháp

quyền, dân chủ hoá và cải cách hành chính, cải cách hệ thống chính trị thích ứng với cơ chế thị tr-ờng, hội nhập và hợp tác quốc tế. Vì vậy, cần xác định *nguyên tắc pháp chế* với nội dung cụ thể: thủ tục tố tụng dân sự phải đ-ợc tiến hành trên cơ sở các quy định của pháp luật mà trong đó, BLTTDS là văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất (sau Hiến pháp) thể hiện tinh thần th-ơng tôn của pháp luật.

Thứ hai, đối với một số nguyên tắc cụ thể, chúng tôi cũng có ý kiến nh- sau:

Nguyên tắc về quyền yêu cầu Toà án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp: Thực chất, nguyên tắc này thể hiện quyền tự do dân chủ của công dân, đồng thời xác định giới hạn trách nhiệm của các cơ quan t- pháp. Về nguyên tắc, Toà án có trách nhiệm giải quyết theo thủ tục tố tụng t- pháp các yêu cầu, khiếu kiện của nhân dân liên quan đến các quyền tự do dân chủ cơ bản. Hệ thống pháp luật trong Nhà n-ớc pháp quyền phải bảo đảm cho các chủ thể có thể tự do lựa chọn ph-ơng thức tự bảo vệ hoặc yêu cầu Toà án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm hoặc có tranh chấp. Chức năng, nhiệm vụ của Toà án, của hệ thống t- pháp phải đ-ợc xác định rõ: không có quyền từ chối giải quyết các khiếu kiện của nhân dân bởi lý do ch-a có quy định của pháp luật. Đây cũng là sự thể hiện nguyên tắc áp dụng t-ơng tự trong Bộ luật dân sự. Có nh- vậy mới đáp ứng đúng với yêu cầu của nền t- pháp trong Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Nguyên tắc về quyền tự định đoạt của các đ-ơng sự: đây là nguyên tắc đặc tr-ng nhất của tố tụng dân sự. Do đó, BLTTDS phải xác định rõ hơn nội dung nguyên tắc tự định đoạt này. Nội dung của nó thể hiện thể chế pháp lý của kinh tế thị tr-ờng, của yêu cầu cải cách t- pháp.

Nguyên tắc về nghĩa vụ cung cấp chứng cứ và chứng minh trong tố tụng dân sự: Thực chất đây là nguyên tắc tranh tụng trong tố tụng dân sự. Nội dung của nguyên tắc này đ-ợc xác định xuất phát từ nguyên tắc tự định đoạt của đ-ơng sự. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, cần phải xác định rõ trong hoạt động chứng minh, thu thập, đánh giá chứng cứ thì Tòa án đóng vai trò chỉ đạo. Cần tránh xu h-ớng coi nhẹ vai trò của Tòa án, coi Tòa án chỉ là “ng-ời trọng tài”. Nh-ng, cần phải xoá bỏ “sự bao cấp” trong hoạt động xét xử về dân sự, xác định rõ trách nhiệm của các bên phải cung cấp chứng cứ chứng minh cho yêu cầu (hoặc phản yêu cầu) của mình. Do đó, Điều 6 phải xác định rằng: Tòa án chỉ *tự mình* tiến hành thu thập chứng cứ trong những tr-ờng hợp pháp luật (Bộ luật) quy định.

Về nguyên tắc bình đẳng trong tố tụng dân sự

Nội dung Điều 7 của Dự thảo lần thứ 11 chỉ lặp lại nguyên tắc bình đẳng giữa các công dân theo Hiến pháp. Theo chúng tôi, Bộ luật cần phải xác định nguyên tắc *bình đẳng giữa các đ-ơng sự trong tố tụng dân sự*. Đ-ơng sự trong tố tụng không phải chỉ có các cá nhân, mà có cả pháp nhân, Nhà n-ớc. Khi đã tham gia vào tố tụng dân sự, dù đó là thủ tục tố

tụng kinh tế – th-ơng mại, lao động và tố tụng t- pháp hành chính và dù là bất cứ chủ thể nào, thì các đ-ơng sự cũng bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ. Đây mới chính là nội dung của nguyên tắc bình đẳng trong tố tụng dân sự. Nguyên tắc này thể hiện nội dung của một trong hai ph-ơng pháp điều chỉnh của tố tụng dân sự. Ph-ơng pháp thứ nhất là *bình đẳng giữa các đ-ơng sự*, ph-ơng pháp thứ hai là ph-ơng pháp *mệnh lệnh quyền uy - phục tùng* trong quan hệ giữa một bên là Tòa án và bên kia là đ-ơng sự và các chủ thể, ng-ời tham gia tố tụng khác.

Đối với một số nguyên tắc khác, nh- các nguyên tắc xét xử tập thể, xét xử công khai, hai cấp xét xử, bảo đảm sự vô t- của những ng-ời tiến hành hoặc tham gia tố tụng dân sự, nguyên tắc độc lập của thẩm phán và Hội thẩm nhân dân khi xét xử v.v..., Đây là những nguyên tắc quan trọng, với những nội dung lớn, chỉ đạo hoạt động của toà án và các cơ quan t- pháp. Nó cũng có ảnh h-ởng đến tổ chức của hệ thống t- pháp trong Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Các nguyên tắc này phải thể hiện đ-ợc tinh thần của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi), chiến l-ợ cải cách t- pháp và văn kiện Đại hội IX của Đảng. Do đó, về cơ bản, chúng tôi đề nghị cũng cần phải nghiên cứu thêm để có những quy định cụ thể hơn về các nguyên tắc này./.

* PGS, TS, Phòng T- pháp dân sự- Viện Nghiên cứu Nhà n-ớc và pháp luật

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ DỰ THẢO BỘ LUẬT TỔ TỤNG DÂN SỰ

Thu Dung*

Bài viết trao đổi những điểm bất hợp lý và ch-a thuyết phục về lý luận và thực tiễn xung quanh một số vấn đề lớn trong dự thảo Bộ luật tố tụng dân sự đã trình Quốc hội thảo luận lần thứ nhất tại Kỳ họp thứ t-, tháng 11/ 2003 và kiến nghị giải pháp hoàn thiện.

1. Đối t-ợng và phạm vi điều chỉnh

Dự luật quy định trình tự, thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, kinh tế, hôn nhân và gia đình, lao động, đ-ợc gọi chung là *dân sự*. Với cách đặt vấn đề nh- thể này, phạm vi và đối t-ợng của dự án luật cần đ-ợc cân nhắc để có cách lý giải phù hợp và có ph-ơng án để điều chỉnh thoả đáng và thích hợp những quan hệ pháp lý “*gọi chung là dân sự*” theo tinh thần trên đây nhằm đảm bảo sự thống nhất trong lý luận cũng nh- thực tiễn.

Dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh tế, lao động là những ngành luật truyền thống đã đ-ợc thừa nhận về mặt lý luận ở n-ớc ta. Các ngành luật này có đối t-ợng, phạm vi và ph-ơng pháp điều chỉnh đặc thù rất khác nhau. Trên thực tế về mặt nội dung chúng đ-ợc quy định ở các văn bản pháp luật khác

nhau nh- Bộ luật dân sự, Luật Hôn nhân và gia đình, Bộ luật lao động, Luật thương mại, các văn bản pháp luật về kinh tế... Về mặt hình thức, trình tự giải quyết các vụ án này cũng đ-ợc quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Và nếu chỉ tiếp cận đơn giản là gộp các quy định của các luật hình thức vào chung một văn bản lấy tên là Bộ luật tố tụng dân sự thì ch-a đủ. Theo chúng tôi, một số vấn đề sau đây cần đ-ợc làm rõ:

- Mục đích của việc xây dựng Bộ luật Tố tụng dân sự là gì? phải chăng là để pháp điển hoá các quy định về thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, lao động, kinh tế, hôn nhân và gia đình vào một bộ luật cho tiện áp dụng hay là muốn thay đổi quan điểm lý luận truyền thống về dân sự? Bản thân việc giải thích “*vụ án dân sự bao gồm vụ án dân sự*” nh- thể hiện tại khoản 1 Điều 23 của dự thảo là rất khó hiểu.

- Nếu thuyết phục đ-ợc việc nhập các quy định về trình tự, thủ tục đối với các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, lao động, th-ơng mại vào Bộ luật tố tụng dân sự, thì vấn đề thứ hai- một hệ quả- phải đ-ợc làm rõ một cách nhất quán. Đó là liệu các quy định về luật nội dung đối với các quan hệ pháp luật nói trên hiện đang nằm ở nhiều luật khác nhau, vậy có cần tính đến việc pháp điển hoá các luật nội dung trên đây vào Bộ luật dân sự khi sửa đổi hay không? Vì lý do thống nhất giữa luật nội dung và luật hình thức chẳng hạn.

- Trên thực tế, trong các quy định cụ thể của dự thảo luật vẫn có sự phân biệt giữa các loại án dân sự, kinh tế, lao động, hôn nhân và gia đình... (các Điều từ 24 đến 32 của dự thảo). Điều này đi ng-ợc lại mục đích hợp nhất một luật tố tụng chung. Vậy việc quy định một trình tự thủ tục chung để giải quyết các loại án này có phù hợp không trong khi vẫn cần những quy định riêng đặc thù cho từng loại án trong Bộ luật này?

- Cũng trên thực tế, trong Tòa án tối cao và Tòa án cấp tỉnh hiện vẫn đang tồn tại các toà chuyên trách nh- toà dân sự, toà kinh tế, toà lao động và tiến tới sẽ thành lập Tòa hôn nhân và gia đình. Thực tiễn cũng chỉ ra rằng các toà chuyên trách này là hết sức cần thiết. Vậy một câu hỏi hệ quả nữa đ-ợc đặt ra là liệu một Bộ luật Tố tụng dân sự với phạm vi điều chỉnh nh- trên thì có làm thay đổi về cơ cấu tổ chức của các toà chuyên trách hay không?

2. Cơ quan tiến hành tố tụng dân sự là ai?

Dự thảo luật chỉ mới đề cập đến ng-ời tiến hành tố tụng mà ch-a quy định cơ quan tiến hành tố tụng. Vậy có hay không có cơ quan tiến hành tố tụng dân sự? Đây là vấn đề lớn cần phải xem xét kĩ. Chúng tôi cho rằng trong Tố tụng dân sự, vai trò của các chức danh t-pháp nh- Chánh án, Phó chánh án, Thẩm

phán, Hội thẩm, Th- kí phiên toà... là hết sức quan trọng. Những chức danh này khi tiến hành tố tụng có những quyền năng độc lập và chịu trách nhiệm tr-ớc pháp luật. Nh-ng không thể không thừa nhận khi thực hiện nhiệm vụ của mình, các chức danh t-pháp đó bao giờ cũng gắn với một Tòa án cụ thể, khi tiến hành tố tụng họ nhân danh Nhà n-ớc chứ không nhân danh cá nhân. Việc dự thảo chỉ quy định ng-ời tiến hành tố tụng mà không quy định cơ quan tiến hành tố tụng là tuyệt đối hoá vai trò của ng-ời tiến hành tố tụng. Nên chăng cần tham khảo thêm cách quy định trong Bộ luật hình sự.

3. Vai trò của Viện kiểm sát trong tố tụng dân sự

Vai trò của Viện kiểm sát trong Tố tụng dân sự khác với trong tố tụng hình sự và đã đ-ợc xác định dựa trên chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát theo quy định của pháp luật, tuy nhiên vai trò này phải phù hợp với nguyên tắc về nghĩa vụ chứng minh trong tố tụng dân sự. Xét về góc độ chức năng theo quy định của pháp luật, thì hiện nay Viện kiểm sát đang thực hiện hai chức năng là thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động t-pháp. Trong tố tụng dân sự, và trong quan hệ dân sự nói chung thì chức năng công tố khác biệt và hạn chế rất nhiều so với trong quan hệ hình sự và tố tụng hình sự. Sự khác biệt này xuất phát từ sự khác biệt giữa việc hình với việc dân về lý thuyết và nguyên tắc về nghĩa vụ chứng minh. Trong tố tụng hình sự, nghĩa vụ chứng minh thuộc nhà n-ớc, cụ thể là cơ quan tiến hành tố tụng, còn trong tố tụng dân sự, trách nhiệm chứng minh lại thuộc về các bên đ-ơng sự.

Xuất phát từ sự phân tích trên đây, cần xem xét lại các quy định của dự thảo luật về vai trò của Viện kiểm sát trong Tố tụng dân sự trên các ph-ơng diện sau:

Về thực hiện quyền công tố

Quyền công tố trong Tố tụng dân sự thể hiện bằng quyền *thay mặt Nhà n-ớc khởi tố các vụ án dân sự*. Dự thảo luật quy định tại Điều 162 theo đó Viện kiểm sát khởi tố trong các tr-ờng hợp nhằm bảo vệ lợi ích Nhà n-ớc, lợi ích của ng-ời ch-a thành niên và một số tr-ờng hợp vi phạm pháp luật hôn nhân và gia đình. Việc khởi tố này có thể thực hiện theo sáng kiến của Viện kiểm sát hoặc theo đề nghị của các cơ quan, tổ chức. Cũng theo quy định của dự thảo luật thì trong tr-ờng hợp này, *Viện kiểm sát có quyền và nghĩa vụ nh- một nguyên đơn dân sự*. Đó là nghĩa vụ thu thập chứng cứ, chứng minh, tham gia phiên toà, tranh luận với bị đơn và ng-ời tham gia tố tụng khác... (các điều 78, 208, 222, 233 dự thảo luật).

Cách quy định trên đây của dự thảo ch-a đủ thuyết phục về lý luận cũng nh- thực tiễn. Có thể nêu ba vấn đề sau đây để phân tích thêm:

Một là, quy định trong dự thảo về quyền khởi tố vụ án dân sự của Viện kiểm sát đ-ợc kế thừa từ Luật hôn nhân và gia đình, Bộ luật lao động... Vai trò này rất thích hợp khi Viện kiểm sát còn giữ chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân, do đó có khả năng phát hiện các vi phạm. Nh-ng sau khi Hiến pháp 1992 đ-ợc sửa đổi, bổ sung và chức năng đó của Viện kiểm sát nay không còn nữa. Vấn đề đặt ra là khi không còn chức năng kiểm sát tuân theo pháp luật thì *bằng cách nào Viện kiểm sát có thể biết đ-ợc các vi phạm để khởi tố*.

Hai là, trong tr-ờng hợp dự thảo quy định Viện kiểm sát đ-ợc khởi tố theo đề nghị của cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền lợi đ-ơng sự (ví dụ cơ quan dân số, gia đình, trẻ em, hội liên hiệp phụ nữ...), thì có vẻ nh- dự thảo luật hoặc không muốn thừa nhận các cơ quan này

cũng có quyền chủ động khởi kiện hoặc cho rằng chỉ thông qua Viện kiểm sát mới có thể bảo vệ tốt nhất? Chúng tôi cho rằng với t-cách là ng-ời bảo vệ quyền lợi th-ờng xuyên và do quá trình hoạt động thực tiễn thì các cơ quan, tổ chức, mà không phải là Viện kiểm sát, mới là nguyên đơn thích hợp nhất và có khả năng tốt nhất trong khởi kiện để bảo vệ quyền lợi các đối tượng bảo vệ của họ.

Ba là, trong cả hai tr-ờng hợp trên đây, nếu dự thảo vẫn lập luận đ-ợc việc Viện kiểm sát đứng ra khởi tố là thích hợp nhất thì Viện kiểm sát phải thực hiện **nghĩa vụ chứng minh**. Để chứng minh đ-ợc, Viện kiểm sát phải tiến hành điều tra, thu thập chứng cứ, tham gia phiên toà, tranh luận... Nh-ng đồng thời Viện kiểm sát lại phải giữ vai trò kiểm sát các hoạt động tố tụng đó và có quyền kháng nghị. Nh- thế thì khó đảm bảo đ-ợc tính khách quan. Dự thảo luật cũng ch-a dự liệu đ-ợc trình tự và thủ tục, thẩm quyền điều tra của Viện kiểm sát trong tr-ờng hợp này.

Từ những phân tích trên, chúng tôi đề nghị: *không nên giao trách nhiệm khởi tố vụ án dân sự cho Viện kiểm sát mà cần nâng cao trách nhiệm cho các cơ quan, tổ chức nh- Công đoàn, Đoàn Thanh niên, Cơ quan dân số, gia đình và trẻ em trong việc khởi kiện bảo vệ quyền lợi cho thành viên, hội viên, các đối t-ợng thuộc trách nhiệm bảo vệ của mình tr-ớc Toà án. Bên cạnh đó cũng cần có những quy định để khuyến khích các hoạt động trợ giúp pháp lý cho các đối t-ợng đặc biệt này*.

Về kiểm sát các hoạt động t- pháp

Hoạt động kiểm sát các hoạt động t- pháp của Viện kiểm sát xuất phát từ quyền giám sát t- pháp mà Quốc hội giao một phần cho Viện kiểm sát. Đây chính là nhiệm vụ rất quan trọng mà Viện kiểm sát cần tập trung

kiện toàn cả về mặt tổ chức cả về việc hoàn thiện các quy định về nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể trong các luật tố tụng để nâng cao chất lượng giám sát tố pháp. Theo hướng này, Ban soạn thảo cần cần nhắc thêm các quy định về kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong Tố tụng dân sự.

Để hoạt động giám sát tố pháp được khách quan và có hiệu quả thì kiểm sát viên tố pháp phải có vị trí *khách quan, đứng ngoài quy trình tố tụng*. Nếu kiểm sát viên tố pháp đồng thời trở thành *ng-ời tiến hành tố tụng* (tham gia phiên tòa, phát biểu quan điểm về vụ án), hoặc đồng thời hoạt động *nh- một nguyên đơn dân sự* (khởi kiện, chứng minh, tham gia phiên tòa) thì sẽ không đảm bảo được tính khách quan trong hoạt động giám sát, không đảm bảo được nguyên tắc bình đẳng giữa các đ-ơng sự và **nh- thể** thì **chất lượng** kiểm sát tố pháp cũng không cao. Hoạt động kiểm sát tố pháp có thể tiến hành bằng nhiều cách *nh- kiểm sát việc thụ lý, kiểm sát việc lập hồ sơ của Tòa án, theo dõi phiên tòa, kháng nghị các bản án và quyết định của Tòa án, kiểm sát việc tuân theo pháp luật của những ng-ời tham gia tố tụng*. Dự thảo luật coi việc đặt Viện kiểm sát ở vị trí *ng-ời tiến hành tố tụng* là một cách thức để thực hiện quyền kiểm sát tố pháp (xem các điều 38, 235 của dự thảo) và *không coi Viện kiểm sát là một nguyên đơn đặc biệt* *nh- ng- lại có quyền và nghĩa vụ nh- nguyên đơn* khi đứng ra khởi tố các vụ án dân sự (xem các điều 55, 161, 162), đó chính là biểu hiện cụ thể của việc *không phân biệt rạch ròi gi- a ng-ời giám sát tố tụng và ng-ời tiến hành tố tụng, giữa ng-ời giám sát tố tụng và nguyên đơn đặc biệt*. Để phân biệt rạch ròi, cần làm rõ các vấn đề sau:

- Khi Viện kiểm sát đứng ra khởi kiện vụ án

dân sự, nếu không coi Viện kiểm sát là một nguyên đơn đặc biệt thì trong trường hợp này nên xác định *địa vị pháp lý trong tố tụng dân sự* của Viện kiểm sát *nh- thể nào?* là *ng-ời tiến hành tố tụng* hay là *ng-ời tham gia tố tụng* hay là *ng-ời giám sát tố tụng?* Khi Viện kiểm sát đứng ra khởi kiện thì hoạt động kiểm sát tố pháp được thực hiện bằng cách nào, có khác với hoạt động này trong trường hợp đ-ơng sự trực tiếp khởi kiện không?

- Theo quy định tại Điều 208 thì kiểm sát viên tham gia phiên tòa dân sự "*nếu xét thấy cần thiết*", vậy tiêu chí để xác định sự "*cần thiết*" này là gì? Trong khi chúng ta đề cao nguyên tắc nghĩa vụ tự chứng minh của đ-ơng sự trong tố tụng dân sự và chủ trương giảm tối đa sự can thiệp của nhà nước vào việc dân sự, hạn chế việc tòa án điều tra vụ việc dân sự, coi tòa án là ng-ời trọng tài cho việc giải quyết tranh chấp của các bên, vậy thì khó có thể tìm thấy cơ sở khoa học và thực tiễn nào đủ thuyết phục để lập luận cho chủ trương để *Viện kiểm sát tham gia phiên tòa dân sự và phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án*.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát trong Tố tụng dân sự (Điều 43 dự thảo luật)

Đây là vấn đề hết sức quan trọng cần phải có quy định cụ thể, rõ ràng *nh- ng- xem xét nội dung Điều 43 dự thảo luật thì thấy ch- a đạt yêu cầu trên*. Khoản 1 Điều 43 quy định: *Khi tiến hành Tố tụng, Kiểm sát viên thực hiện chức năng của Viện kiểm sát*. Quy định này là không cần thiết bởi đó là điều hiển nhiên. Vấn đề quan trọng ở đây là *Viện kiểm sát thực hiện chức năng của mình bằng những quyền và nghĩa vụ cụ thể gì trong tố tụng* thì lại *ch- a được quy định rõ mà dự thảo luật lại dẫn chiếu tới quy định của Luật tố*

chức Viện kiểm sát nhân dân. Cách quy định nh- vậy không phù hợp với thông lệ lập pháp của chúng ta là phải căn cứ vào Hiến pháp, Luật tổ chức để cụ thể hoá các quyền và nghĩa vụ trong luật tố tụng. Do đó, chúng tôi xin đề nghị:

- Cần cụ thể hơn các quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân thành các quyền và nghĩa vụ của Kiểm sát viên trong Tố tụng dân sự t-ơng tự nh- cách quy định của Bộ luật tố tụng hình sự để phù hợp với phạm vi điều chỉnh của luật và tiện lợi cho việc thực thi luật.

- Cần có thêm những quy định để nâng cao hơn nữa trách nhiệm và quyền hạn của Viện kiểm sát trong kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong Tố tụng dân sự, của toà án, nguyên đơn, bị đơn và những ng-ời tham gia tố tụng khác bằng những quy trình và thủ tục kiểm sát cụ thể.

4. Về thẩm quyền của Toà án cấp huyện

Chủ tr-ơng tăng thẩm quyền cho Toà án cấp huyện theo tinh thần các nghị quyết về t-pháp của Đảng là đúng đắn. Tuy nhiên việc tăng với loại án nào, mức tăng bao nhiêu, tăng vào thời điểm nào là những vấn đề cần đ-ợc xem xét rất kỹ để đảm bảo tính khả thi của luật, tránh tình trạng oan, sai. Việc tăng thẩm quyền phải phù hợp với năng lực của Toà án cấp huyện. Chúng ta đã mất hàng chục năm để xem xét, kiện toàn Toà án và các cơ quan t-pháp cấp huyện, chuẩn bị cho việc tăng thẩm quyền xét xử hình sự, nh-ng cho đến nay Quốc hội vẫn phải có nghị quyết về một lộ trình thời gian nhất định mới đảm bảo thực hiện đ-ợc. Hiện nay các cơ quan t-pháp cấp huyện đang phải tập trung chuẩn bị để thực hiện thẩm quyền mới trong việc xét xử hình sự. Nếu bây giờ lại tiếp tục tăng thẩm quyền đồng loạt các loại án về kinh tế, lao

động, hôn nhân và gia đình, dân sự thì cần phải có sự đánh giá tổng thể và trả lời các câu hỏi sau:

- Nếu ph-ơng án tăng thẩm quyền nh- dự thảo luật thì số l-ợng án sẽ tăng là bao nhiêu?

- Cần thêm bao nhiêu thẩm phán, cán bộ để giải quyết số l-ợng án đó?

- Cơ sở vật chất, điều kiện làm việc cần phải đ-ợc kiện toàn nh- thế nào?

- Có cần nghị quyết quy định lộ trình thực hiện giống nh- đối với lĩnh vực hình sự không, lộ trình là bao nhiêu năm, nếu thực hiện ngay thì có bao nhiêu phần trăm số l-ợng Toà án cấp huyện có thể đảm đ-ơng đ-ợc công việc?

- Những thuận lợi khó khăn đối với Toà án cấp huyện khi tăng đồng loạt thẩm quyền xét xử về các loại án?

Chúng tôi cho rằng đối với thẩm quyền xét xử các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình thì có thể chấp nhận đ-ợc ph-ơng án tăng nh- dự thảo luật, còn đối với thẩm quyền xét xử các vụ án kinh tế, vụ án lao động thì cần phải cân nhắc thêm vì các vụ án kinh tế (theo quy định từ điểm a đến điểm i, khoản 1 Điều 28) và các vụ án lao động (theo quy định từ điểm a đến điểm đ khoản 1 Điều 30 dự thảo luật), chắc chắn sẽ có rất nhiều vụ phức tạp v-ợt quá khả năng giải quyết của Toà án cấp huyện. Có lẽ nên chọn phương án quy định theo h-ớng linh hoạt hơn, giao cho Toà án cấp huyện giải quyết các vụ án kinh tế và lao động “trừ những vụ án phức tạp”. Còn khái niệm thế nào là “phức tạp” thì sẽ do liên ngành h-ớng dẫn qua các thời kỳ, phù hợp với quá trình kiện toàn Toà án cấp huyện.

* Văn phòng Quốc hội

CẢI CÁCH TẠI THẾ GIỚI THỨ BA: TÍNH ĐỒNG BỘ

NGUYỄN TRẦN BẠT*

- *Cải cách do sức ép bên ngoài,*
- *Tính nửa vời,*
- *Thiếu tầm nhìn cải cách văn hoá và giáo dục,*
- *Mối quan hệ và tính đồng bộ của các cuộc cải cách,*
- *Hệ tiêu chuẩn cải cách dựa trên đánh giá xã hội, khách quan, đặc thù và tính thời đại.*

I. Nhìn lại các cuộc cải cách của các n-ớc thế giới thứ ba

Tự trung có thể phân thành bốn cuộc cải cách cơ bản từ x-a tới nay: cải cách kinh tế, cải cách chính trị, cải cách văn hóa và cải cách giáo dục. Mục tiêu của chúng là tìm lời giải cho sự phát triển của xã hội, và có chung đối tượng là cuộc sống. Quan sát các cuộc cải cách ở các n-ớc thế giới thứ ba, bài viết nhận thức lại về các cuộc cải cách, mối quan hệ và tác động qua lại giữa chúng, tìm ra nguyên nhân thất bại, từ đó rút ra những bài học.

Các cuộc cải cách ở thế giới thứ ba nhằm mục đích chung là đ-a đất n-ớc thoát khỏi tình trạng đói nghèo và lạc hậu. Những bài học thất bại của các cuộc cải cách này chủ

yếu là do nhận thức sai lầm về bản chất và mục tiêu của các cuộc cải cách, do đó không định hướng đ-ợc cái đích cần đi tới. Hầu hết các n-ớc thế giới thứ ba đều tiến hành cải cách một cách bị động, g-ợng ép, theo đòi hỏi của các tổ chức quốc tế chứ không phải cải cách vì nhu cầu tự thân để phát triển. Tôi cho rằng các cuộc cải cách ở các n-ớc thế giới thứ ba đều có chung ba nh-ợc điểm sau:

1. Tính tình thế của cải cách kinh tế và cải cách chính trị

Nhìn chung, các cuộc cải cách ở các n-ớc thế giới thứ ba đều do sức ép từ bên ngoài, tức là sức ép của quốc gia khác, các tổ chức quốc tế hay các tổ chức tài chính quốc tế. Chính vì vậy, các thành phần xã hội hầu nh- không nhận đ-ợc “*cảm hứng phát triển*” từ

các cuộc cải cách, do đó các cuộc cải cách vừa đau đớn, vừa vất vả, vừa không trọn vẹn. Lấy Indonesia làm một ví dụ. Từ khi cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ diễn ra đầu tiên ở Thái Lan năm 1997, Indonesia rơi vào khủng hoảng toàn diện, tr-ớc hết là sự sụp đổ nhanh chóng của nền kinh tế. Tiếp theo là những vụ bạo động và biểu tình chống chính phủ đã dẫn đến sự sụp đổ của chính quyền Tổng thống Suharto ngự trị hơn 30 năm ở n-ớc này. Sự sụp đổ của cả thể chế chính trị lẫn thể chế kinh tế đã đẩy Indonesia vào những bất ổn nghiêm trọng. Tình thế đó bắt buộc n-ớc này phải tiến hành cải cách cả kinh tế và chính trị theo những “*tiêu chuẩn*” của IMF và của một số lực l-ợng khác. Tuy nhiên, “*ph-ơng thuốc*” của IMF cho đến nay không làm cho tình hình kinh tế và chính trị tại n-ớc này đ-ợc cải thiện. Tâm lý chống ph-ơng Tây trong xã hội trở ngày càng gia tăng. Cùng với tâm lý chống ph-ơng Tây, trào l-u chống toàn cầu hoá trên toàn thế giới hiện nay cũng chứng tỏ các n-ớc thế giới thứ ba không ý thức đ-ợc những đòi hỏi tự nhiên của các cuộc cải cách, do đó phải chịu sức ép từ bên ngoài, từ tình thế khách quan khi tham gia hội nhập.

Nh- vậy, khi khủng hoảng xảy ra và lâm vào tình thế khó khăn, các n-ớc thế giới thứ ba mới cải cách để thoả mãn các điều kiện đ-ợc cứu trợ, đ-ợc vay vốn hay cải cách để đ-ợc tham gia vào các câu lạc bộ tài chính quốc tế. Kết quả là, các lực l-ợng xã hội bị c-ỡng bức và có những phản ứng rất khác nhau đối với các cuộc cải cách. Tính thống nhất chính trị ở trong xã hội bị phá vỡ và do đó các chính phủ gặp phải khó khăn, tình hình xã hội bất ổn. Điều này cũng đã từng xảy

ra từ Argentina, Mexico và Brasil.

Tính tình thế của các cuộc cải cách thể hiện rất rõ nhận thức không đầy đủ của các n-ớc thế giới thứ ba về tầm quan trọng và tính tất yếu của các cuộc cải cách. Đây là một trong những sai lầm cơ bản nhất trong khi tiến hành cải cách.

2. Tính nửa vời của cải cách kinh tế và cải cách chính trị

Do nhận thức sai về bản chất và mục tiêu của các cuộc cải cách, đặc biệt là cải cách kinh tế và cải cách chính trị, hầu hết các n-ớc thế giới thứ ba đều tiến hành cải cách một cách g-ợng ép, không triệt để và không trọn vẹn. Đối với cải cách kinh tế, các n-ớc này hầu nh- chỉ dừng lại ở cải cách thể chế kinh tế, chỉ tập trung đổi mới thể chế kinh tế cũ, thậm chí thay thế nó bằng một thể chế kinh tế mới mà không nghiên cứu và đề ra chiến l-ợc phát triển các lực l-ợng kinh tế. Nhà n-ớc chỉ cải cách từ bên trên, tức là tập trung xây dựng các thể chế kinh tế để thoả mãn nhu cầu hội nhập hiện đại, do đó các thể chế này th-ờng không phù hợp với nhận thức của xã hội. Điều này phản ánh rất rõ tính hình thức và tính từ trên xuống của cải cách kinh tế. Mặt khác, bản thân cải cách kinh tế cũng chứa đựng trong nó những mầm mống của cải cách chính trị, nh-ng trên thực tế, ng-ời ta th-ờng né tránh những yếu tố cải cách chính trị khi tiến hành cải cách kinh tế. Đây chính là bản chất nửa vời của cải cách kinh tế tại các n-ớc thế giới thứ ba.

Cũng với những nhận thức sai lầm nh- vậy, cải cách chính trị ở các n-ớc thế giới thứ ba chỉ dừng lại ở cải cách thể chế chính trị. Nó nấp d-ới hình thức cải cách hành chính,

cải cách t- pháp đơn giản. Cải cách thể chế chính trị là pháp chế hoá các quan hệ xã hội đã đ-ợc thoả thuận và việc pháp chế hoá các quan hệ xã hội đã đ-ợc thoả thuận mới chỉ thừa nhận trạng thái hiện tại của các thoả thuận, chứ ch-a phản ánh chất l-ợng của các thoả thuận, tức là mới cải cách ở mức thừa nhận. Cải cách thể chế chính trị chỉ là một khía cạnh và hoàn toàn ch-a đảm bảo tính trọn vẹn của cải cách chính trị theo h-ớng tiệm cận nền dân chủ.

Do đòi hỏi của Liên hợp quốc, IMF và của các hiệp định song ph-ơng hay đa ph-ơng, các n-ớc thế giới thứ ba buộc phải tiến hành cải cách thể chế, nh-ng cũng chỉ tạo ra một thể chế mới về hình thức mà không mới về lực l-ợng. Ng-ời ta vẫn nhầm lẫn là thay đổi lực l-ợng cầm quyền đồng nghĩa với một cuộc đảo chính chính trị. Vì vậy, vấn đề cải cách ở các n-ớc thế giới thứ ba th-ờng bị giới hạn ở chính nhận thức của các nhà lãnh đạo và do đó mang tính chất không triệt để.

3. Thiếu tầm nhìn trong cải cách văn hoá và cải cách giáo dục

Từ nhiều năm nay, các n-ớc kém phát triển luôn nhấn mạnh việc bảo tồn và duy trì bản sắc văn hoá dân tộc mà thiếu chú ý tới vai trò phát triển của văn hoá. Sự khép kín của văn hoá là một trong những nguyên nhân quan trọng nhất kìm hãm sự phát triển của các quốc gia này. Chúng ta đều biết rằng, văn hoá là yếu tố hình thành trong các quá trình hoạt động của đời sống nên nó là yếu tố cũ một cách t-ơng đối hay mang tính lạc hậu t-ơng đối. Bất kỳ yếu tố cũ nào cũng có thể t-ơng thích hoặc không t-ơng thích với sự phát triển. Cải cách văn hoá chính là làm cho

tính cũ, tính lạc hậu t-ơng đối của văn hoá không cản trở quá trình phát triển. Hầu hết các nhà chính trị của các n-ớc thế giới thứ ba lại không nhận thức đ-ợc đầy đủ vai trò của văn hoá trong phát triển hoặc cản trở sự phát triển xã hội, do đó họ ch-a có ý thức cải cách văn hoá. Cho đến nay, các n-ớc thế giới thứ ba d-ờng nh- vẫn sử dụng các yếu tố văn hoá nh- những công cụ nhằm củng cố và làm nền tâm lý xã hội, cho ổn định chính trị theo cách hiểu của mình. Nhìn nhận một cách khách quan, đây không phải là hạn chế của riêng các n-ớc kém phát triển, ngay cả Singapore cũng mắc phải sai lầm này. Sau một thời gian nhận thức về phát triển một cách không toàn diện, Singapore trở thành một đô thị dịch vụ và công nghiệp nhẹ, rất hấp dẫn đối với các công ty có vốn đầu t-n-ớc ngoài. Ng-ời dân Singapore đ-ợc chuẩn bị nh- một lực l-ợng làm thuê, mọi ch-ơng trình giáo dục đều h-ớng tới việc chuẩn bị làm thuê cho các xí nghiệp lớn, chủ yếu là các xí nghiệp n-ớc ngoài. Sau gần ba thập kỷ phát triển theo định h-ớng nh- vậy, nền văn hoá Singapore trở thành một nền văn hoá kinh tế. Trong nền văn hoá ấy, ng-ời dân suy nghĩ một cách máy móc, đơn giản, chẳng hạn thành đạt tức là trở thành một viên chức, một quan chức cao cấp của các công ty đa quốc gia. Đất n-ớc nhỏ bé này không có các xí nghiệp vừa và nhỏ, bản năng kinh doanh không tồn tại thay vào đó là bản năng làm thuê. Ng-ời lao động không đ-ợc rèn luyện khả năng sáng tạo mà chỉ đ-ợc rèn luyện kĩ năng thực thi công nghệ của các công ty có vốn đầu t-n-ớc ngoài. Nguy hiểm hơn, ng-ời dân Singapore trở nên đơn điệu về tinh thần, t- t-ởng, thẩm mỹ và lối sống. Singapore là ví dụ điển hình về tính ngắn hạn

của tầm nhìn trong việc xây dựng các chương trình cải cách hay hoạch định chính sách. Singapore không có tầm nhìn về văn hoá, mọi tiếng nói về văn hoá đều nói về bản sắc chứ không nhận thức được rằng tâm lý, thói quen của con người phải phù hợp với đòi hỏi của thời đại.

Có thể nói, các nước kém phát triển trong khi chú trọng cải thiện mức sống, lại thiếu tầm nhìn về văn hoá, do đó không tiến hành cải cách văn hoá hoặc khất lãn nhiệm vụ quan trọng này. Trong thời đại toàn cầu hoá ngày nay, giao lưu văn hoá là một trong những nội dung chủ yếu của tiến trình hội nhập, do đó, cải cách văn hoá để đổi mới nhận thức là nhu cầu bức thiết không chỉ của riêng các nước thế giới thứ ba mà của tất cả các nước trên thế giới.

Bên cạnh ba cuộc cải cách kinh tế, chính trị và văn hoá, một cuộc cải cách khác vô cùng quan trọng và chứa đựng trong nó nội dung của ba cuộc cải cách trên, đó chính là cải cách giáo dục. Do nhiều sai lầm, đặc biệt là về tầm nhìn nên các nước thế giới thứ ba cho đến nay chưa thành công trong cải cách giáo dục. Nền giáo dục của các nước này chưa lấy con người là trung tâm của quá trình giáo dục, các nhà cải cách giáo dục tách rời đời sống hiện thực, do đó tạo ra một đội ngũ tri thức vừa không có kinh nghiệm thực tiễn vừa không có năng lực dự báo tương lai một cách có chất lượng. Việt Nam là một ví dụ. Nhiều chương trình cải cách trong lĩnh vực giáo dục đã được tiến hành nhưng hầu hết đều thất bại do chỉ cải cách trên phương diện lý thuyết. “*Các nhà đi giáo dục phải được giáo dục*” là kết luận vô cùng xác đáng của Các-Mác, suy rộng ra, các nhà cải cách giáo dục

cũng phải được giáo dục về cải cách. Cải cách giáo dục nhằm chuẩn bị lực lượng cho tương lai, do đó phải biết rõ tương lai cần gì và điều này đòi hỏi phải có tầm nhìn. Các nước thế giới thứ ba đã tiến hành cải cách giáo dục trên nhiều cấp độ nhưng chưa gắn cải cách giáo dục với các cuộc cải cách còn lại, do đó không đạt được mấy thành công.

Tóm lại, các cuộc cải cách ở các nước thế giới thứ ba chỉ là những giải pháp bắt buộc nhằm đối phó với tình thế chứ không chứa đựng cảm hứng phát triển để có thể tiến hành một cách đồng bộ và hiệu quả.

II. Tính đồng bộ của các cuộc cải cách

Những phân tích về nhược điểm của các cuộc cải cách ở trên cho thấy các nước thế giới thứ ba chưa nhận ra yếu tố quan trọng nhất, quyết định thành công của một chương trình cải cách toàn diện là tính đồng bộ của cuộc cải cách và chưa ý thức đầy đủ về sự cần thiết phải hoạch định các chương trình cải cách trong mối tương quan với nhau và trong sự gắn kết với cuộc sống. Sự đồng bộ của các cuộc cải cách, theo tôi, chính là nhân tố quyết định thành công của các cuộc cải cách. Việc nghiên cứu tính đồng bộ của các cuộc cải cách có ý nghĩa vô cùng quan trọng và đòi hỏi phải được nghiên cứu thấu đáo, ở đây chúng tôi chỉ xin đưa ra một số suy nghĩ có tính chất lý luận ban đầu.

1. Sự cần thiết phải tiến hành đồng bộ các cuộc cải cách

Quan niệm về tính đồng bộ: Sự đồng bộ của các cuộc cải cách chính là sự xuất hiện đúng lúc, đúng thời điểm của mỗi cuộc cải cách trong sự kết hợp hữu cơ, nhịp nhàng giữa các cuộc cải cách đó. Đồng bộ không có

nghĩa là đồng thời vì các cuộc cải cách này có quan hệ chặt chẽ lẫn nhau, tác động và hỗ trợ lẫn nhau, làm tiền đề hoặc bảo trợ cho nhau. Có thể nhiều người sẽ đặt câu hỏi: sự đồng bộ của các cuộc cải cách mang tính tự nhiên hay cần có sự can thiệp của một lực lượng nào đó? Cần phải hiểu rằng cải cách hay chương trình cải cách là một quá trình chủ động, do đó tính đồng bộ của các chương trình cải cách đòi hỏi tính tự giác và nhận thức của người dân về sự đúng đắn của các cuộc cải cách. Nếu để tính đồng bộ xuất hiện tự nhiên, tức là các cuộc cải cách xuất hiện tự nhiên thì người dân sẽ không nhận ra được giá trị và sức mạnh chủ động của hệ thống chính trị. Hệ thống chính trị ở các nước thế giới thứ ba phải thể hiện được sức mạnh của mình thông qua nâng cao năng lực quan sát để nhận ra tính khách quan của các thời điểm tiến hành cải cách, chứ không phải để nó xuất hiện một cách tự nhiên.

Tại sao phải đồng bộ?: Trước hết, chúng ta phải xem các cuộc cải cách không phải là vì chính nó, mà là những đòi hỏi tự nhiên, những đòi hỏi thật sự của cuộc sống. Chính trị, kinh tế và văn hoá là ba bộ phận khác nhau của hệ thống hình thái xã hội nên các cuộc cải cách trên các lĩnh vực nói trên có quan hệ tương tác, quan hệ biện chứng với nhau. Tuy nhiên, chúng đều hội tụ về cuộc cải cách thứ nhất là cải cách giáo dục vì cải cách giáo dục chính là nhằm chuẩn bị lực lượng cho tương lai. Hơn nữa, như trên đã phân tích, những hạn chế của các cuộc cải cách tại các nước thế giới thứ ba cho thấy tính ngắn hạn của tầm nhìn trong việc xây dựng các chương trình cải cách hay hoạch định chính sách phát triển. Thiếu sự đồng bộ giữa các

cuộc cải cách làm cho các cuộc cải cách không có sự liên hoàn và hỗ trợ lẫn nhau, và thiếu sự đồng bộ trong mỗi cuộc cải cách dẫn đến các cuộc cải cách đều mang tính nửa vời. Cả hai trường hợp đều không mang lại kết quả như mong muốn. Do đó, các cuộc cải cách cần phải tiến hành đồng bộ để đảm bảo tính liên hoàn và hỗ trợ lẫn nhau.

2. Đảm bảo tính đồng bộ của các cuộc cải cách

Phải khẳng định sự đồng bộ của các cuộc cải cách thể hiện không chỉ trong mối quan hệ giữa các cuộc cải cách mà còn trong bản thân mỗi cuộc cải cách và việc xác định tính đồng bộ phụ thuộc vào sự nhạy cảm của các nhà lãnh đạo các cuộc cải cách. Để đảm bảo sự thành công của các cuộc cải cách, các nước thế giới thứ ba cần phải nghiên cứu mối quan hệ và tác động qua lại giữa các cuộc cải cách để xác định đúng thời điểm thích hợp tiến hành cải cách.

Cải cách kinh tế tạo tiền đề cho cải cách chính trị và cải cách văn hoá

Đối với các nước thế giới thứ ba, do đời sống của người dân còn rất thấp, đời sống nghèo khổ cho nên cải cách kinh tế là cấp bách và cần phải tiến hành trước tiên. Cải cách kinh tế trước hết giải thoát người dân ra khỏi tình trạng nghèo đói, đồng thời bảo đảm quyền dân chủ cho nhân dân và tạo tiền đề cho cải cách chính trị. Cải cách kinh tế tạo quyền tự do kinh tế cho người dân và trên cơ sở nhận thức được quyền tự do kinh tế, người dân sẽ nhận ra lợi ích của tự do chính trị. Hơn nữa, cải cách kinh tế còn thức tỉnh người dân về các giá trị văn hoá và các giá trị tinh thần...

Tuy nhiên, các cuộc cải cách kinh tế ở các n-ớc thế giới thứ ba mới chỉ dừng lại ở cải cách thể chế kinh tế chứ ch-a toàn diện. Cải cách thể chế kinh tế tức là làm cho các thể chế kinh tế trở nên tốt hơn- ch-a đủ để đảm bảo sự phát triển vững mạnh của cả nền kinh tế. Cùng với toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế, cạnh tranh trở thành đòi hỏi toàn cầu thì việc phát triển lực l-ợng sản xuất hay lực l-ợng kinh tế của xã hội theo h-ớng hội nhập là một đòi hỏi khách quan. Có thể nói, hoạch định chính sách để phát triển các lực l-ợng kinh tế là đặc điểm quan trọng nhất của kinh tế chính trị học hiện đại. Cải cách kinh tế, nh-vậy, bao gồm hai công việc rất rõ ràng là (i) *cải cách thể chế để pháp chế hoá các trạng thái kinh tế, các trạng thái phát triển của kinh tế* và (ii) *tạo không gian phát triển tự do cho các lực l-ợng kinh tế theo khuynh h-ớng cạnh tranh toàn cầu*. Sự đồng bộ trong cải cách kinh tế không chỉ dừng lại ở cải cách thể chế kinh tế mà phải cải cách toàn diện đến mức các lực l-ợng kinh tế phát triển rầm rộ, hùng hậu. Có nhận thức sai lầm cho rằng chỉ cần có yếu tố chính trị trong cải cách kinh tế tức là đã có cải cách chính trị rồi. Sự nhầm lẫn này đã dẫn đến trì hoãn cải cách chính trị nên không tạo ra sự đồng bộ có chất l-ợng hệ thống.

Tóm lại, tính đồng bộ trong cải cách kinh tế phải đ-ợc đảm bảo để tạo ra tiền đề cho các cuộc cải cách còn lại. Cải cách kinh tế phải tạo không gian phát triển cho các lực l-ợng kinh tế, không phải chỉ là không gian pháp luật mà còn là không gian chính trị, và chính không gian chính trị sẽ tạo cảm hứng cho các cuộc cải cách khác. Đây cũng chính là bản chất của kinh tế chính trị học hiện đại.

Cải cách chính trị bảo trợ cho cải cách kinh tế và cải cách văn hoá

Cải cách chính trị nhằm mục đích nâng cao chất l-ợng của một thể chế chính trị, làm cho thể chế chính trị đó tính t-ơng thích với nền dân chủ hiện đại và phù hợp với tiến trình phát triển của nhân loại. Mặt khác, chính trị là yếu tố bảo trợ, công cụ bảo trợ cho đời sống nói chung và cho đời sống kinh tế và văn hoá nói riêng. Trong mối quan hệ giữa ba yếu tố kinh tế, chính trị và văn hoá thì chính trị là yếu tố phục vụ, kinh tế là yếu tố chủ chốt trong quá trình phát triển và văn hoá là dung môi tinh thần của toàn bộ đời sống. Yếu tố phục vụ có thể phát triển thụ động và đi sau sự phát triển kinh tế nh-ng phải đảm bảo tính h-ớng dẫn sự phát triển của đời sống kinh tế và đời sống văn hoá. Không tiến hành cải cách chính trị thì mọi cuộc cải cách đều chỉ là những giải pháp tình thế và xã hội không có sự phát triển lâu dài và ổn định. Với ý nghĩa này, cải cách chính trị có vai trò nh-là một bộ phận trọng yếu, bộ phận bảo hộ cho quá trình cải cách kinh tế - xã hội đi đến thành công trọn vẹn.

Hiện nay, các n-ớc thế giới thứ ba đã tiến hành cải cách chính trị, nh-ng chủ yếu tập trung vào cải cách hành chính hay cải cách t- pháp, mà về thực chất chỉ là cải cách thể chế chính trị. Tuy nhiên, *một cuộc cải cách chính trị triệt để không chỉ dừng ở cải cách thể chế mà quan trọng hơn là phải tạo cảm hứng chính trị và xây dựng tâm lý chính trị tích cực trên mọi khía cạnh của đời sống xã hội để cả xã hội và thể chế trở thành một thể thống nhất*. Cải cách chính trị góp phần nâng cao chất l-ợng của thể chế chính trị, làm cho nó t-ơng thích với đời sống phát triển chứ

không phải thay nó bằng một thể chế chính trị khác. Nh- vậy, nhiệm vụ quan trọng hơn của cải cách chính trị chính là tạo không gian chính trị tiên tiến, thừa nhận tính dân chủ, ý kiến đa dạng, nhiều chiều trong sinh hoạt chính trị. Chỉ có nh- vậy, cải cách chính trị mới trở thành yếu tố bảo trợ cho cải cách kinh tế và cải cách văn hoá.

Cải cách văn hoá tạo môi trường tinh thần cho cải cách kinh tế và cải cách chính trị

Vai trò phát triển của văn hoá bị kìm hãm chính là do con người không có thái độ triết học đúng đắn đối với sự tham gia của các yếu tố văn hoá trong đời sống. Do đó, bản chất của cải cách văn hoá chính là làm thay đổi thái độ của con người đối với nghĩa vụ đóng góp của văn hoá vào trong đời sống phát triển. Nói cách khác, cải cách văn hoá phải hướng tới văn hoá trở thành một hệ thống mở, vừa có khả năng loại bỏ những giá trị đã lỗi thời, vừa có khả năng tiếp biến những tinh hoa văn hoá từ các cộng đồng khác trên thế giới.

Trong mối quan hệ giữa cải cách kinh tế, cải cách chính trị và cải cách văn hoá thì cải cách văn hoá đóng vai trò quan trọng nhất. Văn hoá là môi trường tinh thần, là lá phổi của đời sống. Do đó, muốn phát triển, các nước thế giới thứ ba cần phải giữ cho lá phổi đó trong sạch bằng các cuộc cải cách văn hoá thường xuyên và liên tục. Sự lạc hậu của môi trường tinh thần sẽ là vật cản đối với tiến độ cũng nh- sự thành công và triệt để của cải cách kinh tế và cải cách chính trị. Nói cách khác, nếu không đ-ợc cải cách, văn hoá sẽ trở thành yếu tố níu kéo chính trị và kìm hãm sự phát triển kinh tế. Cải cách văn hoá đồng

bộ với cải cách kinh tế và cải cách chính trị, nhằm tạo sự bảo trợ tinh thần cho sự thành công của hai cuộc cải cách này.

Cải cách văn hoá phải đ-ợc tiến hành cả trong đời sống kinh doanh lẫn đời sống chính trị bởi vì văn hoá kinh doanh và văn hoá chính trị là hai bộ phận quan trọng của văn hoá nói chung, có giá trị phổ biến t-ơng đối và có vùng ảnh hưởng t-ơng đối lớn đối với đời sống, để những tiêu chuẩn văn hoá trong đời sống kinh doanh và đời sống chính trị trở thành động lực trực tiếp của sự tiến bộ.

Cải cách giáo dục - Điểm hội tụ tính đúng đắn của các cuộc cải cách

Cuộc sống nối tiếp nhau bằng các thế hệ và thế hệ đi tr-ớc chuẩn bị cho thế hệ sau bằng con đường giáo dục. Hay nói cách khác, sứ mệnh quan trọng của giáo dục là chuẩn bị lực lượng cho t-ơng lai. Đó có thể là việc chuẩn bị cho sự xuất hiện của lực lượng kinh tế mới, lực lượng chính trị mới hay con người mới nói chung. Tuy nhiên, yếu tố chuẩn bị lại nằm trong quá khứ. Trong mối quan hệ giữa các cuộc cải cách thì cải cách kinh tế, cải cách chính trị, cải cách văn hoá hướng vào ba mảng khác nhau của đời sống, còn cải cách giáo dục góp phần hình thành và phát triển đời sống, gắn kết sự phát triển của thế hệ tr-ớc với các thế hệ tiếp theo, tức là đảm bảo tính kế thừa và liên tục của đời sống. Chúng ta không thể ghép cải cách giáo dục vào bất kỳ cuộc cải cách nào bởi nội dung cải cách giáo dục chứa đựng nội dung của cả ba cuộc cải cách trên.

Giáo dục là hành vi mang chất lượng bản năng nhất của nhân loại. Chúng ta chuẩn bị cho cải cách giáo dục bằng cả kinh nghiệm

của quá khứ lẫn dự báo của t-ơng lai. Lý do là nếu không có chất l-ợng quá khứ thì không có sự kế thừa lịch sử mang chất l-ợng tự nhiên của đời sống. Nh-ng nếu đem tất cả quá khứ ra để cải cách giáo dục thì chúng ta sẽ tạo ra một lực l-ợng cũ hơn, còn nếu không kế thừa quá khứ thì chúng ta sẽ không đảm bảo đ-ợc tính liên tục của đời sống. Chính vì vậy, cải cách giáo dục cũng phải đ-ợc thực hiện đồng bộ với các cuộc cải cách còn lại. Và các cuộc cải cách còn lại của đời sống chỉ có thể đ-ợc coi là thành công khi chúng hội tụ vào sự đúng đắn của cải cách giáo dục.

Nh- vậy, tất cả các cuộc cải cách đều có mối quan hệ biện chứng với nhau và có đối t-ợng chung là cuộc sống, vì sự phát triển và tiến bộ của xã hội. Mỗi cuộc cải cách tạo cơ sở và tiền đề cho các cuộc cải cách còn lại trên cơ sở hỗ trợ lẫn nhau. Do đó, sự đồng bộ của các cuộc cải cách với nhau và đồng bộ bên trong mỗi cuộc cải cách đóng vai trò quyết định đến thành công của các ch-ơng trình cải cách.

III. Vấn đề xây dựng hệ tiêu chuẩn cải cách

Bất kỳ ch-ơng trình cải cách nào cũng cần có những tiêu chuẩn để làm mục tiêu và để đánh giá mức độ thành công của nó. Vì vậy, việc xây dựng hệ tiêu chuẩn của cải cách là vấn đề quan trọng và càng quan trọng hơn đối với các n-ớc thế giới thứ ba.

Tập hợp các giá trị nhận thức xã hội của mỗi quốc gia là khác nhau, do đó không thể có tiêu chuẩn cải cách chung, thống nhất cho các n-ớc thế giới thứ ba. Mỗi quốc gia phải tự thiết kế các ch-ơng trình cải cách phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị - xã hội của mình.

Đây là điểm mấu chốt của mỗi ch-ơng trình cải cách bởi nếu áp đặt các tiêu chuẩn cải cách từ bên ngoài thì vô tình chúng ta đã tiêu diệt sự đa dạng về phát triển của các khu vực.

Vấn đề đặt ra là, có tuyệt đối hoá tiêu chuẩn cải cách của riêng mình không? Câu trả lời chắc chắn là “Không”, bởi cải cách trong thời đại ngày nay là để hội nhập vào hệ tiêu chuẩn phổ biến về kinh tế, chính trị và văn hóa. Các tiêu chuẩn ấy tồn tại bên ngoài mỗi cộng đồng nh-ng lại tồn tại trong giao l-u giữa các cộng đồng. Các n-ớc chậm tiến buộc phải cải cách để v-ơn lên trạng thái phổ biến của thế giới, nh-ng cải cách ở các n-ớc cụ thể lại mang nét đặc thù, dựa trên thực lực và điều kiện nên cần lấy các tiêu chí chung làm mục tiêu chứ không thể áp dụng máy móc các tiêu chuẩn cải cách đã có sẵn. Cải cách là quá trình dịch chuyển một cơ cấu xã hội từ trạng thái trì trệ đến một trạng thái khác tiến bộ hơn, do đó không nên đặt các tiêu chuẩn xa vời, thoả mãn ý muốn hay đòi hỏi phải xác lập một trạng thái mà xã hội không đ-ợc chuẩn bị.

Nếu áp đặt các tiêu chuẩn từ bên ngoài để đánh giá thành công của một cuộc cải cách thì bản thân cuộc cải cách đó không phải là cuộc cải cách tự thân. Ng-ợc lại, nếu chỉ “đóng cửa” để cải cách thì cuộc cải cách dễ mang tính chủ quan, duy ý chí. Rõ ràng, để xây dựng đ-ợc một hệ tiêu chuẩn cải cách đúng đắn đòi hỏi phải có công nghệ xây dựng tiêu chuẩn cải cách, tức là đòi hỏi phải xây dựng một thể chế có khả năng xác định một cách đúng đắn nhất tiêu chuẩn của các cuộc cải cách.

Tiêu chuẩn cải cách cần phải là tập hợp

các giá trị nhận thức của xã hội về tiêu chuẩn phát triển. Chúng ta cần phải xây dựng thể chế để tạo ra đ-ợc những tiêu chuẩn có tính chất nh- thể. Phải khẳng định rằng, để xây dựng một thể chế hoàn chỉnh không phải là một việc dễ dàng vì vấn đề liên quan đến tiềm lực, đến kinh nghiệm, đến khả năng của mỗi quốc gia, nh-ng chúng ta hoàn toàn có thể xây dựng thể chế dân chủ trong việc nhận thức những đòi hỏi của xã hội. Một tiến trình cải cách khi bắt đầu có thể không có một thể chế trọn vẹn nh-ng ít nhất nó phải đ-ợc bắt đầu từ nhận thức về tiêu chuẩn phát triển. Chúng ta cần phải biết học hỏi, tập hợp các tiêu chuẩn cải cách ở bên ngoài thành hệ tiêu chuẩn phát triển, hệ tiêu chuẩn cải cách có tính đến những đặc điểm và hoàn cảnh cụ thể của mình. Nh- vậy, việc “*vay m-ợn*” các tiêu chuẩn để chủ động xây dựng ch-ơng trình cải cách và phát triển có thể là lối thoát để các n-ớc kém phát triển có thể thiết kế các ch-ơng trình cải cách của mình. Âm nhạc có bẫy nốt và năm dòng kẻ nh-ng mỗi ng-ời sử dụng một cách khác. Thiên tài Moza hay Bethoven tạo ra bản sắc âm nhạc của họ chứ không phải bẫy nốt nhạc và năm dòng kẻ tạo ra, nh-ng nếu không có bẫy nốt nhạc và năm dòng kẻ thì ng-ời ta không có th-ớc đo để t- duy.

Việc xác định tính đúng lúc của các ch-ơng trình cải cách cũng nh- tính đồng bộ của các nội dung của mỗi cuộc cải cách phụ thuộc vào sự nhạy cảm, sự sáng suốt của lực l-ợng lãnh đạo. ở đây, vấn đề ai sẽ là ng-ời thẩm định sự đúng đắn của các ch-ơng trình cải cách lại đ-ợc đặt ra. Theo tôi, trong những nền dân chủ t-ơng đối hoàn chỉnh, tính đúng đắn của các ch-ơng trình cải cách đ-ợc thẩm định bởi xã hội, còn trong những nền dân chủ

mới phát triển, thì nó có thể đ-ợc thẩm định bằng lực l-ợng tiên tiến của xã hội, tức là tầng lớp trí thức. Các nhà cầm quyền mới có đủ điều kiện để tổ chức một cách chủ động các cuộc cải cách, nh-ng để tránh sai lầm chủ quan, các nhà cầm quyền cần thẩm định các ch-ơng trình cải cách thông qua cả sự phản ứng và h-ởng ứng của xã hội. Xã hội phản ứng tr-ớc hết thông qua lực l-ợng tiên tiến của mình, do đó, lực l-ợng tiên tiến của xã hội, tức đội ngũ trí thức phải có nhiệm vụ đi đầu trong thẩm định tính đúng đắn của các ch-ơng trình cải cách.

IV. Kết luận

Cải cách kinh tế, cải cách chính trị, cải cách văn hoá và cải cách giáo dục là bốn cuộc cải cách có vai trò cực kỳ quan trọng đối với sự phát triển của nhân loại nói chung và các n-ớc thế giới thứ ba nói riêng. Các cuộc cải cách này liên quan mật thiết với nhau, có tác động bổ sung và hỗ trợ lẫn nhau. Tiến hành đồng bộ các cuộc cải cách nói trên là giải pháp duy nhất nhằm nâng cao tính hiệu quả và tính triệt để của các cuộc cải cách. Tính đồng bộ của các cuộc cải cách đ-ợc đảm bảo bởi sự sáng suốt, nhạy cảm của các nhà lãnh đạo và trình độ nhận thức của xã hội trong việc thẩm định tính đúng đắn của các cuộc cải cách. Một nền dân chủ thực sự sẽ tạo ra sự đồng thuận của xã hội trong việc nâng cao tính đồng bộ và chất l-ợng của các cuộc cải cách đồng thời thúc đẩy xã hội phát triển.

* Công ty Investconsult Group

ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VỚI VIỆC SỬ DỤNG THÔNG TIN T- VẤN

Vũ Minh Hồng*

Đại biểu Quốc hội - hai nhà trong một

Trong mỗi đại biểu Quốc hội (ĐBQH) của Việt Nam có hai thuộc tính đan xen: họ vừa là nhà chính trị - người đại diện nhân dân, thể hiện ý chí và nguyện vọng của người dân tại cơ quan quyền lực cao nhất là Quốc hội; họ lại vừa là nhà lập pháp - sử dụng có trách nhiệm các quyền lực tối cao trong Quốc hội để làm luật.

Nhà chính trị: ĐBQH xem xét và quyết định các vấn đề d-ới góc độ chính trị vĩ mô, trên cơ sở lắng nghe cử tri để phản ánh trên các diễn đàn Quốc hội. Họ đồng thời thông tin ý t-ởng sáng kiến luật hoặc truyền tải các vấn đề của dự luật đang soạn thảo tới các cử tri. Mặt khác, ĐBQH chất vấn, giám sát các cơ quan hành pháp và cơ quan t- pháp, thông tin các ý kiến của cử tri tới các cơ quan này, trong đó bao gồm các cơ quan soạn thảo dự án luật. Quy trình này thực chất là quy trình thông tin hai chiều nhằm thực hiện bốn phận,

trách nhiệm tr-ớc nhân dân, người đã trao quyền lực và gửi gắm niềm tin vào ĐBQH.

Nhà lập pháp: là những người trực tiếp phát biểu quan điểm, cân nhắc để thông qua các dự án luật, biến các dự thảo, các sáng kiến pháp luật của một hoặc một nhóm người thành luật có giá trị ràng buộc chung, ĐBQH là người đ-a cuộc sống vào pháp luật, làm cho chúng trở nên gần gũi và đ-ợc thực tiễn chấp nhận. Họ là người phát hiện và loại bỏ các quy tắc sáo rỗng, hình thức, khiên c-ỡng do sao chép luật hoặc do định kiến, quyền lợi cục bộ của những nhà soạn thảo. Họ xử lý mâu thuẫn giữa xu h-ớng thời đại, hội nhập với bài học gìn giữ các giá trị của dân tộc, giải quyết thoả đáng sự khác biệt giữa quyền lợi của số đông và của thiểu số, của thông lệ và biệt lệ chứa đựng trong những quy phạm. Làm đ-ợc những điều đó, nhà làm luật phải biết đến ý nguyện và sự phản ứng khác nhau trong nhân dân, biết đến những thông tin và

phân tích về tác động xã hội của một dự luật và của từng quy phạm sắp ban hành.

Nói một cách giản đơn, đại biểu Quốc hội là ng-ời đứng giữa cơ quan soạn thảo - cơ quan trình dự án và ng-ời dân- đối t-ợng chịu sự tác động của pháp luật. Cho dù ĐBQH đ-ợc đào tạo về luật đi chăng nữa thì sứ mệnh của họ không thể đồng nhất với nhiệm vụ của chuyên gia soạn thảo luật, mà là điều hoà các mâu thuẫn về lợi ích, tìm lời giải thuyết phục cho sự khác biệt có thể xảy ra giữa ý muốn của cơ quan trình dự án luật và sự thống nhất với các quyền của các đối t-ợng chịu sự tác động của luật mà Hiến pháp và pháp luật quy định (tính hợp hiến và hợp pháp, tính thống nhất). Đại biểu Quốc hội xem xét tác động của một quy phạm trên các nhân quan và các lợi ích khác nhau trong xã hội, h-ớng tới đạt mục đích chính trị của điều hành xã hội bằng pháp luật.

Những thông tin khác nhau, có thể từ những đối t-ợng khác nhau trong xã hội bị những tác động ng-ợc chiều bởi một quy phạm pháp luật, một chính sách pháp luật có thể dẫn đến một giải pháp dung hoà hoặc việc bổ sung các điều kiện làm cho dự luật thoả mãn các quyền và lợi ích hợp pháp của những nhóm xã hội, đồng thời bảo đảm đạt mục đích chính trị của chính sách pháp luật do cơ quan trình đề xuất.

Vị thế của nhà làm luật trên đây có vẻ thật dễ hiểu, nh-ng lại không dễ làm, bởi cho dù đã bỏ qua một bên kỹ năng pháp lý, thì mỗi ĐBQH cũng không thể am hiểu mọi lĩnh vực đời sống mà pháp luật điều chỉnh, vì đối với bất kỳ ai, cái “*biết là hữu hạn, và cái không*

biết là vô hạn”. Vậy làm thế nào để nâng cao năng lực để ĐBQH có thể quyết định những vấn đề về: lập hiến, lập pháp, quyết định những chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh của đất n-ớc, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà n-ớc, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân, tham gia thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà n-ớc?

Bên cạnh kỹ năng làm đại biểu Quốc hội, và có thể còn nhiều điều khác, tác giả bài viết này cho rằng một trong những câu trả lời quan trọng nằm ngay trong cơ chế tham m-u, sử dụng chuyên gia và thông tin, sau đây xin gọi là cơ chế t- vấn - thông tin (TV-TT). Tuy nhiên bản thân hiện trạng, cơ chế TV-TT cho ĐBQH và việc tiếp cận, sử dụng cơ chế này còn nhiều hạn chế.

Cách sử dụng TV-TT hiện nay

Ch-a bình đẳng trong việc tiếp cận TV-TT

ĐBQH ở các địa ph-ơng, các tổ chức chính trị-xã hội, các lực l-ợng vũ trang hầu nh- đều kiêm nhiệm. Do đó, đối với ĐBQH hoạt òng kiêm nhiệm thì có ít điều kiện hơn, giữa hai kỳ họp chỉ có thể tập họp ở đoàn ĐBQH để hỗ trợ nhau hoạt động... điều kiện cung cấp thông tin cho ĐBQH kiêm nhiệm lại th-ờng rất hạn chế. So với ĐBQH chuyên trách hay ĐBQH kiêm nhiệm ở các Bộ thì họ có ít cơ hội hơn trong tiếp cận các nguồn tài liệu, bằng chứng, các thông tin tham khảo. Mặt khác, để hiểu đ-ợc các tài liệu nói gì cũng phải có đủ thời gian đọc. Đó là ch-a nói đến việc đọc xong lại phải tự phân tích, mày mò so sánh với các dự án luật

thì mới hình thành đ-ợc sự cân nhắc và quan điểm về vấn đề cần tìm hiểu.

Trong khi đó, so với phần lớn các đại biểu chuyên trách, nhất là các đại biểu thuộc các cơ quan Chính phủ thì thấy có sự chênh lệch lớn trong việc tiếp cận TV-TT. Bởi vì ĐBQH thuộc các cơ quan Chính phủ lâu nay vẫn là ng-ời làm luật, do đó họ có kinh nghiệm, thói quen, kỹ năng nhất định khi cơ quan của họ soạn thảo và trình dự luật, hoặc ngay cả khi cơ quan họ góp ý kiến đối với dự luật thuộc cơ quan khác của Chính phủ soạn thảo. Mặt khác, họ có đội ngũ chuyên viên tham m-u, trợ lý ở các vụ chuyên sâu về nội dung và buộc phải tham vấn cho lãnh đạo; đồng thời th- ký giúp việc cũng là nhân tố góp sức đắc lực trong việc thu xếp các cuộc gặp trao đổi, sắp xếp tài liệu, chuyển tải thông tin cho vị lãnh đạo kiêm ĐBQH đó. Hơn nữa, các nguồn thông tin, tài liệu đ-ợc cập nhật th-ờng xuyên và đổi mới chủ yếu nằm ở các Bộ hay cơ quan thuộc Chính phủ.

Ch-a chủ động khai thác và sử dụng TV-TT

Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH ngày 16/12/2002 là một văn bản có mục đích h-ớng tới việc tạo điều kiện giúp ĐBQH thực hiện sứ mệnh và vai trò quan trọng với nhiều nhiệm vụ khó khăn. Song, hầu hết các điều khoản đều đặt họ ở t- thế thụ động trong khai thác và sử dụng các tiện ích. Các hình thức họp, hội nghị, tập huấn, chất vấn, tiếp xúc cử tri... đều do các cơ quan, tổ chức đứng ra lo liệu, trù tính, còn ĐBQH là ng-ời “đ-ợc mời tham gia họp” (các điều 18, 20, 21), “nghiên cứu tài liệu” (điều 7),

“chất vấn” (điều 10) và “yêu cầu cung cấp thông tin” (điều 16). Điều 37 đề cập đến khả năng đ-ợc cung cấp dịch vụ thông tin có vẻ nh- chỉ là những thông tin ở dạng tài liệu, báo chí, Internet, trong khi thiếu vắng quy định về sử dụng chuyên gia tham m-u và thông tin đ-ợc cung cấp từ ng-ời t- vấn theo yêu cầu của ĐBQH.

Trong tình hình đó, ĐBQH chỉ còn cách chờ tài liệu do cơ quan soạn thảo gửi đến; thảo luận và xem xét trên cơ sở gợi ý thảo luận hoặc hỏi cơ quan soạn thảo để làm rõ thêm thông tin; nh-ng lại thiếu các tài liệu là bằng chứng thực tế đối với một vấn đề tác động chính sách chẳng hạn.

Để ĐBQH có thể xây dựng và duy trì đ-ợc các phẩm chất của nhà chính trị và nhà lập pháp, họ cần có đ-ợc TV-TT nhiều chiều, nhiều lĩnh vực, và tự đề ra các yêu cầu thông tin, t- vấn. Muốn thế, phải có một môi tr-ờng dịch vụ nghiên cứu mạnh đ-ợc cung cấp bởi cơ quan của Quốc hội. Mặt khác, trong điều kiện hoạt động kiêm nhiệm và với số lượng các tài liệu, thông tin vô cùng lớn, lại trong thời gian có hạn, các đại biểu lại càng cần thiết có cán bộ, chuyên gia hỗ trợ xử lý thông tin.

Hiện nay, tại Trung tâm Thông tin- Th- viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội đã tổ chức những dịch vụ nghiên cứu và thông tin này do Phòng nghiên cứu lập pháp và Phòng thông tin cung cấp “không chỉ giới hạn về các vấn đề pháp luật thực định... mà còn về chính sách pháp luật của các dự án cụ thể, tính thống nhất của hệ thống pháp

luật và nghiên cứu pháp luật so sánh ...”¹. Các kết quả nghiên cứu đ-ợc cung cấp d-ới dạng báo cáo chuyên đề, bài viết hội thảo, ý kiến trả lời yêu cầu thông tin của các đại biểu, tài liệu tham khảo v.v... Trung tâm này b-ớc đầu đã cung cấp tài liệu đến cuộc họp của các Ủy ban của Quốc hội hoặc hội nghị các đại biểu chuyên trách giữa hai kỳ họp. Đây là cơ sở xuất phát khá tốt. Tuy nhiên, những tài liệu nghiên cứu này có thể đáp ứng nhu cầu của ĐBQH có thói quen nghiên cứu khoa học, nh-ng với nhiều ĐBQH kiêm nhiệm, nhất là ở các địa ph-ơng thì ch-a chắc đã phù hợp và trở nên quá tải chẳng? Những hình thức cung cấp thông tin tham khảo nói trên cũng không thể thay thế hình thức trao đổi, điều tra thực tế mà ĐBQH và các Ủy ban ở vị thế chủ động tìm hiểu và thu thập những kiến thức và bằng chứng cụ thể.

Lực l-ợng tham m-u

Hoạt động TV-TT cho ĐBQH đang do các cán bộ, công chức, chuyên viên về pháp luật và các lĩnh vực khác của các bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan thuộc Quốc hội, các tổ chức chính trị - xã hội ở trung -ơng và cấp tỉnh thực hiện. Mối quan hệ giữa ng-ời TV-TT với ĐBQH dựa trên chế độ tham m-u cho lãnh đạo của cán bộ, công chức trong các cơ quan của Đảng, các cơ quan nhà n-ớc và các tổ chức chính trị - xã hội. Khi cơ quan, tổ chức có ng-ời lãnh đạo đ-ợc đ-ặc cử trở thành ĐBQH thì chức năng, nhiệm vụ hoạt động ĐBQH đ-ợc coi là chức năng, nhiệm vụ kiêm nhiệm của ng-ời lãnh đạo này, nh-ng hoạt động tham m-u phục vụ ng-ời đại biểu

kiêm nhiệm này lại không đ-ợc coi là một trách nhiệm chính thức và bắt buộc, vì không có quy định về sử dụng th- ký riêng cho đại biểu. Trong khi đó, nguồn nhân lực có khả năng thực hiện hành vi TV-TT lại rất dồi dào bởi đội ngũ công chức, chuyên gia trong các cơ quan, tổ chức và trong các lực l-ợng xã hội khác. Nếu không có cơ chế để ĐBQH sử dụng các lực l-ợng này thì thực sự là sự lãng phí.

Tóm lại, trong điều kiện hiện nay, để giúp tăng c-ờng năng lực của ĐBQH, bên cạnh việc tăng c-ờng năng lực cho cơ quan thông tin-nghiên cứu của Văn phòng Quốc hội cần nghiên cứu cơ chế thích hợp để ĐBQH có thể sử dụng lực l-ợng chuyên gia trong xã hội hỗ trợ t- vấn và thông tin. Cần phải có b-ớc chuyển từ cơ chế tiếp nhận thông tin thụ động sang cơ chế chủ động và có chuyên gia hỗ trợ. Nghiên cứu về cơ chế thông tin - t- vấn cho ĐBQH cần làm rõ các vấn đề nh-: lực l-ợng t- vấn, thông tin là ai? Hành vi t- vấn, thông tin gồm những gì? Mối quan hệ giữa cơ quan, cá nhân cung cấp dịch vụ thông tin -t- vấn với ĐBQH và quản lý hoạt động này nh- thế nào? Hy vọng cơ chế này sẽ góp thêm phần để ĐBQH đảm đ-ợng đ-ợc hai vai trò lớn lao của ng-ời đại diện nhân dân và ng-ời làm luật./.

** Vụ pháp chế, dân chủ - Ủy ban trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*

¹ Ngô Đức Mạnh, giới thiệu về dịch vụ nghiên cứu ở Quốc hội.

TIẾN TỚI MỘT HIẾN CH-ÔNG QUỐC TẾ VỀ TỰ QUẢN ĐỊA PH-ÔNG

NGUYỄN NH- PHÁT*

Tự quản địa ph-ong đang là một chính sách trong trọng tâm quảng bá của Liên Hiệp quốc tiến tới áp dụng rộng rãi trên toàn thế giới. Bài viết d-ới đây giải thích bối cảnh và mục đích chuẩn bị một Hiến ch-ong quốc tế về tự quản địa ph-ong¹.

1. Bối cảnh và lịch sử vấn đề

Trong hội nghị lần thứ 2 của Liên hợp quốc (LHQ) về các vấn đề quyền con ng-ời (*Habitat II*) tại Istanbul vào tháng 6 năm 1996, đại biểu các chính quyền địa ph-ong đã thỏa thuận rằng sẽ tiến hành phân quyền cũng nh- phi tập trung các nguồn lực [Ch-ong trình *Habitat*, đoạn 45 (a)]. Từ sau

Habitat II, Trung tâm các vấn đề quyền con ng-ời của LHQ phối hợp với Hiệp hội quốc tế về hợp tác của các thành phố và chính quyền địa ph-ong (WACLAC) chuẩn bị Hiến ch-ong quốc tế về chính quyền tự quản địa ph-ong (HCQT). Các tổ chức quốc tế trên đây khuyến khích các chính phủ, các tổ chức quốc tế, chính quyền địa ph-ong và các hiệp

¹Trong bài này chúng tôi có sử dụng một số tài liệu, đ-ọc cung cấp bởi Ông Dr. Heinrich Hoffschulte, Tr-ởng nhóm chuyên gia về Hiến ch-ong quốc tế, Liên Hợp quốc.; Nguồn: Văn phòng Viện KAS, Hà Nội, 2001.

hội, các nghị sĩ, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức quần chúng, xã hội thuộc mọi hình thức tham gia tích cực vào việc xây dựng bản Hiến ch-ơng này².

Đ-ợc tổ chức tại Istanbul vào ngày 30-31 tháng 5 năm 1996, Hội nghị thế giới của Hiệp hội quốc tế về hợp tác của các thành phố và chính quyền địa ph-ơng (WACLAC) đã kêu gọi cộng đồng quốc tế soạn thảo một Hiến ch-ơng quốc tế về chính quyền tự quản địa ph-ơng. Hiến ch-ơng này h-ớng dẫn những nguyên tắc cơ bản cần phải áp dụng trong bất cứ một chính quyền địa ph-ơng dân chủ nào. Cơ sở cần thiết của của bản Hiến ch-ơng này là việc áp dụng nguyên tắc hỗ trợ thứ yếu³, theo đó, quyền ra quyết định thuộc về cấp gần với dân nhất, gần với vấn đề nhất và chỉ những nhiệm vụ mà chính quyền địa ph-ơng, cơ sở không thể thực hiện đ-ợc một mình và bằng một cách hiệu quả thì sẽ chuyển lên cấp trên để giải quyết.

Hội nghị này tập trung vào vị trí pháp lý của chính quyền địa ph-ơng và mối quan hệ của nó với chính quyền trung -ơng trong việc thực hiện các chức năng. Một điển hình để tham khảo là bản Hiến ch-ơng Châu Âu về chính quyền tự quản địa ph-ơng, đ-ợc thông qua bởi Hội đồng Châu Âu năm 1985 nh- là một Hiệp -ớc Châu Âu và hiện nay đa số các

thành viên Hội đồng Châu Âu (Liên minh Châu Âu), của các n-ớc thành viên đã ký và công nhận. Bản Hiến ch-ơng quốc tế đ-ợc soạn thảo bởi 10 hiệp hội quốc tế về chính quyền địa ph-ơng là ng-ời đối thoại và đối tác của LHQ và các tổ chức đặc biệt của LHQ.

Tiếp theo cuộc gặp ngay sau *Habitat II* và cuộc họp thứ 16 của Cao ủy LHQ về các vấn đề quyền con ng-ời (UNCHS) vào tháng 4-5/1997, văn bản ghi nhớ giữa UNCHS và WACLAC đã đ-ợc ký tại New York ngày 19 tháng 7 năm 1997 để cùng chuẩn bị cho "*Hiến ch-ơng quốc tế về chính quyền tự quản địa ph-ơng*". WACLAC và UNCHS còn thoả thuận tiến hành chung một số công việc sau đây:

- Cùng gây quỹ cho dự án.
- Tìm và biên soạn những thông tin hiện có (văn bản, công trình nghiên cứu, báo cáo, luật...) liên quan đến tự quản địa ph-ơng ở cấp quốc gia và cấp quốc tế.
- Tổ chức cuộc họp của nhóm chuyên gia đặc biệt.
- Tổ chức lấy ý kiến ở khu vực và vùng.
- Chuẩn bị dự thảo để, thông qua Cao ủy LHQ về các vấn đề quyền con ng-ời gửi đến

² Trích Lời kêu gọi của Dr. Klaus Toefler, Tổng giám đốc Trung tâm các vấn đề về quyền con ng-ời của Liên hợp quốc (*Habitat*) và Dr. Heinrich Hoffschulte, Tr-ởng nhóm chuyên gia về Hiến ch-ơng quốc tế; *đd.*

³ Tiếng Anh là *subsidiarity*.

những bộ phận có thẩm quyền, chuyên ban và ủy ban của LHQ.

Cuộc gặp gỡ làm việc đầu tiên của nhóm chuyên gia đặc biệt đã diễn ra tại Nairobi từ ngày 28 đến 30 tháng 4 năm 1998. Cuộc họp này đã tổng hợp lại những kinh nghiệm thu được của các hiệp hội quốc tế trong lĩnh vực này; chuẩn bị soạn thảo Hiến chương và đề án về việc lấy ý kiến và quá trình biểu quyết thông qua.

2. Hiến chương Châu Âu và việc soạn thảo Hiến chương LHQ về chính quyền tự quản địa phương

Hiến chương Châu Âu

Sáng kiến đầu tiên về những nguyên tắc quốc tế của tự quản địa phương (trong thời hiện đại) được đưa ra tại Hội nghị toàn thể đầu tiên của Hội đồng Đô thị Châu Âu tại Vécxây năm 1953. Tại đó, "*Hiến chương Châu Âu về đô thị tự do*" được thông qua và đã phản ánh quyết tâm của những người đề xướng xây dựng lại Châu Âu sau chiến tranh trên cơ sở các cơ quan địa phương vững mạnh, thỏa mãn mức độ cao của dân chủ và tự quản. Trong những năm tiếp theo, Hội đồng đô thị Châu Âu (nay là Hội đồng đô thị và vùng Châu Âu và là một bộ phận của Liên hiệp quốc tế về chính quyền địa phương) đã phát động và ủng hộ cho hàng loạt các hoạt động để các tổ chức Châu Âu thông qua Hiến chương này một cách chính thức. Tuy nhiên,

cho đến tận cuối thập kỷ 70, lời kêu gọi này mới được đáp ứng cùng với sự chuẩn bị bản Dự thảo Hiến chương Châu Âu về chính quyền tự quản địa phương. Bản Hiến chương này được thông qua năm 1981 và được chuyển lên Hội đồng Bộ trưởng của Hội đồng Châu Âu để thực hiện.

Bản Hiến chương Châu Âu được đưa ra để lấy chữ ký vào năm 1985 và có hiệu lực từ ngày 1 tháng 9 năm 1988 với 4 nước đầu tiên phê chuẩn. Hiện nay bản Hiến chương đã được 30 nước Châu Âu phê chuẩn, và được các nước Trung Âu và Đông Âu sử dụng như một văn bản hướng dẫn về chính quyền địa phương trong hiến pháp và các văn bản pháp lý liên quan. Nguyên tắc chính quyền tự quản địa phương được coi là một yếu tố quan trọng của các nguyên tắc cơ bản về dân chủ, quyền con người và nhà nước pháp quyền của Hội đồng Châu Âu, bên cạnh Hiệp định Châu Âu về quyền con người. Đó là cơ sở tiên quyết cho việc xét kết nạp các nước thành viên mới.

Nội dung và ý nghĩa của Hiến chương Châu Âu

Bản Hiến chương Châu Âu cam kết các nước thành viên áp dụng nguyên tắc cơ bản bảo đảm sự độc lập về chính trị, hành chính và tài chính của chính quyền địa phương. Như vậy, điều này thể hiện niềm tin rằng mức độ tự quản của chính quyền địa phương là viên đá đầu tiên của nền dân chủ thực thụ.

Bản Hiến ch-ơng bao gồm 10 điều, tất cả có 30 đoạn, thể hiện những nguyên tắc cơ bản của chính quyền tự quản địa ph-ơng trong bối cảnh Châu Âu. Nó xây dựng các nguyên tắc chỉ đạo về cơ sở và bản chất quyền lực của chính quyền địa ph-ơng, quy định quy trình thay đổi địa giới hành chính, vấn đề tự trị, những điều kiện thuận lợi cho công việc của văn phòng cán bộ dân cử, khung pháp lý giám sát hoạt động của chính quyền địa ph-ơng, ngân sách địa ph-ơng, quyền hợp tác của các chính quyền địa ph-ơng với nhau, kể cả hợp tác quốc tế, thành lập hiệp hội.

Để tạo sự linh hoạt cần thiết phù hợp với luật và hiến pháp của các n-ớc thành viên, bản Hiến ch-ơng yêu cầu các bên ký kết thực hiện ngay khoảng từ 20 đến 30 đoạn cơ bản nhất do họ tự chọn, trong số này có ít nhất 10 đoạn lấy từ các danh sách các điều khoản cơ bản. Các n-ớc thành viên cũng có thể giới hạn việc áp dụng bản Hiến ch-ơng đến cấp cụ thể hay loại hình cụ thể của chính quyền địa ph-ơng.

Bản Hiến ch-ơng không quy định một hệ thống t- pháp để kiểm tra việc thực hiện, ngoài việc yêu cầu các n-ớc thành viên cung cấp thông tin liên quan đến luật pháp và các biện pháp đã áp dụng nhằm thực thi bản Hiến ch-ơng. Hội nghị th-ơng xuyên của chính quyền địa ph-ơng và khu vực của Châu Âu (CLRAE) đ-ợc thừa nhận là một cơ

quan chính thức của Hội đồng Châu Âu sẽ đảm bảo việc kiểm tra chính trị đối với việc thực hiện.

Trong những năm gần đây, CLRAE đã có quá trình xem xét th-ơng kỳ tình hình tự quản địa ph-ơng ở các n-ớc thành viên với sự hỗ trợ của Hiệp hội nghiên cứu chính quyền địa ph-ơng Châu Âu (ELGAR), hay còn có tên là ARCOLE (theo tiếng Pháp).

Từ khi đ-ợc thông qua đến nay, bản Hiến ch-ơng Châu Âu không có một sự sửa đổi nào. Nó đã đ-ợc nhiều n-ớc ký và thông qua, trong đó có rất nhiều n-ớc, khi soạn thảo bản Hiến ch-ơng này, ch-a phải là thành viên của Hội đồng Châu Âu. Sự tồn tại của bản Hiến ch-ơng, mặc dù không có một cơ chế c-ỡng chế thi hành, nh-ng có thể áp dụng nh- áp lực về mặt tinh thần đối với chính phủ các n-ớc Châu Âu. Trong cơ chế của Liên minh Châu Âu, bất cứ một sự vi phạm lớn nào sẽ rất đ-ợc CLRAE chú ý và tiếp đó là Nghị viện, Hội đồng bộ tr-ởng Châu Âu (Ủy ban Châu Âu) và thông tin đại chúng. Trong khi bản dự thảo ban đầu tại một số thời điểm ở một mức độ nào đó chỉ đ-ợc coi là có tính lý luận, ít liên quan đến công việc hàng ngày và mối quan hệ giữa chính quyền trung -ơng với địa ph-ơng, thì gần đây một vài thị tr-ởng Châu Âu, và có lẽ một vài chính phủ Châu Âu lại coi bản Hiến ch-ơng nh- là ng-ời bảo vệ hiến định cho chính quyền tự quản địa ph-ơng.

Manh nha của Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương

Hầu hết các điều khoản của bản Hiến chương Châu Âu đã được Hiệp hội chính quyền địa phương quốc tế (IULA) công nhận vào năm 1985 bằng việc thông qua “*Tuyên bố toàn cầu về các nguyên tắc của chính quyền tự quản địa phương*” tại đại hội thế giới tại Rio de Janeiro. Đại hội năm 1993 của IULA ở Toronto đã khẳng định lại một lần nữa “*Tuyên bố toàn cầu*” và đã nhấn mạnh thêm xu hướng phi tập trung hóa và dân chủ hóa ở nhiều nơi trên thế giới. Tại Hội nghị thế giới của IULA họp vào tháng 4 năm 1997 ở Mauritius, những kinh nghiệm thực tiễn và cùng với Hiến chương Châu Âu bản Tuyên bố toàn cầu đã được trình tr-ớc cuộc họp th-ờng kỳ nhằm xây dựng b-ớc đầu bản Hiến chương quốc tế. Bản tuyên bố cuối cùng của đại hội này kêu gọi các tổ chức quốc tế và các chính phủ cùng làm việc với chính quyền địa phương, chính quyền quốc gia và chính quyền khu vực cũng nh- các hiệp hội quốc tế và mạng l-ới để xây dựng và thông qua LHQ ban hành bản Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương, đồng thời đảm bảo việc thực hiện trên các lục địa trong *thập kỷ quốc tế về chính quyền địa phương (2000-2009)*. Lời kêu gọi còn đ-ợc đ-a ra tại hội nghị quốc tế của WACLAC và *Habitat II* tại Istanbul.

Việc hình thành Hiến chương quốc tế phù

hợp với hoàn cảnh đa dạng và mức độ phát triển khác nhau của các n-ớc thành viên LHQ chắc chắn là một công việc phức tạp hơn là bản Hiến chương khu vực. Chính quyền tự quản địa phương phải đ-ợc nhìn nhận trong bối cảnh toàn cầu nh- là một yếu tố sống còn đối với quá trình phát triển. Sự cam kết thực hiện các chính sách phân cấp đã đ-ợc các n-ớc thành viên đề ra trong chương trình *Habitat*. Tuy nhiên, việc nhiều n-ớc đang trong quá trình chuyển đổi đã chấp nhận Bản Hiến chương Châu Âu, mặc dù không tham gia soạn thảo, đã cho thấy rằng, những nguyên tắc phổ thông của dân chủ địa phương hoàn toàn có thể ban hành ở mức toàn cầu.

Để chuẩn bị cho việc soạn thảo Hiến chương quốc tế, bản Hiến chương Châu Âu đ-ợc coi là điểm xuất phát thực tế đầu tiên để chuẩn bị dự thảo của Hiến chương quốc tế.

Dự thảo Hiến chương quốc tế đ-ợc cơ cấu theo Hiến chương Châu Âu, có hoàn thiện, bổ sung cho phù hợp với xu hướng phi tập trung gần đây ở rất nhiều n-ớc. Một điều khoản mới đ-ợc bổ sung là sự tham gia và cộng tác của quần chúng trong hoạt động của chính quyền (điều 10). Điều khoản về sự hợp tác giữa các chính quyền địa phương và việc thành lập các hiệp hội đ-ợc tách ra thành 2 điều khoản nói riêng về cấp quốc gia và cấp quốc tế (điều 11, điều 12).

Để có thể thông qua Hiến chương quốc tế,

nhóm chuyên gia đã dự kiến áp dụng linh hoạt ph-ơng pháp của Hiến ch-ơng Châu Âu về việc lấy chữ ký trên cơ sở cam kết thực hiện một số điều khoản cơ bản.

UNCHS và WACLAC đề nghị tiến hành lấy ý kiến khẩn tr-ơng về Hiến ch-ơng quốc tế để có thể đệ trình lên kỳ họp thứ 18 của Cao ủy LHQ về con ng-ời vào năm 2001 để thông qua và chuyển sang Hội đồng kinh tế xã hội. Mục đích của việc thông qua ở những cấp đó là để Hiến ch-ơng Quốc tế sau đó sẽ đ-ợc ban hành tại kỳ họp đặc biệt của Đại hội đồng trong năm đó nhằm hỗ trợ và hệ thống hóa việc thực hiện ch-ơng trình *Habitat*.

Quá trình lấy ý kiến dự định thực hiện theo các b-ớc sau:

1. Phân phát bản báo cáo về Hiến ch-ơng Quốc tế cho các hiệp hội thành phố và chính quyền địa ph-ơng của quốc tế và khu vực là thành viên của WACLAC để xem xét.

2. Thực hiện ch-ơng trình làm việc phối hợp năm 2000-2001 giữa Trung tâm LHQ về vấn đề quyền con ng-ời và các hiệp hội quốc tế về thành phố và chính quyền địa ph-ơng để hoàn thiện hơn nữa bản dự thảo Hiến ch-ơng.

3. Tổ chức một cuộc toạ đàm chính thức trong kỳ họp thứ 17 của Cao ủy LHQ vào tháng 5 năm 1999, trong đó đại biểu của chính quyền địa ph-ơng sẽ trình bày mục tiêu và nội dung dự định của Hiến ch-ơng quốc tế

để thảo luận với chính phủ cấp quốc gia.

4. Phối hợp với các thành phố và chính quyền địa ph-ơng sở tại để tổ chức trong năm 1998 và 1999 những cuộc họp góp ý kiến đặc biệt về bản Hiến ch-ơng của khu vực và tiểu khu vực tại Châu Phi, Châu á, Mỹ Latinh hay có thể là các v-ơng quốc á Rập. Trong đó có tham gia của đại diện nhà n-ớc, chính quyền trung -ơng và những cơ quan hữu quan.

5. Đ-a đề án về Hiến ch-ơng quốc tế vào thành một vấn đề trong ch-ơng trình nghị sự của kỳ họp t- vấn th-ờng kỳ của các bộ tr-ởng và quan chức cấp cao của mỗi khu vực tr-ớc kỳ họp thứ 17 và 18 của Cao ủy LHQ về vấn đề quyền con ng-ời.

6. T- vấn phù hợp với các đại biểu quốc tế về ch-ơng trình *Habitat* và việc phân chia nhóm theo khu vực, xin ý kiến của các tổ chức phi chính phủ và tổ chức hữu quan trong quá trình soạn thảo.

7. Nhóm chuyên gia phối hợp của UNCHS/WACLAC xem xét định kỳ về kết quả của việc t- vấn góp ý kiến, và sửa đổi dự thảo Hiến ch-ơng thành văn bản làm việc chính thức của hội nghị thứ 18 của Cao ủy vào tháng 5 năm 2001.

8. UNCHS và WACLAC sẽ thực hiện chiến l-ợc phối hợp thành lập một quỹ đặc biệt dành cho các chi phí thực hiện việc t- vấn góp ý kiến và bảo đảm ở mức hợp lý sự đại diện của tất cả các đối tác quan tâm trong

suốt quá trình. Nh-ng việc chính thức đ-a bản Hiến ch-ơng vào dự thảo ch-ơng trình làm việc 2000-2001 vẫn còn để ngỏ.

Tóm lại, việc Đại hội đồng LHQ thông qua ch-ơng trình *Habitat* bao gồm cả ch-ơng trình hành động toàn cầu vào tháng 12 năm 1996 đã tạo sự ủy quyền chính trị cho việc tiến tới một Hiến ch-ơng quốc tế về chính quyền tự quản địa ph-ơng. Bản Hiến ch-ơng sẽ đ-ợc sử dụng nh- một mô hình mẫu cho việc thực hiện lời cam kết về phi tập trung của các n-ớc thành viên nh- trong bản tuyên bố Istanbul và ch-ơng trình *Habitat*. Xây dựng một cơ sở hiến định cho chính quyền địa ph-ơng rất cần thiết để chính quyền địa ph-ơng có vị trí nh- là một đối tác trong hệ thống quản lý của tất cả các n-ớc. Điều này giúp cho chính quyền địa ph-ơng có khả năng thực thi và có vai trò thực sự trong việc lãnh đạo và quản lý cộng đồng, phát huy năng lực, trí tuệ và sự sáng tạo của dân địa ph-ơng vào thực hiện mục đích của chính quyền cũng nh- bảo vệ và phát triển vững chắc con ng-ời trong thế giới đô thị hóa./.

* PGS, TS. Viện nghiên cứu nhà n-ớc và pháp luật

T- liệu tham khảo

Dự thảo đầu tiên của Hiến ch-ơng quốc tế về chính quyền tự quản địa ph-ơng

Lời mở đầu

Các n-ớc thành viên bản Hiến ch-ơng này:

- Nhận thấy nhiều vấn đề toàn cầu nêu trong ch-ơng trình 21 và ch-ơng trình *Habitat* phải đ-ợc giải quyết tại cấp địa ph-ơng và không thể giải quyết thành công mà không có sự bàn bạc và hợp tác chặt chẽ giữa cấp Nhà n-ớc với chính quyền địa ph-ơng.

- Nhận thấy chính quyền địa ph-ơng là đối tác gần gũi nhất của chính quyền trung -ơng và là nhân tố không thể thiếu để thực hiện ch-ơng trình 21 và ch-ơng trình *Habitat*.

- Theo nguyên tắc nêu trong điều 21 của Tuyên bố chung về quyền con ng-ời xác định rõ ý nguyện của nhân dân là cơ sở tạo nên quyền lực cho chính quyền các cấp.

- Tin rằng, nguyên tắc phân chia quyền lực là cơ sở để phát triển dân chủ và sự tham gia của ng-ời dân; bất cứ sự phân công nhiệm vụ và trách nhiệm nào cũng phải tuân theo nguyên tắc này.

- Cam kết thúc đẩy quá trình phân quyền cho các chính quyền dân chủ địa ph-ơng và củng cố khả năng về tài chính và pháp lý của họ.

- Tin rằng, sự công bằng về giới và sự nhiệt tình xã hội phải đi đôi với nền dân chủ và sự tham

gia của nhân dân địa ph-ơng; những mục tiêu này có tác dụng tăng c-ơng lẫn nhau.

- Đồng thời cũng cam kết sẽ hỗ trợ và tạo khả năng cho việc tham gia rộng rãi của tất cả nhân dân và các tổ chức cộng đồng của họ vào việc ra quyết định và quá trình thực hiện cũng nh- điều hành các chiến l-ợc, chính sách và ch-ơng trình về vấn đề quyền con ng-ời.

- Tin rằng, một nền dân chủ địa ph-ơng mạnh mẽ thông qua bầu cử tự do cùng với chuẩn mực chuyên môn và cách làm việc của chính quyền địa ph-ơng sẽ là các yếu tố thúc đẩy tính có trách nhiệm và bảo vệ xã hội khỏi tham nhũng.

- Tin rằng, sự có mặt của chính quyền địa ph-ơng vững mạnh với vai trò và trách nhiệm rõ ràng cùng với các nguồn lực đầy đủ sẽ đảm bảo cung cấp các dịch vụ vừa hiệu quả vừa gần dân.

Cùng thỏa thuận nh- sau:

Điều 1:

Các chính phủ có mặt tự xem xét trong giới hạn các điều sau đây theo cách thức và tới mức độ đ-ợc miêu tả trong điều 14 của bản Hiến ch-ơng này.

Phần I

Điều 2:

Nguyên tắc của chính quyền tự quản địa ph-ơng phải đ-ợc công nhận trong luật quốc gia, ở nơi nào cho phép thì bảo đảm trong Hiến pháp.

Điều 3: Khái niệm chính quyền tự quản địa ph-ơng

1. Chính quyền tự quản địa ph-ơng biểu thị

quyền và khả năng của chính quyền địa ph-ơng, trong giới hạn của luật pháp, để điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi ích của nhân dân địa ph-ơng.

2. Quyền này đ-ợc thực hiện bởi hội đồng hoặc nghị viện mà các thành viên đ-ợc bầu ra theo nguyên tắc tự do, trực tiếp, bình đẳng, phổ thông và bỏ phiếu kín; trực thuộc nó có các bộ phận chấp hành, chịu trách nhiệm tr-ớc hội đồng hay nghị viện.

Điều 4: Cơ sở của chính quyền tự quản địa ph-ơng

1. Chính quyền địa ph-ơng có quyền tự quyết hoàn toàn để thực hiện vai trò của họ trong mọi việc mà không bị luật pháp quy định giới hạn thẩm quyền của họ hoặc trao cho chính quyền khác.

2. Quyền hạn và trách nhiệm cơ bản của chính quyền địa ph-ơng phải đ-ợc nêu trong hiến pháp hay luật. Tuy nhiên, việc quy định này phải không ngăn cản việc gán trách nhiệm và quyền lực của chính quyền địa ph-ơng với những mục đích cụ thể.

3. Theo nguyên tắc phân chia nhiệm vụ, nói chung những nhiệm vụ thuộc trách nhiệm công cộng sẽ do cấp chính quyền gần với dân nhất thực hiện. Cũng với tinh thần đó, bất cứ việc phân công trách nhiệm nào cho một cấp chính quyền khác đều phải dựa trên yêu cầu về hiệu quả kỹ thuật hay kinh tế.

4. Quyền giao cho chính quyền địa ph-ơng

phải đầy đủ và duy nhất. Các quyền này không thể bị cắt xén hay hạn chế bởi bất cứ một chính quyền nào khác, trừ khi điều đó được luật định.

5. Nơi nào có quyền lực uỷ thác từ cấp trung ương hay khu vực thì chính quyền địa phương sẽ được thực hiện quyền đó theo điều kiện cụ thể của địa phương mình.

6. Chính quyền địa phương sẽ tham gia vào thời gian thích hợp và theo cách hợp lý vào quá trình lập kế hoạch và ra quyết định về tất cả những vấn đề liên quan đến họ.

Điều 5: Bảo vệ ranh giới chính quyền địa phương

Sự thay đổi ranh giới chính quyền địa phương sẽ không được tiến hành, nếu trước đó không có sự tham khảo ý kiến của các tổ chức có liên quan ở địa phương; có thể thông qua việc trưng cầu dân ý nếu hình thức này được pháp luật cho phép.

Điều 6: Cơ cấu hành chính hợp lý và những nguồn lực dành cho những nhiệm vụ của chính quyền địa phương

1. Chính quyền địa phương phải được tự quyết định cơ cấu hành chính nội bộ của họ, phù hợp với yêu cầu của địa phương và để đảm bảo cho việc quản lý có hiệu quả.

2. Chính quyền địa phương phải được sự hỗ trợ của các cấp chính quyền cao hơn để nâng cao năng lực hành chính, kỹ thuật và quản lý cũng như phát triển cơ cấu nhanh nhạy, rõ ràng và đáng tin cậy.

3. Điều kiện làm việc của cán bộ địa phương phải hợp lý để có thể tuyển dụng và duy trì được

một đội ngũ nhân viên có trình độ cao, có năng lực và kinh nghiệm chuyên môn và có sự cân bằng nam - nữ. Để có được như vậy, cần phải tạo ra những cơ hội đào tạo, chế độ lương và triển vọng nghề nghiệp thoả đáng.

Điều 7: Điều kiện để thực hiện các nhiệm vụ tại địa phương

1. Điều kiện làm việc của các đại biểu dân cử phải đảm bảo thực hiện các chức năng của mình mà không có lương.

2. Họ sẽ nhận được một khoản thù lao cho các chi phí phát sinh trong quá trình thực hiện công việc của quản lý, và nếu hợp lý, thì trả đền bù cho số tiền mà đáng lẽ họ kiếm được nếu không vì phải thực hiện công việc của văn phòng hay thù lao cho việc đã làm và các đảm bảo xã hội tương ứng.

3. Bất cứ chức năng hay hoạt động nào làm ảnh hưởng tới sự tồn tại của cơ quan dân cử sẽ phải được cụ thể hoá trong luật.

Điều 8: Giám sát các hoạt động của chính quyền địa phương

1. Mọi sự giám sát chính quyền địa phương chỉ có thể được thực hiện theo một trình tự và trong trình tự hợp nhất định được quy định bằng luật hay hiến pháp.

2. Mọi sự giám sát chính quyền địa phương chỉ được nhằm vào việc bảo đảm sự tuân thủ luật và hiến pháp. Đối với việc thực hiện các nhiệm vụ uỷ thác cho chính quyền địa phương thì việc giám sát hành chính của chính quyền cấp cao hơn có thể vượt ra ngoài phạm vi kiểm tra pháp lý để bảo

đảm sự phù hợp với chính sách quốc gia.

3. Sự giám sát chính quyền địa ph-ơng chỉ đ-ợc thực hiện khi cần thiết và ở mức độ lợi ích muốn đ-ợc bảo vệ.

4. Nếu hiến pháp hay luật pháp quốc gia cho phép có thể đình chỉ hay giải tán hội đồng địa ph-ơng, đình chỉ hay bãi miễn giám đốc hành chính địa ph-ơng, thì việc này phải đ-ợc thực hiện theo đúng trình tự đã quy định trong luật. Chức năng của họ đ-ợc tiếp tục trong một khoảng thời gian ngắn nhất có thể, theo nh- quy định của luật pháp.

Điều 9: Nguồn tài chính cho chính quyền địa ph-ơng.

1. Chính quyền địa ph-ơng đ-ợc phép sử dụng một số nguồn tài chính của riêng họ và tự quyết định việc sử dụng trong khuôn khổ quyền lực của mình.

2. Các nguồn tài chính của chính quyền địa ph-ơng phải t-ơng xứng với nhiệm vụ và trách nhiệm đ-ợc giao.

3. Một phần hợp lý trong những nguồn tài chính của chính quyền địa ph-ơng sẽ đ-ợc trích ra từ các khoản thuế, phí và lệ phí thu tại địa ph-ơng và chính quyền địa ph-ơng đ-ợc quyền quyết định mức thu.

4. Các loại thuế do chính quyền địa ph-ơng quy định hoặc các loại thuế mà trong đó chính quyền địa ph-ơng đ-ợc h-ởng một phần cần phải có tính toàn diện, rõ ràng và linh hoạt để có thể giúp địa ph-ơng thực hiện đ-ợc những nhiệm vụ của mình.

5. Để bảo vệ hệ thống tài chính của những chính quyền địa ph-ơng yếu kém về mặt tài chính, cần phải có một hệ thống cân bằng cả chiều dọc và chiều ngang⁴⁴ *Đ-ợc hiểu là cân bằng tài chính giữa các cấp chính quyền và giữa các chính quyền cùng cấp (NNP).*

6. Chính quyền địa ph-ơng cần tham gia vào quá trình xây dựng các quy định cho việc phân chia các nguồn lực đ-ợc phân bổ lại.

7. Việc hỗ trợ ngân sách cho chính quyền địa ph-ơng cần theo thứ tự -u tiên cho từng vùng chứ không đ-ợc dành riêng cho một dự án cụ thể nào đó. Các quy định của việc h- trợ không đ-ợc làm ảnh h-ởng đến sự tự do của chính quyền địa ph-ơng trong việc tự quyết định các chính sách trong phạm vi quyền hạn của mình.

8. Đối với việc huy động tài chính nhằm mục đích đầu t- vào tài sản cố định, chính quyền địa ph-ơng có thể tham gia vào thị tr-ờng vốn quốc gia và quốc tế.

Điều 10: Sự tham gia của công dân và sự hợp tác.

1. Chính quyền địa ph-ơng phải đ-ợc quyền thiết lập nên các hình thức tham gia rộng rãi của công dân vào quá trình đ- ra quyết định và quá trình thực hiện nhiệm vụ quản lý cộng đồng của mình.

2. Chính quyền địa ph-ơng có quyền thiết lập và phát triển mối quan hệ hợp tác với các tổ chức xã hội, cụ thể nh- là các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng cũng nh- khu vực kinh tế t- nhân và các cổ đông có liên quan.

Điều 11: Hiệp hội của các chính quyền địa ph-ơng.

1. Trong quá trình hoạt động, chính quyền địa ph-ơng đ-ợc phép thành lập các hiệp hội nhằm bảo vệ và thúc đẩy mục đích chung cũng nh- để cung cấp một số dịch vụ nhất định cho các thành viên; hợp tác với các địa ph-ơng khác thông qua việc thành lập các pháp nhân nhằm thực hiện một số nhiệm vụ vì lợi ích chung của các bên.

2. Các cấp chính quyền khác cần tham khảo ý kiến hiệp hội các chính quyền địa ph-ơng khi chuẩn bị các quy định ảnh h-ởng tới chính quyền địa ph-ơng.

Điều 12: Hợp tác quốc tế.

1. Quyền tham gia hiệp hội của chính quyền địa ph-ơng còn bao gồm cả quyền tham gia vào hiệp hội quốc tế các chính quyền địa ph-ơng.

2. Theo quy định của pháp luật hay các điều-ớc quốc tế, chính quyền địa ph-ơng đ-ợc phép hợp tác với các đối tác của mình ở các n-ớc khác, kể cả ở vùng đang có giao tranh.

3. Với t- cách là đối tác, chính quyền địa ph-ơng phải tham gia vào quá trình đàm phán và thực hiện các kế hoạch hành động quốc tế có liên quan đến vai trò và phạm vi trách nhiệm của họ.

Điều 13: Sự bảo vệ pháp lý đối với chính quyền địa ph-ơng.

Chính quyền địa ph-ơng có quyền sử dụng các công cụ pháp lý để bảo vệ quyền tự trị của họ và bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, trong đó có quy định rõ chức năng và bảo vệ quyền lợi của họ.

Phần II: các điều khoản hỗn hợp

Điều 14: Thực hiện.

1. Mỗi chính phủ phải tự xem xét trong số ít nhất là 20 đoạn, khoản của phần I bản Hiến ch-ơng này, và chọn ít nhất 10 đoạn trong số các đoạn sau:

- Điều 2
- Điều 3, Khoản 1 và 2
- Điều 4, Khoản 1, 2 và 4
- Điều 5
- Điều 7, Khoản 1
- Điều 8, Khoản 2
- Điều 9, Khoản 1, 2 và 3
- Điều 11, Khoản 1
- Điều 13

2. Mỗi chính phủ tham gia, khi phê duyệt hay phê chuẩn, phải thông báo cho Tổng th- kí LHQ về những đoạn đã chọn theo qui định của Khoản 1, điều này.

3. Sau này, vào bất cứ lúc nào, các n-ớc thành viên có thể thông báo cho Tổng th- kí LHQ về bất cứ khoản nào của Hiến ch-ơng này đ-ợc n-ớc mình phê chuẩn nếu nh- những khoản này ch-a đ-ợc nêu ra trong Khoản 1 của điều này.

Sự thực hiện này đ-ợc coi là một phần của việc phê duyệt hay phê chuẩn của chính phủ đã thông báo và có hiệu lực sau 30 ngày kể từ ngày Tổng th- kí nhận đ-ợc thông báo đó.

Điều 15: Những chính quyền địa ph-ơng áp dụng bản Hiến ch-ơng này.

Các nguyên tắc của chính quyền tự quản địa ph-ơng trong bản Hiến ch-ơng này đ-ợc áp dụng cho tất cả các cấp chính quyền đang tồn tại trên lãnh thổ của các n-ớc thành viên. Tuy nhiên, khi xem xét phê chuẩn, mỗi n-ớc thành viên cần nêu rõ cấp chính quyền địa ph-ơng hay khu vực nào sẽ đ-ợc áp dụng bản Hiến ch-ơng này hoặc cấp nào không đ-ợc áp dụng. Mỗi n-ớc cũng có thể nêu các hình thức chính quyền địa ph-ơng hay khu vực khác đ-ợc áp dụng bản Hiến ch-ơng này nếu nh- có thông báo tr-ớc với Tổng th- kí LHQ.

Điều 16: Điều khoản thông tin.

Theo định kỳ, mỗi n-ớc thành viên sẽ thông báo đến Tổng th- kí LHQ tất cả những thông tin liên quan về luật pháp hay các biện pháp áp dụng nhằm thực hiện các điều khoản của bản Hiến ch-ơng này.

Điều 17: Điều hành.

Nhằm mục đích đánh giá sự tiến bộ của việc áp dụng bản Hiến ch-ơng này, một ủy ban điều hành sẽ đ-ợc thành lập ở mỗi n-ớc thành viên. Ủy ban này có đại diện chính quyền địa ph-ơng tham gia, ban th- kí là của LHQ.

Phần III

Điều 18: Kí kết và phê chuẩn.

1. Tất cả các n-ớc đều có thể tham gia kí vào bản Hiến ch-ơng này.

2. Bản Hiến ch-ơng này phải đ-ợc phê chuẩn. Các văn bản phê chuẩn phải nộp lên Tổng th- kí LHQ.

3. Bản Hiến ch-ơng này đ-ợc mở cho mọi n-ớc gia nhập. Các văn bản gia nhập phải nộp lên Tổng th- kí LHQ.

Điều 19: Hiệu lực.

1. Bản Hiến ch-ơng này có hiệu lực sau 30 ngày, kể từ khi Tổng th- kí LHQ nhận đ-ợc sự phê chuẩn hay chuẩn y điều khoản thứ 20.

2. Đối với n-ớc phê duyệt hay gia nhập bản Hiến ch-ơng này thì sau khi đã phê duyệt hay chuẩn y 20 điều, khoản, bản Hiến ch-ơng này sẽ có hiệu lực sau 30 ngày, kể từ khi gửi bản xác nhận sự phê chuẩn hay gia nhập.

Điều 20: Điều khoản về lãnh thổ

1. Các n-ớc tham gia có thể nêu rõ vùng hoặc các vùng sẽ áp dụng bản Hiến ch-ơng khi kí kết hoặc khi nộp những điều khoản đã lựa chọn.

2. Vào bất cứ một thời điểm nào sau đó, các n-ớc thành viên cũng có thể gửi tuyên bố đến Tổng th- kí LHQ để đ-ợc mở rộng sự áp dụng bản Hiến ch-ơng này với các vùng đ-ợc nêu rõ trong bản tuyên bố. Đối với vùng mới này thì bản Hiến ch-ơng sẽ có hiệu lực sau 30 ngày kể từ khi Tổng th- kí nhận đ-ợc bản tuyên bố.

3. Bất cứ thông báo nào liên quan đến lãnh thổ áp dụng, theo nh- hai Khoản trên đã nêu, cũng có thể huỷ bỏ bởi một thông báo khác gửi đến Tổng th- kí LHQ. Sự huỷ bỏ có hiệu lực sau 30 ngày kể từ khi Tổng th- kí nhận đ-ợc thông báo huỷ bỏ.

Điều 21: Phản đối.

Bất cứ n-ớc nào cũng có thể phản đối bản Hiến ch-ơng này bằng văn bản gửi đến Tổng th-

Kí LHQ. Sự phản đối sẽ có hiệu lực 1 năm sau khi Tổng th- kí nhận đ-ợc văn bản phản đối.

Điều 22: Thông báo.

Tổng th- kí LHQ là ng-ời nhận các thông báo về bản Hiến ch-ơng này.

Tổng th- kí sẽ thông báo cho các n-ớc thành viên LHQ về:

Mọi sự kí kết.

b. Các văn bản phê chuẩn hay gia nhập đ-ợc gửi đến.

c. Ngày có hiệu lực của bản Hiến ch-ơng theo điều 19.

d. Các thông báo về việc áp dụng Điều 14, Khoản 2 và 3.

e. Các thông báo về việc áp dụng Điều 15.

f. Các hoạt động thông báo hoặc liên hệ khác liên quan đến bản Hiến ch-ơng.

Điều 23: Chứng thực.

Bản gốc của bản Hiến ch-ơng này đã đ-ợc chứng thực và có giá trị nh- nhau, bằng các thứ tiếng: ả rập, Trung Quốc, Anh, Pháp, Nga và Tây Ban Nha và sẽ đ-ợc gửi đến Tổng th- kí LHQ.

D-ới sự chứng kiến của các nhà ngoại giao toàn quyền thay mặt cho chính phủ mình đã kí tên vào bản Hiến ch-ơng này./.

ĐÍNH CHÍNH

Tạp chí NCLP số 10 (10/2003) có lỗi sau đây:

| Trang | Dòng (cột) | Lỗi | Sửa thành |
|-------|---------------------------------|---|---|
| Tr.16 | Dòng 9,10 (từ trên xuống) cột 1 | 5953 tỷ, t-ơng đương khoảng 750 triệu USD | 2547 tỷ, t-ơng đ-ơng khoảng 420 triệu USD |

Do sơ xuất, Tạp chí và tác giả thành thật xin lỗi quý bạn đọc.