

Nghiên cứu  
**LẬP PHÁP**

● **LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE**



- Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XI
- Xây dựng nhà nước pháp quyền
- Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương
- Cuộc tranh giành giữa các ngân hàng
- Tư tưởng Hồ Chí Minh về pháp luật và đạo đức

Số 8  
8 - 2002

## MỤC LỤC SỐ 8 THÁNG 8/2002

### THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

- ★ Cách nhìn và chính sách cho sự phát triển ĐẶNG KHÁNH VÂN
- ★ Thủ tục quan sát từ một phiên họp LÂM NGUYỄN
- ★ Đổi mới - Từ những việc cụ thể TRẦN NGỌC VÙNG
- ★ Một vài suy nghĩ về chống tham nhũng PHAN CÔNG THÔNG

### NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC

- ★ Xây dựng Nhà nước pháp quyền trên nền tảng đoàn kết, dân chủ, nhân dân NGUYỄN THANH BÌNH
- ★ Một số quan điểm về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay PGS.TS. LÊ MINH THÔNG
- ★ Tăng cường và đổi mới cơ chế kiểm tra, giám sát trong xử lý vi phạm hành chính THS. ĐỖ HOÀNG YẾN

### NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

- ★ Điều chỉnh cạnh tranh giữa các ngân hàng trong cung ứng vốn cho nền kinh tế NGÔ QUỐC KỶ
- ★ Phong hóng sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật NGUYỄN QUỐC VIỆT

### NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

- ★ Học thuyết "nền kinh tế thị trường xã hội" và ý nghĩa đối với Việt Nam THS. HOÀNG VĂN NGHĨA

### LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- ★ Tổng Hồ Chí Minh về pháp luật và đạo đức TS. HOÀNG THỊ KIM QUẾ

### THỰC TIỄN PHÁP LÝ

- ★ Giải quyết tình trạng hôn nhân thực tế NGUYỄN XUÂN DIÊN

### THÔNG TIN NGHIÊN CỨU

- ★ Nhóm áp lực trong đời sống chính trị các nước t bản TS ĐẶNG ĐÌNH TÂN - ĐẶNG MINH TUẤN

## **Quốc hội khoá XI:**

### **CÁCH NHÌN VÀ CHÍNH SÁCH CHO SỰ PHÁT TRIỂN**

*LTS: Kỳ họp đầu tiên của Quốc hội khoá XI diễn ra từ 19/7 đến 9/8/2002. Đây là kỳ họp vô cùng quan trọng vì nó trực tiếp tác động tới sự thành công của cả nhiệm kỳ Quốc hội. Chúng tôi đã có cuộc trò chuyện với những đại biểu Quốc hội hoạt động trong nhiều lĩnh vực nghề nghiệp khác nhau. Bên cạnh những vấn đề đã làm được, các ĐBQH cũng băn khoăn bởi vẫn còn tồn tại một số trở ngại cần được giải quyết trong nhiệm kỳ này của Quốc hội khoá XI.*

#### **Bàn về vai trò của đại diện giới nghề nghiệp**

##### ***Khẳng định vai trò của giới nghề nghiệp trong sự phát triển***

Các đại biểu **Vũ Tuyên Hoàng, Nguyễn Tài Long, Nguyễn Đăng Vang, Dong Trung Quốc** đều khẳng định tầm quan trọng của giới khoa học trong sự phát triển chung của đất nước. Ông **Vũ Tuyên Hoàng** - ĐBQH, Chủ tịch đoàn chủ tịch Liên hiệp các hội KHKT Việt Nam- cho biết: "*Hiện nay, chúng ta đã bước sang thế kỷ XXI, thế kỷ cả thế giới coi KH và CN trở thành động lực phát triển kinh tế, nhân loại dần dần tiến đến kinh tế tri thức. Chính vì thế chúng ta phải đẩy mạnh tổ chức, xây dựng đội ngũ cán bộ, đào tạo về KHCN ứng dụng hiện đại để KH và CN ngang tầm với vai trò của nó là thực sự trở thành quốc sách hàng đầu*". Có chung suy nghĩ ấy, Đại biểu **Nguyễn Tài Long** (Phó Chủ nhiệm kiêm Tổng th ký Liên hiệp các hội KHKT Hà Nội) phát biểu: "*Việc thể chế hoá các chỉ thị, Nghị quyết của Đảng về KHCN và đội ngũ trí thức đồng thời xác định vai trò vị trí của giới trí thức trong khối liên minh công - nông - trí thức trong công cuộc CNH - HĐH đất nước là vô cùng quan trọng*".

Đại biểu **Dong Trung Quốc** (Tổng th ký Hội khoa học lịch sử Việt Nam) lại nhấn mạnh vai trò của "*cách nhìn khoa học*" đối với cuộc sống. Ông nói: "*Cách nhìn khoa học khách quan, biện chứng giúp chúng ta nhìn ra bản chất vấn đề, từ đó đưa ra những chính sách, giải pháp thích ứng, tránh một sự duy ý chí. Một bài học rất lớn là chính cái duy ý chí đã làm cho chúng ta gặp không ít những việc không thành công trong quá trình phát triển đất nước*".

Còn, khi nhìn nhận vai trò đặc biệt quan trọng của giới mình trong sự phát triển của đất nước: Đại biểu **Nguyễn Thị Nghĩa**, Chủ tịch HĐQT – Tổng giám đốc Liên minh HTX thương mại Hồ Chí Minh cho rằng: "*Các doanh nhân là người quyết định sự thành bại của doanh nghiệp, là linh hồn của doanh nghiệp, do đó có vai trò rất quan trọng trong việc điều hành doanh nghiệp thực hiện chủ trương, pháp sách của Đảng và pháp luật Nhà nước về kinh tế và xã hội, tham gia vào tăng trưởng kinh tế, giải quyết công ăn việc làm*". Cùng có chung suy nghĩ ấy, Đại biểu **Võ Quốc Thắng** của Long An (Tổng giám đốc Công ty gạch Đồng Tâm) nhấn mạnh: "*Doanh nhân giỏi, sáng suốt lãnh đạo doanh nghiệp mình đi đến thành công sẽ tạo ra việc làm, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, đồng thời đẩy mạnh CNH - HĐH đất nước...*"

Xác định được tầm quan trọng của giới doanh nghiệp trong đời sống xã hội và chính trị của đất nước, các đại biểu Quốc hội là doanh nhân tin tưởng rằng đại diện cho giới mình sẽ làm tốt vai trò đó bởi vì chất lượng ĐB Quốc hội là doanh nhân trong nhiệm kỳ khoá XI này đã "*có sự thay đổi, cơ cấu đại diện doanh nghiệp có sự tham gia của các tổ chức cộng đồng doanh nghiệp nên tiếng nói sẽ tốt hơn vì các tổ chức này khi phát biểu ý kiến đã có sự tham khảo ý kiến của một khối doanh nghiệp hoạt động*" (ĐB **Vũ Tiến Lộc** - Phó chủ tịch phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam). Tuy nhiên, "ở

*một góc độ khác nhìn nhận thì tiếng nói đại diện cho giới doanh nhân cần "vang", cần "khỏe" hơn nữa trên diễn đàn Quốc hội" (Đại biểu Quốc hội Hà Nội **Phong Hữu Việt**).*

### **Nhìn nhận vai trò của Quốc hội đối với giới mình**

Không chỉ nhìn nhận vai trò của giới mình đối với sự phát triển của đất nước, các ĐBQH cũng khẳng định vai trò to lớn của Quốc hội đối với việc phát triển kinh tế đất nước nói chung và sự phát triển của giới khoa học, giới doanh nhân nói riêng. Đại biểu **Võ Quốc Thắng** nhìn nhận vai trò của Quốc hội khoá mới với niềm tin tưởng sâu sắc: "*Quốc hội khoá XI có vai trò rất to lớn trong việc phát triển kinh tế đất nước nói chung và sự phát triển của các doanh nghiệp nói riêng thông qua việc quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh của đất nước...ban hành các luật và thực hiện công tác giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước...*".

Đại biểu **Nguyễn Đăng Vang** lại nhìn nhận vai trò của Quốc hội đối với một góc độ khác: "*Khoa học công nghệ với vai trò của mình là quốc sách hàng đầu, thúc đẩy kinh tế đất nước phát triển, vì vậy phải có sự chú trọng cần thiết của Đảng và Nhà nước. Mỗi quốc gia có một trình độ kinh tế khác nhau, một năng lực, chất lượng cán bộ khác nhau nên Quốc hội phải đưa ra những môi trường phù hợp, cụ thể là đưa ra Luật khoa học phù hợp với thực tiễn cuộc sống và trình độ KHCN ở nước ta, lựa chọn những KH -CN thích hợp ...*".

Trên thực tế, vai trò của Quốc hội đã được thể hiện một cách rõ nét tại nhiệm kỳ trước: "*Đảng và Nhà nước trong thời gian qua đánh giá cao và coi trọng các doanh nhân, thông qua việc không ngừng nghiên cứu tìm hiểu ban hành văn bản quy định hướng dẫn giúp các doanh nhân quản lý doanh nghiệp của mình một cách hiệu quả" (ĐB **Võ Quốc Thắng**). Mặc dù còn có nhận xét "Đại biểu Quốc hội là doanh nhân vẫn còn dè dặt, tiếng nói đại diện cho giới doanh nhân vẫn còn hạn chế" nh đại biểu khoá X **Lê Duy Nguyên** đã thẳng thắn nêu lên<sup>1</sup> nhng theo **ĐB Võ Quốc Thắng** "các doanh nhân trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá X đã hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình. Bằng chứng cho thấy Quốc hội khoá X ban hành các văn bản luật cũng nh các chính sách về kinh tế được giới doanh nhân tán thành, đặc biệt là Luật Doanh nghiệp đã đi vào cuộc sống trong thời gian qua".*

Trong nhiệm kỳ hoạt động của Quốc hội khoá X, các chính sách, pháp luật luật đã được hoàn chỉnh hơn, phù hợp với những yêu cầu, đòi hỏi của cuộc sống. Do chính sách mở, "*các doanh nghiệp mạnh dạn bỏ vốn đầu tư, mở mang thêm ngành nghề thu hút thêm lao động, tạo việc làm" (ĐB **Nguyễn Thị Nghĩa**). Trong vòng hai năm qua (từ khi có Luật Doanh nghiệp) các doanh nghiệp nhân phát triển gấp 4 lần, chiếm lĩnh một tỷ trọng kinh tế cao. Cùng với kinh tế, KH- CN thực sự có bước phát triển vọt bậc. **ĐB Nguyễn Đăng Vang** nhận xét "*Quốc hội đưa ra quy định tăng tổng đầu tư cho KH- CN từ dưới 1% lên đến 2% so với tổng ngân sách Nhà nước và đã thực hiện vấn đề đó. Cho nên, kinh phí cho các đề tài nghiên cứu, cụ thể là lĩnh vực nông nghiệp trong thời gian vừa qua tốt hơn rất nhiều. Chúng ta đã đạt được những thành tựu cơ bản trong nông nghiệp nh tốc độ bò sữa tăng gấp 4 lần năm trước, chất lượng trong 3 năm gần đây bằng cả 17 năm trước; sản lượng lúa đứng thứ hai thế giới chỉ sau Thái Lan...*".*

Trao đổi với chúng tôi, **ĐB Vũ Tuyên Hoàng** khẳng định, nhờ có sự quan tâm một cách có hệ thống và hiệu quả của Đảng và Nhà nước ta, khoa học thực sự đã đi vào cuộc sống và trở thành động lực phát triển kinh tế - xã hội. Đó là các lĩnh vực bu chính viễn thông, tin học, giao thông vận tải, xây dựng, công nghệ chế biến ... và "*chúng ta không thể phủ nhận. Nước ta sau đổi mới, từ 13 năm nay đã tự cấp được lương thực, xuất khẩu gạo đứng thứ hai thế giới sau một thời kỳ dài phải nhập lương thực từ nước ngoài. Đây là thành tựu mà nước ngoài rất hoan nghênh. Điều này rất hiếm khi dân số tăng lên". Cũng theo ông, đạt được kết quả này là do "các chính sách của Đảng và Nhà nước cùng cơ chế khoán 10 kết hợp một cách chặt chẽ với chương trình quốc gia về lương thực - thực phẩm".*

Qua các ý kiến đánh giá của các ĐB về vị trí vai trò giới khoa học và doanh nhân, chúng ta nhận thấy rằng, cần phải có một sự đáp ứng xứng đáng với những đóng góp không nhỏ của hai giới nghề nghiệp này vào nhiệm vụ chung của đất nước. Tuy nhiên, cần thấy rõ một điều, trên thực tế không phải chúng ta đã thực hiện được mục tiêu đặt ra ấy. Việc xác định vai trò, vị trí quan trọng của các lĩnh vực trên đã được chúng ta nhiều lần bàn tới nhng vấn đề cần trao đổi ở đây chính là những trọng tâm ấy đã được quan tâm đúng mức và **"thực sự trở thành quốc sách hàng đầu nh Đảng và Nhà nước ta đã đặt ra cha"**, nh ĐB Vũ Tuyên Hoàng bãn khoăn.

### **Khoảng cách giữa mục tiêu và hiện thực**

Bên cạnh những thành công đã đạt được, vấn đề bất cập trong công tác quản lý, giám sát, ban hành luật, sử dụng nguồn nhân lực ... cũng đặt ra nhiều vấn đề cho các nhà lập pháp. Hầu hết các ĐB khi được hỏi đều có những tâm sự, bãn khoăn hết sức chính đáng. Tuy Đảng và Nhà nước ta đã có sự quan tâm hơn trong việc thực thi vai trò của giới nghề nghiệp song trên thực tế phương pháp thể hiện còn nhiều vóng mắc, làm hạn chế vai trò đó. Từ khi Luật Doanh nghiệp ra đời, những tồn tại trong việc thực thi nó vẫn là nỗi trăn trở cho những nhà doanh nghiệp làm ăn chính đáng. Đó là việc hệ thống văn bản pháp luật cha đồng bộ và sự chậm trễ ban hành các văn bản hướng dẫn của các bộ ngành. Trong khi đó, nội dung và cách thức thực hiện các quy định pháp luật chi phối trực tiếp đến doanh nghiệp và hoạt động kinh doanh vẫn còn chông chéo, cơ chế "xin - cho" vẫn tồn tại làm hạn chế sự tự chủ và sáng tạo trong kinh doanh của các doanh nghiệp. Vẫn còn tình trạng lúng túng trong công tác hậu kiểm tra. Các cơ quan quản lý cha tìm ra cách thức phù hợp để quản lý nên vẫn còn nhiều mâu thuẫn. Quá nhiều khâu, cơ quan kiểm tra thanh tra gây cản trở việc sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. ĐB Nguyễn Thị Nghĩa trăn trở: *"Bên cạnh những doanh nghiệp làm ăn chân chính, chấp hành nghiêm chỉnh luật pháp Nhà nước còn rất nhiều doanh nghiệp làm ăn theo kiểu chup giết, đầu cơ, lợi dụng sơ hở của Nhà nước để trục lợi, bất chấp quyền lợi của quốc gia, sức khoẻ của người tiêu dùng, kể cả bản thân họ. Chính vì vậy đã gây bất bình và làm ảnh hưởng đến các doanh nghiệp làm ăn chân chính... Tôi nghĩ rằng Nhà nước phải thật nghiêm minh trong xử lý các doanh nhân vi phạm pháp luật làm thiệt hại đến lợi ích quốc gia"*.

### **Thực thi vai trò của giới: còn "dãi ngăn cách"**

Đại biểu Phong Hữu Việt (Tổng giám đốc Công ty thương mại - đầu t - du lịch Việt Phong) nói với chúng tôi rằng Quốc hội nước ta nhiệm kỳ qua đã thể hiện được vai trò của mình, song *"so với yêu cầu phát triển của nền kinh tế đất nước và mong muốn của các doanh nghiệp thì vai trò đó cha được thể hiện đầy đủ. Việc giám sát của Quốc hội đối với nền kinh tế mặc dù đã có nhiều cố gắng nhng cha thông xuyên và sâu sát. Nhiều vấn đề quan trọng liên quan đến nền kinh tế quốc dân, đến các doanh nghiệp cha được xem xét và quyết định kịp thời"*.

Ông tâm sự: *"Đã có một thời chúng ta nhìn nhận phiến diện đối với giới doanh nhân. Đó là sản phẩm của t duy bao cấp. Ngày nay, đặc biệt là mấy năm gần đây, Đảng - Nhà nước và nhân dân ngày càng đánh giá đúng hơn vị trí, vai trò của doanh nhân trong đời sống xã hội ... Tuy nhiên, hiện nay vẫn có nơi, có lúc xã hội cha đánh giá đúng vai trò của giới doanh nhân. Không ít cơ quan hành chính còn coi doanh nhân là đối tượng để "hành"*.

Nh vậy, mặc dù có sự đóng góp rất lớn cho sự phát triển của đất nước, nhng dòng nh chúng ta vẫn cha thực sự đánh giá đúng mức vai trò của các giới nghề nghiệp, trong đó có giới khoa học, giới doanh nhân trong xu thế phát triển chung. Hạn chế đó xuất phát từ những cách nhìn, cách t duy cũ của một bộ phận những nhà lập pháp. Để chứng minh cho quan điểm này, đại diện cho giới khoa học, ông **D-ong Trung Quốc** bức xúc *"Có lẽ cha bao giờ chúng ta ý thức được vai trò của khoa học, của một sự phát triển mà vai trò của trí tuệ ngày càng quan trọng"*, bởi vì *"Bên cạnh trí tuệ chung thì hạt nhân của nó chính là cốt cách văn hoá dân tộc. Con đường phát triển mỗi quốc gia dân tộc, mỗi giai đoạn lịch sử đòi hỏi chúng ta phải nhìn nhận nó trong cái chung và cái riêng" ... Ông nhấn mạnh "Bây giờ ngời ta đặt ra rất cao vai trò của khoa học nhng để khoa học đi vào đời sống tôi cho rằng còn có*

*một dải ngăn cách rất lớn. Đó là một bộ máy quan liêu làm cho những ý tưởng, giải pháp, nhận thức khoa học chậm đi vào cuộc sống".*

### ***Hệ thống pháp luật :vừa "thiếu", vừa "yếu", vừa "cha đồng bộ"***

Thời gian qua, hệ thống pháp luật về kinh tế và khoa học công nghệ đã có rất nhiều chuyển biến, có sự tiến bộ rất căn bản. Về khoa học công nghệ, Nhà nước đã ban hành Luật KHCN cùng với những chính sách, cơ chế, luật pháp về quyền sở hữu công nghiệp, sở hữu trí tuệ, các cơ chế chính sách gắn kết KH-CN với GD-DT... Trong lĩnh vực kinh tế, trước đây hệ thống luật pháp ở nước ta là hệ thống pháp luật của một nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trong đó toàn bộ các quy định kinh tế được thực hiện từ Nhà nước và theo hệ thống kế hoạch để điều hành nền kinh tế. Hệ thống pháp luật hiện nay là hệ thống pháp luật của một nền kinh tế thị trường, tạo khuôn khổ cho doanh nghiệp hoạt động trong nền kinh tế thị trường. Như vậy, những chính sách, pháp luật đưa ra tương đối phù hợp song trên thực tế, việc thực thi nó lại tồn tại những vướng mắc không những làm hạn chế vai trò của giới mà còn làm hạn chế sự phát triển của quốc gia.

Theo **ĐB Vũ Tiến Lộc**, chúng ta đã xây dựng được một loạt văn bản pháp luật, mà đỉnh cao là Luật Doanh nghiệp, vì thế *"đã tạo nên những cái căn bản trong t duy kinh tế cũng nh t duy của hệ thống pháp luật liên quan đến doanh nghiệp hiện nay"*. Tuy nhiên, theo ông, *"Hệ thống pháp luật hiện nay cũng đang còn những điều bất cập. Luật Doanh nghiệp ra đời chỉ tác động chủ yếu tới những khâu thành lập doanh nghiệp, đăng ký doanh nghiệp và doanh nghiệp gia nhập vào thị trường"*. Theo ông **Lộc**, khâu yếu nhất chính là khâu xử lý vi phạm và các tranh chấp của doanh nghiệp trong quá trình kinh doanh ...và nó liên quan đến việc thực hiện các quyết định của toà án, việc xử lý các tranh chấp thông qua trọng tài. Chính vì thế, khi được hỏi, ông **Vũ Tiến Lộc** đã có những băn khoăn, bức xúc mà theo ông cần có sự thay đổi tại Quốc hội khoá này: *" Mặc dù trọng tài được coi là một phương thức xử lý các tranh chấp của các doanh nghiệp rất có hiệu quả và các doanh nghiệp rất mong muốn sử dụng nó, nhng cho đến nay ở Việt Nam chưa có một pháp lệnh về trọng tài được thông qua, chưa có Luật trọng tài. Cho nên, doanh nghiệp khi có vấn đề xảy ra thường khiếu kiện lên cơ quan hành chính hoặc ra toà. Luật Phá sản doanh nghiệp hiện nay rất cứng nhắc, không phù hợp với thực tiễn và việc các doanh nghiệp rút ra khỏi thị trường rất khó khăn, không đảm bảo quyền tự do của họ"*.

Ông **Vũ Tiến Lộc** cũng đánh giá về những hạn chế của việc ban hành những văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp trong thị trường. *"Một trong những chế định rất căn bản trong kinh tế thị trường là cạnh tranh, độc quyền nhng cho đến nay chúng ta chưa có Luật về cạnh tranh, khuyến khích cạnh tranh và chống độc quyền (hiện đang trong quá trình soạn thảo). Hay pháp lệnh về Hợp đồng kinh tế được ban hành từ năm 1989 đến nay chưa được sửa đổi đã lạc hậu với sự phát triển của đất nước"*.

Không những thế, theo ông **Lộc**, chất lượng xây dựng pháp luật của chúng ta vẫn cho thấy còn tồn tại những điểm *"rất bất cập của hệ thống pháp luật hiện nay"*:

*"Luật pháp nêu trong văn bản mang tính định hướng, chung chung rất nhiều, không cụ thể. Và không cụ thể nên không thực hiện được. Trong trường hợp nh vậy, luật pháp được thông qua đòi hỏi phải có một loạt các văn bản hướng dẫn nh Nghị định chính phủ, thông t của các bộ ngành. Nhng việc ban hành các văn bản đó rất chậm trễ. Luật ban ra phải chờ Nghị định, thông t hướng dẫn. Có rất nhiều văn bản chậm trễ thậm chí tới 4- 5 năm chứ không phải chỉ một vài tháng, làm cho pháp luật chậm đi vào cuộc sống. Vì thế tiến trình đổi mới hoạt động của doanh nghiệp rất khó khăn"* Ông khẳng định: *"Hệ thống pháp luật cho doanh nghiệp không những thiếu mà còn không nhất quán, cha đồng bộ. Hiện nay có rất nhiều văn bản pháp luật đều liên quan đến một lĩnh vực cụ thể nhng nội dung lại khác nhau. Trong thực tế, doanh nghiệp thực hiện thế nào cũng được, cơ quan Nhà nước thực hiện thế nào cũng được, thậm chí khi ra toà ngồi ta xét xử thế nào cũng được"*.

Bản khoán mà **ĐB Phong Hữu Việt** cũng nh một số doanh nghiệp khác quan tâm là vẫn tồn tại cách nhìn thiên lệch trong sự đánh giá các thành phần kinh tế. Theo Ông, "*vẫn còn sự bất bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp*" và "*Nhiều đạo luật ban hành vẫn còn xa rời thực tiễn, cha thực sự thu hút đầu t*"; "*Các đạo luật thuế cha hoàn thiện, cha ban hành đạo Luật về hợp đồng. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường mà vẫn thi hành pháp lệnh Hợp đồng kinh tế đạo ban hành trong thời kỳ bao cấp đã tỏ ra rất lạc hậu*".

Bên cạnh đó, những vấn đề còn tồn đọng đối vớng mắc mà các đại biểu nhắc đến là việc thi hành pháp luật liên quan đến doanh nghiệp để bảo đảm quyền lợi cho doanh nghiệp, vấn đề tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp, văn hoá kinh doanh. Những vấn đề đó làm cho các doanh nhân không yên tâm vào công việc kinh doanh của mình và không yên tâm là mình sẽ được bảo vệ lợi ích khi có tranh chấp xảy ra.

### ***Bất cập trong sử dụng nguồn lực con người***

*Cha chú trọng chất xám*

Đại biểu **Nguyễn Tài Long** (Hà Nội) khi tâm sự với chúng tôi rất băn khoăn về vấn đề sử dụng nguồn lực con người: "*Hiện nay nền kinh tế nớc ta còn ở mức phát triển thấp, trình độ KHCN cũng còn thấp so với các nớc trong khu vực. Chúng ta có tiềm năng trí thức không nhỏ bao gồm 917 Giáo s, 4010 Phó giáo s, trên 300 Tiến sĩ khoa học, 1 vạn Tiến sĩ và 1.5 vạn Thạc sĩ. Trong số đó có khoảng 60% sống và làm việc ở Hà Nội. Trí thức chúng tôi vẫn trần trở lâu nay về sự đóng góp, khai thác tiềm năng chất xám cho phát triển kinh tế - xã hội của thủ đô và đất nớc còn rất khiêm tốn. Tôi nói rất khiêm tốn là so với yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nớc, nhất là khi nớc ta bớc vào thế kỷ XXI với sự phát triển của kinh tế tri thức...*".

Còn theo Đại biểu **Nguyễn Đăng Vang**, các vấn đề cha làm đạo trong những năm qua đã có sự ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả của khoa học đối với cuộc sống: "*Hiện nay có những lĩnh vực khoa học cha thật sự đạo quan tâm đúng mức. Kinh phí đầu t cho nghiên cứu đã có sự quan tâm hơn nhng vẫn còn tồn tại những vấn đề cha đồng bộ. Một số nhà khoa học giỏi nhng lơng vẫn thấp. Mà đã làm khoa học tức là không làm nghề khác đạo vì không có thời gian làm những công việc khác. Nếu họ phải làm công việc thứ hai thì sẽ không thể tận tâm cho công việc nghiên cứu của mình, và không thể trở thành nhà khoa học giỏi. Chúng ta đang thiếu những cán bộ nghiên cứu say sa và ngang tầm thế giới. Chính sách về lơng, thưởng không cao nên khi nghiên cứu ra một công trình cũng không đáng đạo bao nhiêu mặc dù có khi công trình ấy là mồ hôi nớc mắt cả đời của nhà khoa học (nh giải thưởng Hồ Chí Minh đạo khoảng 40-60 triệu nhng công trình là của hàng chục người). Một vấn đề nữa là trang thiết bị phục vụ cho khoa học hiện nay. Có thể nói rằng vấn đề trang thiết bị đầu t cha đồng bộ". Ông **Nguyễn Đăng Vang** khẳng định vấn đề cha đồng bộ trong trang thiết bị phục vụ cho khoa học ở nớc ta là "*do trang thiết bị nhiều tiền, chúng ta không đủ sức trang bị, chỉ nhập phần này nhng lại bỏ phần kia, hoặc người duyệt không đồng ý*". Kết quả là "*có sự khập khiễng dẫn đến tính hiệu quả của trang thiết bị không khai thác đạo*".*

Cũng có chung suy nghĩ đó, Đại biểu **Vũ Tuyên Hoàng** bức xúc: "*Lực lượng cán bộ khoa học vừa qua cũng đã đạo sự quan tâm của Đảng, Nhà nớc và Chính phủ. Nhng quan tâm đúng mức hay cha cũng còn nhiều vấn đề. Theo tôi còn nhiều vấn đề tồn tại. Và nếu còn tồn tại thì còn **cha phù hợp với yêu cầu tình hình nớc ta hiện nay***".

Để nói rõ hơn về những bức xúc của mình, **ĐB Vũ Tuyên Hoàng** nêu ra những tồn tại mà ông cho rằng "*cần phải có sự chấn chỉnh, cải tiến sớm*" nếu không muốn nền khoa học nớc ta ngày càng chậm phát triển hơn so với các nớc trong khu vực và trên thế giới:

"Trớc đây khi còn khối XHCN chúng ta gửi đi hàng ngàn lu học sinh. Sau này cũng gửi đi hàng ngàn ngời đào tạo trên đại học. Nh vậy, lực lượng này trong cả thời gian vừa qua là lực lượng hết sức chủ chốt trong việc thực hiện KH - CN ở nớc ta. Thế nhng, đội ngũ này bây giờ cũng lớn tuổi. Cũng có ngời lớn và yếu thì nghĩ nhng cũng có ngời lớn tuổi vẫn còn khả năng làm việc mà chúng ta cha chú ý. Ngời ta nói với tôi rằng chẳng ai sử dụng họ nữa vì cho họ về hu quá sớm, sau đó chẳng giao công việc gì và bị quên lãng. Trong khi những nhà khoa học ấy vẫn còn thừa khả năng và sức khoẻ để tiếp tục cống hiến. Tôi nghĩ rằng, trong vấn đề trí tuệ thì nếu còn sức khoẻ thì **trí tuệ con ngời không có tuổi già**". Và theo ông, "vấn đề này đang bị khá nhiều ngời kêu ca. Nếu nh chúng ta biết kết hợp trí tuệ của những nhà khoa học lâu năm có trình độ và kinh nghiệm với đội ngũ khoa học đang còn trẻ thì là một điều rất tốt cho nền khoa học nớc nhà".

### **Thiếu lực lượng chuyên tiếp**

Không chỉ nêu ra các vấn đề còn tồn tại trong sử dụng chất xám, ĐB **Nguyễn Đăng Vang** còn quan tâm đến lực lượng trẻ - đội ngũ chủ chốt của khoa học những năm tới : *Tôi cũng muốn nói về vấn đề đào tạo đội ngũ khoa học trẻ. Có một số sinh viên khi ra trường muốn làm khoa học lại không được tiếp nhận vào các viện vì chính sách của ta là không được tăng biên chế, thậm chí đang giảm biên chế 15%. Cho nên chúng ta không chuẩn bị cho lực lượng chuyên tiếp".*

Đó cũng là những suy nghĩ, trăn trở của đại biểu **Vũ Tuyên Hoàng**. Ông cho rằng, vấn đề cấp bách đang đặt ra hiện nay là *"lớp ngời đang phụ trách công việc phải có sự bổ sung về tin học, thông tin, về nhiều mặt để nâng cao trình độ"*. Không những thế, *"việc đào tạo lớp trẻ hiện nay cha có phong hóng cụ thể. Chúng ta cũng gửi đi các nơi nhng không rõ ràng những hóng nào là trọng tâm, mũi nhọn trong thời gian tới.. Chúng ta cần phải đa đi số lượng đông hơn ở những mũi nhọn thì mới có chuyên gia giỏi trong thời gian tới"*, bởi vì *"khoa học không chỉ học xong đậu đọc bằng tiến sĩ là chúng ta đã có trình độ mà phải có thực tiễn và sáng tạo, đặc biệt là xây dựng một đội ngũ độc lập, tự chủ, sáng tạo về KH-CN. Trong khi đó chúng ta ra sức áp dụng các thành tựu tiến bộ của nớc ngoài. Nếu chỉ chờ nớc ngoài tạo ra các thành tựu khoa học và công nghệ để chúng ta ứng dụng thì cả đời chúng ta đi theo sau nhân loại và không bao giờ thực hiện được lời của Bác Hồ là "Sánh vai với các cờng quốc năm châu"*.

Qua ý kiến của các ĐB, có thể nhận thấy những tồn tại "nhìn thấy một cách rõ nét" của chúng ta là vấn đề vai trò cha được quan tâm đúng mức dẫn đến làm hạn chế tầm quan trọng của nó, là việc thực hiện cha tốt các chính sách đặt ra, là cách nhìn bị ảnh hưởng của t duy cũ cũng nh sự bất cập của một hệ thống pháp luật cha thực sự đáp ứng được với xu thế phát triển của đất nớc trong xu thế phát triển chung của thời đại.

### **Những ý kiến đề xuất**

Với những bức xúc, trăn trở về một số vấn đề còn tồn tại trong việc tạo một hành lang pháp lý và cơ chế, chính sách để KH -CN và các doanh nghiệp thực sự trở thành quốc sách hàng đầu, thành nhiệm vụ trọng tâm trong suốt thời kỳ tiến lên CNH –HĐH đất nớc, các đại biểu đã nói lên trách nhiệm vô cùng to lớn và vinh dự của mình cũng nh những ý kiến đề xuất với Quốc hội khoá này. Đại biểu cho giới doanh nghiệp **Võ Quốc Thắng** khẳng định *"sẽ thông xuyên tiếp xúc, tìm hiểu những nguyện vọng của các doanh nghiệp để kiến nghị Quốc hội đa ra các chính sách kinh tế - xã hội hợp lý nhằm tháo gỡ những khó khăn, bất cập cho hoạt động của các doanh nghiệp"*.

Các ĐB đều cho rằng, cần thiết phải có sự nỗ lực của bản thân, tìm hiểu những bức xúc, hạn chế còn tồn tại hiện nay để giúp cho Quốc hội có cái nhìn tổng thể, sâu sắc nhằm đa ra được những chính sách, luật sửa đổi hoàn chỉnh hơn, không để tình trạng "pháp luật thừa, tính hợp lý thiếu". Đảng và Nhà nớc cần phải đi sâu sát vào doanh nghiệp, lắng nghe tâm t nguyện vọng của các doanh nghiệp, nghiên cứu học tập kinh nghiệm từ các nớc bạn để từ đó ban hành các văn bản luật hay sửa đổi luật hiện hành cho phù hợp với tình hình thực tế của đất nớc. Bên cạnh đó, một nhiệm vụ quan trọng nữa



là Quốc hội nên phát huy tốt vai trò giám sát của mình. **ĐB Nguyễn Thị Nghĩa** đề xuất: "*Quốc hội nên phát huy tốt vai trò giám sát để việc thực thi pháp luật mang lại kết quả tốt, vì hiện nay các luật và các văn bản có liên quan chưa được hiểu đúng và làm đúng khiến cho các doanh nghiệp cảm thấy chưa yên tâm khi quyết định đầu tư, nhất là chính sách khuyến khích doanh nghiệp được thực hiện không đồng bộ ở các ngành, các cấp*".

Không những thế, Quốc hội khoá này cần phải xây dựng được "*một hệ thống pháp luật hoàn thiện, khả thi và thực sự tạo được sự bình đẳng và an toàn cho doanh nghiệp*". Bên cạnh đó, giới doanh nghiệp cũng mong muốn Quốc hội quan tâm đến "*các chế độ ưu đãi đầu tư, chính sách xuất nhập khẩu, chính sách thuế hợp lý và sự đơn giản hoá các thủ tục hành chính thể hiện trong các đạo luật...*" (**ĐB Phong Hữu Việt**).

Đại biểu **Vũ Tiến Lộc** nhấn mạnh đến thái độ bình đẳng trong chính sách, pháp luật đối với các doanh nghiệp: "*Mặc dù chúng ta tuyên bố rằng các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng nhng hiện nay **hệ thống pháp luật của chúng ta chưa đảm bảo bình đẳng** cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế và cũng chưa vươn tới mức đảm bảo nguyên tắc đối xử quốc gia trong quan hệ quốc tế. Chúng ta đang trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Chúng ta phải từng bước thực hiện nguyên tắc đối xử quốc gia, có nghĩa là không phải chỉ các doanh nghiệp trong nước mà ngay cả các doanh nghiệp nước ngoài đầu tư vào Việt Nam cũng phải được đối xử bình đẳng nh nhau. Nguyên tắc bình đẳng đang là khâu yếu trong hệ thống pháp luật và cần phải được xem xét, sửa đổi*".

Ông khẳng định: "*Một trong những vấn đề quan trọng hiện nay là làm thế nào để chúng ta có thể xây dựng được một hệ thống pháp luật đáp ứng được thực tiễn cuộc sống của doanh nghiệp, tạo môi trường thông thoáng, bình đẳng cho doanh nghiệp phát triển. Khắc phục được những nhược điểm đó là điều giới doanh nhân trông chờ ở Quốc hội khoá XI này*".

Đại biểu **Nguyễn Tài Long** tiếp cận vấn đề trách nhiệm của bản thân theo một hướng khác: "*Ngoài việc phản ánh trung thực ý chí và nguyện vọng của nhân dân, thì tôi phải nói lên tâm tư nguyện vọng của giới trí thức thủ đô, nhất là của các nhà khoa học và công nghệ trong hệ thống Liên hiệp các hội KHKT. Ông cho rằng, để nâng cao vị thế của nước ta trong quá trình cạnh tranh và hội nhập quốc tế rất cần tới sự đóng góp của đội ngũ trí thức mà giới khoa học là một ví dụ. Vì vậy ông "sẽ cùng với các nhà khoa học phát huy trí tuệ tập thể để xuất, phản ánh với Quốc hội những cơ chế, chính sách, luật pháp liên quan đến phát triển KH -CN, GDDT để hoàn thiện hoá luật KHCN, các chính sách cơ chế luật pháp về quyền sở hữu công nghiệp, sở hữu trí tuệ, bản quyền phát minh - sáng chế..."*.

Ông **Nguyễn Tài Long** cũng khẳng định vấn đề đào tạo con người rất quan trọng trong thời kỳ tiến lên CNH - HĐH đất nước: "*Ngoài ra, một nhiệm vụ lớn nữa là phải tận dụng tiềm năng chất xám của giới trí thức đóng góp vào việc xây dựng một nền giáo dục đào tạo có chất lượng. Tôi nói chất lượng là để đào tạo nhân tài, đào tạo nguồn nhân lực có tri thức, nhất là bước vào thế kỷ XXI – thời kỳ phát triển của nền kinh tế tri thức. Đội ngũ này không chỉ có khả năng tiếp thu và làm chủ được công nghệ mới, mà còn được đào tạo về đạo đức và lối sống, nh Bác Hồ đã dạy "muốn xây dựng CNXH phải có con người XHCN". Ông đưa ra giải pháp: "Tôi nghĩ rằng, muốn có trò giỏi thì phải có thầy giỏi. Tôi đang là uỷ viên Hội đồng chức danh giáo sư Nhà nước kiêm chủ tịch Hội đồng chức danh giáo sư liên ngành sinh học. Tôi sẽ đóng góp trí lực của mình để làm sao nâng cao chất lượng các tiêu chuẩn bình xét, phong các chức danh cho các thầy giáo để chất lượng thầy tốt thì chất lượng trò mới tốt... Tôi mong muốn có cơ chế chính sách phù hợp hơn nữa để đội ngũ các nhà khoa học có thể đóng góp nhiều hơn...."*.

Đại biểu **Dương Trung Quốc** thẳng thắn: "*Điều quan trọng là phải đặt khoa học vào đúng vị trí của nó trong sự đóng góp vào sự phát triển của đất nước*". Ông khẳng định: "*Rất nhiều những dự án luật*

*đọc nêu ra nếu đọc các nhà khoa học không chỉ ở các ngành chuyên môn liên quan đến nó mà các nhà khoa học nói chung hay tất cả các đại biểu đọc t duy bằng phương pháp khoa học, tôi cho rằng điều đó rất quan trọng, thì sẽ tránh đọc cái duy ý chí, chủ quan mà lâu nay chúng ta hay dùng ý niệm một thứ **chính trị chay**".*

Các đại biểu **Vũ Tuyên Hoàng, Nguyễn Đăng Vang, Nguyễn Tài Long, Dong Trung Quốc** mong muốn Đảng và Nhà nước ta nên chú trọng hơn nữa công tác sử dụng cán bộ khoa học, phải có giải pháp đồng bộ cho đào tạo cán bộ nh đa cán bộ ra nớc ngoài, mời chuyên gia về nớc hay trong lĩnh vực khoa học nên lựa chọn, định hớng theo thứ tự u tiên phù hợp; hệ thống chính sách về thu nhập, tiền lương, thớng nên có sự điều chỉnh thay đổi; cần đẩy mạnh cải cách hành chính, chống quan liêu, nạn độc quyền và tham nhũng. Ông **Dong Trung Quốc** khẳng định "*Quốc hội phải phản ảnh mà phải phản ảnh tập trung nhất thậm chí phải là một thiết chế tiêu biểu nhất*". Đại biểu **Vũ Tuyên Hoàng** nhấn mạnh:

*"Tôi cho rằng bảo vệ lợi ích của các nhà khoa học cũng là bảo vệ lợi ích của nhân dân nói chung. Theo tôi có mấy vấn đề: Thứ nhất, muốn bảo vệ lợi ích của các nhà khoa học phải có sự đánh giá và sử dụng hợp lý đối với từng người, từng giới một. Thứ hai, phải tạo những điều kiện thuận lợi cho các nhà khoa học trong các lĩnh vực yêu cầu cấp thiết và phải đào tạo gấp rút những nhà khoa học có tài năng, những lớp trẻ kế tục trong các lĩnh vực mà ta đang còn thiếu hiện nay. Nhà nước cũng nên chú ý đến chế độ tiền lương tài chính, giúp cho những người đang làm việc có thể nuôi đợc gia đình, không phải lo lắng chạy vạy sang lĩnh vực khác. Trí thức, khoa học cũng xuất thân từ nhân dân mà ra..."*.

### **Thay cho lời kết**

Khi đợc hỏi về việc tham gia giải quyết những vấn đề có sự khác biệt, thậm chí là xung đợc giữa lợi ích của giới với lợi ích chung của quốc gia hay lợi ích của các giới, các nhóm dân c khác nhau, các đại biểu cho rằng không có sự khác biệt giữa lợi ích chung giữa doanh nghiệp với quốc gia. Song, khi đứng trớc những vấn đề phải có sự lựa chọn giữa lợi ích quốc gia và lợi ích của giới, các đại biểu đều đề cao lợi ích quốc gia, dân tộc xuất phát từ niềm mong mỏi tin tưởng của cử tri dành cho mình. Và khi đang đứng trớc nhiệm kỳ Quốc hội mới, các Đại biểu mong muốn Quốc hội khoá XI sẽ làm tốt hơn nữa chức năng, quyền hạn của mình, đáp ứng đợc nguyện vọng mong mỏi của cử tri thông qua việc xem xét, giải quyết những nguyện vọng, trăn trở của những ĐB Quốc hội - đại diện cho cử tri địa phương và giới nh lời ĐB **Nguyễn Đăng Vang** chốt lại cuộc trao đỏi với chúng tôi: "*Mỗi kỳ Quốc hội chúng ta đều thấy số lượng và chất lượng các bộ luật hoàn chỉnh hơn, quy định đa ra nhanh hơn, phù hợp hơn với cuộc sống. Các đại biểu Quốc hội về mặt trình độ cũng cao hơn. Chính vì thế tôi tin tưởng rằng Quốc hội khoá XI sẽ đóng góp tốt hơn các khoá trớc. Tôi mong muốn Quốc hội khoá XI sẽ cung cấp thông tin một cách công khai, dân chủ và khắc phục các thiếu sót, yếu kém để xứng đáng với t cách là cơ quan đại diện nhân dân trớc trong thiên niên kỷ mới này".*

---

<sup>1</sup> Xem: Trăn trở và hy vọng, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 6/6 -2002.

## TĂNG CƯỜNG VÀ ĐỔI MỚI CƠ CHẾ KIỂM TRA, GIÁM SÁT TRONG XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

THS. ĐỖ HOÀNG YẾN\*

**Tóm tắt:** *Trước đây, Viện kiểm sát kiểm tra việc xử lý vi phạm hành chính. Nhưng theo quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi), Viện kiểm sát không còn thực hiện chức năng này. Như vậy, có khoảng trống trong cơ chế nói trên. Để khắc phục tình trạng này, tác giả kiến nghị bổ sung, sửa đổi các văn bản liên quan đến xử phạt hành chính; xác định cơ chế kiểm tra của thủ trưởng cơ quan hành chính; quy định cơ chế giám sát cụ thể của các cơ quan dân cử; tăng cường vai trò của Tòa hành chính.*

Xử lý vi phạm hành chính là áp dụng các biện pháp cưỡng chế của Nhà nước đối với người có hành vi vi phạm các quy tắc quản lý nhà nước mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Xử lý vi phạm hành chính được thực hiện theo quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ban hành ngày 6/7/1995<sup>1</sup> và các nghị định của Chính phủ. Theo đó, xử lý vi phạm hành chính bao gồm xử phạt vi phạm hành chính (cảnh cáo, phạt tiền, hình thức xử phạt bổ sung, biện pháp khắc phục hậu quả) và các biện pháp xử lý hành chính khác gồm giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh và quản chế hành chính. Đây là các hình thức, biện pháp xử lý mang tính cưỡng chế, liên quan đến quyền tài sản, quyền tự do và nhân thân của con người, do đó, pháp luật quy định rất chặt chẽ về thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng mà người có thẩm quyền phải tuân theo. Bên cạnh đó, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 cũng quy định một cơ chế kiểm tra, giám sát cụ thể của một hệ thống cơ quan ngoài hệ thống hành chính đối với việc xử lý vi phạm hành chính, đó là cơ chế kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân các cấp. Theo quy định này thì các quyết định phạt tiền từ 2 triệu đồng trở lên hoặc các quyết định tịch thu tang vật, phương tiện có giá trị từ 5 triệu đồng trở lên phải được cơ quan xử phạt gửi đến Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp<sup>2</sup>. Việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn như khám nơi cất giấu, tang vật, phương tiện vi phạm hành chính trong trường hợp khẩn cấp do người có thẩm quyền quyết định song phải báo cáo bằng văn bản cho Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp trong thời hạn 12 giờ kể từ khi ra lệnh khám. Đối với việc khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là nhà ở thì lệnh khám phải được sự phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện trước khi tiến hành<sup>3</sup>. Trong việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác (giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh, quản chế hành chính) thì Viện kiểm sát nhân dân có chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với toàn bộ quá trình thực hiện các biện pháp này, tức là từ khâu lập hồ sơ, ra quyết định và thi hành quyết định<sup>4</sup>. Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh còn tham gia trực tiếp các phiên họp của Hội đồng tư vấn khi xét duyệt việc đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh và quản chế hành chính. Cũng theo quy định của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995 thì Viện kiểm sát nhân dân có quyền kháng nghị đối với các quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác nếu phát hiện thấy vi phạm pháp luật và cơ quan, người nhận được kháng nghị có trách nhiệm trả lời trong thời hạn quy định<sup>5</sup>. Cơ chế này trong những năm qua đã góp phần tăng cường trách nhiệm của người có thẩm quyền khi ra các quyết định xử lý hành chính, giảm bớt những tiêu cực hoặc tùy tiện trong xử lý vi phạm hành chính, tăng cường bảo vệ lợi ích cộng đồng, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Vấn đề đặt ra hiện nay là theo quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi) thì Viện kiểm sát nhân dân các cấp không còn thực hiện chức năng kiểm sát chung mà tập trung vào thực hiện quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tố tụng<sup>6</sup>. Như vậy, các quy định cụ thể nêu trên về chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân đối với hoạt động xử lý vi phạm hành chính sẽ không còn cơ sở pháp lý để thực hiện. Do đó, sẽ có một khoảng trống trong cơ chế kiểm tra, giám sát hiện hành đối với việc

xử phạt hành chính và áp dụng các biện pháp hành chính khác. Bên cạnh đó, theo quy định của pháp luật hiện hành thì rất nhiều chức danh thuộc các ngành, lĩnh vực khác nhau có thẩm quyền xử phạt hành chính và lực lượng này có xu hướng ngày càng tăng lên. Điều này là kết quả tất yếu của sự phát triển của nền kinh tế do ngày càng xuất hiện những lĩnh vực mới, phát sinh những vi phạm hành chính mới và gắn với điều này là nhu cầu quản lý nhà nước. Trên thế giới, hầu hết các nước có hệ thống pháp luật phát triển đều giải quyết các vi phạm pháp luật mà chúng ta coi là vi phạm hành chính hiện nay bằng hệ thống các Tòa giải quyết với thủ tục rút gọn, còn việc xử phạt hành chính chỉ do cơ quan cảnh sát thực hiện chủ yếu áp dụng đối với các vi phạm có tính chất vi cảnh với hình thức phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền ở mức thấp.

Trong thực tiễn Việt Nam hiện nay, khi chúng ta chưa xây dựng được bộ luật về xử lý vi phạm hành chính và chưa cải tiến được một cách toàn diện thẩm quyền, thủ tục xử lý các vi phạm hành chính thì việc xây dựng một cơ chế giám sát, kiểm tra phù hợp và hiệu quả nhằm ngăn chặn và ngăn ngừa những tiêu cực, lạm dụng, dung túng hoặc tặc trách có thể xảy ra trong xử lý vi phạm hành chính, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước và của cộng đồng là hết sức cần thiết. Ngày 2/7/2002 vừa qua, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi). Pháp lệnh mới sẽ có hiệu lực từ 01/10/2002. Theo tinh thần của Hiến pháp (sửa đổi), Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính mới đã bỏ các quy định về vai trò kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhân dân và bổ sung một số quy định về cơ chế giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước và cơ chế kiểm tra của cơ quan hành chính cấp trên đối với cấp dưới trong hoạt động xử lý vi phạm hành chính<sup>7</sup>. Đó là hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, giám sát của Hội đồng nhân dân và việc kiểm tra của các Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp trong hoạt động xử lý vi phạm hành chính. Để thực hiện một cách có hiệu quả các quy định nói trên của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính mới, tăng cường bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong xử lý vi phạm hành chính trong điều kiện có những thay đổi về chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân các cấp, chúng tôi có một số kiến nghị cụ thể sau đây:

1. Bổ sung, sửa đổi các nghị định của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính, về áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác theo hống đề cao cơ chế tự chịu trách nhiệm của những người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính và đưa ra những chế tài cứng rắn để xử lý trong trường hợp những người này dung túng, bao che cho vi phạm hành chính hoặc lạm quyền, tiêu cực trong xử lý vi phạm hành chính. Chấn chỉnh việc thực hiện xử lý kỷ luật trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt là cần có văn bản cụ thể và quán triệt trong từng ngành, từng địa phương quan điểm phải xử lý kỷ luật kịp thời, thích đáng những cán bộ, công chức lạm dụng chức quyền, sách nhiễu, xử lý sai hoặc bao che, dung túng, làm ngơ trước vi phạm hành chính, đồng thời phát hiện và truy tố trước pháp luật những người có hành vi nhận hối lộ, tiêu cực trong xử lý vi phạm hành chính.

2. Xác định cơ chế kiểm tra thông xuyên của thủ trưởng cơ quan hành chính đối với những người có thẩm quyền xử lý hành chính thuộc phạm vi quản lý của mình. Thực hiện chế độ báo cáo định kỳ về tình hình thực hiện xử phạt hành chính và áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước và chế độ báo cáo của cơ quan hành chính nhà nước với cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân) ở trung ương và địa phương.

3. Tăng cường kiểm tra, giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân đối với việc thi hành các biện pháp xử lý hành chính khác tại các trường giáo dục, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh và việc thực hiện quản chế hành chính để kịp thời phát hiện những sai phạm, tiêu cực, vi phạm quyền tự do, dân chủ của công dân và có biện pháp khắc phục kịp thời.

4. Đề cao trách nhiệm của đại biểu Quốc hội chuyên trách trong việc giám sát, kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân trong xử lý vi phạm hành chính và kiểm tra việc thực hiện các kiến nghị đó. Quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm

quyền xử lý hành chính trong việc giải quyết và trả lời các kiến nghị này cho đại biểu Quốc hội trong thời hạn quy định.

5. Tăng cường vai trò của Tòa hành chính trong việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến xử lý vi phạm hành chính. Theo quy định của Pháp lệnh giải quyết các vụ án hành chính và Luật khiếu nại, tố cáo hiện hành thì người bị xử lý hành chính chỉ có thể khởi kiện đối với các quyết định xử lý hành chính sau khi người đó đã khiếu nại đến người có thẩm quyền mà không đồng tình với quyết định giải quyết khiếu nại hoặc sau khi đã hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà người có thẩm quyền không giải quyết khiếu nại đó. Do đó, sẽ có những trường hợp người bị xử lý hành chính phải đợi chờ một khoảng thời gian khá dài mới có thể khởi kiện đơn vụ án hành chính tại Tòa án có thẩm quyền (theo quy định hiện hành thì thời hạn giải quyết khiếu nại là trong vòng 30 ngày kể từ ngày thụ lý, đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết tối đa không quá 45 ngày và ở vùng sâu, vùng xa thì thời hạn nói trên là không quá 45 ngày đối với vụ việc thông thường và không quá 60 ngày đối với vụ việc phức tạp). Trên thực tế, xử lý hành chính là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, động chạm đến uy tín, lợi ích của người có thẩm quyền, nên người đã ra quyết định xử lý hành chính thường có xu hướng bảo vệ các quyết định của mình. Do đó, việc đơng sự khiếu nại đến chính bản thân người đã ra quyết định đó thường không mang lại kết quả mong muốn. Trong khi đó, các tranh chấp trong xử lý vi phạm hành chính lại cần thiết phải được giải quyết nhanh chóng để kịp thời lập lại trật tự trong quản lý hành chính cũng như bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của người bị xử lý. Do đó, chúng tôi kiến nghị tăng cường vai trò của Tòa hành chính trong việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến xử lý hành chính theo hướng: đối với các quyết định xử lý hành chính liên quan đến quyền nhân thân, quyền tự do của công dân như quyết định giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở chữa bệnh, đưa vào cơ sở giáo dục, quản chế hành chính và các quyết định phạt tiền có giá trị lớn (có thể từ 50 triệu đồng trở lên) thì, người bị xử phạt nếu không đồng tình với việc xử lý của người có thẩm quyền có thể khởi kiện vụ việc tại Tòa hành chính mà không cần qua trình tự giải quyết khiếu nại trong hệ thống cơ quan hành chính. Quy định này sẽ không thay thế quy định về quyền khiếu nại đến cơ quan hành chính có thẩm quyền mà điều này tùy thuộc vào sự lựa chọn của đơng sự. Đây là một bảo đảm, theo chúng tôi, có tính tích cực trong việc giải quyết các tranh chấp hành chính nói chung và các tranh chấp liên quan đến xử lý vi phạm hành chính nói riêng./.

\* *Bộ T pháp*

- 
1. Ngày 2/7/2002, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi). Pháp lệnh (sửa đổi) sẽ có hiệu lực từ ngày 01/10/2002.
  2. Điều 49, Điều 51 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995.
  3. Điều 44. Sdd.
  4. Điều 85. Sdd.
  5. Điều. Sdd.
  6. Khoản 23 Điều 1 Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước CHXHCNVN năm 1992.
  7. Điều 5, 114, 115, 116, 117 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ngày 2/7/2002.

# TÌM HIỂU T TỔNG HỒ CHÍ MINH VỀ PHÁP LUẬT VÀ ĐẠO ĐỨC

TS. HOÀNG THỊ KIM QUẾ

***Tóm tắt:** Pháp luật ban hành nhiều nhng thực hiện không nghiêm. Nỗi day dứt này đợc bình luận trong bài viết qua nhìn nhận về t tổng Hồ Chí Minh về quan hệ biện chứng giữa pháp luật và đạo đức. Đạo đức là Gốc, pháp luật là Chuẩn. Đạo đức giữ vững thì phép nớc mới nghiêm. Có luật pháp nhng không có đạo đức thì sẽ bất chấp pháp luật. Kết hợp đức trị với pháp trị là cách tiếp cận Hồ Chí Minh, nh tác giả quan niệm. Cái "Đức" này trong cai trị đợc hiểu đơn giản là "nếu dân không đủ ăn, không đủ mặc thì Đảng và Chính phủ có lỗi; thì mọi đờng lối chính sách của Đảng và Chính phủ dù có hay đến mấy cũng không thực hiện đợc".*

Pháp luật và đạo đức là giá trị và phong pháp tiếp cận quản lý con người và xã hội mà các nhà t tổng đã ra công tìm kiếm, khai thác và sử dụng. Quan niệm về pháp luật, về đạo đức, cách thức sử dụng chúng ở mỗi thời đại vừa có những điểm tương đồng, vừa có những điều khác biệt. Lịch sử đã từng minh chứng về cuộc chiến gay gắt trong t tổng và thực hành về đờng lối trị nớc - theo pháp luật hay đạo đức và lịch sử cũng đã cho thấy sự thất bại thảm hại nếu áp dụng cực đoan một trong hai phong tiện đó.

Qua bức đầu tìm hiểu, chúng tôi xin nêu một số suy nghĩ về mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức trong di sản t tổng của Hồ Chí Minh.

## I. Những nét đặc thù

Ở Hồ Chí Minh, chúng ta thấy có những nét đặc thù, rất độc đáo, làm nên ***một phong cách Hồ Chí Minh về t tổng pháp luật và đạo đức*** trong di sản quý giá của Người về cách mạng dân tộc, về Nhà nớc và pháp luật.

### ***- Đặc thù về văn phong, ngôn ngữ thể hiện***

Khác với nhiều nhà t tổng, khoa học về chính trị - pháp lý ở các thời đại khác nhau, Hồ Chí Minh không sử dụng lối văn phong bác học, không đưa ra những công thức pháp lý hay sự lý giải phức tạp nào. Người sử dụng một văn phong giản dị, phổ thông nhng vô cùng khúc triết, sâu sắc, với tài nghệ so sánh đặc sắc, càng đọc càng thấy thấm thía và đúng đắn. Những tác phẩm, bài viết, lời nói của Người về pháp luật và đạo đức vì vậy luôn luôn đến đợc với quảng đại quần chúng và sống mãi với thời gian.

Liệu chúng ta có thể sử dụng những khái niệm, phạm trù pháp lý hiện đại vào việc nghiên cứu t tổng Hồ Chí Minh về pháp luật và nhà nớc đợc không? Qua nghiên cứu một số tác phẩm của Người, chúng ta thấy hoàn toàn có thể làm đợc điều này. Hồ Chí Minh tuy không nêu trực tiếp đến những khái niệm, phạm trù lý luận về nhà nớc và pháp luật, song chính nội dung những t tổng của Người lại liên quan đến những vấn đề lý luận này. Hệ thống t tổng về nhà nớc và pháp luật của Hồ Chí Minh chứa đựng các quan điểm lớn về vai trò, bản chất pháp luật, pháp chế, ý thức pháp luật; về hoạt động xây dựng pháp luật và áp dụng pháp luật; về các mối quan hệ giữa pháp luật và dân chủ, pháp luật và đạo đức...

### ***- Sự kết hợp giữa lý luận và thực tiễn***

Hồ Chí Minh là nhà triết học, nhà luật học, nhà lý luận chính trị trong hành động. Những vấn đề Người viết, nói đều xuất phát từ quá trình nghiên cứu lý luận, thực tiễn và chỉ đạo thực tiễn cách mạng, thực tiễn xây dựng nhà nước, pháp luật nước ta. Bản thân Người là một tấm gương mẫu mực tuyệt vời về đạo đức cách mạng: "*Phẩm chất đạo đức trong con người vĩ đại của Bác Hồ, bất cứ bao giờ và ở đâu, cũng toả ra hết sức tự nhiên nh hương sen nhẹ nhàng cao quý!*"<sup>1</sup>.

Tính cách mạng, tiếp thu có chọn lọc trong việc kế thừa t tổng, kinh nghiệm của người xa có thể thấy rõ trong t tổng đạo đức của Chủ tịch Hồ Chí Minh thể hiện tróc hết ở t cách người lãnh đạo, bao gồm năm điều: "*Trí, tín, nhân, dũng, liêm*". Đây cũng chính là nội dung của đạo đức cách mạng trong t tổng về đạo đức của Người. Người đã sử dụng những phạm trù đạo đức nho giáo, nhng có sự chất lọc theo nhu cầu của thực tiễn Việt Nam, cho nên trật tự các giá trị đạo đức đã khác với trật tự giá trị đạo đức nho giáo là nhân, nghĩa, lễ, trí, tín. Đồng lối tu, tề, trị, bình của nho giáo đã được Bác Hồ vận dụng để giáo dục người cán bộ. Người căn dặn: "*phải chính tâm tu thân thì mới có thể trị quốc, bình thiên hạ được*"<sup>2</sup>. Khác với t tổng đạo đức của Khổng Tử, trong t tổng đạo đức của Người không có gì là trừu tượng, là nhất thành bất biến, vĩnh cửu, mà phải biến đổi theo thực tế khách quan. Người đã bổ sung thêm vào nội dung đạo đức cách mạng: con người xã hội chủ nghĩa là con người có đạo đức: cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô t. Đây cũng chính là những chuẩn mực giá trị có nội hàm pháp lý, phù hợp với lẽ công bằng ở đời. Cuộc cách mạng trong quan niệm đạo đức của Hồ Chí Minh là đã gạt bỏ cái cốt lõi nhất trong đạo đức nho giáo là lòng trung thành tuyệt đối với chế độ phong kiến và ông vua phong kiến, theo kiểu "*ngu trung*".

#### ***- Pháp luật luôn gắn liền với lý tưởng công bằng, độc lập, tự do, bình đẳng, dân quyền***

Ngay trong bản yêu sách gửi Hội vạn quốc ở Paris, Người đã nêu yêu cầu: quyền độc lập ngay tức khắc của dân tộc Việt Nam và nếu độc lập thì Việt Nam sẽ xếp đặt ngay một nền Hiến pháp theo những lý tưởng dân quyền. Những t tổng và nguyên tắc về độc lập dân tộc, dân chủ, tự do, bình đẳng đã được thể hiện sâu sắc trong Tuyên ngôn độc lập ngày 2/9/1945. Trong hệ thống t tổng pháp lý của Hồ Chí Minh đã chứa đựng nhiều quan điểm về nhà nước pháp quyền<sup>3</sup>, mà pháp luật và đạo đức là một trong những thành tố cơ bản của nhà nước đó. T tổng của Người về Hiến pháp đã thể hiện rõ những ý tưởng dân quyền và nhân quyền. Nhng khác với các nhà t tổng phương Tây, Người đã nêu cao yêu cầu độc lập, tự do dân tộc tróc rồi sau mới đến xây dựng Hiến pháp, coi Hiến pháp là nền tảng pháp lý của quyền lực nhân dân. T tổng này đã từng bác đọc Hồ Chí Minh vận dụng trong tổ chức nhà nước và trong xây dựng và áp dụng pháp luật, về một nền t pháp công bằng, về đạo đức và trách nhiệm công chức.

#### ***- Quan hệ biện chứng giữa đạo đức và pháp luật***

Cơ sở triết lý của t tổng đạo đức Hồ Chí Minh đã được thể hiện trong mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức. Pháp luật không chỉ thể hiện quyền lợi công dân đơn thuần mà còn nhằm mục đích xây dựng một nền đạo đức xã hội đảm bảo cho mọi người có cuộc sống long thiện, hạnh phúc, kẻ ác phải bị trừng phạt. Đối với Người, "*giữa pháp luật và đạo đức có mối quan hệ biện chứng nh mối quan hệ giữa hình thức và nội dung, nội dung là đạo đức, pháp luật là hình thức*"<sup>4</sup>. Người Việt Nam vốn quan niệm về lẽ sống, sao cho hợp "*lẽ ở đời*", và phải với "*đạo làm người*". Pháp luật cũng là những quy định hợp với lẽ phải, những cái thuộc về quan niệm lẽ sống luôn luôn hống thiện và tiêu trừ cái ác. Hồ Chủ tịch nói: "*Nghĩ cho cùng, vấn đề t pháp cũng nh mọi vấn đề khác, trong lúc này là vấn đề ở đời và làm người, ở đời và làm người là phải thương nước, thương dân, thương nhân loại đau khổ, bị áp bức*"<sup>5</sup>.

T tổng về mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức của Hồ Chí Minh đã được thể hiện trong xây dựng pháp luật và trong áp dụng pháp luật. Bác căn dặn cán bộ xử lý các vấn đề phải "*có lý, có tình*", sao cho các phán quyết của toà án phải "*thấu tình đạt lý*". Đây chính là những t tổng - những nguyên tắc cơ bản của một nền t pháp trong nhà nước pháp quyền - độc lập trong khuôn khổ pháp luật và phải dựa trên một nền tảng đạo đức xã hội. Chính yêu cầu đạo đức là yếu tố đảm bảo cho toà án có trách nhiệm hơn trong công tác xét xử, tránh khỏi chủ quan, tùy tiện tróc số phận của những con người

trong từng vụ việc. Lời căn dặn đầy chất trí tuệ và nhân văn của Người lại càng có giá trị to lớn trong việc xây dựng, bồi dưỡng đạo đức thẩm phán ở nóc ta hiện nay. Trong quản lý xã hội, áp dụng pháp luật, Người đã khẳng định tầm quan trọng của nguyên tắc thuyết phục kết hợp với cưỡng chế, lấy thuyết phục, giáo dục làm chính.

Tổng về quản lý xã hội bằng pháp luật kết hợp với đạo đức đã hình thành từ rất sớm ở Người. Điểm thống nhất của t tổng đạo đức và pháp luật Hồ Chí Minh là tất cả đều hướng về nhân dân, đảm bảo quyền lợi thuộc về nhân dân. Nhấn mạnh đến mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức, Người đã phân tích sâu sắc về sự tác động qua lại của chúng trong quá trình điều chỉnh hành vi con người và các hoạt động xã hội. Con người có nhu cầu về đạo đức để sinh tồn, đạo đức con người là mạch sống gắn kết họ lại. Theo nhận xét của một nhà khoa học, ở Hồ Chí Minh, đạo đức là Gốc, pháp luật là Chuẩn<sup>6</sup>. Đạo đức mà giữ vững thì phép nóc mới nghiêm, kỷ cương mới đảm bảo. Đạo đức và pháp luật hỗ trợ, bổ sung cho nhau để hạn chế cái ác, hướng tới cái thiện. Nếu thiếu luật nhng con người ta có đạo đức thì họ sẽ không hoặc biết kìm chế tối đa sự vi phạm. Có luật pháp điều chỉnh, nhng nếu không có đạo đức, không có lòng tâm thì sẽ bất chấp pháp luật, sẽ xuyên tạc luật, lợi dụng luật. Liên hệ vào lĩnh vực an toàn giao thông, có thể nhận định rằng: để giảm thiểu hành vi đua xe máy trái phép gây tai nạn, điều quan trọng nhất không phải là tăng nặng hình phạt mà là giáo dục đạo đức, thức tỉnh lòng tâm của những người vi phạm tước tính mạng, sức khoẻ của người khác, mặt khác nên chăng cần treo những biển cảnh báo ở nhiều địa điểm trên đường. Người đã xác định nên kết hợp thuyết phục và cưỡng chế, vì ở mỗi con người đều có cái thiện, cái ác ở trong lòng, nên biết phát huy phần thiện của con người và hạn chế diệt trừ phần ác. Đây là lời căn dặn có giá trị to lớn đối với chúng ta hôm nay trong công tác giáo dục, cảm hoá những người lầm lỡ, giúp họ trở về với cuộc sống lành thiện.

#### ***- Quan điểm khách quan, toàn diện về bản chất, vai trò xã hội của pháp luật***

Hệ thống những t tổng, quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh về pháp luật đợc thể hiện tập trung trên những phong diện cơ bản sau đây: quan niệm về pháp luật, vai trò, tác dụng của pháp luật; quan niệm về cơ chế làm luật; quan niệm về pháp chế và ý thức pháp luật.

Hồ Chí Minh đã nhận thức, phân tích vai trò của pháp luật một cách khách quan, toàn diện, coi pháp luật vừa với t cách là công cụ đấu tranh giai cấp, bảo vệ thành quả cách mạng, vừa với t cách là công cụ xây dựng xã hội mới, công cụ đảm bảo dân chủ, công bằng, bình đẳng trong xã hội. Hồ Chí Minh đã chỉ rõ hai phong diện trong bản chất và vai trò của pháp luật: tính giai cấp và tính xã hội, giá trị xã hội to lớn của pháp luật - theo cách thể hiện hiện đại của lý luận chung về pháp luật. Người đã nhấn mạnh vai trò đảm bảo tự do, dân chủ, chứ không cực đoan nh những quan điểm đã đồng nhất pháp luật với trừng phạt, bạo lực, tước đoạt con người. Điều này phù hợp với những luận điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin và quan điểm tiến bộ nhân loại về vai trò của pháp luật nh là một đại lượng của công bằng và tự do. Chỉ có điều, những luận điểm của Người đợc trình bày với văn phong giản dị, không đi sâu vào lý giải các khái niệm phức tạp.

Về mối quan hệ giữa pháp luật, nhà nóc và dân chủ, Người khẳng định: "*Nhà nóc nào có pháp luật ấy*", và: "*pháp luật của ta hiện nay bảo vệ quyền lợi của hàng triệu người lao động... Pháp luật của ta là pháp luật thực sự dân chủ, vì nó bảo vệ quyền tự do, dân chủ rộng rãi cho nhân dân lao động*"<sup>7</sup>. Đề cập vấn đề pháp chế, dân chủ và pháp luật và mối quan hệ giữa các phạm trù chính trị - pháp lý này, Người nhấn mạnh: "*phải nhận thức cho tốt và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật. Sự bình đẳng trong xã hội ở nơi pháp luật. Dân chủ đúng đắn cũng ở nơi pháp luật*"<sup>8</sup>. Pháp luật là quyền tự do lựa chọn hành vi, nhng ranh giới của nó lại là lợi ích của người khác, là khả năng hành động hợp lý, hợp pháp của người khác<sup>9</sup>. Về bản chất của quyền tự do cá nhân trong chế độ mới, Người lý giải: "*nhân dân ta hiện nay có tự do, tự do trong kỷ luật. Mỗi người có tự do của mình nhng phải tôn trọng tự do của người khác, người nào sử dụng quyền tự do của mình quá mức mà phạm đến quyền tự do của người khác là phạm pháp*"<sup>10</sup>. Câu này làm cho chúng ta liên tưởng đến sự đồng nghĩa với câu của C. Mác và Ph.Ăngghen: "*sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện cho sự phát triển tự do của tất cả mọi người*"<sup>11</sup>. Đây cũng là một trong những vấn đề cơ bản của lý luận pháp luật - vấn đề tự do, tất yếu và



trách nhiệm - những cơ sở lý luận khoa học trong việc xác định trách nhiệm pháp lý, rất có ý nghĩa thời sự trong giai đoạn hiện nay.

Nói về vai trò pháp luật trong việc đảm bảo công bằng, Ngài đã giản dị nói: không sợ thiếu, chỉ sợ không công bằng.

Ngài nhấn mạnh đến tính nhân dân của pháp luật, pháp luật là ý chí của nhân dân, sức mạnh của pháp luật bắt nguồn từ nhân dân: "*Quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân*"<sup>12</sup>. Ngài đề cập đến mục đích điều chỉnh của pháp luật là phục vụ nhân dân. Đối với các quy định pháp luật của chế độ cũ, Ngài có sự lựa chọn, kế thừa những hạt nhân hợp lý, chỉ đạo cho việc sử dụng tạm thời. Ngài viết: "*Cái gì cũ mà xấu, thì phải bỏ, cái gì cũ mà không xấu, nhng phiền phức thì phải sửa đổi lại cho hợp lý... Cái gì cũ mà tốt, thì phải phát triển thêm... Cái gì mới mà hay thì ta phải làm...*"<sup>13</sup>. Quan điểm của Ngài về tính kế thừa trong pháp luật thể hiện cái nhìn khách quan về các nền pháp luật khác và đặt ra khả năng tiếp thu chọn lọc vào điều kiện cụ thể của đất nước.

### **- Về vấn đề đức trị và pháp trị**

Hồ Chí Minh đã xác định nguyên tắc quản lý xã hội bằng pháp luật kết hợp với đạo đức. coi trọng, quản lý bằng pháp luật, nhng cha bao giờ Ngài đề cập đến "*pháp trị*" theo nguyên nghĩa cổ điển - coi pháp luật là công cụ duy nhất. Ngài xa khi nói về pháp trị và đức trị thì chủ yếu là từ góc độ những phong pháp của ngài cầm quyền dùng để cai trị nhân dân. Còn quan điểm của Hồ Chí Minh về pháp luật và đạo đức không chỉ dừng lại ở ý nghĩa là phong pháp quản lý con người và xã hội mà còn là phong thức điều chỉnh hành vi cá nhân và các mối quan hệ xã hội, là nguyên tắc xử sự của cá nhân và tổ chức trong đời sống thường nhật.

Có một số nhà nghiên cứu cho rằng: Hồ Chí Minh trị nước bằng "*đức*", coi trọng đạo đức, chứ không bằng "*pháp*", không chú trọng vai trò pháp luật. Nhận định này đã được nhiều nhà nghiên cứu đánh giá là thiếu căn cứ<sup>14</sup>. Nghiên cứu t tổng Hồ Chí Minh, chúng ta thấy, Ngài luôn luôn chủ trọng kết hợp đức trị và pháp trị, xác định đúng đắn mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức. "*Đức trị*" nhằm khuyên ngài ta những việc nên làm, "*pháp trị*" nhằm khuyên ngài ta những việc nên tránh. T tổng của Ngài là: "*Phân nhiều do giáo dục mà nên*", và "*không dùng xử phạt là không đúng*", song "*chút gì cũng dùng đến xử phạt cũng không đúng*". Ngài nêu chủ trọng quản lý xã hội vừa bằng đạo đức, vừa bằng pháp luật, có lý, có tình. Ngài lãnh đạo thực hành đức trị bằng cách dẫn đồng cho dân theo, tôn trọng dân, giúp dân yên ổn làm ăn, tạo sự hoà thuận trong dân, khoan dung ở nơi dân, th-ởng phạt công bằng. Đó là cơ sở gốc của đức trị trong t tổng Hồ Chí Minh. Ngài cách mạng có đạo đức nh cây phải có gốc "*cũng nh sông thì có nguồn mới có nước, không có nguồn thì sông cạn. Cây phải có gốc, không có gốc thì cây héo. Ngài cách mạng phải có đạo đức, không có đạo đức thì dù tài giỏi đến mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân*"<sup>16</sup>. Ngài đặc biệt nhấn mạnh đến trách nhiệm đạo đức, vì sự công bằng, khách quan: "*Việc gì cũng phải công bình, chính trực, không nên vì t thân, t huệ, hoặc t thù, t oán*"<sup>17</sup>.

Ngài xem xét đạo đức một cách toàn diện, đối với mọi đối tượng, từ đạo đức công dân, đến đạo đức cán bộ, đảng viên; trong mọi lĩnh vực hoạt động của con người từ đời sống cá nhân - việc t đến việc công; từ gia đình, đến xã hội, từ quốc gia đến quốc tế.

Pháp trị trong quan niệm của Chủ tịch Hồ Chí Minh trước hết là phải chú trọng xây dựng, hoàn thiện pháp luật, "*sửa sang pháp chế*". Trong áp dụng pháp luật, phải thật sự bình đẳng. T tổng của Ngài đã chỉ ra sự thống nhất giữa đức trị và pháp trị là sự bình đẳng, là lợi ích và nghĩa vụ. Hệ thống lý luận pháp luật dựa trên quyền lợi của dân tộc và quyền lợi của mỗi thành viên trong xã hội- đó chính là cơ sở lý luận tạo nên cái thế bền vững của t tổng Hồ Chí Minh về pháp luật và đạo đức.

Phạm trừ đạo đức trong t tổng Hồ Chí Minh là đạo đức cách mạng. Trong việc nghiên cứu t tổng đạo đức của Ngài, cần làm rõ mối quan hệ giữa đạo đức và lợi ích công dân, giữa lợi ích chung và lợi ích

riêng<sup>18</sup>. Hồ Chí Minh lên án chủ nghĩa cá nhân chứ không phủ nhận lợi ích chính đáng của cá nhân. Trong hệ thống những quan điểm về đạo đức của Hồ Chí Minh đã thể hiện mối quan hệ giữa nghĩa vụ và quyền lợi - lợi ích, cách giải quyết hài hòa giữa lợi ích cá nhân và xã hội, lợi ích chung và lợi ích riêng. Khác với các nhà nho thuở trước, Hồ Chí Minh coi nghĩa vụ và quyền lợi là hai mặt gắn bó nhau, làm tiền đề và điều kiện cho nhau, tác động lẫn nhau. Quan điểm của Người cũng khác cả với quan niệm đạo đức cũ chỉ quan tâm đến hô hào nghĩa vụ mà quên đi quyền lợi. Người đã xác định trách nhiệm của nhà nước là phải thông xuyên chăm lo đến quyền lợi chính đáng của nhân dân: nếu dân đói, rét, ốm, không đủ ăn, không đủ mặc thì Đảng và Chính phủ có lỗi; thì mọi đồng lối chính sách của Đảng và Chính phủ dù có hay đến mấy cũng không thực hiện được<sup>19</sup>.

## **II. Việc vận dụng t tổng Hồ Chí Minh về pháp luật và đạo đức trong quản lý xã hội ở nước ta hiện nay**

T tổng của Hồ Chí Minh về pháp luật và đạo đức, mối quan hệ giữa chúng có ý nghĩa to lớn về lý luận và thực tiễn trong sự nghiệp đổi mới hiện nay của nước ta. Có thể nói, cha bao giờ vấn đề pháp luật và đạo đức lại được đặt ra một cách bức xúc nh hiện nay, trong thời kỳ đổi mới, hội nhập, mở cửa, phát triển nền kinh tế thị trường. Đạo đức là một nội dung lớn của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, hống vào mục tiêu xây dựng xã hội công bằng văn minh.

Pháp luật của Nhà nước ta có xu hướng ngày càng ghi nhận nhiều hơn những quan điểm, nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức. Yêu cầu tuân thủ pháp luật và phù hợp với đạo đức xã hội là một trong những nguyên tắc cơ bản của Bộ luật Dân sự. Hàng loạt các văn bản pháp luật khác cũng từng bớc cụ thể hoá nguyên tắc quản lý xã hội bằng pháp luật kết hợp với đạo đức. Nâng cao đạo đức nghề nghiệp đã trở thành nghĩa vụ pháp lý và đạo đức của mỗi người.

Thực tiễn những năm qua đã cho ta nhiều bài học kinh nghiệm cay đắng về quản lý, giáo dục phẩm chất đạo đức đối với cán bộ, đảng viên nh vụ buôn lậu ma túy trong vụ án Vũ Xuân Trờng; tham ô, lãng phí ở Công ty dệt Nam Định; buôn lậu và hối lộ trong vụ án Tân Trờng Sanh v.v... Thực tế đó là tiếng chuông cảnh tỉnh trong quá trình phát triển kinh tế, tổ chức quản lý xã hội và giáo dục t tổng đạo đức đối với cán bộ, đảng viên trong giai đoạn hiện nay. Vận dụng lời dạy của Hồ Chí Minh về mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức, vấn đề đặt ra là thông xuyên tiến hành xây dựng ý thức và lối sống tuân theo pháp luật kết hợp với giáo dục lối sống phù hợp đạo đức xã hội trong giai đoạn hiện nay.

Trong tình hình hiện nay, xây dựng và nâng cao đạo đức nghề nghiệp, đặc biệt là đạo đức t pháp là vô cùng cấp bách. Đây là một trong những mối quan tâm lớn của d luận xã hội, là một trong những yếu tố đảm bảo cho một nền t pháp dân chủ, nền t pháp phục vụ nhân dân. Trong điều kiện kinh tế thị trường, hội nhập, mở cửa, cần hạn chế tác động xấu - những mặt trái của kinh tế thị trường đến đạo đức công chức, muốn vậy, phải xây dựng nền tảng đạo đức công chức bền vững. Hồ Chí Minh đã từng chỉ rõ mối quan hệ giữa năng lực và tính cách: có tài phải có đức và tầm quan trọng của giáo dục, rèn luyện đạo đức. Nhân cách con người cũng được bộc lộ trong hoạt động của họ: "*Ngủ thì ai cũng nh lơng thiện. Tỉnh dậy phân ra kẻ dữ, hiền*". Và "*Hiền dữ đâu phải là tính sẵn. Phần nhiều do giáo dục mà nên*". Những t tổng của Người về đạo đức và giáo dục đạo đức có ý nghĩa vô cùng to lớn trong công cuộc xây dựng đất nước, bồi dưỡng, phát huy nguồn lực con người.

Trớc những thay đổi lớn lao của đời sống xã hội, những biến đổi về thang bảng giá trị đạo đức, tình trạng đạo đức xuống cấp, pháp luật ngày càng có vai trò quan trọng để hỗ trợ cho quá trình biến đổi này. Để cho những yếu tố đạo đức được đảm bảo, xã hội phải cần đến sự bảo vệ, hỗ trợ đặc lực, hữu hiệu của pháp luật thông qua hoạt động của Nhà nước. Pháp luật của Nhà nước ta là một trong những hình thức bảo vệ, phát huy đạo đức. Pháp luật không tạo ra bản thân các giá trị đạo đức, pháp luật chỉ có thể tác động, đem lại những điều kiện thuận lợi cho sự hình thành những quan niệm mới, những chuẩn mực đạo đức mới tiến bộ, loại bỏ dần những quan niệm đạo đức cũ, phản tiến bộ.

Độc pháp luật ghi nhận, hỗ trợ, các quan niệm, chuẩn mực đạo đức tiến bộ sẽ dần dần ăn sâu vào ý thức của các thành viên trong xã hội, được toàn xã hội chấp nhận, thành những thói quen ứng xử. Đạo đức là cơ sở, là môi trường thuận lợi để tiếp thu, cảm nhận và thực hiện pháp luật. Đạo đức là yếu tố không thể thiếu được trong mỗi con người. Thiếu đạo đức con người sẽ mất đi nhân tính, trong lĩnh vực pháp luật, thiếu đạo đức sẽ làm cho người ta xử phạt người ngay, tha bổng kẻ phạm tội. Con người không hiểu biết về các chuẩn mực đạo đức thì cũng dễ dàng vi phạm pháp luật. Ngược lại, sự vi phạm pháp luật, pháp luật không nghiêm lại là tiền đề làm rối loạn kỷ cương đạo đức xã hội. Trong quản lý xã hội, muốn cho pháp luật được mọi người dân tôn trọng, tự giác thực hiện thì pháp luật phải được bảo vệ, phải thể hiện được những giá trị đạo đức, được nhân dân chấp nhận, ủng hộ, đồng tình./.

### *Khoa luật - Đại học Quốc gia Hà Nội*

---

1. - Võ Nguyên Giáp, *Hồ Chủ tịch, nhà chiến lược thiên tài, người cha thân yêu của các lực lượng vũ trang nhân dân Việt Nam*, NXB Sự thật, Hà Nội, 1970, tr. 32, 33.
2. *Hồ Chí Minh, toàn tập, t7, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 82.*
3. Xem, Đào Trí Úc, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật, Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật, số tháng 5/2000, tr. 4.*
4. - Thành Duy, *Tổng đạo đức Hồ Chí Minh và mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức, đạo đức và lợi ích công dân, Tạp chí Nhà nước và pháp luật- Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật, số 3/1995, tr. 4.*
5. - *Hồ Chí Minh, Nhà nước và pháp luật, t3, NXB Lao động, 1971, tr. 138.*
6. *Vũ Đình Hoè, Pháp quyền nhân nghĩa Hồ Chí Minh, NXB Văn hoá thông tin Trung tâm văn hoá Đông Tây, Hà Nội 2001, tr 334.*
7. - *Hồ Chí Minh, Nhà nước và pháp luật, NXB Pháp lý, Hà Nội, 1985, tr. 187.*
8. - *Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 5, NXB Sự thật, Hà Nội, 1985, tr. 299, 393, 418.*
9. *Đào Trí Úc, Di sản t tổng của chủ tịch Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5/2000.*
10. *Hồ Chí Minh, Nhà nước và pháp luật, tập 3, tr. 138.*
11. - *C. Mác và Ph. Ăngghen, tuyển tập, tập 1, NXB Sự thật, Hà Nội, 1980, tr. 569.*
12. - *Hồ Chí Minh, Toàn tập, NXB Sự thật, Hà nội, 1985, tr. 299.*
13. - *Xem, Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, NXB Sự thật, Hà nội, 1984, tr. 323, 439-530.*
14. - *Đào Trí Úc, Tạp chí nhà nước và pháp luật, Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật, số 2/1995, tr. 18; Nghiên cứu t tổng Hồ Chí Minh, đề tài khoa học cấp nhà nước KX- 02-13, sđd, tr. 171.*
16. - *Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 4, NXB Sự thật, Hà Nội 1994, tr.467.*
17. - *Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 4, sđd, tr. 337.*
18. - *Thành Duy, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật, số 3/1995, tr. 5.*
19. - *Hồ Chí Minh, toàn tập, tập 7, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 572.*

# HỌC THUYẾT "KINH TẾ THỊ TRƯỜNG XÃ HỘI" VÀ Ý NGHĨA ĐỐI VỚI VIỆT NAM

THS. HOÀNG VĂN NGHĨA \*

**Tóm tắt:** Học thuyết "kinh tế thị trường xã hội" là nh thế nào? Tiêu chí để đánh giá? "Thị trường" và "xã hội" kết hợp với nhau nh thế nào trong nền kinh tế thị trường xã hội? Vai trò của nhà nớc trong nền kinh tế đó? "Kinh tế thị trường xã hội" và "kinh tế thị trường định hớng xã hội chủ nghĩa" có điểm gì tng đồng và khác biệt? Ý nghĩa của học thuyết đối với Việt Nam hiện nay? Tìm hiểu những vấn đề này có ý nghĩa lý luận và thực tiễn nhất định trong giai đoạn xây dựng nền kinh tế thị trường định hớng xã hội chủ nghĩa hiện nay.

## 1. Lý thuyết về "nền kinh tế thị trường xã hội"

Trường phái Phrăng Phuốc (Cộng hoà Liên bang Đức) là trường phái lý luận đặc trng cho chủ nghĩa tự do kinh tế mới đợc sử dụng từ cuối những năm 40 ở Đức, sau đó phát triển ở nhiều nớc khác. Các đại biểu xuất sắc là W.Euskeus, W.Ropke, Muller và Armark; trong đó, lý thuyết của Muller-Armark là nổi bật nhất.

### *Những tiêu chí của nền kinh tế thị trường xã hội*

Quan điểm cơ bản của lý thuyết về nền kinh tế thị trường xã hội cho rằng, nền kinh tế thị trường xã hội là nền kinh tế dựa trên cơ sở kết hợp chặt chẽ giữa nguyên tắc tự do và nguyên tắc công bằng xã hội, trên cơ sở nền kinh tế thị trường hớng vào mục tiêu khuyến khích, động viên mọi sáng tạo của cá nhân để bảo đảm lợi ích chung của xã hội, đồng thời loại bỏ lạm phát, thất nghiệp và nghèo đói. Tiêu chí để xác định một nền kinh tế là "kinh tế thị trường xã hội" đó là:

1- *Quyền tự do cá nhân.* Trên góc độ kinh tế, tự do cá nhân là cơ sở để tạo lập những đơn vị kinh tế hoạt động tự do và tạo điều kiện để thị trường hoạt động trôi chảy và mạnh mẽ.

2- *Công bằng xã hội.* Quy luật của thị trường là quy luật của sự lạnh lùng và tàn nhẫn, vốn không t-ơng thích với khái niệm đạo đức và nhân đạo, nó chỉ là "sự trao đổi ngang giá giữa các chủ thể sở hữu". Về mặt xã hội, nó tạo ra một đội ngũ đông đảo những người cần đợc giúp đỡ là người già, trẻ em, người thất nghiệp,... Do đó, nhà nớc phải thông qua chính sách tài chính, chính sách xã hội để phân phối lại và giúp đỡ những người này.

3- *Khắc phục các khủng hoảng chu kỳ.* Nền kinh tế thị trường tự do thường lâm vào khủng hoảng chu kỳ mà hậu quả của nó là sản xuất bị đình trệ và năng lực sản xuất không đợc khai thác hết. Do đó, nhà nớc cần có các chính sách khắc phục hậu quả xấu, làm nhẹ các khủng hoảng chu kỳ, đặc biệt là chính sách điều chỉnh mất cân đối cơ cấu kinh tế.

4- *Chính sách tăng trớng kinh tế.* Để thúc đẩy tăng trớng kinh tế, nhà nớc cần tạo ra các hành lang pháp lý cần thiết giúp các doanh nghiệp hoạt động lợi nhuận; đồng thời, phải xây dựng một hệ thống kết cấu hạ tầng vật chất, kỹ thuật đồng bộ và khuyến khích các doanh nghiệp hiện đại hoá năng lực sản xuất.

5- *Chính sách cơ cấu.* Trong quá trình hoạch định chính sách, Nhà nớc cần phải có quan điểm chiến lược về các cơ cấu kinh tế, cần đả ra những dự báo về sự phát triển của nền kinh tế mà ở đó sẽ xuất

hiện những nhân tố phái sinh tác động có thể tích cực hoặc tiêu cực đến nền kinh tế. Điều này nhấn mạnh rằng, nhà nước cần phải tính đến những yếu tố tích cực hoặc tiêu cực có thể có ở trong mỗi quyết sách kinh tế. Đây là *những vấn đề có tính chiến lược, lâu dài*. Khi nền kinh tế gặp phải các vấn đề như vậy thì Nhà nước phải thực hiện một chính sách cơ cấu thích hợp để uốn nắn và khắc phục. Đó là chính sách kinh tế tác động điều tiết vĩ mô nền kinh tế của Nhà nước nhằm tạo ra một cơ cấu kinh tế hợp lý cho sự tăng trưởng, sự phát triển bền vững và ổn định. Chính sách cơ cấu chỉ ra vai trò đặc biệt quan trọng của Nhà nước trong việc xem sự biến đổi của các cơ cấu kinh tế là đối tượng cần phải điều chỉnh.

6- *Bảo đảm tính tương hợp của thị trường*. Thực chất, đây là mối quan hệ tương hợp giữa các chính sách kinh tế của nhà nước với tự do cạnh tranh của các chủ thể thị trường. Các chính sách kinh tế phải đảm bảo cho cạnh tranh công bằng; đồng thời, ngăn ngừa sự hạn chế hoặc phá vỡ cạnh tranh và những hoạt động cạnh tranh quá mức.

Các tiêu chí trên tác động qua lại lẫn nhau và tạo nên đặc trưng của nền kinh tế thị trường xã hội.

### **Cạnh tranh**

Cạnh tranh có hiệu quả là yếu tố trung tâm của nền kinh tế thị trường xã hội. Muốn cạnh tranh có hiệu quả, đòi hỏi phải có sự bảo hộ và hỗ trợ của nhà nước, cần phải tôn trọng quyền tự do của các doanh nghiệp. Trong cạnh tranh, các doanh nghiệp đều có những cơ hội thành công và những rủi ro bất trắc.

Cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường xã hội có các chức năng cơ bản như:

- Sử dụng các nguồn tài nguyên tối ưu, kích thích tiến bộ kỹ thuật. Vì lợi nhuận tối đa, những người sở hữu các nguồn tài nguyên sẽ sử dụng chúng với năng suất cao nhất. Không có một cơ chế kế hoạch hoá tập trung nào thay thế được chức năng này của cạnh tranh trong việc ra các quyết định đầu tư. Ngoài ra, cạnh tranh còn kích thích các doanh nghiệp phát huy sáng kiến cải tiến kỹ thuật sản xuất, làm cho sức sản xuất phát triển.
- Thúc đẩy người sản xuất tăng cường thoả mãn nhu cầu đa dạng và ngày càng cao của người tiêu dùng; đồng thời, nó cung cấp một sơ đồ phân phối thu nhập lần đầu cho nền kinh tế.
- Tạo ra tính linh hoạt điều chỉnh hoạt động của nền kinh tế, vì nó giúp không chỉ phân phối sử dụng các nguồn lực tối ưu, thúc đẩy tiến bộ kỹ thuật sản xuất, mà còn phát ra các tín hiệu giúp nhà nước nhận biết tính đúng đắn hay sai lệch của chính sách kinh tế.
- Tạo ra quyền tự do tối đa cho sự lựa chọn và hoạt động của doanh nghiệp tham gia vào các quá trình kinh tế.

Tuy vậy, trong nền kinh tế thị trường xã hội luôn tồn tại những nguy cơ đe dọa đối với cạnh tranh có hiệu quả. *Một là*, nguy cơ do nhà nước gây ra. Khi nhà nước hoạt động với tư cách là chủ thể quản lý xã hội bằng các chính sách có thể làm suy yếu các quá trình cạnh tranh, đặc biệt là khi các chính sách tài chính và các chính sách tiền tệ của nhà nước phục vụ cho mục tiêu chính trị. Ngoài ra, khi nhà nước tồn tại như một chủ thể kinh tế có sức cạnh tranh thì nó dễ dàng bóp méo các hoạt động cạnh tranh, nhất là trong lĩnh vực thương mại. *Hai là*, hoạt động của các tổ chức kinh tế tư nhân đã tạo ra những hạn chế cạnh tranh theo chiều dọc và chiều ngang, hình thành các tập đoàn độc quyền để thoả thuận với nhau về một vấn đề kinh tế nào đó, sự thoả thuận giữa người sản xuất và người tiêu dùng hàng hoá trong việc đánh giá thống nhất về chất lượng, giá cả hàng hoá cho người tiêu dùng. Hai loại thoả thuận này đều làm hạn chế rất lớn sức cạnh tranh. Cuối cùng, sự hợp nhất và thâm nhập lẫn nhau giữa các đối thủ cạnh tranh sẽ dẫn đến loại trừ sự cạnh tranh giữa họ.

### **Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường**

Nền kinh tế thị trường xã hội được xây dựng dựa trên cơ sở sáng kiến của các cá nhân và sự cạnh tranh có hiệu quả. Do đó, nhà nước chỉ can thiệp vào những nơi mà quá trình kinh tế không có hiệu quả và thực hiện chức năng duy trì, bảo vệ, định hướng cho các hoạt động cạnh tranh có hiệu quả tối ưu. Tuy nhiên, sự can thiệp của nhà nước ở đây phải tuân theo 2 nguyên tắc: nguyên tắc hỗ trợ và nguyên tắc tạo ra sự hài hòa, tức là nguyên tắc tổng hợp giữa các chức năng nhà nước và các chức năng thị trường.

Theo nguyên tắc hỗ trợ, nhà nước phải khơi dậy và bảo vệ các nhân tố của thị trường như: kích thích sự phát triển các doanh nghiệp tư nhân, bảo đảm cho họ một hành lang pháp lý chắc chắn để họ tự sản xuất, kinh doanh độc lập và thực hiện một chính sách thị trường mở. Quan trọng hơn, nhà nước phải có trách nhiệm ổn định hệ thống tài chính-tiền tệ, duy trì chế độ sở hữu tư nhân và gìn giữ trật tự an ninh và công bằng xã hội.

Nguyên tắc tổng hợp chính là nguyên tắc làm cơ sở để nhà nước hoạch định các chính sách kinh tế phù hợp với sự vận động của nền kinh tế thị trường; đồng thời, phải bảo đảm được các mục tiêu kinh tế-xã hội của mình. Trong đó, bao gồm các chính sách: chính sách tận dụng nhân lực, chính sách tăng trưởng, chính sách chống khủng hoảng chu kỳ, chính sách thương mại và chính sách đối với các ngành, các vùng lãnh thổ.

+ *Chính sách tận dụng nhân lực*: để thực hiện chính sách này, Chính phủ Đức đã hỗ trợ cho một chương trình vùng-nơi có lợi thế về tài nguyên và nhân lực trong việc sản xuất một loại sản phẩm nào đó quyết định đến việc tăng trưởng GNP (tổng sản phẩm quốc nội).

+ *Chính sách chống khủng hoảng chu kỳ*: trong các chu kỳ sản xuất bị đình trệ, chính phủ Đức thực hiện các chính sách bao mua rộng rãi để giải phóng thị trường.

+ *Chính sách thương mại*: dựa trên nguyên tắc tổng hợp với thị trường trong lĩnh vực thương mại bằng cách tránh hoặc hạn chế đến mức thấp nhất các biện pháp bảo hộ mậu dịch, nhất là trong lĩnh vực công nghiệp.

Những chính sách kinh tế thực tiễn trên của Chính phủ Đức không chỉ thể hiện rõ nguyên tắc tổng hợp giữa các hoạt động kinh tế của Nhà nước với thị trường, mà còn là các chính sách cơ bản để thực hiện mục tiêu tăng trưởng và ổn định nền kinh tế Đức.

### ***Nhân tố xã hội trong nền kinh tế thị trường***

Lý thuyết kinh tế thị trường xã hội cho rằng: trong nền kinh tế thị trường tự do, các nhân tố thị trường chiếm ưu thế và phát huy tác dụng, bất chấp các hệ quả xấu mà nó mang lại cho xã hội; song, trong nền kinh tế thị trường xã hội, yếu tố xã hội vẫn phải chiếm vị trí quan trọng.

Trong nền kinh tế thị trường thuần túy, các yếu tố thị trường có xu hướng mang lại kết quả tối ưu cho các hoạt động kinh tế, mang lại lợi ích kinh tế tối đa cho cá nhân hoặc những nhóm người nhất định chứ không mang lại lợi ích kinh tế tối ưu và sâu rộng cho toàn xã hội, không phản ánh được ý chí và động cơ lợi ích kinh tế của tất cả những chủ thể tham gia vào quá trình thị trường ấy.

Trong nền kinh tế thị trường xã hội, yếu tố xã hội có ý nghĩa cực kỳ quan trọng. Nó biểu hiện ở chỗ: 1) Nâng cao mức sống của các nhóm dân cư có mức thu nhập thấp nhất; 2) Bảo vệ tất cả các thành viên của xã hội chống lại những khó khăn về kinh tế và đau khổ về mặt xã hội do những rủi ro của cuộc sống gây nên; 3) Nhà nước quan tâm đặc biệt đến quyền và lợi ích của những nhóm người lao động- tầng lớp đông đảo nhất trong xã hội, trước hết đó là quyền có việc làm, quyền được hưởng trợ cấp thất nghiệp, quyền được hưởng các dịch vụ và phúc lợi xã hội một cách tối thiểu;...

*Để thực hiện được những mục tiêu như đã nêu ở trên của nền kinh tế thị trường xã hội, cần có các công cụ sau:*

*Một là, sự tăng trưởng kinh tế.* Vì, tăng trưởng kinh tế tạo nên thu nhập cao hơn và làm giảm tỷ lệ thất nghiệp; cho nên, bản thân sự tăng trưởng kinh tế đã bao hàm một yếu tố xã hội quan trọng.

*Hai là, phân phối thu nhập công bằng.* Trớc hết, điều này có liên quan đến quy mô và tốc độ tăng tiền lương so với tăng lợi nhuận. Thứ hai, cơ cấu của hệ thống có ảnh hưởng đáng kể đối với sự phân phối và đối với hạnh phúc của các tầng lớp nghèo khổ nhất trong xã hội. Thứ ba, việc ổn định giá cả góp phần vào việc bảo đảm công bằng xã hội. Ví dụ, lạm phát có xu hướng đa đến sự phân phối lại thu nhập ngoài mong muốn, biến tiền lương và tiền hu trí của người già thành lợi nhuận và chuyển các khoản tiền tiết kiệm của mọi người sang cho những người nắm giữ tài sản bằng hiện vật.

*Ba là, bảo hiểm xã hội.* Bảo hiểm xã hội bảo đảm an toàn cho các thành viên trong xã hội, chống lại những rủi ro, thất nghiệp, sự đau khổ của tuổi già, bệnh tật và tai nạn gây nên. Ở Đức, đã có truyền thống lâu đời về bảo hiểm xã hội. Bảo hiểm xã hội đã có từ những năm 80 của thế kỷ XIX, cho đến nay gồm có:

+ Bảo hiểm thất nghiệp: Khi thất nghiệp, người công nhân sẽ được nhận một khoản tiền trợ cấp thất nghiệp tùy theo mức lương hoặc tiền công của họ và số con cái. Nếu cha có con thì nhận được một khoản bằng 63% tiền lương, 68% khi đã có một con trở lên. Thời gian nhận bảo hiểm thất nghiệp tùy thuộc vào độ dài thời gian làm việc trước đó. Đối với những người dưới 44 tuổi là 12 tháng, còn trên 54 tuổi là 24 tháng. Sau đó, hết hạn được hưởng bảo hiểm thất nghiệp trong khoảng thời gian tối đa là 1 năm (bằng 56% nếu không có con, 58% nếu có con so với tổng thu nhập trước đó). Khoản này do ngân sách liên bang đài thọ.

+ Bảo hiểm tuổi già: Hệ thống trợ cấp tuổi già của Nhà nước được áp dụng đối với tất cả công nhân, viên chức và một số tầng lớp xã hội khác (độ tuổi về hưu: nam : 63 tuổi, nữ : 60 tuổi). Hàng năm, tiền hu trí được nâng lên để bù vào những thiệt thòi do lạm phát và các yếu tố khác gây ra. Quỹ hu trí do chủ xí nghiệp, công nhân và Chính phủ đóng góp.

+ Bảo hiểm sức khỏe: bảo hiểm sức khỏe được cấp cho cả các chủ xí nghiệp và công nhân (và nhiều tầng lớp xã hội khác nh sinh viên, nông dân, người về hưu, người thất nghiệp,...) là những người có thu nhập hàng tháng thấp hơn mức quy định. Hệ thống bảo hiểm này do chủ xí nghiệp và công nhân đóng góp tỷ lệ 50:50.

+ Bảo hiểm tai nạn : loại bảo hiểm này có sự tham gia của tất cả công nhân viên, chức và các tầng lớp xã hội khác. Mức trợ cấp tính theo mức độ nghiêm trọng của thương tật và thu nhập trước đó của nạn nhân. Tiền đóng góp này do chủ xí nghiệp chịu.

*Bốn là, phúc lợi xã hội.* Phúc lợi xã hội bao gồm các khoản trợ cấp của Nhà nước cho những người không có thu nhập hoặc có thu nhập quá thấp. Hai bộ phận quan trọng của phúc lợi xã hội đó là: a) Trợ cấp xã hội: được thực hiện trực tiếp bằng tiền cho những người thiếu thốn không có ai giúp đỡ. Trong những năm 90 của thế kỷ trước, mức trợ cấp này là 350 mác; b) Trợ cấp về nhà ở: những gia đình hoặc người độc thân có thu nhập quá thấp đều được Chính phủ trợ cấp một khoản tiền để trả tiền thuê nhà.

*Năm là, các biện pháp chính sách xã hội khác:* Khoản này có trợ cấp nuôi con là quan trọng nhất, do Chính phủ liên bang trợ cấp: mức quy định cụ thể: 50 mác đối với con thứ nhất, 70 (hoặc 100 mác) đối với con thứ hai, 120-200 mác đối với con thứ ba và 140 đến 240 mác đối với mỗi con sinh thêm.

## **2. Ý nghĩa đối với Việt Nam**

1. Phát triển nền kinh tế thị trường là sự lựa chọn hoàn toàn đúng đắn và hợp với quy luật khách quan của sự phát triển xã hội và nhất là của thực tiễn xã hội Việt Nam trong thời kỳ quá độ đi lên chủ

nghĩa xã hội. Bởi vì, chỉ có xây dựng nền kinh tế thị trường mới tạo tiền đề vật chất cho phát triển xã hội và bảo đảm cho mọi người có điều kiện thực hiện được lợi ích của mình. Những quy luật kinh tế cơ bản của nó (chẳng hạn như cạnh tranh, cung-cầu, tiền tệ, lu thông,...) sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, cải tiến kỹ thuật, tạo công ăn việc làm cho hàng loạt người lao động, góp phần xoá đói giảm nghèo... Đây là điều kiện cần của việc bảo đảm và hiện thực hoá các quyền con người.

2. Phát triển nền kinh tế thị trường cần phải có sự quản lý của Nhà nước. Chúng ta không thể lựa chọn mô hình kinh tế thị trường tự do thuần túy. Bởi lẽ, thị trường tự do thuần túy sẽ dẫn đến một nền kinh tế tự do-vô chính phủ và quy luật của thị trường cũng luôn là sự phá sản, sự lạm phát, khủng hoảng chu kỳ, suy thoái kinh tế, đình trệ nền kinh tế, cạnh tranh không lành mạnh, sản xuất chỉ chạy theo lợi nhuận mà chà đạp lên lợi ích của người tiêu dùng, bất chấp luật pháp và đạo đức kinh doanh. Sự đầu tư và tập trung tư bản chỉ xuất phát và vì lợi nhuận của nhà tư bản, của người sở hữu và sản xuất dẫn đến sự phát triển không đồng đều và hợp lý giữa các ngành, lĩnh vực kinh tế, giữa các vùng miền về địa lý tất yếu dẫn đến cơ cấu kinh tế không hợp lý. Và nhất là, nếu không có sự điều tiết của Nhà nước thì không thể có nhà tư bản hay nhà đầu tư nào dám đầu tư vào cơ sở hạ tầng- tiền đề cực kỳ quan trọng cho nền sản xuất,... Như vậy, Nhà nước ở đây không chỉ đơn thuần đóng vai trò là "*người gác đêm*" cho nền kinh tế, mà thực sự cần đóng vai trò quan trọng trong việc điều tiết nền kinh tế. Thậm chí, đôi khi Nhà nước chính là "*vị cứu tinh*" cho nền kinh tế tránh được nguy cơ lạm phát, suy thoái và đình trệ. Trong thời đại ngày nay, không thể có một mô hình kinh tế thị trường tự do thuần túy theo lý thuyết "*bàn tay vô hình*" của Adam Smith.

3. Phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước phải định hướng vào mục tiêu tạo ra cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người trong việc tham gia vào quá trình sản xuất, đặc biệt là trong việc hưởng quyền và lợi ích. Điều đó có nghĩa là xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước định hướng xã hội chủ nghĩa. Quy luật của kinh tế thị trường, nếu không có sự điều tiết của Nhà nước thì bên cạnh những ưu điểm cũng chứa đựng nhược điểm có thể dẫn tới những hậu quả khó lường không chỉ về mặt kinh tế, mà còn về mặt xã hội. Đó là: thất nghiệp gia tăng, phân hoá xã hội sâu sắc do sự gia tăng mạnh mẽ khoảng cách giữa người giàu và người nghèo, giữa thành thị và nông thôn, giữa người có việc làm và không có việc làm, giữa người có khả năng lao động (người bình thường) và những người không có khả năng lao động (người tàn tật, trẻ em, người già,...). Chính vì thế, nếu không có sự điều tiết của Nhà nước và không có sự định hướng vào các mục tiêu xã hội của nhà nước trong việc quản lý và thúc đẩy nền kinh tế thì lợi ích của toàn xã hội, do xã hội tạo ra lại chỉ tập trung phần lớn vào trong tay một số người nắm giữ tư liệu sản xuất (đó là các ông trùm tư bản), hay thành quả của quá trình sản xuất xã hội tạo ra sẽ chẳng bao giờ tới được đông đảo các tầng lớp người trong xã hội, nhất là các đối tượng đặc biệt cần được quan tâm.

4. Về bản chất, mô hình nền kinh tế thị trường xã hội ở Đức hay gần đây ở nhiều nước khác, trong đó được coi là thành công và đáng kể nhất là ở các nước Bắc Âu như Thụy Điển, Đan Mạch, Phần Lan, Ai-xơ-len, có nhiều điểm tương đồng với mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà chúng ta lựa chọn. Nếu có sự khác biệt thì đó có lẽ chỉ là bản chất và hình thức của Nhà nước với tư cách là chủ thể tham gia vào điều tiết nền kinh tế. Bản chất của nhà nước Đức (hay một số nước Bắc Âu cũng vậy) là nhà nước tư sản, xét đến cùng chỉ là nhà nước đại diện cho lợi ích của giai cấp tư sản, của những ông trùm tư bản và những người có của. Trong khi đó, bản chất của Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân, là nhà nước đại diện cho lợi ích của toàn thể xã hội, là nhà nước XHCN. Tuy nhiên, những nội dung kinh tế mà nhà nước tư sản đang thực hiện theo mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa kiểu Đức và Bắc Âu là hoàn toàn phù hợp với điều kiện phát triển của xã hội chúng ta hiện nay.

Lý luận về "*nền kinh tế thị trường xã hội*" chứa đựng những yếu tố hợp lý và cần thiết cho việc lựa chọn mô hình kinh tế vừa nhằm tạo ra tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ đồng thời lại nhằm bảo đảm công bằng xã hội. Do đó, chúng ta có thể học tập những kinh nghiệm của các nước theo mô hình này để xây dựng một mô hình hoàn thiện về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hay nói cách khác, xây dựng một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội theo con đường xã hội chủ nghĩa.



6. Tuy nhiên, xét đến cùng, mô hình kinh tế thị trường xã hội mà Đức và các nước Bắc Âu đang tiến hành thành công trên thực tế cũng không thể khắc phục được những khuyết tật của chủ nghĩa t bản tạo ra đối với xã hội. Nền kinh tế ấy tự bản thân nó chứa những vấn đề bất ổn, nhà nước không thể theo kịp và đáp ứng được những đòi hỏi ngày càng tăng bởi sự phát triển vô cùng mạnh mẽ của lực l- ượng sản xuất. Những chính sách xã hội nhằm bảo đảm toàn diện lợi ích cho những người lao động- lực lượng đông đảo nhất của xã hội và mọi tầng lớp xã hội khác suy cho cùng luôn luôn bị giới hạn bởi lợi ích hẹp hòi của giai cấp thống trị của xã hội ấy- giai cấp t sản. Hơn nữa, suy cho cùng, những chính sách xã hội tốt đẹp ấy, được hoạch định bởi nhà nước t sản, chỉ giúp giải phóng và bảo đảm được lợi ích cho những người có của, những người tầng lớp trung lu trong xã hội trở lên, còn đại bộ phận những người thuộc tầng lớp dưới vẫn chịu cảnh nghèo khổ, bần cùng và bất bình đẳng khi cuộc sống của họ quá phụ thuộc vào những người đang "nhỏ giọt" hay "bố thí" từ những khoản lợi nhuận kếch sù của nhà t bản thông qua chính sách xã hội được coi là "tốt đẹp" ấy.

7. Lý thuyết nền kinh tế thị trường xã hội, theo quan điểm cá nhân của chúng tôi, về thực chất là sự phát triển lý luận của Mác về xây dựng một xã hội quan tâm và bảo đảm lợi ích cho tất cả mọi người, mọi cá nhân đều được phát triển tự do và các quyền con người được hiện thực hoá. Có thể nói, lý thuyết nền kinh tế thị trường xã hội và nền kinh tế thị trường định hướng XHCN mà chúng ta đang xây dựng có những nét tương đồng. Chẳng hạn, cả hai mô hình này đều lấy mục tiêu, hay hướng vào mục tiêu "xã hội". Tuy nhiên, điểm khác căn bản của học thuyết Mác so với học thuyết của trường phái Phrăng Phuốc đó là cái "xã hội" mà Mác xác định bao chứa hàm nghĩa rộng nhất của từ này là "tổng hoà" của những cá nhân không phải chỉ tồn tại với tính cách là thành viên của một giai cấp, một dân tộc đặc thù nào đó, mà hơn thế, đó là cá nhân-xã hội, cá nhân-nhân loại, cá nhân đã được giải phóng toàn diện về mọi mặt (chính trị, kinh tế, xã hội,...). Theo nghĩa ấy, "xã hội" đối với các nhà kinh điển mác-xít, cũng nh đối với chủ nghĩa xã hội hiện thực không chỉ bị hạn định bởi lập trường giai cấp hẹp hòi của giai cấp t sản, mà đó chính là xã hội xã hội chủ nghĩa. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội mà các nhà nước phương Tây đang theo đuổi rốt cục cũng chỉ mang tính "xã hội" nửa vời, không toàn diện và triệt để. Bởi lẽ, thành tố quan trọng và có ý nghĩa quyết định nhất đến một mô hình kinh tế tăng trưởng, bảo đảm công bằng xã hội và giải phóng con người thực sự, đó chính là nhà nước thì lại không được "xã hội hoá", tức không phải là thiết chế đại diện cho lợi ích của toàn xã hội, bảo đảm lợi ích của các tầng lớp người trong xã hội, mà thực chất nó vẫn chỉ là quyền lực của thiểu số người nắm giữ của cải và t liệu sản xuất trong xã hội-giai cấp t sản thống trị. Trong khi đó, nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà chúng ta lựa chọn là một thực thể được xã hội hoá thực sự, là một mô hình đúng đắn nhằm tạo ra những tiền đề vật chất to lớn cho việc xây dựng một nền kinh tế tăng trưởng bền vững và bảo đảm hiệu quả công bằng xã hội, tự do, dân chủ, giải phóng con người và hiện thực hoá quyền con người. Đồng thời, đây chính là mô hình đúng giúp cho việc xây dựng thành công xã hội ở thời kỳ quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội bỏ qua chế độ t bản chủ nghĩa./

*\*Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người, Học viện CTQG Hồ Chí Minh*

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Học viện CTQG Hồ Chí Minh-Khoa Kinh tế Chính trị: "Giáo trình Lịch sử các Học thuyết kinh tế", NXB CTQG., H.2000.

2. Đại học Kinh tế Quốc dân, Mai Ngọc Cờng (chủ biên): "Các Học thuyết kinh tế", NXB Thống kê, H., 1998.

3. Maurice Basle, Françoise Benhamon,...: "Lịch sử t tổng kinh tế- các nhà sáng lập-tập 1", NXB KHXH., H., 1996.

## Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá XI:

### THỦ TỤC QUAN SÁT TỪ MỘT PHIÊN HỌP

*Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá XI đã bầu những chức danh cao nhất của đất nước: Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các Thành viên của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Trong các phiên họp ở Hội trường, thủ tục làm việc của Quốc hội vẫn lại là chuyện đáng chú ý. Sau đây là quan sát của chúng tôi về một trong các phiên họp đó nhìn từ góc độ thủ tục.*

#### **"Lựa chọn" hay "bỏ phiếu tín nhiệm"?**

Trong phiên thảo luận tại Hội trường ngày 23/7/2002, chuyện đợc nhiều đại biểu lu ý đến là danh sách ứng cử viên vào Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ngoài danh sách mà Ủy ban thường vụ Quốc hội khoá X giới thiệu gồm 13 người, các đại biểu có thể giới thiệu thêm ứng cử viên khác vào danh sách đó. Đoàn đại biểu Long An đã giới thiệu ông Nguyễn Ngọc Trân; bà Tôn Nữ Thị Ninh giới thiệu bà Trọng Thị Mai, nhng cả hai vị này đều tự rút khỏi danh sách. Ông Trân giải thích: "*là đảng viên tôi chấp hành nội quy của Đảng, vì vậy tôi không ứng cử khi không có sự giới thiệu của Đảng đoàn Quốc hội*". Tuy nhiên, ông Nguyễn Đức Dũng, đại biểu tỉnh Kon Tum cho rằng, "*tất yếu các đại biểu đợc đề cử thêm sẽ xin rút, bởi không đại biểu nào, khi không đợc chuẩn bị, lại muốn đa vào danh sách bầu đó cả, cho nên tốt nhất là xin rút*". Về việc xin rút, chủ tọa phiên họp, ông Nguyễn Văn An nói: "*Đây cũng là quyền mà chúng ta cần phải tôn trọng ngang nh quyền giới thiệu*". Để bầu 13 thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, cuối cùng chỉ có danh sách 13 ứng cử viên.

Trớc tình huống đó, ông Nguyễn Đức Dũng liên hệ với thực tế là trong việc đề cử vào các chức danh lãnh đạo của các cơ quan Đảng, Nhà nước và các đoàn thể xã hội, chúng ta đều tiến hành theo cách thức dân chủ và điều đó đợc thể hiện qua số lượng ứng cử viên vào các chức danh để bầu bao giờ cũng nhiều hơn số lượng đợc bầu. Trong khi đó, Quốc hội lại là một thiết chế dân chủ, tọng trng cho dân chủ, "*cho nên - ông Dũng bản khoăn- nếu chúng ta chỉ đa ra một danh sách chính thức 13 vị để bầu vào 13 chức danh, trên một góc độ nào đó nhân dân nhìn vào và chính các đại biểu chúng ta cũng thấy cha thật sự là dân chủ. Và vô hình trung sẽ làm cho Quốc hội chúng ta có biểu quyết thì cũng mang tính hình thức*".

Đại biểu Nguyễn Ngọc Trân nhận xét: "*Chúng ta tiến hành bỏ phiếu nhng hết sức mờ mẫm, cha cho đại biểu Quốc hội có một cái nhìn tổng thể, nh vậy là hạn chế dân chủ*".

Đại biểu Dơng Trung Quốc, Đoàn đại biểu Đồng Nai chia sẻ nỗi băn khoăn này: "*Dù chúng ta muốn nói nh thế nào thì việc đa ra một danh sách 13 người để chọn đúng 13 người vẫn là đợc cử, không tạo cơ hội để lựa chọn. Thực chất đó là bỏ phiếu tín nhiệm chứ không phải là bầu cử*". Và ông, nhà sử học Dơng Trung Quốc đã nhắc lại lịch sử Quốc hội: "*Nếu đọc lại biên bản của phiên họp Quốc hội đầu tiên ngày 2/3/1946, chúng ta thấy không khí bầu cử hết sức dân chủ, mà vẫn bầu ra đợc những người rất tiêu biểu, mặc dầu lúc đó điều kiện chính trị hết sức phức tạp, có nhiều đảng phái tham gia, trong bối cảnh cách mạng mới thành công*".

Đại biểu Trần Thị Kim Cúc, tỉnh Tiền Giang "*cha thật an tâm*" khi sự chọn lựa đó chỉ gói gọn trong phạm vi danh sách nh vậy.

Giải đáp những băn khoăn của đại biểu, chủ tọa phiên họp Nguyễn Văn An lập luận rằng, đúng là theo Điều 14 của Nội quy kỳ họp, "*ngoài danh sách do cơ quan hoặc người đợc quyền giới thiệu, nếu*

đại biểu Quốc hội còn giới thiệu thêm hoặc tự ứng cử thì Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ trình Quốc hội quyết định", nhưng do các ứng cử viên đọc các đại biểu giới thiệu thêm đều tự rút lui nên cuối cùng chỉ còn một danh sách do Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa ra. Như vậy, có chuyện bầu 13 ứng cử viên vào 13 chức danh, "d hay không d" là do các đại biểu tự quyết định, và "quá trình làm vừa rồi đã theo đúng luật, theo đúng Nội quy", vì theo luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền giới thiệu danh sách. Ông Nguyễn Văn Anh cũng cho rằng "dân chủ không phải ở chỗ d hay không. Nhiều lúc d nhưng vẫn không dân chủ, và có khi không d nhưng vẫn dân chủ". Theo Ông, dân chủ chính là ở chỗ cần lắng nghe ý kiến của các bên.

Tuy nhiên, mặt khác, theo ông Dương Trung Quốc, vẫn có thể tránh tình huống mỗi chức danh chỉ có một ứng cử viên. Ông đặt câu hỏi: "Tại sao chúng ta có đủ thời gian, có đủ điều kiện để chuẩn bị tốt hơn, mà Đảng không giới thiệu một danh sách đông đảo hơn, để cho đại biểu Quốc hội có quyền lựa chọn". Cần bảo đảm sự an toàn chính trị cần thiết, nhưng ít nhất cần có sự lựa chọn- ông Dương Trung Quốc nhấn mạnh.

"Lựa chọn" cũng là điều mà ông Đỗ Trọng Ngoạn, đại biểu tỉnh Bắc Giang muốn nói đến khi cho rằng danh sách ứng cử viên phải "giúp đại biểu Quốc hội so sánh". Còn ông Nguyễn Đức Dũng cũng nhấn mạnh: "Việc chuẩn bị nhân sự phải có hớng chuẩn bị để cho việc bầu cử dân chủ hơn, đại biểu có thể có điều kiện lựa chọn tốt hơn. Chứ còn nếu đưa ra mỗi chức danh một ứng cử viên thì rõ ràng chúng ta không thể lựa chọn được".

Như vậy, trên tinh thần các lời phát biểu của đại biểu có thể hiểu rằng, ở đây có hai quy định về thủ tục làm việc của Quốc hội có thể làm cho tiến trình bầu nhân sự tại Quốc hội trở nên "dân chủ hơn", đó là: 1) giới thiệu một danh sách ứng cử viên nhiều hơn số lượng các chức danh cần bầu; 2) việc giới thiệu thêm các ứng cử viên khác cần đọc hoàn tất trước ngày bầu nhân sự một khoảng thời gian nhất định để ứng cử viên đọc giới thiệu có đủ thời gian chuẩn bị.

### **Không chỉ là chơng trình hành động**

Nói về khắc phục tính hình thức trong việc bầu nhân sự, ông Nguyễn Đức Dũng cho biết: đại biểu ở các địa phương còn biết rất ít về ứng cử viên, thậm chí bản lý lịch cũng rất sơ lược. Bởi vậy, theo Ông, một cách để kiểm chứng năng lực của ứng cử viên là việc trình bày chơng trình hành động. Các đại biểu Lê Hồng Phong, tỉnh Đồng Nai và Đỗ Trọng Ngoạn, tỉnh Bắc Giang cũng cùng chung ý kiến như vậy. Theo thủ tục làm việc của Quốc hội nhiều nớc, ứng cử viên vào các chức danh nh Chủ tịch Quốc hội, các phó Chủ tịch Quốc hội đọc phát biểu trong quá trình thảo luận về ứng cử viên, trả lời các câu hỏi của đại biểu. Ngoài ra, Quốc hội ở đó còn nghe những ngời giới thiệu ứng cử viên phát biểu ủng hộ ứng cử viên đó hoặc phản đối ứng cử viên khác. Quá trình giao tiếp như vậy, sự tranh luận, lắng nghe ý kiến nhiều chiều sẽ giúp các đại biểu nhận rõ hơn về ứng cử viên. Có lẽ đây cũng là ý của đại biểu Tôn Nữ Thị Ninh, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu muốn nói đến khi Bà cho rằng, nếu chỉ thảo luận (về các ứng cử viên) ở Đoàn đại biểu, ra Hội trường chỉ bỏ lá phiếu mà không thể bày tỏ được những lý lẽ của từng đại biểu Quốc hội, của từng đoàn đối với cách thức xây dựng thành phần trong Ủy ban thường vụ Quốc hội thì "nh thế cha phát huy đầy đủ trí tuệ tập thể mà cũng cha tận dụng được khả năng để có những trao đổi dân chủ trước khi đi đến biện pháp cuối cùng đó là bỏ phiếu". Như trên đã nói, chính chủ toạ Nguyễn Văn An cũng cho rằng dân chủ là "phải lắng nghe ý kiến của ngời khác, ý ta thì nh vậy nhưng ý của ngời khác thì nh thế nào?". Như vậy, câu chuyện về thủ tục ở đây là cần tạo điều kiện để ứng cử viên đọc phát biểu trên diễn đàn Quốc hội, đồng thời cũng là để các đại biểu nhận rõ hơn về ứng cử viên.

### **Lại chuyện "bấm hợ"?**

Trong phiên họp sáng ngày 22/7 tại Hội trường, Quốc hội biểu quyết 3 lần thì bảng điện tử cho 3 con số khác nhau về các đại biểu có mặt là 487, 488 và 489. Chủ toạ phiên họp cho rằng "có thể là có sự bấm hợ". Ông đề nghị các đại biểu Quốc hội dứt khoát không bấm hợ, nếu không hoá ra "chính các

*đại biểu cũng coi thường những con số đó, mà trước sự theo dõi của cử tri thì không thể tùy tiện được".* Nhnng ngày hôm sau, tình trạng đó lại lặp lại: khi biểu quyết về danh sách đề cử do Ủy ban thường vụ Quốc hội khoá X đã trình, bảng điện tử báo số đại biểu Quốc hội có mặt là 492, nhng khi biểu quyết danh sách Ban kiểm phiếu, con số đó lại là 481; và khi biểu quyết bằng lá phiếu các chức danh, con số đại biểu có mặt theo số lợng phiếu mà Ban kiểm phiếu đếm được là 494. Vậy thì con số nào là con số thực? Nh đã nhắc đến trong các bài viết liên quan trên Nghiên cứu Lập pháp, những con số này nói lên khá nhiều điều. Có lẽ cũng không cần phải bình luận gì thêm ở đây.

\*

\* \*

Không phải ngẫu nhiên mà ngài ta nói thủ tục có thể góp phần làm cho Quốc hội thành một thiết chế thực sự dân chủ. "*Dân chủ*" là từ mà các đại biểu Quốc hội nhắc đến khá nhiều trong các phiên họp Quốc hội bàn về nhân sự cấp cao của Nhà nớc. Trong kỳ họp cuối cùng của khoá X vừa qua, dân chủ cũng là mong muốn và hy vọng của các vị cựu đại biểu có tâm huyết. Chỉ vì thiếu những thủ tục cần thiết mà quá trình bầu nhân sự lần này để lại những băn khoăn nào đó trong các đại biểu mới. Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã cảm thông với các đại biểu khi nói "*những mong muốn, băn khoăn đó là chính đáng*" và Ông hứa chúng sẽ đọc đa ra thảo luận khi bàn về quy chế, nội quy sắp tới. Nhiều ngài chứng kiến các phiên họp đều có chung nhận xét: nhiều vị đại biểu mới nhng không tỏ ra "*tân binh*" trên nghị trường. Hy vọng điều đó sẽ được thể hiện tiếp trong các phiên họp tới, đặc biệt trong các phiên bàn về thủ tục làm việc của Quốc hội./.

# MỘT SỐ QUAN ĐIỂM VỀ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

PGS.TS. LÊ MINH THÔNG\*

*Tóm tắt: Phân tích mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương hiện nay; đặc điểm của chính quyền địa phương theo từng cấp hành chính, lãnh thổ và theo từng địa bàn; tính chất của Hội đồng nhân dân; quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, tác giả cho rằng: cần tăng cường yếu tố tập trung đối với các cơ quan hành chính nhà nước và yếu tố dân chủ đối với Hội đồng nhân dân các cấp; Hội đồng nhân dân là cơ quan tự quản và đại diện ở địa phương; nên bỏ bớt Hội đồng nhân dân cấp huyện; quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân sẽ là mối quan hệ hợp tác, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau. Theo tác giả, cần đa dạng hoá các mô hình tổ chức cho phù hợp với từng cấp chính quyền, và đi theo đó là xây dựng, ban hành các văn bản pháp luật riêng cho tổ chức và hoạt động của từng cấp, từng đơn vị hành chính lãnh thổ.*

Công cuộc đổi mới bộ máy nhà nước theo phương hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN trong điều kiện cơ chế kinh tế xã hội đổi mới ở Việt Nam đang đòi hỏi phải đọc triển khai đồng bộ không chỉ ở cấp độ bộ máy nhà nước ở trung ương mà còn ở các cấp chính quyền địa phương. Sự phát triển lý luận và thực tiễn tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước ta hiện nay cho thấy: các vấn đề bức xúc về tổ chức và hoạt động của các thiết chế Nhà nước ở trung ương đồng thời cũng là các vấn đề bức xúc đối với bộ máy chính quyền ở các cấp địa phương. Do vậy, để triển khai nghiên cứu nhu cầu và mô hình đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp, cần thiết phải làm sáng tỏ một loạt vấn đề có tính lý luận đang nảy sinh từ thực tiễn hoạt động hiện nay của các cấp chính quyền địa phương ở nước ta.

## I. Quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương

ở nước ta, các đơn vị hành chính- lãnh thổ từ tỉnh xuống tới xã là những cấu trúc lệ thuộc theo nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương, chủ quyền quốc gia là duy nhất mà đại diện là các thiết chế quyền lực nhà nước ở cấp trung ương, các cấu trúc hành chính lãnh thổ địa phương chỉ thuần túy mang tính hành chính, không bao hàm ý nghĩa một cấu trúc lãnh thổ có tính chủ quyền. Tuy nhiên, tính trực thuộc của các cấp chính quyền địa phương không mang tính chất tuyệt đối. Bởi lẽ, các cấp chính quyền địa phương còn đọc Hiến pháp, các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước xác định các thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ cụ thể với một mức độ và khả năng tự chủ nhất định. Do vậy, trên thực tế, tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền địa phương vẫn không tránh khỏi xung đột giữa sự trực thuộc cấp trên và tính chủ động, tự chủ của bản thân địa phương. Vấn đề đặt ra ở đây là: mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương dựa trên nguyên tắc chủ đạo nào? Nguyên tắc tập trung dân chủ hay phi tập trung? Các nhà khoa học pháp lý đã không ít lần trao đổi, thảo luận vấn đề có tính lý luận này. Có lẽ, phong án dễ đọc chấp nhận nhất về mặt hình thức là: mối quan hệ này phải dựa trên nguyên tắc tập trung dân chủ, vốn đọc xem là nguyên tắc chủ đạo trong tổ chức và hoạt động của cả bộ máy nhà nước ta từ trung ương đến địa phương đã đọc Hiến pháp quy định.

Tuy nhiên, cho đến nay, sự nhận diện nội dung pháp lý của nguyên tắc này vẫn chưa đọc xác định. Do vậy, trong thực tiễn hoạt động của các cơ quan nhà nước không tránh khỏi lúc thì quá tập trung dẫn đến quan liêu, lúc thì quá dân chủ dẫn đến vô kỷ luật. Vậy tập trung đến đâu, dân chủ đến đâu, tập trung đối với ai, dân chủ đối với ai, đối những hình thức và phương pháp nào? Một trong những phương thức giải mã mối quan hệ này đã đọc áp dụng trên thực tế là phân cấp. Phân cấp quản lý đối với chính quyền địa phương là sự chuyển giao thẩm quyền, nhiệm vụ, trách nhiệm từ cơ quan quản lý

cấp trên xuống cơ quan quản lý cấp dưới. Xu hướng ngày nay là đa quyền lực xuống dưới nhiều hơn. Tuy nhiên, ở đây gặp phải một vấn đề thực tiễn là nguyên tắc kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và quản lý nhà nước theo lãnh thổ cần phải được xác định như thế nào để phù hợp với yêu cầu, bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương và quyền tự chủ của địa phương. Pháp lệnh về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND các cấp, được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 25/6/1996 là một bước cụ thể hoá quan trọng trên phương diện pháp lý đối với chủ trương phân cấp. Tuy nhiên, Pháp lệnh này cũng mới dừng lại ở việc xác định các quyền hạn, nhiệm vụ cụ thể của từng cấp chính quyền mà chưa giải quyết được căn bản mối quan hệ quyền lực giữa trung ương và địa phương.

### ***Quan hệ giữa Quốc hội và Hội đồng nhân dân***

Xem xét cấu trúc bộ máy nhà nước ở trung ương, ta thấy có hai thiết chế quan trọng nằm trong mối quan hệ trực tiếp với chính quyền địa phương là Quốc hội và Chính phủ. Tương ứng với hai thiết chế này là HĐND và UBND các cấp. Vấn đề đặt ra ở đây là: HĐND các cấp có phải là cơ quan cấp dưới trực thuộc Quốc hội? Câu trả lời về phương diện lý thuyết chỉ có thể là không. Bởi lẽ, tính chất thẩm quyền của hai thiết chế này khác nhau. Quốc hội với chức năng quan trọng nhất là làm luật, HĐND với chức năng chủ yếu là tự quản và thi hành pháp luật. Và trên thực tế, không thể tồn tại một hệ thống dọc cơ quan quyền lực và đại diện.

### ***Quan hệ giữa Chính phủ và Ủy ban nhân dân***

Quan hệ giữa Chính phủ và UBND các cấp lại mang một tính chất khác với quan hệ giữa Quốc hội và HĐND các cấp. Sự tương đồng về tính chất hoạt động, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa Chính phủ và UBND các cấp thông qua chức năng thực hiện quyền hành pháp chỉ ra rằng, kể cả trên phương diện lý luận và thực tiễn pháp lý, UBND các cấp là cơ quan cấp dưới của Chính phủ theo một quan hệ hành chính thứ bậc trực thuộc chặt chẽ dựa trên chế độ: quyền uy và phục tùng. Vì vậy trên thực tế, Chính phủ và UBND các cấp hình thành một hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước theo quan hệ dọc từ trung ương đến địa phương.

Với cách quy định của pháp luật hiện nay về mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương dễ dẫn đến các khả năng trên thực tế:

1. Sự lãnh đạo thống nhất và kiểm soát của chính quyền trung ương đối với hoạt động của chính quyền địa phương khó được bảo đảm, một khi cơ cấu tổ chức chính quyền của địa phương được xây dựng và hoạt động như một nhà nước thu nhỏ, có quyền hạn trong tất cả các lĩnh vực hoạt động của địa phương. Mặc dù HĐND không có quyền ra luật, nhưng chính quyền cấp tỉnh lại có quyền lập quy và có quyền hạn khá lớn trong các lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực tự chủ ngân sách, tài chính sẽ dễ dàng dẫn đến nguy cơ cục bộ địa phương, vượt ra ngoài tầm lãnh đạo và kiểm soát của chính quyền trung ương. Đặc biệt, đối với các địa phương có nhiều ưu thế phát triển kinh tế- xã hội, nguy cơ xa rời sự lãnh đạo, kiểm soát của trung ương không phải là không có thể xảy ra trong thực tiễn hoạt động.

2. Sự lệ thuộc thụ động của chính quyền địa phương đối với sự lãnh đạo, chỉ đạo của chính quyền trung ương dẫn đến việc thiết lập chế độ lãnh đạo tập trung mạnh mẽ (thậm chí tập trung quan liêu) làm vô hiệu quyền tự chủ và khả năng sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương. Ở đây, sự lãnh đạo tập trung của các cơ quan trung ương đối với các vấn đề của địa phương khó tránh khỏi nguy cơ của bệnh hình thức, tổng chùng như các vấn đề được đặt trong tầm kiểm soát chặt chẽ của các cơ quan trung ương, nhưng trên thực tế chúng lại vượt ra ngoài tầm kiểm soát ấy, làm suy yếu tính tổ chức và kỷ luật nhà nước, nuôi dưỡng bệnh quan liêu và thái độ vô trách nhiệm trong các hoạt động thực tiễn ở các địa phương.

Để khắc phục các khả năng nêu trên, cần thiết phải xác định rõ ràng hơn nguyên tắc tập trung dân chủ trong mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương theo hai phương diện: tăng cường yếu tố tập trung đối với các cơ quan hành chính nhà nước và tăng cường yếu tố dân chủ đối với HĐND các cấp.

## II. Tính chất của Hội đồng nhân dân

Kể từ Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp năm 1992, HĐND luôn được xác định là "*cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân...*" (Điều 119, Hiến pháp năm 1992). Như vậy, HĐND thể hiện hai tính chất: tính chất quyền lực và tính chất đại diện. Nhưng thực tiễn cho thấy, giữa thẩm quyền và khả năng thực thi của HĐND đúng với nghĩa là một cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương vẫn còn một khoảng cách khá lớn.

Trong khoa học pháp lý và kể cả trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp, vấn đề vị trí, tính chất và vai trò của HĐND đang nổi lên như là một vấn đề lý luận và thực tiễn bức xúc. Hiện đang tồn tại hai loại ý kiến khác nhau về tính chất của HĐND các cấp. Mỗi loại ý kiến đều có những lập luận bảo vệ của mình. *Loại ý kiến thứ nhất* đề nghị giữ quy định hiện hành về vị trí của HĐND và UBND. *Loại ý kiến thứ hai* cho rằng, nên xác định HĐND là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, không nên xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương<sup>1</sup>.

Điều cần nhấn mạnh ở đây là: cần thiết phải vượt lên cách tiếp cận và một quan niệm nặng về tính hình thức đối với tính chất quyền lực của HĐND để nhận rõ được sự khác biệt giữa "*quyền lực*" và "*thực quyền*". Thực tiễn hoạt động của HĐND cho thấy, ở một mức độ nào đó, HĐND là một cơ quan quyền lực nhà nước theo quy định của pháp luật, lại không thể hiện được quyền lực ấy trên thực tế và đôi khi trở nên cơ quan không thực quyền. Vì sao lại tồn tại tình trạng không thực quyền ấy đối với HĐND? Có thể có nhiều cách lý giải khác nhau về tình trạng này.

*Một là*, HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương không có quyền làm luật mà có nghĩa vụ thi hành luật, bằng việc thông qua các nghị quyết tại các kỳ họp. Nhưng nghĩa vụ thi hành pháp luật lại do UBND trực tiếp đảm nhận, với tính cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Vì vậy, không phải ngẫu nhiên mà trong khoa học pháp lý và thực tiễn tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương, khái niệm "*chính quyền*" thường được dùng để chỉ cơ quan hành pháp ở các cấp (tức là dùng để chỉ UBND).

*Hai là*, bộ máy làm việc của HĐND chưa được xác định cụ thể, do vậy chưa tạo ra khả năng thực tế cho bản thân HĐND tự mình tổ chức các hoạt động của mình. Trên thực tế, bộ máy hoạt động của HĐND chỉ bao gồm thông trực HĐND và các ban của HĐND ở cấp tỉnh và cấp huyện, Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND ở cấp xã (Điều 5- Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994). Với một cơ cấu bộ máy như vậy, HĐND không thể tự mình triển khai các hoạt động nhằm thực hiện các thẩm quyền và nhiệm vụ của mình nếu không thông qua bộ máy của UBND. Chính vì thế, trên thực tế vai trò của HĐND chỉ được xác lập trong các kỳ họp và danh sách các nghị quyết được thông qua.

*Ba là*, HĐND tuy là cơ quan quyết định dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương, nhưng lại không trực tiếp nắm ngân sách địa phương. Do vậy, các hoạt động của bản thân HĐND có liên quan đến tài chính lại lệ thuộc vào UBND, từ việc trang thiết bị vật chất kỹ thuật đến các hoạt động triển khai nhiệm vụ khác. Thực tế cho thấy một khi HĐND không kiểm soát chặt chẽ được các nguồn thu, các nguồn chi, quyết định các nguồn thu và nguồn chi của ngân sách địa phương trên cơ sở Luật ngân sách nhà nước mà chỉ dừng lại ở việc phê chuẩn những quyết toán ngân sách theo báo cáo của UBND, thì không tách khỏi căn bệnh hình thức của sự phê chuẩn ấy tức một việc "*đã rồi*".

Thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta đòi hỏi phải xây dựng, tổ chức HĐND là một cơ quan thực quyền, đủ khả năng giải quyết các vấn đề của địa phương, đồng thời bảo đảm tính thống nhất, toàn vẹn của quyền lực nhà nước trên toàn bộ lãnh thổ. Nên chăng, cần đổi mới cách nhìn nhận về tính chất, vai trò của HĐND theo hướng: HĐND là cơ quan tự quản ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Tự quản là một dạng hình thức dân chủ đang phát triển mạnh mẽ ở nhiều nước trên thế giới. Nếu tính chất tự quản của HĐND được xác định với

những quy định chặt chẽ của luật pháp về phạm vi tự quản, phong thức tự quản, các điều kiện pháp lý, tổ chức vật chất cho hoạt động tự quản, HĐND sẽ có cơ hội trở thành một cơ quan thực quyền (dù rằng quyền tự quản có thể ít đi so với thẩm quyền hiện nay, nhưng đó sẽ là những thực quyền được bảo đảm).

### **III. Tổ chức Hội đồng nhân dân theo các cấp**

Đổi mới quan niệm về vị trí, tính chất của HĐND gợi lại cho chúng ta suy nghĩ tiếp tục về một vấn đề cũng đã từng được nêu ra thảo luận trước đây: liệu có cần tổ chức HĐND ở tất cả các cấp hành chính lãnh thổ? Nhưng để giải đáp câu hỏi này, có lẽ cũng cần làm rõ thêm đặc điểm của chính quyền địa phương trên từng cấp hành chính lãnh thổ và trên từng địa bàn.

Chính quyền địa phương lâu nay được sử dụng trong khoa học pháp lý như một khái niệm tổng quát bao gồm các cấp chính quyền từ cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, cấp huyện (quận), xã (phường). Đây là một hệ thống phức tạp không chỉ bởi tính phức tạp trong các cấu trúc hành chính lãnh thổ mà còn bởi tính chất hoạt động rất khác nhau trong các điều kiện lịch sử, phạm vi và giới hạn thẩm quyền khác nhau. Sự khác nhau này có thể được thể hiện trên các yếu tố sau

#### ***a. Sự khác nhau giữa các cấp hành chính- lãnh thổ, nh cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã***

Cấp tỉnh được xem là cấp cao nhất trong hệ thống cơ cấu chính quyền địa phương, là khâu trực tiếp quan hệ và chịu sự chỉ đạo của chính quyền trung ương. Do vậy, cấp tỉnh được xem là một cấp chính quyền có địa vị pháp lý quan trọng với các thẩm quyền và nhiệm vụ to lớn, bao quát một địa bàn dân cư rộng lớn với các đặc điểm lịch sử kinh tế, văn hoá- xã hội và chính trị phức tạp. Chính tầm quan trọng và tính chất của cấp tỉnh đòi hỏi phải có một mô hình tổ chức thích hợp với đầy đủ thẩm quyền và khả năng quản lý, điều hành, nhằm giúp trung ương quản lý tất cả các mặt của đời sống xã hội, bảo đảm thi hành luật pháp và kỷ cương, đồng thời bảo đảm tôn trọng ý chí, nguyện vọng và lợi ích của các cộng đồng dân cư trong một phạm vi lãnh thổ rộng lớn.

Khác với cấp tỉnh, cấp huyện về thực chất là một cấp trung gian, là cầu nối giữa cấp chính quyền tỉnh và cấp chính quyền cơ sở xã. Do vậy mô hình tổ chức và thẩm quyền, nhiệm vụ, chức năng của cấp chính quyền cấp huyện cần được tổ chức thích ứng với tính chất trung gian của nó.

Cấp xã được xem là cấp chính quyền cơ sở, gắn bó mật thiết với nhân dân, đại diện trực tiếp cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân, đồng thời là nơi trực tiếp tổ chức các hoạt động quản lý, điều hành các công việc hành chính ở cơ sở, trực tiếp tổ chức việc thi hành pháp luật.

Như vậy, sự khác nhau trong vị trí, vai trò, tính chất của các cấp chính quyền phải được thể hiện trong các mô hình tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động tương ứng. Điều này cho thấy, một đạo luật chung cho tổ chức và hoạt động của toàn bộ hệ thống chính quyền địa phương (mặc dù trong đạo luật này đã có các chế định riêng cho từng cấp chính quyền) là không còn thích hợp. Vấn đề đặt ra trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của từng cấp chính quyền địa phương ở nước ta trong giai đoạn phát triển tiếp theo là phải xây dựng và ban hành các đạo luật riêng biệt cho từng cấp chính quyền. Có như vậy mới tạo ra các cơ sở pháp lý thích hợp cho các tổ chức và hoạt động cho từng cấp, từ cấp tỉnh, cấp huyện đến cấp xã.

#### ***b. Sự khác biệt của chính quyền đô thị***

Mặt khác, trong hệ thống chính quyền địa phương ở nước ta, pháp luật chưa đưa ra được sự phân định rõ ràng và thích đáng trong địa vị pháp lý giữa chính quyền ở đô thị và chính quyền ở nông thôn.

Thực tiễn cho thấy rằng, nhu cầu quản lý và điều hành các mặt của đời sống đô thị rất khác với nhu cầu quản lý và điều hành cuộc sống tại các vùng nông thôn. Sự phát triển kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội tại các đô thị cũng rất khác nhau. Do vậy, cần thiết phải tìm kiếm mô hình tổ chức và cơ chế



vận hành thích hợp cho chính quyền địa phương tại các đô thị. Điều cần nhấn mạnh là, sự khác biệt về tính chất của sự phát triển và vận động của các quan hệ xã hội trong môi trường đô thị so với môi trường nông thôn ngày càng rộng lớn và phức tạp. Do vậy, mô hình tổ chức chính quyền đô thị vốn là phiên bản của mô hình chính quyền tỉnh, huyện, xã theo kiểu 3 cấp truyền thống rất khó phát huy tác dụng và kém hiệu quả. Sự phát triển đô thị trên các mặt chính trị, kinh tế, văn hoá- xã hội, sự giao lưu khu vực đang đòi hỏi chính quyền thành phố phải được tổ chức theo một mô hình vừa gọn nhẹ, vừa thiên về tập trung điều hành thống nhất trên toàn địa bàn. Có như vậy mới điều hành thông suốt được các hoạt động kinh tế, văn hoá, xã hội vốn liên quan mật thiết với nhau, vượt qua mọi giới hạn về phương diện hành chính, lãnh thổ. Các vấn đề phát triển kinh tế- xã hội trong địa bàn thành phố vốn cũng liên thông với nhau và không chỉ giải quyết trong phạm vi chính quyền quận, lại càng không thể giải quyết trong phạm vi của một phòng. Vì thế, đã đến lúc cần nghiên cứu xây dựng chính quyền đô thị theo mô hình chính quyền hai cấp: chính quyền thành phố và chính quyền cấp xã (ngoại thành).

Mô hình tổ chức chính quyền đô thị nên được thiết kế xây dựng với hai cấp, tất yếu phải thay đổi các quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND. Điều này có nghĩa là một đạo luật về tổ chức chính quyền đô thị cần được xúc tiến nghiên cứu, soạn thảo để tạo ra một cơ sở pháp lý thích hợp cho tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố.

Xung quanh mô hình tổ chức HĐND các cấp hiện vẫn đang tồn tại nhiều ý kiến khác nhau:

- + Loại ý kiến thứ nhất đề nghị giữ mô hình tổ chức HĐND ở 3 cấp (tỉnh, huyện, xã) như hiện nay.
- + Loại ý kiến thứ hai đề nghị chỉ tổ chức HĐND ở hai cấp là cấp tỉnh và cấp xã.
- + Có một số ý kiến đề nghị giữ mô hình tổ chức HĐND ở ba cấp tỉnh, huyện, xã, nhưng không tổ chức HĐND ở các quận, phường thuộc thành phố trực thuộc trung ương; các phường thuộc thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

Ngoài ra, kết hợp các lý lẽ của loại ý kiến thứ hai và loại ý kiến thứ ba, cũng có ý kiến đề nghị chỉ tổ chức HĐND ở 2 cấp là cấp tỉnh và cấp xã; riêng đối với các thành phố trực thuộc trung ương thì chỉ tổ chức HĐND ở một cấp là cấp thành phố. Những loại ý kiến trên đây đều có lý lẽ, lập luận bảo vệ của mình<sup>2</sup>.

1. Nếu thừa nhận tính tự quản của HĐND và sự độc lập của cơ quan hành pháp địa phương đối với cơ quan tự quản địa phương, đồng thời tính đến những điểm khác biệt của chính quyền địa phương ở các cấp và địa bàn như đã phân tích trên đây, thì vấn đề không cần thiết phải có HĐND ở tất cả các cấp hành chính lãnh thổ lại có thể đặt ra như một giải pháp hợp lý.

Trong lịch sử xây dựng chính quyền nước ta, đã có một thời kỳ, HĐND không được tổ chức ở tất cả các cấp. Hiến pháp năm 1946 - Hiến pháp do Bác Hồ trực tiếp chỉ đạo xây dựng đã xác định: "...ở bộ và huyện, chỉ có Ủy ban hành chính" (Điều 58 Hiến pháp năm 1946).

Như vậy, chúng ta thấy rằng, không nhất thiết là ở tất cả các cấp hành chính lãnh thổ đều cần có HĐND. Tùy từng điều kiện lịch sử cụ thể của sự phát triển kinh tế xã hội mà thiết lập một cấu trúc các cơ quan nhà nước ở địa phương cho phù hợp và mang lại hiệu quả thực tiễn, tránh bệnh hình thức làm cho bộ máy nhà nước vừa công kênh, vừa tốn kém mà lại không thật sự hiệu quả.

2. Việc bỏ HĐND ở cấp này hay cấp khác không phải là hiện tượng mới mẻ trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta. Tuy nhiên, hiện nay khả năng này cần được đặt ra nghiên cứu. Cơ sở lý luận và thực tiễn của vấn đề này chính là tính chất tự quản và đại diện của HĐND một khi các tính chất này được thừa nhận và xác lập về mặt pháp lý. Vậy, ở những cấp nào cần phải có tổ chức HĐND và cấp nào có thể bỏ qua?

Trong 3 cấp hành chính lãnh thổ được gọi là địa phương, nếu tính là cửa ngõ đầu tiên nối trung ương với địa phương, là sự bắt đầu cho quyền tự quản của một cấu trúc dân c trong một cấu trúc hành chính nhà nước rộng lớn, thì xã là điểm cuối cùng của hệ thống quyền lực nhà nước, là nơi quần chúng nhân dân trực tiếp thực thi quyền tự quản của mình trong mối quan hệ với Nhà nước. Chính vì vậy, việc tổ chức và củng cố HĐND tỉnh là một tất yếu. Nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động của HĐND xã là đòi hỏi của mọi thời kỳ phát triển đất nước.

Trong khi đó, cấp huyện là một cấp trung gian, vừa xa trung ương vừa xa dân và khó xác định phạm vi và mức độ của quyền tự quản. Trong bối cảnh kinh tế- xã hội ngày nay, những vấn đề tự quản lớn lao, cần được quyết định ở tầm rộng lớn và cần đại diện cho một địa phương lớn trong quan hệ với chính quyền trung ương đã được xác định và giải quyết ở tầm HĐND tỉnh. Ngược lại, những vấn đề cụ thể ở cơ sở, gắn liền với từng người dân, từng gia đình, từng cộng đồng dân c đã có thể được đặt ra ngay tại HĐND xã. Hay nói một cách khác, quyền tự quản và quyền đại diện cho một địa phương đã có HĐND tỉnh, quyền tự quản và đại diện trực tiếp cho người dân tại cơ sở đã có HĐND xã. Vì vậy, đối với cấp huyện với tính chất là một cấp trung gian, việc thiết lập cơ quan hành chính nhà nước là cần thiết nhưng lại không thật sự cần thiết phải tổ chức HĐND cấp huyện.

Bỏ bớt HĐND cấp huyện, tập trung quyền tự quản cho cấp cơ sở, nâng cao trách nhiệm tự quản của HĐND tỉnh, không chỉ làm gọn nhẹ tổ chức tự quản ở địa phương mà còn là một trong những điều kiện gắn Nhà nước với dân, làm cho bản chất Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân trở nên hiện thực hơn.

#### **IV. Quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân**

Việc nhìn lại mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương và địa phương trong quan hệ quyền lực theo chiều dọc không chỉ chỉ ra yêu cầu nhìn nhận lại vai trò và tính chất của HĐND mà còn cần xét lại mối quan hệ giữa HĐND và UBND.

1. Hiện nay, UBND là cơ quan nằm trong quan hệ song trùng trực thuộc- vừa là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp, vừa là cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Quy định như vậy bảo đảm cho quyền kiểm tra, giám sát của HĐND và của cơ quan hành chính cấp trên nhưng lại không loại bỏ được bất cập trong hoạt động điều hành và quản lý. Về cơ bản, UBND đồng nghĩa giải quyết hầu hết các vấn đề của địa phương. Trên thực tế, trọng tâm hoạt động của chính quyền địa phương nằm ngay trong bản thân hoạt động của UBND. Vì vậy, hoạt động của UBND làm cho vị trí, vai trò của HĐND trở nên mờ nhạt và không tránh khỏi căn bệnh hình thức của tình trạng "*quyền lực mà không thực quyền*". Hơn nữa, với tính cách là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu sự lãnh đạo tập trung và thống nhất của Chính phủ, UBND có nhiều thẩm quyền riêng, không lệ thuộc vào thẩm quyền của HĐND cùng cấp. Do vậy, trong quan hệ với HĐND, UBND dễ dàng dùng sức ép với HĐND, thậm chí vượt ra ngoài sự kiểm tra, giám sát của HĐND. Tình trạng này làm cho hoạt động của HĐND đã hình thức càng trở nên hình thức.

2. Mặt khác, do quan niệm UBND là cơ quan chấp hành của HĐND, chịu trách nhiệm trước HĐND, nên trong quan hệ với các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, không phải lúc nào quan hệ quyền uy và phục tùng cũng được quán triệt đầy đủ. Đặc biệt, trong trường hợp không có sự đồng thuận giữa lợi ích quốc gia và lợi ích cục bộ của địa phương. Khi xảy ra xung đột giữa lợi ích, UBND dễ dàng vin vào ý kiến của HĐND để trì hoãn hay không thực hiện các quyết định của cấp trên.

Mối quan hệ giữa HĐND và UBND về thực chất liên quan rất lớn đến phương thức thành lập UBND.

Để đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành công việc của địa phương, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bố trí, điều động cán bộ khi có yêu cầu bức xúc đặt ra, quan điểm *Chủ tịch UBND không nhất thiết phải là đại biểu HĐND* về cơ bản đã được xác định và có sự nhất trí giữa các nhà thiết kế mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, về hình thức bầu hay bổ nhiệm Chủ tịch UBND vẫn có các ý kiến khác nhau, cụ thể là:

- *Loại ý kiến thứ nhất*, đề nghị UBND (bao gồm Chủ tịch UBND và các thành viên khác của UBND) do Thủ tướng hoặc Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp bổ nhiệm. Nhưng trước khi bổ nhiệm, cần lấy phiếu tín nhiệm của HĐND cùng cấp (trong trường hợp vẫn có tổ chức HĐND cùng cấp).

- *Loại ý kiến thứ hai*, đề nghị UBND do HĐND cùng cấp bầu và Chủ tịch UBND phải là đại biểu HĐND

- *Loại ý kiến thứ ba*, đề nghị UBND cấp tỉnh do Thủ tướng bổ nhiệm. UBND cấp huyện do Chủ tịch UBND cấp tỉnh bổ nhiệm; riêng UBND cấp xã do HĐND bầu.

- *Loại ý kiến thứ tư*, đề nghị UBND do HĐND cùng cấp bầu, nhưng Chủ tịch UBND thì không nhất thiết phải là đại biểu HĐND; riêng Chủ tịch UBND cấp xã thì do nhân dân trực tiếp bầu.

Dù việc thành lập UBND được lựa chọn theo mô hình nào, điều quan trọng là vẫn phải bảo đảm các yêu cầu sau:

- Bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính từ Trung ương đến địa phương. Ở đây, các quan hệ hành chính nhà nước xuất hiện trong các quá trình quản lý nhà nước phải được bảo đảm vận hành một cách nhất quán. Các quyết định quản lý của cấp trung ương phải được truyền đạt và thực thi đầy đủ, đúng đắn và nhất quán đối với mọi cấp hành chính nhà nước. Để bảo đảm được yêu cầu này, pháp luật phải kiên quyết loại bỏ các hiện tượng cục bộ địa phương, vì lợi ích cục bộ địa phương mà cản trở việc thi hành các quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương hay các cơ quan quản lý nhà nước cấp trên. Sự thông suốt của hoạt động hành chính nhà nước là điều kiện tiên quyết bảo đảm tính hiệu quả của các hoạt động quản lý nhà nước.

- Đảm bảo quyền điều hành tập trung thống nhất của Trung ương và quyền chủ động sáng tạo của các cấp hành chính nhà nước ở địa phương. Để giải quyết tốt mối quan hệ giữa quyền quản lý tập trung và thống nhất của trung ương trên địa bàn toàn quốc, về phương diện tổ chức bộ máy, cần nghiên cứu tạo cơ sở lý luận và thực tiễn cho quan niệm về tính hệ thống của các cơ quan hành chính nhà nước. Mỗi một cơ quan hành chính nhà nước, mỗi một cấp hành chính nhà nước đều là một bộ phận hữu cơ của bộ máy hành chính nhà nước thống nhất.

- Ở một khía cạnh khác, Chính phủ, các bộ, các ngành ở Trung ương phải được bảo đảm về mặt pháp lý trong quyết định về phương diện tổ chức và nhân sự đối với các cấp hành chính nhà nước ở tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương trên cơ sở thoả thuận với các tổ chức liên quan ở cấp hành chính lãnh thổ này. Ở đây, vai trò của Chính phủ trong việc bổ nhiệm, thuyên chuyển hay cách chức người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cần được nghiên cứu, quy định cụ thể không chỉ trong luật về tổ chức Chính phủ mà cả trong luật về tổ chức chính quyền tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương).

- Mặt khác, sự lãnh đạo thống nhất, tập trung của Chính phủ đối với hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước không thể triệt tiêu quyền chủ động, tự chịu trách nhiệm của các cấp hành chính nhà nước ở địa phương. Nhu cầu xây dựng và thực hiện một nền hành chính dân chủ và phát triển hiện nay ở nước ta đòi hỏi phải tăng cường quyền chủ động cho các cấp chính quyền địa phương.

Trong mối quan hệ này, cần thiết phải nghiên cứu để phân định quyền quản lý hành chính nhà nước và quyền tự quản địa phương. Nếu ở một mức độ nào đó, các phương diện của chế độ tự quản được áp dụng từng bước trong thực tiễn tổ chức các cơ cấu chính quyền địa phương, khái niệm về chính quyền địa phương dần dần được quy về khái niệm cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Nếu quan niệm về chế độ tự quản được áp dụng trong tương lai, thì vấn đề quan hệ giữa các cấp hành chính nhà nước ở địa phương với Trung ương cần được giải mã qua bài toán phân cấp quản lý. Thực hiện phân cấp thẩm

quyền hợp lý giữa Trung ương và địa phương bảo đảm quyền kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với các địa phương, đồng thời mở rộng tính tự chủ và trách nhiệm của chính quyền địa phương. Với ý nghĩa này, việc đổi mới pháp luật về tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương cần hướng trọng tâm vào việc xác định tính chất, mức độ và phạm vi của sự phân cấp.

Vấn đề đặt ra ở đây là cần nhìn nhận lại vị trí, tính chất của UBND. Nên chăng, cần tổ chức lại UBND theo hướng là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (cơ quan hành pháp ở địa phương, đại diện cho chính quyền Trung ương tại địa phương với nhiệm vụ thực thi Hiến pháp, Luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên theo nguyên tắc tập trung với quan hệ quyền uy và phục tùng). Trong mối quan hệ với HĐND, cơ quan này cần có quan hệ phối hợp, kiểm soát lẫn nhau. Nếu vị trí, vai trò của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương được xác định theo quan niệm này, thì chức năng chấp hành các quyết định, nghị quyết của HĐND cần được giao cho bộ máy của HĐND, và bộ máy đó chỉ chịu trách nhiệm trước HĐND mà thôi. Với cách đặt vấn đề như vậy, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương sẽ được tách khỏi cơ quan tự quản và đại diện ở địa phương, thực thi quyền lập quy trên lãnh thổ địa phương dưới sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của chính quyền Trung ương thông qua các cấp hành chính lãnh thổ. Và, mối quan hệ với HĐND địa phương sẽ là mối quan hệ hợp tác, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau. Tổng tự như vậy, HĐND trở nên cơ quan tự quản địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương tự giải quyết các vấn đề của địa phương trong phạm vi thẩm quyền của chế độ tự quản.

\*

\*      \*

Đổi mới tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền địa phương là một phần quan trọng, gắn bó hữu cơ với toàn bộ chiến lược và chương trình cải cách bộ máy nhà nước ở nước ta hiện nay. Các quan điểm và giải pháp đổi mới tổ chức chính quyền địa phương đều phải xuất phát từ định hướng chung về cải cách bộ máy nhà nước, đồng thời cần được cụ thể hoá cho từng mô hình tổ chức bộ máy ở từng cấp chính quyền, từng môi trường hoạt động. Do vậy, pháp luật về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương cần phải được cụ thể hoá cho từng mô hình tổ chức. Một đạo luật chung cho tổ chức và hoạt động của toàn bộ hệ thống chính quyền địa phương đã không thể đáp ứng được nhu cầu hoạt động của các cấp chính quyền vốn rất đa dạng và phức tạp trong các môi trường khác nhau. Để có thể xây dựng được một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân trong các đơn vị hành chính lãnh thổ, các mô hình cần được đa dạng hoá cho phù hợp với mỗi cấp chính quyền. Tổng ứng với sự đa dạng hoá mô hình tổ chức là việc xây dựng, ban hành các đạo luật riêng cho tổ chức và hoạt động của từng cấp, cho từng đơn vị hành chính lãnh thổ. Nếu được như vậy, sự đổi mới pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương sẽ thật sự là một bước tiến lớn đối với sự phát triển và trưởng thành của bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta./.

*\* Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu nhà nước và pháp luật*

- 
1. Xem: Tờ trình số 310/UBTVQH10 về những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước - Hà Nội 5/2001.
  2. Xem: Tờ trình số 310/UBTVQH10 về những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước, Hà Nội 5/2001.

# ĐIỀU CHỈNH CẠNH TRANH GIỮA CÁC NGÂN HÀNG TRONG CUNG ỨNG VỐN CHO NỀN KINH TẾ

NGÔ QUỐC KỲ\*

***Tóm tắt:** Phân tích những đặc điểm của thực trạng cạnh tranh giữa các ngân hàng thương mại trong việc cung ứng vốn cho nền kinh tế, những biểu hiện cạnh tranh thiếu lành mạnh của nó, tác giả nêu lên những nguyên nhân cần phải điều chỉnh pháp luật cạnh tranh trong lĩnh vực này, đề xuất những việc cần làm để hoàn thiện hoạt động cung ứng vốn của các ngân hàng thương mại.*

## **I. Hoạt động cung ứng vốn cho nền kinh tế của các ngân hàng thương mại**

### ***1. Vai trò của ngân hàng thương mại trong việc cung ứng vốn cho nền kinh tế***

Tiền tệ, cùng với nó là ngân hàng từ lâu đã được các nhà kinh tế và pháp luật quan niệm nh là tổ chức đóng vai trò mở đầu, tham gia và quyết định đối với mọi quá trình sản xuất. Lịch sử ra đời và phát triển của ngân hàng trên thế giới đã chứng minh nhận định này. Ở Việt Nam, vai trò to lớn của ngân hàng thương mại (NHTM) trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN được thể hiện qua một số điểm sau đây:

*Một là*, NHTM đóng vai trò là động lực thúc đẩy nền kinh tế hàng hoá phát triển. Với t cách là tổ chức trung gian tín dụng, ngân hàng vừa là người huy động vốn có trách nhiệm hoàn trả vốn vay cho người gửi tiền, vừa là người môi giới giữa người đầu t và người cần vốn vay trên thị trường thông qua việc cho vay.

Với chức năng phân phối lại tài nguyên, tín dụng ngân hàng tiến hành việc phân phối vốn (tài nguyên) từ người có vốn tạm thời cha sử dụng sang người thiếu vốn để hoạt động kinh doanh. Bằng việc tạo ra nguồn vốn cho quá trình sản xuất kinh doanh và đầu t, tín dụng, ngân hàng thúc đẩy lu thông hàng hoá và phát triển sản xuất. Với chức năng này, NHTM đóng vai trò hết sức quan trọng trong lu thông hàng hoá, thực hiện tích cực việc phân phối vốn, đẩy mạnh phát triển sản xuất, đáp ứng đặc lực cho nhu cầu vốn của nền kinh tế, là công cụ tài trợ cho các ngành kinh tế phát triển. Trong giai đoạn đầu của tiến trình thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nớc, nhu cầu vốn của nền kinh tế rất lớn. Do vậy, vai trò của NHTM trong việc huy động và cung ứng vốn cho nền kinh tế cũng rất to lớn.

*Hai là*, với t cách trung gian thanh toán, NHTM là tổ chức cung ứng dịch vụ thanh toán vốn cho nền kinh tế, cung cấp các dịch vụ tài chính và dịch vụ ngân hàng khác.

*Ba là*, trong khi thực hiện chức năng chủ yếu trên thị trường tiền tệ, các NHTM còn có vai trò to lớn trong việc hình thành và phát triển thị trường vốn (thị trường chứng khoán) ở Việt Nam thông qua sự tham gia trên cả thị trường chứng khoán sơ cấp lẫn thị trường chứng khoán thứ cấp.

Ngoài ra, NHTM còn góp phần thu hút vốn, mở rộng đầu t trong và ngoài nớc, tài trợ ngoại thương, tạo điều kiện phát triển các quan hệ kinh tế đối ngoại, góp phần đặc lực thực hiện việc hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, góp phần thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất n-ớc.

### ***2. Thực trạng cạnh tranh trong hoạt động cung ứng vốn cho nền kinh tế***

### a) Bối cảnh

ở nước ta, cùng với việc thực hiện chính sách kinh tế thị trường, hệ thống ngân hàng cũng chuyển từ hệ thống ngân hàng một cấp sang thành hệ thống ngân hàng hai cấp với việc phân định rõ chức năng quản lý nhà nước của NHNN và chức năng kinh doanh của các NHTM. Cùng với quá trình xây dựng pháp luật về hoạt động ngân hàng, sự ra đời và phát triển của các NHTM cổ phần và việc cho phép sự có mặt của NH liên doanh và Chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam đã chấm dứt cả về mặt pháp lý và trên thực tế tình trạng độc quyền tuyệt đối của các NHTM quốc doanh trong một thời gian dài<sup>1</sup>.

Hoạt động ngân hàng trong việc cung ứng vốn cho nền kinh tế đã ngày càng trở nên phong phú, sôi động và quyết liệt. Cạnh tranh không chỉ diễn ra giữa các ngân hàng thương mại nhà nước với nhau mà còn giữa các ngân hàng thương mại nhà nước với các ngân hàng thương mại cổ phần, giữa các ngân hàng thương mại Việt Nam với các TCTD nước ngoài (ngân hàng liên doanh và chi nhánh ngân hàng nước ngoài). Cạnh tranh không chỉ giữa các ngân hàng thương mại với nhau mà còn giữa các ngân hàng thương mại với các tổ chức tín dụng phi ngân hàng (nh các công ty bảo hiểm, công ty dịch vụ tiết kiệm bù điện, Quỹ hỗ trợ phát triển...).

Thời gian qua, hiện tượng suy thoái kinh tế trên thế giới và nền kinh tế Mỹ, cũng như tác động tiêu cực của sự kiện 11.9.2001 kéo theo việc Cục dự trữ Liên bang Mỹ liên tục cắt giảm lãi suất (USD) tới 11 lần - từ mức 6,5% xuống chỉ còn 1,75% trong vòng 1 năm qua đã tác động không nhỏ tới hoạt động huy động vốn, đặc biệt là vốn ngoại tệ. Để thực hiện chính sách chống "Đô la hoá nền kinh tế", Ngân hàng Nhà nước quy định tăng tỉ lệ dự trữ bắt buộc ở mức cao (lên đến 15% vào tháng 5 năm 2001). Việc làm này góp phần thu hẹp thêm chênh lệch giá vốn giữa đầu vào (lãi suất huy động vốn ngoại tệ trong nước) và đầu ra (lãi suất tiền gửi ngoại tệ tại nước ngoài), tăng sức ép cho nhu cầu và hoạt động huy động vốn của các ngân hàng thương mại có thể mạnh về vốn ngoại tệ. Mặt khác, do thị trường vàng và bất động sản có những biến động bất thường nên tại một thời điểm nhất định, việc dân cư đổ xô đến các ngân hàng rút ngoại tệ để đầu tư vào nhà đất, mua vàng hoặc chuyển sang Đồng Việt Nam đã ảnh hưởng tới cơ cấu và tỉ trọng huy động vốn trung và dài hạn của các ngân hàng thương mại. Nhu cầu vốn đầu tư cho nền kinh tế ngày càng tăng lên, trong khi khả năng huy động vốn của các ngân hàng thương mại ngày càng bị phân tán và giảm xuống do việc xuất hiện ngày càng nhiều các kênh huy động vốn (bảo hiểm, tiết kiệm bù điện, Quỹ hỗ trợ phát triển, Kho bạc Nhà nước, các công ty cổ phần phát hành cổ phiếu ra công chúng để gọi vốn...). Các kênh đầu tư khác (nh tích trữ vàng, mua nhà đất...) mang lại hiệu quả kinh tế và lợi nhuận hơn so với việc gửi tiền vào ngân hàng như đã nêu trên cũng đang làm cho hoạt động huy động vốn của các ngân hàng thương mại tăng tính chất phức tạp, kịch tính, biến động và đầy yếu tố cạnh tranh. Có thể nói, hoạt động cạnh tranh của các NHTM trên thị trường tiền tệ ngày càng trở nên gay gắt và quyết liệt trên cả hai phương diện chủ yếu là: cạnh tranh lãi suất và cạnh tranh về trình độ công nghệ, chất lượng dịch vụ mà ngân hàng cung cấp cho khách hàng. Tính chất gay gắt và quyết liệt này của cuộc cạnh tranh có nguy cơ làm cho một số NHTM khó khăn, dẫn tới thua lỗ, thậm chí bị phá sản.

### b) Những biểu hiện cạnh tranh không lành mạnh

ở đây, có thể nêu lên một vài biểu hiện của việc cạnh tranh thiếu tích cực, lành mạnh trong hoạt động ngân hàng.

- Thứ nhất, hiện tượng độc quyền nhóm (Oligopoly) ở một số NHTM lớn, đặc biệt là ở các NHTM nhà nước trong việc thống nhất lãi suất.

Mặc dầu tình trạng độc quyền (Monopoly) trong hoạt động ngân hàng đã bị chấm dứt về mặt pháp lý kể từ khi có Pháp lệnh ngân hàng năm 1990, song trên thực tế, hệ thống ngân hàng ở nước ta vẫn bị chi phối bởi các NHTM nhà nước với tỷ lệ thị phần trên 75% (cả về huy động vốn và cho vay). Chính điều này đã dẫn tới việc các NHTM nhà nước có thể liên kết với nhau để khống chế việc định giá, chẳng hạn khống chế về lãi suất. Một ví dụ sinh động nhất là việc cuối năm 1999, trước tình trạng d

thừa về vốn (huy động và cho vay), bốn NHTM nhà nước cam kết không cho vay thấp hơn mức lãi suất đọc các bên ấn định. Các bên thống nhất trần lãi suất huy động tiền gửi cho mỗi kỳ hạn. Trên thực tế, đây là một thoả thuận khống chế giá hay là thoả thuận hạn chế cạnh tranh mà theo pháp luật một số nước, hành vi này cần được điều chỉnh bởi pháp luật cạnh tranh. Điều đáng nói thêm là, nếu một trong số các NHTM nhà nước nói trên vi phạm cam kết này khi tự ý hạ lãi suất đã thoả thuận thì sẽ lại được lợi nhiều hơn.

Tình huống trên đây có thể sẽ không xảy ra, nếu chúng ta đã có các quy định pháp lý rõ ràng, đủ để điều chỉnh các hành vi tương tự.

- Thứ hai, hiện tượng lôi kéo khách hàng bằng cách nâng lãi suất tiền gửi, hạ lãi suất cho vay. Mặc dầu sức ép cạnh tranh trong hoạt động cung ứng vốn đã đặt trước các ngân hàng thương mại một bài toán khó: trong khi chênh lệch giá vốn giữa đầu vào và đầu ra ngày càng bị thu hẹp (hiện chỉ còn xấp xỉ khoảng 2%), các NHTM vừa phải không được giảm lãi suất huy động để thu hút người gửi tiền lại vừa phải không được tăng lãi suất cho vay để giữ khách hàng. Nhưng một số ngân hàng vẫn vừa nâng lãi suất tiền gửi lại vừa hạ lãi suất cho vay theo kiểu "bán phá giá" nhằm lôi kéo khách hàng vay để chiếm lĩnh thị phần, bất chấp hiệu quả tín dụng. Chẳng hạn, lãi suất cơ bản Việt Nam đồng hiện nay, theo công bố của NHNN là 0,6%/tháng - cộng với biên độ 0,3% đối với cho vay ngắn hạn, và là 0,6%/tháng - cộng với biên độ 0,5 đối với việc cho vay trung dài hạn. Tuy nhiên, trên thực tế thì với mục đích lôi kéo khách hàng, có NHTM đã cho khách hàng vay với lãi suất 0,45%/ tháng, tức là dưới cả mức lãi suất cơ bản của NHNN công bố. Còn đối với các ngân hàng liên doanh, chi nhánh ngân hàng nước ngoài thì họ cũng sẵn sàng cho vay ngắn hạn với lãi suất khoảng 0,55%/tháng (dưới mức lãi suất cơ bản của NHNN nh đã nêu trên) thông qua các hoạt động tài trợ xuất nhập khẩu mà mục đích dễ nhận thấy cũng chỉ là giành giật khách hàng (cần lưu ý là lãi suất u đãi này sẽ bị "bán kèm" với một số dịch vụ khác với giá cao hơn thông thường mà khách hàng buộc phải "mua kèm" nhưng không phải bao giờ cũng nhanh chóng nhận ra).

- Thứ ba, một số ngân hàng sẵn sàng bỏ qua và bất chấp các điều kiện cho vay, nói lỏng các điều kiện bảo đảm tiền vay, coi nhẹ quy trình thẩm định vay vốn, hạ thấp tiêu chuẩn đánh giá tín dụng để giành giật khách hàng. Tình trạng này đã dẫn tới trùng hợp, có tổng công ty đã có quan hệ tín dụng với 26 đơn vị ngân hàng thương mại trên phạm vi cả nước, còn tính trung bình thì một Tổng công ty cũng quan hệ tín dụng với 8 đến 10 đơn vị ngân hàng thương mại<sup>2</sup>. Điều đáng lo ngại là, nhiều doanh nghiệp nhà nước vay cùng một lúc nhiều ngân hàng thương mại nhưng lại không thực hiện theo quy chế cho vay (cho một hoặc nhiều dự án đồng tài trợ) đã được Thống đốc NHNN ban hành kèm theo Quyết định 154/QĐ -NHNN năm 1998. Sẽ không khó khăn gì để nhận ra ảnh hưởng tiêu cực và các hậu quả xấu từ các hành vi cạnh tranh kiểu như vậy.

- Thứ tư, có một số NHTM cố phân khuyến mại việc huy động tiết kiệm thông qua việc quay xổ số mở thưởng cho những người trúng thưởng theo số sổ tiết kiệm. Đây cũng là một biểu hiện của hành vi cạnh tranh bất hợp pháp đã được Luật các Tổ chức Tín dụng cấm đoán.

### **3. Đặc điểm của cạnh tranh hiện nay trong hoạt động cung ứng vốn cho nền kinh tế**

Thực trạng cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng đang bộc lộ một số mặt tồn tại, ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động lành mạnh của ngân hàng.

Trước hết, các quy định giới hạn về vốn pháp định, thời gian và phạm vi hoạt động (huy động tiền gửi ĐVN), về bảo đảm tiền vay của các ngân hàng liên doanh và chi nhánh ngân hàng nước ngoài đã hạn chế cạnh tranh giữa các TCTD Việt Nam và nước ngoài hoạt động tại Việt Nam.

Mặt khác, do quy mô và tính chất sở hữu vốn nên các NHTM có vốn điều lệ và khả năng tài chính khá chênh lệch. Chính sự khác biệt về vốn và tiềm lực tài chính đã tạo ra tình trạng chèn ép, bất bình đẳng trong việc cung cấp lãi suất cũng như các ưu đãi nhằm lôi kéo khách hàng.

*Ngoài ra*, do chỉ mới tập trung vào lợi ích cục bộ trước mắt là mở rộng thị phần, thu hút khách hàng nên các NHTM chưa coi trọng hợp tác để hạn chế các nhược điểm của cạnh tranh. Do vậy, hoạt động cạnh tranh còn tùy tiện, tự phát.

*Cũng cần nói thêm rằng*, bản thân các cơ chế chính sách và pháp luật hiện hành cũng chưa thực sự tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động ngân hàng. Các thể chế hỗ trợ thị trường đối với hoạt động của các tổ chức tín dụng chưa được tăng cường. Các tổ chức liên quan đến hoạt động tín dụng như Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, Hiệp hội Ngân hàng, Trung tâm thông tin tín dụng (CIC) chưa phát huy và thực sự đóng vai trò tích cực trong việc hỗ trợ hoạt động cung ứng vốn của các ngân hàng thương mại.

## **II- Điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng**

### ***1. Sự cần thiết***

Khái niệm "*cạnh tranh*" có thể được hiểu là sự ganh đua của một tổ chức, cá nhân nhằm đáp ứng và chống lại các đối thủ cạnh tranh trong việc cung cấp sản phẩm hay dịch vụ trên thị trường nhằm lôi kéo về phía mình ngày càng nhiều khách hàng, thị trường và lợi nhuận.

Trong nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được quyền tự do kinh doanh và cạnh tranh trong khuôn khổ của pháp luật. Nền kinh tế thị trường và hệ thống pháp luật một nóc có thể tạo ra mọi điều kiện để các doanh nghiệp phát huy tối đa năng lực sản xuất kinh doanh của mình. Đồng thời, thị trường cũng buộc các doanh nghiệp hoạt động trong điều kiện bên trong có động lực (lợi nhuận) và bên ngoài có áp lực (phá sản). Chính động lực và áp lực này buộc các doanh nghiệp phải tính toán để làm ăn có hiệu quả, đủ sức cạnh tranh trong một thị trường sôi động, đầy thách thức.

Trong lĩnh vực ngân hàng, mặc dầu là một loại hình doanh nghiệp có những đặc thù trong hoạt động - đó là kinh doanh tiền tệ - nhưng các ngân hàng cũng không nằm ngoài quy luật cạnh tranh. Quá trình phát triển của thị trường tiền tệ cho thấy hoạt động cạnh tranh này ngày càng gay gắt và nghiệt ngã.

Sự cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng cần phải được pháp luật điều chỉnh, trước hết là do một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, do tính chất đặc thù của hoạt động ngân hàng chi phối. Tính chất đặc thù này thể hiện ở ngay trong lĩnh vực hoạt động ngân hàng, đó là kinh doanh tiền tệ, tín dụng mà công cụ, phương tiện của hoạt động kinh doanh này là tiền - một loại nguyên liệu có tính nhạy cảm rất cao đối với đời sống xã hội. Nếu một doanh nghiệp cạnh tranh với một doanh nghiệp khác bằng việc hạ giá bán hàng hoá hay sản phẩm dịch vụ trong cùng một ngành/ lĩnh vực kinh tế khác thì thị trường đó vẫn cần thêm một thời gian để kiểm chứng chất lượng và thay thế sản phẩm đó. Còn, nếu điều này xảy ra trong lĩnh vực hoạt động ngân hàng, chẳng hạn, một ngân hàng hạ lãi suất cho vay để lôi kéo khách hàng, mở rộng thị trường, thì khách hàng có thể chuyển qua ngân hàng này ngay lập tức. Trong trường hợp này, giá vốn của "*hàng hoá*" - tức tiền tệ - là lãi suất giảm xuống sẽ không chỉ làm giảm lợi nhuận của ngân hàng mà còn ảnh hưởng đến hoạt động lành mạnh của ngân hàng. Điều cần chú ý là, nhìn bề ngoài, cạnh tranh về lãi suất sẽ tạo điều kiện có lợi cho khách hàng vay vốn, nhưng nó lại cũng tạo ra tâm lý ỷ lại, trông chờ vào lãi suất thấp, làm giảm hiệu quả sử dụng vốn. Về phía ngân hàng, việc hạ lãi suất không chỉ tạo ra tình trạng bất bình đẳng trong kinh doanh mà còn làm nảy sinh nhiều tiêu cực, là một trong những nguyên nhân làm cho thị trường tiền tệ dễ bị biến động theo chiều hướng xấu, làm suy yếu tiềm lực và sức cạnh tranh trong toàn bộ hệ thống ngân hàng. Thực tế đã chứng minh rằng, nếu các ngân hàng tiếp tục cạnh tranh với nhau bằng cách thi nhau hạ lãi suất cho vay (và nâng lãi suất tiền gửi) thì đây là con đường để dẫn các ngân hàng tới chỗ tự huỷ diệt chính mình. Thực tế hoạt động ngân hàng ở nước ta và các nước trên thế giới cũng đã chứng minh rằng, khả năng cạnh tranh và sự thành công của một ngân hàng không phải đạt được bằng cách hạ lãi



suất mà chính trình độ công nghệ và chất lượng dịch vụ, khả năng sinh lời, nâng cao năng suất, khả năng tạo ra các sản phẩm dịch vụ đa năng, phí... mới là cách thức cạnh tranh lành mạnh nhất để giúp các ngân hàng cùng nhau phát triển bền vững.

*Thứ hai, do yêu cầu của quá trình cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại ở nước ta. Trong hơn 10 năm qua, thực hiện chính sách đổi mới, mà thực chất là quá trình chuyển hệ thống ngân hàng một cấp thành ngân hàng hai cấp - hệ thống ngân hàng thương mại ở nước ta đã không ngừng được củng cố và phát triển. Hoạt động của ngân hàng đã có những đóng góp to lớn vào sự phát triển kinh tế của đất nước. Bên cạnh đó, hoạt động của hệ thống ngân hàng thương mại ở nước ta cũng bộc lộ nhiều bất cập và tồn tại. Nhìn chung, năng lực tài chính của nhiều NHTM cổ phần yếu, vốn tự có rất nhỏ, nợ quá hạn cao, năng lực quản trị và điều hành còn nhiều hạn chế, hoạt động ngân hàng có nhiều biểu hiện thiếu lành mạnh. Sức cạnh tranh giữa các nhóm ngân hàng (nhóm NHTM nhà nước, nhóm NHTM cổ phần, nhóm NH liên doanh/ chi nhánh NH nước ngoài) biểu hiện quá chênh lệch do sự chênh lệch vốn tự có và trình độ quản lý, điều hành, trình độ công nghệ...*

Cơ cấu lại hệ thống ngân hàng là yêu cầu khách quan nhưng cũng đặt ra những vấn đề về chính sách cạnh tranh, yêu cầu về điều chỉnh pháp luật đối với hoạt động cạnh tranh của ngân hàng vì sự hoạt động lành mạnh của chính các ngân hàng nói riêng và sự lành mạnh, an toàn của nền kinh tế nói chung.

*Thứ ba, do sức ép và yêu cầu của quá trình hội nhập khu vực và quốc tế trong hoạt động ngân hàng. Trong bối cảnh quốc tế hoá nền kinh tế một nước với tốc độ nhanh chóng và trên quy mô toàn cầu hiện nay, chính sách mở cửa về hoạt động ngân hàng tất yếu dẫn tới việc tự do hoạt động ngân hàng của một quốc gia so với quốc tế. Đối với nước ta, yêu cầu hội nhập khu vực và quốc tế về hoạt động ngân hàng còn xuất phát từ những cam kết quốc tế thông qua các Hiệp định hai bên như Hiệp định thương mại Việt- Mỹ, hoặc Hiệp định nhiều bên như AFTA (mà ta đã tham gia) hoặc WTO (trong tương lai). Việc xây dựng và ban hành pháp luật cạnh tranh sẽ giúp các NHTM Việt Nam từng bước chủ động, tích cực chuẩn bị các điều kiện cần thiết để thích ứng với quá trình hội nhập đó trong hoạt động ngân hàng.*

Việc chỉ ra một số lý do trên đây cho thấy: giờ đây, việc xây dựng pháp luật điều chỉnh hoạt động cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng đã trở nên bức thiết.

## **2. Pháp luật về cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng**

Như đã nói ở trên, cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng đã ngày càng thực sự trở nên quyết liệt hơn.

Mặc dù vậy, cho đến nay, các quy định pháp lý về cạnh tranh trong lĩnh vực ngân hàng mới chỉ dừng lại ở mức sơ khai, chung chung, thiếu cụ thể. Luật các Tổ chức Tín dụng năm 1997 chỉ duy nhất có một điều (Điều 16) đề cập đến vấn đề cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng.

### **Box: Điều 16, Luật các tổ chức tín dụng**

1. Các Tổ chức hoạt động ngân hàng được hợp tác và cạnh tranh hợp pháp.
2. Nghiêm cấm các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp, gây tổn hại đến việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, an toàn hệ thống các Tổ chức tín dụng và lợi ích hợp pháp khác của các bên.
3. Hành vi cạnh tranh bất hợp pháp gồm:
  - a. Khuyến mại bất hợp pháp.
  - b. Thông tin sai sự thật làm tổn hại lợi ích của Tổ chức tín dụng khác và của khách hàng.
  - c. Đau cơ lũng đoạn thị trường tiền tệ, vàng, ngoại tệ.

d. Các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp khác.

Đáng nói ở đây là điều luật nêu trên cha quy định bao quát hết đợc các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp trong hoạt động ngân hàng. Điều này làm cho các cơ quan có thẩm quyền thiếu cơ sở pháp lý cần thiết trong việc xử lý các hành vi vi phạm, tức là các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp. Mặt khác, mặc dù theo Luật các tổ chức tín dụng, Chính phủ *"quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật này"* nhng cho đến nay vẫn cha có Nghị định nào hướng dẫn Điều 16 nói trên trong Luật các Tổ chức tín dụng. Trong khi đó (và cũng chính vì vậy), Nghị định số 20/2000/NĐ-CP năm 2000 về xử phạt hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng cũng chỉ có một điều duy nhất về xử phạt hành vi cạnh tranh bất hợp pháp với quy định *"phạt tiền từ 200.000 đồng đến 500.000 đồng đối với hành vi thông tin sai sự thật làm tổn hại lợi ích của Tổ chức tín dụng và lợi ích hợp pháp khác của tổ chức, cá nhân khác"* (Điều 38). Nh vậy, ở đây ta thấy chế tài đối với hành vi cạnh tranh bất hợp pháp (theo Nghị định số 20/2000/NĐ-CP) đã bị thu hẹp lại chỉ còn là *"thông tin sai sự thật"*. Còn các hành vi cạnh tranh bất hợp pháp khác, nh Điều 16 khoản 3 điểm a, c, d (trừ điểm b nói trên) đều không đợc đề cập và cụ thể hoá làm để làm cơ sở pháp lý cho việc xử phạt.

Chỉ thị số 13/2000/CT-NHNN14 năm 2000 của Thống đốc NHNN về việc tăng cường chất lượng và an toàn tín dụng trong hoạt động của các tổ chức tín dụng, trong khi cảnh báo những dấu hiệu không lành mạnh có thể đa đến những rủi ro tiềm tàng cho các Tổ chức tín dụng thì cũng chỉ dừng lại ở việc nhắc lại Điều 16 Luật các Tổ chức Tín dụng đã nêu.

Thực trạng pháp luật về cạnh tranh trong hoạt động ngân hàng nh đã đề cập trên đây càng đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc xây dựng Luật cạnh tranh nhằm góp phần tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động ngân hàng.

Pháp luật cạnh tranh là một trong những mảng yếu nhất của pháp luật kinh tế nói chung và pháp luật về hoạt động ngân hàng nói riêng hiện nay. Cho đến nay, các quy định của Nhà nước về đợc quyền và bảo hộ chỉ mới quan tâm đến lợi ích, lĩnh vực, ngành nghề mà Nhà nước bảo vệ, chứ Nhà nước cha có những quy định kích thích cạnh tranh, thúc đẩy cạnh tranh. Giờ đây, phải coi *"cạnh tranh không những là môi trường và động lực của sự phát triển nói chung, thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển và tăng năng suất lao động, hiệu quả của các doanh nghiệp nói riêng mà còn là yếu tố quan trọng làm lành mạnh hoá các quan hệ xã hội"*<sup>3</sup>. Sự chuyển biến từ nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế thị trường nói chung đang làm cho các hoạt động cạnh tranh ngày càng phong phú, phức tạp và gay gắt. Việc xây dựng và ban hành Luật cạnh tranh là yêu cầu cấp bách để góp phần xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ cho nền kinh tế thị trường nói chung cũng nh các TCTD nói riêng vận hành và phát triển lành mạnh.

### **3. Một số vấn đề pháp lý liên quan tới hoạt động cung ứng vốn**

Theo nghĩa rộng, thị trường tài chính của một nước bao gồm thị trường tiền tệ (thị trường vốn ngắn hạn) và thị trường vốn trung dài hạn. Cho đến nay, do thị trường tài chính của Việt Nam còn mới ở dạng sơ khai, các công cụ tài chính lại cha phát triển đầy đủ nên thị trường tài chính ở Việt Nam vẫn mới chủ yếu chỉ là thị trường tiền tệ thông qua hoạt động của các TCTD. Mặt khác, do tín dụng ngân hàng vẫn là hoạt động mang lại lợi nhuận chủ yếu cho các NHTM (thông thường từ 75-80% trên tổng số lợi nhuận ngân hàng) nên hoạt động cung ứng vốn cho nền kinh tế thông qua hoạt động cấp tín dụng - vẫn đợc coi là hoạt động trọng tâm hiện nay của các NHTM. Trong điều kiện đó, việc huy động vốn và cho vay của ngân hàng có vị trí đặc biệt quan trọng trong hoạt động ngân hàng. Các công cụ của thị trường tiền tệ và các hình thức huy động vốn vẫn tiếp tục đợc các NHTM quan tâm đặc biệt. Thực trạng này đã và đang đặt ra một số vấn đề đối với pháp luật về hoạt động cung ứng vốn cho nền kinh tế của các NHTM. Đó là:

*Một là*, cần sớm hoàn thiện khuôn khổ pháp lý đối với hoạt động của thị trường tiền tệ mà các bộ phận cấu thành cơ bản của nó bao gồm: a) các chủ thể (tổ chức) tham gia thị trường tiền tệ; b) các công cụ của thị trường tiền tệ và c) các cơ quan giám sát hoạt động của thị trường tiền tệ.

Liên quan đến các chủ thể (tổ chức) tham gia thị trường tiền tệ, cần sớm đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng Việt Nam, đặc biệt là tái cơ cấu hệ thống NHTM, mạnh dạn sắp xếp lại cả hệ thống các NHTM nhà nóc lẫn các NHTM cổ phần. Tăng vốn điều lệ cho các NHTM nhà nóc, dứt khoát yêu cầu các NHTM cổ phần phải đáp ứng được mức vốn pháp định theo Nghị định số 82/1998/NĐ-CP của Chính phủ. Đây là yêu cầu vô cùng quan trọng, làm tiền đề cho hoạt động huy động vốn của các ngân hàng vì vốn pháp định/ vốn điều lệ là căn cứ để tính toán các tỷ lệ bảo đảm an toàn, phản ánh thực lực, quy mô và phạm vi hoạt động của ngân hàng, là cơ sở huy động nên các nguồn vốn khác... Mặt khác, mạnh dạn giải thể, sáp nhập các NHTM cổ phần yếu kém, làm ăn thua lỗ.

Trên cơ sở Pháp lệnh Thông phiếu, NHNN cần sớm xây dựng Thông t hống dẫn thi hành để các công cụ chủ yếu của thị trường tiền tệ nh hối phiếu, lệnh phiếu... sớm đi vào hoạt động. Đồng thời, việc thể chế hoá tổ chức và hoạt động của các tổ chức cung ứng dịch vụ thanh toán cũng cần sớm đợ quan tâm, góp phần làm cho các nguồn vốn của nền kinh tế đợ vận hành, lu thông thông suốt.

*Hai là*, về phương diện vĩ mô, Nhà nóc cần có những giải pháp đổi mới hoạt động huy động vốn thông qua việc tiếp tục đa dạng hoá các nguồn vốn, khai thông và mở rộng các kênh huy động vốn, mở rộng các công cụ huy động vốn, tăng cường các biện pháp để khuyến khích hoạt động luân chuyển vốn trong nền kinh tế, tạo ra cơ chế pháp lý bảo đảm vốn huy động là vốn "sạch"; khắc phục sự đơn điệu về mô hình tổ chức, phương thức huy động và sử dụng vốn; đổi mới, nâng cao và sử dụng có hiệu quả việc phân bổ các nguồn vốn vay nóc ngoài. Đồng thời, tiếp tục nâng cao vai trò của NHNN trong việc chỉ đạo và điều hành chính sách tiền tệ nhằm bảo đảm an toàn hệ thống các TCTD, mở rộng các nguồn vốn tín dụng, đồng thời vẫn bảo đảm khả năng thanh toán của các NHTM thông qua việc sử dụng linh hoạt và hiệu quả các công cụ điều tiết vĩ mô nh dự trữ bắt buộc, tái cấp vốn, nghiệp vụ thị trường mở, nghiệp vụ hoán đổi ngoại tệ... bên cạnh việc điều hành lãi suất và tỷ giá linh hoạt, phản ánh đúng các tín hiệu và nhu cầu của thị trường tiền tệ.

*Ba là*, đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về huy động vốn thông qua một số các quy chế về huy động tiền gửi tiết kiệm (dối nhiều hình thức, thể loại, kỳ hạn và lãi suất khác nhau), quy chế về vốn uỷ thác đầu t, quy chế đồng tài trợ, bảo lãnh.

*Bốn là*, tiếp tục hoàn thiện các quy chế cho vay và bảo đảm tiền vay, đặc biệt là chế định xử lý tài sản bảo đảm tiền vay nhằm tạo ra các giải pháp tích cực trong việc giải phóng một nguồn vốn khá lớn của các NHTM hiện vẫn đang "đóng băng" do các quy định hiện hành còn nhiều vướng mắc, bất cập.

*Năm là*, tăng cường và nâng cao vai trò của các thể chế hỗ trợ thị trường tiền tệ, kể cả các thể chế hỗ trợ trực tiếp (nh Trung tâm thông tin tín dụng CIC, Bảo hiểm tiền gửi, Hiệp hội ngân hàng...), cũng nh các thể chế hỗ trợ gián tiếp (nh các cơ quan bảo vệ pháp luật: Công an, Viện kiểm sát, Toà án...); gắn việc cải cách hành chính với cải cách hệ thống DNNN... nhằm đáp ứng mục tiêu an toàn và hiệu quả của NHTM trong hoạt động cung ứng vốn cho nền kinh tế.

Đối với các NHTM, các hoạt động nh mở rộng mạng lưới huy động vốn, việc đa dạng hoá các dịch vụ và tiện ích ngân hàng, việc đa dạng hoá các hình thức và công cụ huy động vốn (tiết kiệm, kỳ phiếu, trái phiếu, chứng chỉ tiền gửi...), việc đa dạng hoá các nghiệp vụ nhằm tăng vốn khả dụng cho ngân hàng, bảo đảm khả năng thanh toán, đổi mới công nghệ ngân hàng, tăng năng lực quản trị và điều hành... là những vấn đề có ý nghĩa sống còn trong việc huy động vốn và cho vay, góp phần bảo đảm khả năng cung ứng vốn cho nền kinh tế, đáp ứng yêu cầu cạnh tranh ngày càng gay gắt và đầy thách thức của thị trường.

\* *Trởng phòng Pháp chế - Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam*

- 
1. *Tính đến nay cả nước ta đã có 6 NHTM (kể cả Ngân hàng phục vụ người nghèo và Ngân hàng phát triển nhà đồng bằng sông Cửu Long), 31 chi nhánh của 26 ngân hàng nước ngoài, 4 ngân hàng liên doanh, 47 Ngân hàng thương mại cổ phần, 959 Quỹ tín dụng nhân dân và 8 công ty cho thuê tài chính.*
  2. *(Tạp chí "Thị trường tài chính tiền tệ" số 14(92) 15/7/2001).*
  3. *Chương trình nghiên cứu Việt Nam - Hà Lan, các giải pháp kiểm soát độc quyền và chống cạnh tranh không lành mạnh trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế của Việt Nam, Hà Nội, 1996, trang 12.*

# PHƯƠNG HƯỚNG SỬA ĐỔI LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

NGUYỄN QUỐC VIỆT\*

*Tóm tắt:* Hiện nay, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đang được sửa đổi. Tác giả tập trung trao đổi về những nội dung chính cần sửa đổi trong quy trình xây dựng các văn bản pháp luật. Ngoài ra, tính minh bạch, công khai của pháp luật; sự phù hợp của văn bản pháp luật với điều kiện quốc tế cũng là những vấn đề được đề cập tới trong bài viết.

## I. Đặt vấn đề

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội thông qua ngày 12/11/1996 nhằm "đổi mới quy trình lập pháp, lập quy", đáp ứng yêu cầu bức xúc về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong thời kỳ đổi mới theo đúng đường lối, quan điểm của Đảng. Luật được ban hành đã trực tiếp góp phần xác lập trật tự, kỷ cương trong chính hoạt động lập pháp, lập quy, đa công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nói chung và công tác lập pháp nói riêng vào nề nếp. Nhờ đó, trong thời gian qua, các cơ quan nhà nước đã ban hành được một số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật, chất lượng các văn bản ngày càng cao, nội dung các văn bản ngày càng phong phú, đa dạng, bao quát được hầu hết các lĩnh vực cơ bản, quan trọng của đời sống xã hội.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, Luật đã bộc lộ một số hạn chế, thiếu sót cần được khắc phục, đặc biệt là các quy định liên quan đến quy trình xây dựng các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật nói riêng và quy trình lập pháp nói chung. Về vấn đề này, Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội Đảng lần thứ IX đã nhấn mạnh: cần tiếp tục đổi mới công tác lập pháp của Quốc hội, trong đó có vấn đề đổi mới quy trình lập pháp. Đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh nhằm đẩy nhanh tiến độ soạn thảo và thông qua các dự án luật, pháp lệnh có chất lượng tốt, bảo đảm tính khả thi, phát huy hiệu lực trong đời sống xã hội, phục vụ công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta.

Việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tiến độ và chất lượng các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật kịp thời, đáp ứng yêu cầu bảo đảm cho đất nước có đủ luật trong điều kiện phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

## II. Những phương hướng cơ bản của việc sửa đổi

Việc sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, theo chúng tôi cần tiến hành theo những phương hướng cơ bản sau đây:

### 1. *Đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác*

Mục đích của việc đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh là nhằm đẩy nhanh tiến độ xây dựng luật, pháp lệnh trong thời gian tới mà vẫn bảo đảm chất lượng và làm sao để trong khoảng thời gian mới mười lăm năm nữa, chúng ta có được đầy đủ một khung pháp luật điều chỉnh mọi mặt của đời sống xã hội, thực hiện tốt chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

*Đổi mới khâu lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*

Theo Luật hiện hành thì cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội và đồng thời gửi đến Chính phủ, trong đó phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản, các điều kiện cần thiết cho việc soạn thảo. Để bảo đảm tính khả thi, thực tế của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đồng thời tăng cường trách nhiệm của chủ thể có quyền trình dự án luật, pháp lệnh, chúng tôi đề nghị: khi các chủ thể nói trên có đề nghị xây dựng một dự án luật, pháp lệnh thì không chỉ nêu sự cần thiết, phạm vi, đối tượng điều chỉnh, mà còn phải có dự báo về việc dự án luật, pháp lệnh khi ra đời sẽ tác động gì về mặt kinh tế-xã hội cũng như tác động gì đến môi trường sống, đặc biệt là nói rõ để bảo đảm cho luật hay pháp lệnh đó thì hành đợc trong cuộc sống thì cần có nguồn kinh phí là bao nhiêu. Ở các nước trên thế giới, khi đa nội dung của luật, các nghị sỹ rất chú ý đến vấn đề kinh phí bảo đảm cho luật đợc thực hiện. Nếu cơ quan trình dự án đề nghị phải có một khoản tiền là bằng này thì đạo luật đó mới thực hiện đợc mà Quốc hội xét thấy ngân sách quốc gia không bảo đảm đợc thì cha nên thông qua đạo luật đó.

### *Đổi mới quy trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh*

Việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh do Ban soạn thảo tiến hành. Việc ghi nhận trong Luật một cách đầy đủ, rõ ràng về Ban soạn thảo, đặc biệt về cách thức thành lập, tính chất của Ban soạn thảo và quy chế làm việc của Ban soạn thảo có ý nghĩa quan trọng bảo đảm cho dự án luật, pháp lệnh có điều kiện đợc quan tâm soạn thảo tốt ngay từ đầu.

Quy định hiện nay về Ban soạn thảo mới dừng lại ở việc liệt kê các chủ thể thành lập Ban soạn thảo, cha có quy định về tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo. Chúng tôi cho rằng, cần quy định thể hiện rõ tính chất liên ngành của Ban soạn thảo để có sự tham gia của đại diện bộ, ngành liên quan, vì dù là một dự án luật hay pháp lệnh chuyên ngành nào cũng có quan hệ đến nhiều lĩnh vực khác nhau (chứ không phải chỉ liên quan đến một lĩnh vực nhất định). Trưởng Ban soạn thảo phải là người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc đại diện cơ quan trình dự án (một phó Thủ tướng Chính phủ, một phó Chủ tịch Quốc hội). Các thành viên Ban soạn thảo phải là đại diện có thẩm quyền của các bộ, ngành hữu quan. Các thành viên này phải tham gia thông xuyên các phiên họp của Ban soạn thảo. Việc thay đổi thành viên chỉ đặt ra trong trường hợp hãn hũu. Có nh vậy mới bảo đảm tính liên tục của hoạt động Ban soạn thảo. Ý kiến bằng văn bản của cơ quan, tổ chức có thành viên trong Ban soạn thảo nhất thiết phải do người đứng đầu cơ quan, tổ chức đó ký để tránh tình trạng ý kiến của người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thành viên tham gia Ban soạn thảo khác với ý kiến của thành viên Ban soạn thảo.

Một vấn đề cũng rất quan trọng là xác định đúng nhiệm vụ của Ban soạn thảo. Các nhiệm vụ mà Luật hiện hành (Điều 26) quy định về cơ bản là tốt, bảo đảm cho dự án luật hoặc pháp lệnh có chất lượng. Song, để khắc phục tình trạng khi văn bản mới ra đời không chỉ rõ những văn bản nào hết hiệu lực mà chỉ ghi một công thức chung chung là "*Những quy định trái với luật (hoặc pháp lệnh) này thì bãi bỏ*", gây không ít khó khăn cho việc áp dụng pháp luật. Chúng tôi đề nghị quy định thêm cho Ban soạn thảo nhiệm vụ lập danh mục các văn bản, các điều khoản của văn bản quy phạm pháp luật có nội dung trái với quy định của dự án luật, pháp lệnh. Đồng thời, cũng cần xác định thêm một nhiệm vụ nữa của Ban soạn thảo là nghiên cứu, bảo đảm sao cho dự án luật, pháp lệnh khi đợc ban hành không đợc trái với các điều ớc quốc tế mà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập. Đây là thể hiện việc thực hiện những cam kết của Nhà nước ta với nước ngoài trên tinh thần chủ động hội nhập, mở rộng quan hệ với các nước trên thế giới.

Trong việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, ngoài hoạt động của Ban soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm tiến độ và chất lượng của dự án. Có thể nói, một trong những nguyên nhân làm cho công tác soạn thảo dự án luật, pháp lệnh còn chậm và chất lượng cha đợc cao trong thời gian qua là do các bộ, cơ quan ngang bộ cha thấy hết trách nhiệm của mình với tính cách là cơ quan chủ trì trong việc giúp Chính phủ xây dựng dự án luật, pháp lệnh, mà thông là "*khoán trắng*" cho Ban soạn thảo và Tổ biên tập. Hàng năm, căn cứ vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đợc Quốc hội thông qua, Ủy ban thường vụ Quốc hội ra nghị quyết phân công cơ quan

chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo v.v... Thực tế cho thấy, cơ quan chủ trì soạn thảo có vai trò rất quan trọng trong việc lập kế hoạch soạn thảo, bảo đảm tiến độ soạn thảo cũng như chất lượng dự án luật, pháp lệnh. Thông thường, thủ trưởng cơ quan chủ trì soạn thảo là Trưởng Ban soạn thảo, có trách nhiệm chăm lo việc soạn thảo, song cũng có không ít trường hợp Trưởng Ban soạn thảo không phải là thủ trưởng cơ quan chủ trì soạn thảo. Dù có là Trưởng Ban soạn thảo hay không thì thủ trưởng cơ quan chủ trì soạn thảo cũng vẫn phải là người chịu trách nhiệm chính trước cơ quan trình dự án về nội dung, chất lượng của dự án và tiến độ soạn thảo. Để làm được việc này, theo chúng tôi, cơ quan chủ trì soạn thảo, trước hết phải bảo đảm các điều kiện hoạt động cho Ban soạn thảo. Tính chất của Ban soạn thảo thông thường là liên ngành, do đó, sự phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng giữa các thành viên Ban soạn thảo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để bảo đảm hiệu quả hoạt động của Ban soạn thảo.

Một việc làm cũng hết sức quan trọng mà cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật, pháp lệnh cần tiến hành là chủ trì phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan chuẩn bị các văn bản hướng dẫn hoặc quy định chi tiết thi hành. Như chúng ta biết, Ban soạn thảo dự án luật, pháp lệnh sẽ tự giải tán sau khi Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua dự án luật, pháp lệnh. Vậy, cơ quan nào sẽ xây dựng các văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh đó? Thực tế cho thấy, không có cơ quan nào khác ngoài cơ quan chủ trì việc soạn thảo hoặc cơ quan, tổ chức là thành viên của Ban soạn thảo trước đây. Song, để có sự tập trung và bảo đảm tiến độ soạn thảo văn bản cần tập trung vào một đầu mối, cần có một cơ quan đứng ra chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan tiến hành soạn thảo. Theo chúng tôi, cơ quan làm việc này hợp lý hơn cả chính là cơ quan đã chủ trì việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh. Vì vậy, cần quy định: cơ quan đã chủ trì việc soạn thảo dự án luật, pháp lệnh phải tiếp tục giữ vai trò chủ trì soạn thảo các văn bản hướng dẫn thi hành.

*Đề cao trách nhiệm của Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ và Bộ T pháp trong việc bảo đảm tiến độ và chất lượng các dự án luật, pháp lệnh.*

Về trách nhiệm của Chính phủ, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 29) quy định rõ: "Chính phủ có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể những dự án luật, dự án pháp lệnh do Chính phủ trình, biểu quyết theo đa số để quyết định việc trình dự án luật ra Quốc hội, trình dự án pháp lệnh ra Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đối với những dự án luật, dự án pháp lệnh do cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình thì Chính phủ có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản". Về phía các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản về dự án luật, dự án pháp lệnh mà nội dung của dự án liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ quản lý ngành, lĩnh vực mình. Riêng Bộ T pháp, Luật giao cho trách nhiệm thẩm định các dự án luật, pháp lệnh để Chính phủ xem xét trước khi quyết định trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc để Chính phủ tham gia ý kiến đối với những dự án do cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Để bảo đảm chất lượng của các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua, trước hết cần đề cao trách nhiệm của các Bộ, ngành trong việc bảo đảm chất lượng của các dự án do Chính phủ phân công soạn thảo. Để làm được việc này, thiết nghĩ cần chú trọng củng cố tổ chức pháp chế của các Bộ, ngành, để tổ chức này thực sự là nơi thẩm định các dự án do các đơn vị khác soạn thảo trước khi trình lãnh đạo.

Tiếp đến, trách nhiệm thẩm định các dự án để Chính phủ xem xét trước khi quyết định trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, cũng cần được làm rõ ở nội dung thẩm định giá trị pháp lý của văn bản thẩm định đối với cơ quan chủ trì soạn thảo, cũng như trách nhiệm của cơ quan thẩm định đối với nội dung thẩm định. Theo chúng tôi, nội dung thẩm định, ngoài những nội dung như sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, sự phù hợp đồng lối, chủ trương, chính sách của Đảng, tính hợp hiến, hợp pháp... như lâu nay vẫn tiến hành, cần đa thêm một nội dung *sự phù hợp của dự án với các điều ước quốc tế mà Nhà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập*. Đặt ra thêm nội dung này đòi hỏi cơ quan thẩm định (Bộ T pháp) khi tiến hành thẩm định dự án do cơ quan soạn thảo gửi đến phải nghiên cứu, tìm hiểu các điều ước quốc tế đa phương hoặc song phương có liên quan đến nội

dung của dự án để đối chiếu với các quy định của dự án, đảm bảo các quy định của dự án không trái với các điều ớc, tạo điều kiện thuận lợi để Nhà nước ta thực hiện tốt những cam kết quốc tế.

*Về giá trị pháp lý của văn bản thẩm định*, hay nói khác đi, vấn đề cơ quan chủ trì soạn thảo dự án có nhất thiết phải tiếp thu ý kiến thẩm định là vấn đề còn tranh cãi. Có ý kiến cho rằng, để bảo đảm chất lượng của dự án trước khi trình Chính phủ xem xét, thì ý kiến thẩm định của Bộ T pháp phải có giá trị bắt buộc đối với cơ quan chủ trì soạn thảo. Trong trường hợp có ý kiến khác thì báo cáo trước phiên họp Chính phủ. Ý kiến khác cho rằng, ý kiến thẩm định của Bộ T pháp chỉ có ý nghĩa tham khảo đối với cơ quan chủ trì soạn thảo, vì dù sao thì Bộ T pháp cũng chỉ nắm vững vấn đề pháp luật, thẩm định văn bản chủ yếu ở mặt pháp lý của vấn đề, còn góc độ chuyên môn của vấn đề thì không thể bằng các bộ, ngành; do đó, nếu cứ nhất nhất theo văn bản thẩm định thì không khỏi e ngại về tính xác thực và khả thi của văn bản. Chúng tôi thấy rằng, đã đến lúc cần đề cao vai trò của khâu thẩm định trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh sao cho dự án một khi đã qua thẩm định là bảo đảm được không những tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật mà cả tính khả thi của văn bản, cũng nh bảo đảm về mặt kỹ thuật lập pháp. Với tinh thần đó, chúng tôi đề nghị cần bổ sung vào Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về tính bắt buộc của ý kiến thẩm định đối với việc tiếp thu, chỉnh lý văn bản của cơ quan chủ trì soạn thảo. Đồng nhiên, trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý, nếu có vấn đề gì còn cha nhất trí với ý kiến thẩm định thì cơ quan chủ trì soạn thảo vẫn có thể báo cáo tại phiên họp của Chính phủ. Quy định nh vậy thì cơ quan thẩm định càng thấy trách nhiệm của mình trước Chính phủ về nội dung thẩm định.

*Vai trò của Văn phòng Chính phủ* trong việc xem xét dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Chính phủ là rất quan trọng nhằm bảo đảm cho dự án khi trình ra Chính phủ là đã tuân thủ đúng thủ tục và trình tự soạn thảo, cũng nh nội dung dự án đã đảm bảo chất lượng. Trên tinh thần đó, chúng tôi đề nghị bổ sung vào Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc Văn phòng Chính phủ kiểm tra các thủ tục, nội dung dự án khi nhận đọc tờ trình, dự án luật, pháp lệnh và văn bản thẩm định. Trong trường hợp thấy nội dung dự án có vấn đề gì cần trao đổi thêm thì Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ T pháp và cơ quan chủ trì soạn thảo xử lý trước khi gửi văn bản đến các thành viên Chính phủ.

Thực tế, công tác chuẩn bị cho phiên họp của Chính phủ cho thấy, Văn phòng Chính phủ thông gửi dự án luật, pháp lệnh đến các thành viên Chính phủ để tham gia ý kiến trước. Khi thu lại những ý kiến đó, nếu thấy dự án còn có ý kiến khác nhau thì Văn phòng Chính phủ xin ý kiến Thủ tướng Chính phủ và tổ chức cuộc họp với cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ T pháp, các bộ, ngành hữu quan để xử lý và đề xuất các vấn đề đa ra Chính phủ thảo luận, quyết định. Theo chúng tôi, đây là cách làm tốt, cần đọc ghi nhận trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi lần này.

*Về việc trình dự án luật, pháp lệnh* ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Hiện nay, các bộ, ngành chủ trì soạn thảo dự án thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ trình và báo cáo trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Riêng đối với cơ quan thuộc Chính phủ, theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi), Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 thì cơ quan này không có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, đối với những dự án luật, pháp lệnh đọc Chính phủ giao soạn thảo thì việc trình dự án đó ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ do Phó Thủ tướng Chính phủ ký tờ trình. Chúng tôi cho rằng thực tiễn này là hợp lý và do đó cần đọc quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi).

#### *Đổi mới cách thức thông qua dự án luật*

Đổi mới cách thức thảo luận và thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội là một trong những giải pháp quan trọng nhằm góp phần nâng cao chất lượng cũng nh đẩy nhanh tốc độ ban hành luật. Tinh thần của sự đổi mới là: Dự án luật sẽ đọc thông qua tại một hoặc nhiều kỳ họp của Quốc hội với trình tự, thủ tục dự kiến nh sau:

- Trong trường hợp dự án luật đọc xem xét, thông qua tại một kỳ họp của Quốc:



+ Đại diện cơ quan trình dự án thuyết trình về dự án.

+ Đại diện cơ quan thẩm tra đọc báo cáo thẩm tra.

+ Quốc hội thảo luận dự án tại phiên họp toàn thể. Việc thảo luận có thể tiến hành theo từng vấn đề, từng chương hoặc toàn bộ dự án. Trước khi thảo luận ở phiên họp toàn thể, dự án luật có thể đọc trao đổi ở Đoàn hoặc ở Tổ đại biểu Quốc hội.

+ Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án phối hợp với Ủy ban pháp luật và Bộ T pháp tiếp thụ ý kiến của đại biểu Quốc hội, chỉnh lý dự thảo luật. Trong trường hợp có ý kiến khác nhau thì cơ quan chủ trì thẩm tra báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

Cơ quan chủ trì thẩm tra báo cáo Quốc hội về việc tiếp thụ, chỉnh lý dự án luật, Quốc hội thảo luận dự án luật đã đọc chỉnh lý.

+ Quốc hội xem xét, thông qua Dự án luật sau khi nghe đọc toàn văn dự thảo luật đã đọc hoàn chỉnh.

- Trong trường hợp dự án đọc thông qua tại nhiều kỳ họp của Quốc hội:

+ Tại kỳ họp thứ nhất, sau khi nghe cơ quan trình dự án thuyết trình về dự án, đại diện cơ quan thẩm tra đọc báo cáo thẩm tra, Quốc hội thảo luận về những nội dung cơ bản của dự án luật (phạm vi, đối tượng điều chỉnh, quan điểm chỉ đạo, chính sách pháp lý, những vấn đề lớn mà Chính phủ xin ý kiến của Quốc hội...). Trong thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo các cơ quan của Quốc hội, cơ quan trình, Bộ T pháp tiếp thụ ý kiến của đại biểu Quốc hội, chỉnh lý dự thảo.

+ Tại phiên họp sau, sau khi nghe báo cáo kết quả tiếp thụ, chỉnh lý dự thảo luật giữa hai kỳ họp, Quốc hội thảo luận và thông qua dự án luật.

## **2. Bảo đảm tính minh bạch, công khai của pháp luật**

Tính minh bạch, công khai của pháp luật là một trong những thuộc tính của Nhà nước pháp quyền, là điều kiện quan trọng để pháp luật được thực thi trong đời sống xã hội. Xét trên phương diện hội nhập quốc tế, thì việc bảo đảm tính minh bạch, công khai của pháp luật là một đòi hỏi của việc ký kết điều ước quốc tế và là điều kiện thực hiện những cam kết quốc tế của Nhà nước ta. Đối với việc sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì tính minh bạch và công khai của pháp luật được bảo đảm bằng việc tạo điều kiện để đối tượng thi hành pháp luật tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, việc quy định thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật và việc đa văn bản quy phạm pháp luật đến công chúng.

*Quy định nhiệm vụ của cơ quan soạn thảo trong việc tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức và cá nhân có trách nhiệm thi hành văn bản*

Luật hiện hành chỉ quy định: cơ quan, tổ chức soạn thảo văn bản căn cứ vào tính chất, nội dung của dự án tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân đóng góp ý kiến xây dựng văn bản. Quy định này chưa xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức soạn thảo văn bản phải tổ chức lấy ý kiến của những đối tượng có trách nhiệm thi hành văn bản (chẳng hạn, đối với Luật doanh nghiệp phải tổ chức lấy ý kiến của các doanh nghiệp). Việc tổ chức lấy ý kiến như vậy sẽ giúp cơ quan soạn thảo thấy được thực tế những vướng mắc, khó khăn cũng như tâm tư, nguyện vọng của đối tượng mà pháp luật sẽ điều chỉnh. Đồng thời đây là dịp tốt để đối tượng có điều kiện tìm hiểu pháp luật, là điều kiện tốt bảo đảm tính khả thi của văn bản khi chúng được ban hành. Vì những lẽ đó, theo chúng tôi, cần bổ sung vào Luật quy định: đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thi hành văn bản quy phạm pháp

luật thì tùy theo mức độ liên quan của họ tới các quy định của văn bản, cơ quan soạn thảo văn bản phải tổ chức lấy ý kiến của họ.

#### *Quy định thời điểm có hiệu lực của văn bản*

Luật hiện hành quy định hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật kể từ ngày đọc công bố (đối với luật, pháp lệnh), sau 15 ngày kể từ ngày ký hoặc ngay sau ngày ký (đối với các văn bản khác). Quy định này trên thực tế khó bảo đảm việc tuyên truyền, phổ biến văn bản pháp luật đến người dân, cũng như không đủ thời gian cho việc chuẩn bị các điều kiện thi hành văn bản. Tinh thần của việc sửa đổi Luật sắp tới là kéo dài khoảng thời gian từ khi văn bản đọc ban hành cho đến thời điểm có hiệu lực và quy định cách tính thời điểm có hiệu lực của văn bản trong hai trường hợp:

- Trường hợp văn bản không quy định rõ thời điểm có hiệu lực (đối với luật, pháp lệnh là sau 30 ngày kể từ ngày đăng công báo)

- Trường hợp văn bản không quy định rõ ngày thời điểm có hiệu lực (cũng phải bảo đảm một khoảng thời gian như trường hợp không quy định rõ nói trên. Đối với văn bản cần có thêm nhiều thời gian để tuyên truyền, phổ biến rộng rãi trong các tầng lớp nhân dân hoặc tổ chức tập huấn cho lực lượng thi hành văn bản thì thời điểm có hiệu lực đọc quy định muộn hơn).

#### *Đăng công báo, yết thị, đa tin về văn bản*

Hiện nay, Luật mới quy định văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương phải đọc đăng công báo (trừ trường hợp văn bản có nội dung bí mật Nhà nước). Còn văn bản của cơ quan nhà nước ở địa phương thì phải đọc yết thị, đa tin. Tinh thần sửa đổi tới đây là đề cao kỷ luật đăng công báo, đặc biệt là văn bản của bộ, cơ quan ngang bộ ban hành. Đối với văn bản của cơ quan nhà nước ở địa phương thì trước mắt phải đăng công báo tất cả văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để nhân dân trong tỉnh có điều kiện tiếp cận văn bản, tăng hiệu quả của văn bản tại địa phương.

### **3. Bảo đảm sự phù hợp của văn bản quy phạm pháp luật với các điều ước quốc tế**

Lâu nay, trong văn bản luật, pháp lệnh của chúng ta thông có quy định "*Trong trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập có quy định khác thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế*". Bằng quy định có tính nguyên tắc này, Nhà nước ta đã chính thức biểu thị thái độ đối với các cam kết quốc tế. Chấp hành nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế cũng là thực hiện nghĩa vụ quốc tế mà Nhà nước ta đã tự nhận về mình vì lợi ích quốc gia trong hội nhập quốc tế. Tinh thần sửa đổi Luật lần này là bổ sung một quy định có tính khái quát, nâng lên thành quy định chung cho hoạt động xây dựng pháp luật, đó là: Văn bản quy phạm pháp luật đọc ban hành bảo đảm phù hợp với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập trong mức độ cam kết./.

\* Vụ trưởng Vụ Pháp luật Hình sự - Hành chính, Bộ T pháp

# XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TRÊN NỀN TẢNG ĐOÀN KẾT, DÂN CHỦ, NHÂN DÂN

NGUYỄN THANH BÌNH\*

**Tóm tắt:** Phân tích các phạm trù đoàn kết, dân chủ, nhân dân trong Nhà nước pháp quyền, tác giả kết luận: xây dựng Nhà nước pháp quyền cần dựa trên nền tảng đoàn kết, dân chủ, nhân dân; và ngược lại, xây dựng Nhà nước pháp quyền cũng sẽ tạo điều kiện để thể hiện và thực hiện những tởng đoàn kết, dân chủ, nhân dân.

Có thể khái quát tởng thống nhất và thấm nhuần trong toàn bộ tinh thần và lời văn của tất cả các văn kiện của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng là *Tởng Đoàn kết, Dân chủ, Nhân dân* vì mục tiêu cao nhất là dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Đồng thời, để thể hiện và thực hiện tởng đó, Đại hội đã nhấn mạnh: xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân là nội dung quan trọng của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước ta trong thời kỳ tới.

Tiếp thu và phát triển các tởng cũng nh kinh nghiệm thực tiễn tiến bộ của thế giới về Nhà nước pháp quyền, Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân ở Việt Nam phải là tởng hoà những dấu hiệu đặc trng: có hệ thống pháp luật thể hiện đợc ý chí, nguyện vọng và lợi ích của *toàn thể* nhân dân; bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thông qua dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp; quản lý xã hội theo pháp luật, bảo đảm thực hiện và bảo vệ đợc các quyền tự do và lợi ích chính đáng, hợp pháp của công dân, chịu trách nhiệm trớc công dân về mọi hoạt động của mình; có sự phân công, phối hợp và giám sát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước, nhằm hạn chế sự lạm quyền, lạm quyền, xâm hại tới lợi ích hợp pháp của công dân từ phía Nhà nước<sup>1</sup>. Chỉ trên cơ sở bảo đảm đợc những yêu cầu trên đây, Nhà nước pháp quyền mới thực sự trở thành Nhà nước của dân, do dân, vì dân.

Theo cách đặt vấn đề nh vậy thì Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân phải đặt trên *tởng nền tảng là: đoàn kết, dân chủ, nhân dân*.

## **Đoàn kết**

Có thể nói, *đoàn kết là phạm trù trung tâm* trong Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Nếu nh động lực của đoàn kết toàn dân trong cách mạng giải phóng dân tộc là mục tiêu chung đợc lập, tự do cho đất nước, thì ngày nay là sự phồn vinh, giàu mạnh của Tổ quốc cũng nh của mỗi cộng đồng và cá nhân, là lòng tự hào dân tộc của người Việt Nam trớc thế giới, là quyết tâm vượt qua "*nỗi nhục của sự nghèo nàn và lạc hậu*" để sánh vai với các nước trong mọi lĩnh vực kinh tế, khoa học - công nghệ, văn học - nghệ thuật, thể dục - thể thao và các lĩnh vực văn hóa - xã hội khác...

Cả trên phạm vi quốc gia và thế giới, cơ sở khoa học của đoàn kết toàn dân, đoàn kết dân tộc, đoàn kết xã hội và đoàn kết quốc tế trong thời đại ngày nay trớc hết nằm trong bản chất kinh tế thị trường dựa trên sự phân công và hợp tác lao động ngày càng tăng. Trong nền kinh tế thị trường, nhà lãnh đạo, người quản lý, nhà khoa học, công nhân, doanh nhân, nông dân, điền chủ, người làm thuê, người chủ... không thể thiếu một ai, tùy thuộc và chi phối lẫn nhau do nhu cầu chung và sự phân công lao động để bảo đảm sự vận hành thông suốt của guồng máy tái sản xuất xã hội khổng lồ và tinh vi với t cách một chỉnh thể... Chủ tịch Hồ Chí Minh từng dạy: "*không nên coi t sản dân tộc là đối tượng cách mạng, mà nên coi họ là đồng minh*"<sup>2</sup>; "*công, t đều đợc chiếu cố, chủ và thợ đều có lợi*"<sup>3</sup> và "*lực lượng của chúng ta là ở chỗ đoàn kết, đoàn kết toàn dân, đoàn kết đàn ông, đoàn kết đàn bà, đoàn kết người làm ruộng, làm thợ, làm buôn, không phải đoàn kết nhất thời mà đoàn kết mãi mãi*". Theo tinh

thần đó, rõ ràng việc xây dựng và phát triển nền kinh tế quốc gia cao và quan trọng hơn là việc xây dựng và phát triển một khu vực kinh tế... việc xây dựng và phát triển một xã hội, một quốc gia dân giàu, nớc mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh cao và quan trọng hơn tất cả.

Nh vậy, trong nền kinh tế thị trường hiện đại, luôn hiện hữu và tiềm tàng nhu cầu và khả năng một sự đoàn kết xã hội hữu cơ dựa trên sự phân công và hợp tác lao động, đoàn kết vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của mọi công dân và tổ chức trong xã hội. Mọi hoạt động của tổ chức, cá nhân phải phù hợp với tiêu chuẩn đoàn kết xã hội. Nhà nớc pháp quyền, các quy phạm pháp luật chính là phải bắt nguồn từ thực tế và quay trở lại củng cố và bảo đảm cho sự đoàn kết xã hội đó.

## **Dân chủ**

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: "*muốn đoàn kết thực sự, phải có dân chủ thực sự*"<sup>15</sup>. Vì vậy, có thể nói, *dân chủ là phạm trù then chốt* trong Nhà nớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Hay nói cách khác, Nhà nớc pháp quyền là chìa khoá để giải quyết vấn đề dân chủ, xây dựng Nhà nớc pháp quyền để mở "*cánh cửa*" dân chủ.

Phát triển lý luận của Đảng về đồng lối xây dựng và phát triển đất nớc trong thời kỳ mới, Nghị quyết Đại hội IX của Đảng bổ sung nội dung "*dân chủ*" vào mục tiêu chiến lược của cách mạng Việt Nam thành "*xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*". Sự khẳng định mục tiêu chiến lược này đã thể hiện sự trở thành trong nhận thức của Đảng ta về dân chủ và mối quan hệ giữa thực hiện dân chủ với việc thực hiện các nội dung khác của mục tiêu chiến lược.

Cần nhấn mạnh rằng, mục tiêu chiến lược của Đảng về xây dựng một xã hội dân chủ có ý nghĩa hết sức rộng lớn trong điều kiện xây dựng Nhà nớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Điều này có nghĩa không chỉ là dân chủ từ phía cơ quan nhà nớc với t cách dân chủ đại diện, mà còn là dân chủ từ phía xã hội, dân chủ trong đời sống xã hội với t cách là dân chủ trực tiếp, dân chủ tham gia của nhân dân.

Dân chủ trong Nhà nớc pháp quyền gắn liền với việc xây dựng xã hội công dân, một xã hội *tự* hoạt động dựa trên quyền và nghĩa vụ của công dân do pháp luật quy định, tức là một xã hội dân chủ, tự do và bình đẳng, trong đó Nhà nớc "*chỉ là một yếu tố của sự tồn tại của nhân dân*". Trong xã hội ấy không một cơ quan, tổ chức nào, không một cá nhân nào đứng trên pháp luật. Có thể nói, trong Nhà nớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân, *cơ quan nhà nớc và công dân là bình đẳng với nhau trước pháp luật*.

Hơn nữa, trong Nhà nớc pháp quyền, cơ quan quyền lực nhà nớc không chỉ là đại diện của nhân dân, mà còn là điều kiện đảm bảo cho dân tham gia vào quá trình quản lý nhà nớc, bảo đảm sự gắn kết giữa Nhà nớc pháp quyền với xã hội công dân. Sự gắn kết và hoà hợp giữa xã hội công dân với Nhà nớc pháp quyền vốn là nguyên tắc đầu tiên của mọi Nhà nớc pháp quyền tựa nh hai cực bắc - nam của một thanh nam châm vậy. Thiếu một cực thì sẽ không còn là một thanh nam châm nữa. Thành thử, Nhà nớc pháp quyền tước hết và đòi hỏi phải có một số lượng *thích đáng* đại biểu các tầng lớp xã hội, các giai cấp và các thành phần kinh tế... tham gia trong cơ quan quyền lực nhà nớc. Khi và chỉ khi đó, Nhà nớc pháp quyền và nền kinh tế thị trường ở nớc ta mới thực sự góp phần đa "*Việt Nam sánh vai với các cường quốc năm châu*" nh mong muốn của Bác Hồ và của mỗi chúng ta.

## **Nhân dân**

Dân bao giờ cũng là gốc của nớc. Nớc bao giờ cũng là của mọi người dân. Chủ quyền của nhân dân là hình thức thể hiện cao nhất của dân chủ. Vì vậy, *nhân dân là phạm trù tuyệt đối* trong Nhà nớc pháp quyền của dân, do dân, vì dân.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định: *địa vị cao nhất là dân*. Người nói: "*nóc ta là nóc dân chủ, địa vị cao nhất là dân, vì dân là chủ*"<sup>6</sup>. Cũng vì thế, "*bao nhiêu lợi ích là vì dân, bao nhiêu quyền hạn đều là của dân, chính quyền từ xã đến Chính phủ Trung ương đều do dân cử ra*"<sup>7</sup> và "*quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân*". Do vậy, "*từ Chủ tịch nóc đến giao thông viên cũng vậy, nếu không làm việc đợc cho dân, thì dân không cần đến nữa*" và "*nếu chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đuổi chính phủ*". Từ đó Người kết luận, muốn vậy "*chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ*"<sup>8</sup>, nghĩa là Hiến pháp của nhân dân để bảo đảm địa vị cao nhất của nhân dân.

Rõ ràng là, trong t tởng của Hồ Chí Minh, chủ quyền của nhân dân bao giờ cũng cao hơn chủ quyền của Nhà nóc trong một Nhà nóc pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Nhà nóc chỉ là công cụ để thực hiện và bảo vệ Hiến pháp, pháp luật của nhân dân. Do đó, những người đợc uỷ thác nắm quyền hành không phải là "*ông chủ*" của nhân dân, mà chỉ là những công chức phục vụ lợi ích công cộng của xã hội. Nhân dân có thể cách chức hay bãi miễn họ. Việc Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 9 khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã bổ sung vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn là một bước quan trọng để thực hiện quyền lực của nhân dân trong Nhà nóc pháp quyền. Hội đồng nhân các cấp tiến tới cũng phải có quyền tởng tự nh vậy.

Nhân dân là toàn thể mọi người thuộc các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo... của một nóc, là người dân Việt Nam dù họ là công nhân, nông dân, trí thức, doanh nhân, điền chủ, người dân tộc thiểu số, nhà tu hành, hay người theo đạo... dù đang sinh sống và làm việc ở trong nóc hay ở nóc ngoài. Do đó, ý chí chung của toàn thể nhân dân phải là sự tập hợp và phản ánh đợc ý nguyện của tất cả- của mỗi người dân, của mỗi một tầng lớp, thành phần, giai cấp xã hội... Chính từ đây, chủ quyền tối cao của nhân dân, xã hội công dân, các quy phạm pháp luật, và Nhà nóc pháp quyền của dân, do dân, vì dân mới có thể ra đời và có sức mạnh thật sự.

Để nhân dân có khả năng làm chủ vận mệnh của mình thì phải xây dựng cơ chế, ý thức và nâng cao trình độ dân trí. Nói về điều kiện để nhân dân tham gia vào quản lý xã hội, J.J. Rousseau cho rằng, phải có một trình độ khai hoá nh thế nào thì dân chúng một nóc mới có thể vươn tới xây dựng pháp chế cộng hoà. Ông cũng nói, muốn xây dựng một dân tộc, phải có hai điều kiện quyết định, đó là: con người phải đợc hờng hoà bình và phồn vinh<sup>9</sup>.

Với ý nghĩa đó, mục tiêu mà Đảng ta đã xác định trong Nghị quyết Đại hội IX là: "*dân giàu, nóc mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*" cũng chính là xây dựng nền tảng dân trí cho Nhà nóc pháp quyền. Xã hội của Nhà nóc pháp quyền phải là một xã hội văn minh. Nhân dân phải tự ý thức đợc mình, ý thức đợc địa vị làm chủ của mình đối với Nhà nóc, rũ bỏ đợc cái tâm lý mặc cảm truyền kiếp đối với quyền lực cũng nh "*sự tha hoá của quyền lực*" vốn là sản phẩm trong chế độ người bóc lột người. Trong thời đại ngày nay, thế giới đang đi đến phồn vinh, thịnh vượng và giàu có thông qua con đường của nền kinh tế thị trường toàn cầu hoá mở. Vì vậy, mỗi quốc gia cần phải trân trọng, tôn vinh và phát triển tầng lớp doanh nhân dân tộc và tạo điều kiện cho họ đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới. Họ cần đợc xếp vào bộ phận nhân dân chủ lực của quốc gia.

Mặt khác, do ý chí của nhân dân là tối cao, Nhà nóc pháp quyền của dân, do dân, vì dân phải có những đạo luật để nhân dân thể hiện và thực hiện ý chí đó, đặc biệt là trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia. Do vậy, trong định hớng hoàn thiện hệ thống luật của nóc ta, cần xây dựng Luật trng câu ý dân; cũng cần chuẩn bị và xây dựng Luật về chế độ tự quản của người dân để hình thành xã hội công dân, từng bước "*phi Nhà nóc hoá*" hoạt động quản lý, mọi hoạt động của người dân chỉ căn cứ vào pháp luật. Trong việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992, việc bổ sung thêm cụm từ "*mà pháp luật không cấm*" vào Điều 21 là hết sức quan trọng, thể hiện t tởng Nhà nóc pháp quyền theo hớng xây dựng xã hội công dân tự do và bình đẳng, trong đó công dân đợc phép làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, cơ quan nhà nóc và công chức chỉ đợc làm những gì mà pháp luật quy định.

\*

Chủ tịch Hồ Chí Minh từng khẳng định: "*Trăm điều phải có thân linh pháp quyền*". Nhà nước của đoàn kết, Nhà nước của dân chủ, Nhà nước của nhân dân chỉ có thể được đảm bảo bằng pháp luật. Trong Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, nhân dân thi hành pháp luật phải là người được biết và tham gia vào việc làm ra luật. Luật pháp phải thể hiện được cơ bản và thống nhất *toàn bộ* ý chí và quyền lợi của *toàn thể* nhân dân. Điều đó bảo đảm tính khả thi của pháp luật.

Bảo đảm Nhà nước của đoàn kết là bảo đảm được Nhà nước của dân chủ, cũng tức là bảo đảm được Nhà nước của nhân dân và ngược lại. Ba phạm trù này quan hệ gắn kết chặt chẽ với nhau, không thể thiếu được phạm trù nào và hợp thành *một phạm trù lớn, bao trùm và thống nhất: đoàn kết - dân chủ - nhân dân*, cơ sở nền tảng để xây dựng và phát triển Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Đó là nét đặc thù và con đường riêng trong hoàn cảnh Việt Nam để tiến tới Nhà nước pháp quyền.

\* *Ban Dân chủ - Pháp luật, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*

- 
1. *Tìm hiểu một số khái niệm trong văn kiện Đại hội IX của Đảng. Chủ biên Vũ Hữu Ngoạn, NXB CTQG, 2001, tr 64- 67.*
  2. *Dẫn theo "T tổng Hồ Chí Minh về đại đoàn kết và Mặt trận đoàn kết dân tộc". Nguyễn Bích Hạnh - Nguyễn Văn Khoan. NXB Lao động, 2001, tr 83.*
  3. *Sđd, tr 81.*
  4. *Sđd, tr 83.*
  5. *Dẫn theo Tạp chí Cộng sản số 17 (9-2001), tr 26.*
  6. *Hồ Chí Minh toàn tập, T.5, NXB. ST, 1985, tr 299.*
  7. *. Sđd, tr 6.*
  8. *Sđd, tr 40.*
  9. *Xem Bàn về khế ước xã hội, NXB. TP. HCM, 1992.*

# GIẢI QUYẾT TÌNH TRẠNG HÔN NHÂN THỰC TẾ

NGUYỄN XUÂN DIÊN\*

*Tóm tắt: Theo quy định của pháp luật, sau ngày 1/1/2003 tình trạng hôn nhân thực tế phải được chấm dứt hoàn toàn. Phân tích thực trạng hôn nhân thực tế, những khó khăn khi triển khai thực hiện quy định nói trên, bài viết đề xuất nhóm giải pháp để giải quyết tình trạng này, mặc dầu theo tác giả, chấm dứt hoàn toàn điều đó trước 1/1/2003 "e là cha thế".*

## Hôn nhân thực tế- thực trạng

Do hoàn cảnh, điều kiện đất nước trải qua nhiều năm chiến tranh, lại xuất phát điểm từ một nền kinh tế lạc hậu, làm ăn nhỏ; cơ sở vật chất nghèo nàn; sự chia cắt giữa hai miền khá lâu, lệ tục phong kiến lạc hậu còn ảnh hưởng; công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật cũng như công tác quản lý hộ tịch ở cơ sở bấy lâu nay còn lơ lửng, thiếu sự quan tâm của chính quyền địa phương và Nhà nước... nên còn xảy ra khá nhiều trường hợp vi phạm Luật hôn nhân và gia đình. Trong đó, hôn nhân thực tế là một dạng vi phạm, trở thành nỗi bức xúc của toàn xã hội. Khi quan hệ "hôn nhân" này đổ vỡ, gây rất nhiều phức tạp cho chính quyền địa phương và các cơ quan pháp luật trong quá trình giải quyết; dẫn đến những hậu quả xấu, phá vỡ sự bình yên của gia đình, khiến cho phụ nữ và con trẻ phải gách chịu những thiệt thòi và mất mát cả về sức khỏe, nhân phẩm, quyền lợi.

Cuộc điều tra xã hội học đối với 50 trường hợp hôn nhân thực tế từ trước ngày 3/1/1987 và 50 trường hợp hôn nhân thực tế từ sau ngày 3/1/1987 cho đến bây giờ vẫn chưa đăng ký kết hôn ở tỉnh Hà Tây cho thấy:

Trong 50 trường hợp trước 3/1/1987, lý do cha đăng ký kết hôn vì:

- 35 đôi cho rằng, vì Nhà nước khuyến khích chứ không bắt buộc đăng ký kết hôn nên giờ đã cao tuổi, cuộc sống gia đình vẫn yên ấm... nên thấy không cần thiết phải đi đăng ký kết hôn;
- 6 đôi thuộc những trường hợp một ông 2 bà hoặc "rồ rá cạp lại", đã ly hôn nay lại về sống nh vợ chồng...;
- 9 đôi còn lại bị trở ngại do tật bệnh, lệ tục lạc hậu hoặc đã đọc nhà thờ làm lễ công nhận.

Trong 50 trường hợp sau 3/1/1987, cha đi đăng ký kết hôn là vì:

- 18 đôi lúc "cối chui" cha đến tuổi kết hôn nên đi đăng ký sợ sẽ bị phạt v.v...;
- 20 đôi thuộc dạng bất chấp pháp luật, mặc kệ, "có đi tù đâu mà sợ" nên chính quyền đến vận động, xử phạt họ vẫn "lỳ" cha chịu đi đăng ký kết hôn;
- 12 đôi còn lại do các yếu tố tật bệnh, do lệ tục lạc hậu hoặc đã đọc nhà thờ làm lễ công nhận v.v...;

Trong số hàng trăm đôi hiện còn vướng mắc ở cơ sở, cấp huyện và cấp tỉnh đang băn khoăn chưa biết tìm cách gì tháo gỡ để đăng ký kết hôn cho họ. Khi họ biết Nhà nước đang thực hiện tuyên truyền, vận động tổ chức đăng ký kết hôn cho những trường hợp còn tồn tại, nhiều đôi tự giác đến UBND xã, phường, thị trấn xin đăng ký. Có những đơn xin đăng ký kết hôn dài vài tờ giấy, họ nêu cả những

thành tích chiến đấu, lao động để muốn mình chứng với chính quyền rằng họ là những người tốt, và lý giải việc họ không đi đăng ký kết hôn là do cha nắm vững pháp luật, chính quyền không nhắc nhở ngăn chặn; do làng bản ở quá xa trụ sở UBND; do hoàn cảnh nhiệm vụ hoặc vì hiểu đơn giản, lãng quên.

Để giải quyết dứt điểm những trường hợp hôn nhân thực tế quả là không đơn giản chút nào. Vừa qua Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 35/2000/QH10 quy định "Trường hợp quan hệ vợ chồng được xác lập trước ngày 3/1/1987, ngày Luật hôn nhân và gia đình năm 1986 có hiệu lực mà cha đăng ký kết hôn thì được khuyến khích đăng ký kết hôn... Trường hợp nam nữ chung sống với nhau nh vợ chồng từ ngày 3/1/1987 đến ngày 01/1/2001 mà có đủ điều kiện kết hôn theo luật định thì có nghĩa vụ đăng ký kết hôn trong thời hạn 2 năm, kể từ ngày luật này có hiệu lực cho đến hết ngày 1/1/2003... Từ sau ngày 01/1/2003 mà họ không đăng ký hết hôn thì pháp luật không công nhận họ là vợ chồng".

Ngay sau khi Quốc hội có Nghị quyết số 35, Chính phủ ra Nghị định số 77/2001/NĐ-CP hướng dẫn thi hành, Bộ T pháp chỉ đạo các địa phương thực hiện. Cho đến hết tháng 12/2001, qua kiểm tra, tổng hợp ở 61 tỉnh, thành, số trường hợp hôn nhân thực tế lên tới con số hàng vạn. Do có sự tuyên truyền vận động và hỗ trợ về thủ tục giấy tờ, có biện pháp tổ chức đăng ký kết hôn linh hoạt phù hợp, nhất là đối với vùng sâu vùng xa, vùng Đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên và miền núi nên đã tổ chức đăng ký, trao giấy chứng nhận kết hôn cho đa số các cặp hôn nhân thực tế. Mới đây, Chính phủ có Nghị định số 32/2002/NĐ-CP hướng dẫn về việc hôn nhân gia đình đối với đồng bào dân tộc ít người, đã giải toả được phần nào những vướng mắc về đăng ký kết hôn cho các trường hợp hôn nhân thực tế ở các địa phương có đồng bào dân tộc ít người sinh sống. Số còn lại rơi vào những biệt lệ, tình huống rất khó áp dụng pháp luật hiện hành để giải quyết, cần phải có hướng dẫn, quy định bổ sung thêm.

### **Những khó khăn**

Theo Nghị quyết số 35/2000/QH10 của Quốc hội và Nghị định số 77/2001/NĐ-CP của Chính phủ, sau ngày 01/1/2003 tình trạng hôn nhân thực tế phải được chấm dứt hoàn toàn. Người nào vi phạm sẽ bị xử phạt hành chính hoặc cao hơn là xử lý bằng biện pháp hình sự. Các quy định của Quốc hội và Chính phủ đề ra là hết sức đúng đắn và cần thiết. Nhưng khi điều kiện về kinh tế xã hội, cơ sở hạ tầng cha phát triển; việc tuyên truyền pháp luật sâu rộng trong dân làm cha tốt; công tác đăng ký quản lý hộ tịch, nhất là ở cơ sở cha được các cấp, các ngành quan tâm tạo điều kiện về kinh phí và cơ sở vật chất; khi mà nhận thức pháp luật và dân trí còn ở mức độ thấp, vẫn còn khá nhiều lệ tục không phù hợp phép nước đang lẫn khuất sau lũy tre làng ở các bản làng, phum, sóc xa xôi thì khó bảo đảm chấm dứt hoàn toàn tình trạng này sau 01/1/2003. Hơn nữa, việc nam nữ chung sống với nhau nh vợ chồng ngoài lối chủ quan của họ còn có những yếu tố khách quan tác động, đó là: điều kiện hoàn cảnh xã hội, ý thức cộng đồng, trách nhiệm của gia đình... Sẽ giải quyết thế nào để họ tiếp tục hoặc không tiếp tục quan hệ nh vợ chồng mà vẫn có trách nhiệm với nhau, với con cái, với những người thân thiết trong gia đình? Đành rằng, mục đích của Nhà nước ta là công quyết không để có trường hợp hôn nhân tồn tại ngoài vòng pháp luật. Nhưng làm thế nào để chúng ta phát hiện và phân biệt rõ những trường hợp nam nữ chung sống, quan hệ với nhau nh vợ chồng để rồi xếp họ vào một trong những trường hợp quy định tại Điều 2 của Nghị định số 77/2001/NĐ-CP là: "khuyến khích đăng ký kết hôn" hoặc "có nghĩa vụ đăng ký kết hôn"? Vì vậy, phải xác định rõ khái niệm: thế nào là "quan hệ vợ chồng" và thế nào là "chung sống với nhau nh vợ chồng"? Thoạt nghe có vẻ đơn giản; song, đi vào tìm hiểu thì thấy có rất nhiều vấn đề cần phải bàn nh: quan hệ vợ chồng khác quan hệ nam nữ khác ở chỗ nào? Giống ở chỗ nào? Các điều kiện, yếu tố "cần" và "đủ" bao gồm những gì? Trong quá trình xét xử, Tòa án tối cao cũng có hướng dẫn giải quyết các việc về hôn nhân thực tế. Nhưng khái niệm hôn nhân thực tế lại cha cụ thể, cha rõ.

Ở cơ sở, nói chung cán bộ hộ tịch chỉ dựa vào lời khai tự giác của họ và báo cáo của trưởng thôn để nhận biết mức độ quan hệ nh vợ chồng của họ rồi đa (hoặc không đa) vào các dạng hôn nhân thực tế, làm các thủ tục cho đăng ký kết hôn.



## Giải pháp

Theo chúng tôi, muốn giải quyết triệt để thực trạng các trường hợp hôn nhân thực tế, trước hết phải làm rõ các khái niệm: "quan hệ vợ chồng" và "chung sống với nhau nh vợ chồng" đồng thời bổ sung thêm vào Điều 8 của Luật hôn nhân và gia đình năm 2000 giải thích từ ngữ đối với các cụm từ trên. Từ đó, có căn cứ để khẳng định chính xác các quan hệ nam nữ nằm trong chế độ hôn nhân. Mặt khác, Chính phủ cũng cần có những quy định hướng dẫn bổ sung để giải quyết những trường hợp hôn nhân thực tế biệt lệ...

Hai là, để nâng cao nhận thức của nhân dân về luật nói chung và về Luật hôn nhân và gia đình nói riêng, đi đôi với việc đầu t kinh phí phát triển kinh tế, xây dựng cơ sở hạ tầng, trang bị các phương tiện nghe, nhìn thì Chính phủ và các cấp, các ngành cần phải dành một khoản kinh phí nhất định cho công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật; đẩy mạnh công tác trợ giúp pháp lý về hôn nhân và gia đình đối với vùng sâu, vùng xa, nhất là nơi có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống; có nhiều hình thức tuyên truyền pháp luật hôn nhân và gia đình sinh động, dễ hiểu, bằng cả tiếng dân tộc.

Ba là, phải đa bộ môn giáo dục pháp luật thành bộ môn chính khoá trong các trường phổ thông, trường dạy nghề, trường cao đẳng, đại học... Bởi những người trong độ tuổi đi học chiếm tỷ lệ lớn về dân số cả nước. Họ lại là chủ nhân tương lai của đất nước. Điều 12 của Hiến pháp ghi "Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế XHCN". Nếu những người chủ tương lai của đất nước lại không có kiến thức pháp luật, không nắm và hiểu đọc pháp luật của Nhà nước mình thì trong tương lai họ sẽ cai quản xã hội, đa đất nước ta, dân tộc ta đến bờ bến nào?

Bốn là, đi đôi với việc kiểm tra, xử lý đối với những trường hợp vi phạm các quy định về chế độ hôn nhân thì Nhà nước cũng nên có quy định về việc chính quyền và đoàn thể giúp đỡ tổ chức kết hôn, tặng quà lu niệm cho nam nữ trong ngày cưới nhằm khuyến khích động viên và gia đình chấp hành nghiêm các quy định về chế độ hôn nhân. Mặt khác, để tạo điều kiện cho những nơi vùng sâu, vùng xa, nơi có đồng bào dân tộc ít người sinh sống, nam nữ thuận tiện trong việc đăng ký kết hôn, chính quyền cơ sở nên bố trí các điểm đăng ký kết hôn lu động và có lịch thời gian cụ thể.

Năm là, trong khi thực hiện cải cách t pháp, nâng cao chất lượng của các cơ quan t pháp, cán bộ làm công tác t pháp ở địa phương, Nhà nước cần nâng cao phụ cấp đãi ngộ cho trông thôn, bản, xóm, khu phố v.v... (gọi là trông thôn), gắn trách nhiệm thêm cho trông thôn việc ghi chép, theo dõi sự biến động, thay đổi về hộ tịch (khai sinh, khai tử, kết hôn...) Bởi, trông thôn là người hơn ai hết có điều kiện gần gũi, nắm bắt đọc cụ thể về các việc này./.

*\* Chánh văn phòng - Sở T pháp Hà Tây*

# MỘT VÀI SUY NGHĨ VỀ CHỐNG THAM NHŨNG

PHAN CÔNG THỐNG\*

*Tóm tắt: Những nguyên nhân của tham nhũng và giải pháp chống tham nhũng được trình bày trong bài viết dưới đây có ý nghĩa nh là những trăn trở, hy vọng của một người dân gửi đến các cơ quan có thẩm quyền trong việc tìm kiếm giải pháp đẩy lùi nạn tham nhũng.*

Không chỉ riêng ở Việt Nam mà hầu hết ở các nớc trên thế giới đều xem tham nhũng là một trong những quốc nạn. Thời gian qua, Việt Nam ta đã thực hiện nhiều biện pháp tích cực nhằm mục đích đẩy lùi vấn nạn này. Thế nhng, hiệu quả trên thực tế chúng ta đạt được cha cao, nạn tham nhũng vẫn có xu hướng gia tăng. Sở dĩ có tình trạng này là do chúng ta đang dừng lại ở những giải pháp tình thế, cha diệt được những cái gốc làm phát sinh nạn tham nhũng. Những nguyên nhân và giải pháp được trình bày dưới đây có ý nghĩa nh là những trăn trở, hy vọng của một người dân gửi đến các cơ quan có thẩm quyền trong việc tìm kiếm giải pháp đẩy lùi nạn tham nhũng.

## Nguyên nhân

**Một là**, do nhu cầu của tình thế trong quá trình xây dựng và củng cố nền hành chính, Nhà nớc ta đã dựa trên khung nhân sự là những cán bộ giàu nhiệt tình cách mạng, có nhiều thành tích, kinh nghiệm trong chiến đấu để chuyển hoá thành những công chức hành chính, không qua đào tạo một cách có hệ thống và chính quy. Bộ phận công chức này có một số điểm hạn chế nhất định về chuyên môn, bị nhiều lỗ hổng kiến thức về quản lý và pháp luật. Đặc biệt, họ còn thiếu tác phong của một "con người hành chính". Vì vậy, khi điều hành những công việc Nhà nớc, họ thông giải quyết việc công nặng tính gia trưởng, mệnh lệnh cá nhân, nghiêng về lợi ích- tình cảm trước mắt, có tâm lý cả nể... hơn là tuân thủ những nguyên tắc quản lý nhà nớc và lợi ích lâu dài. Mặt khác, trong quá trình đề bạt, bổ nhiệm cán bộ, chúng ta thông quan tâm nhiều đến yếu tố lý lịch mà cha chú ý đúng mức đến năng lực thực tế của cá nhân được đề bạt- bổ nhiệm đó. Đây là nguyên nhân khách quan, có nguồn gốc lịch sử, tạo cơ sở vững chắc cho tham nhũng tồn tại và là rào cản làm giảm tác dụng của nhiều biện pháp chống tham nhũng trong thời gian qua.

**Hai là**, hệ thống văn bản pháp luật và chính sách của Nhà nớc ta trải qua nhiều thời kỳ có nhiều điểm khác nhau, còn thiếu đồng bộ, có nhiều quy định chồng chéo và mâu thuẫn với nhau. Hiện nay, vẫn còn tình trạng cùng điều chỉnh một quan hệ xã hội nhng lại có những quy định khác nhau hoặc có một quy định để điều chỉnh một vấn đề về quản lý nhà nớc nhng lại có nhiều cách hiểu và vận dụng khác nhau. Có thể nói, đây là hạn chế nội tại của hệ thống pháp luật của chúng ta, là một trong những nguyên nhân hình thành tâm lý nghi ngờ tính khách quan và công minh của pháp luật từ phía người dân và là "kẽ hở" để tham nhũng có điều kiện tồn tại và phát triển.

**Ba là**, thủ tục hành chính của chúng ta mặc dù đã có những bước đột phá quan trọng nhng nếu đánh giá khách quan thì vẫn còn nhiều vấn đề căn cơ giải quyết được. Nếu một khi thủ tục hành chính còn rườm rà, còn thiếu thông thoáng thì lúc đó tham nhũng vẫn có cơ hội để tồn tại và phát triển.

**Bốn là**, trong một thời gian dài chúng ta mặc nhiên thừa nhận cơ chế "làm thử", "làm thí điểm", "sai đâu sửa đó" để rút kinh nghiệm. Điều này đa đến hệ quả là một bộ phận không nhỏ cán bộ công chức của chúng ta có tâm lý giải quyết công việc thiếu những giải pháp triệt để, không có quyết tâm thực hiện mô hình, giải pháp đề ra trước đó một cách toàn diện, đến cùng. Hậu quả là sau nhiều năm được đầu tư nghiên cứu, triển khai thực hiện nhiều mô hình, giải pháp quản lý nhà nớc, chúng ta lại th-

ờng quay về với điểm xuất phát ban đầu. Đây thực sự là một sự lãng phí rất lớn và là một trong những thuận lợi để tham nhũng có điều kiện để tồn tại.

**Năm là**, công tác tuyên truyền và phổ biến pháp luật của chúng ta trong thời gian qua tuy đã đạt được những kết quả khả quan nhưng chúng ta vẫn còn không ít tồn tại cần khắc phục nh: làm hình thức, thiếu đồng bộ và chưa sâu rộng, chưa chú ý đúng mức đến trình độ, nhu cầu thực tế của các đối tượng cần tuyên truyền... Một khi người dân hiểu biết không đầy đủ hoặc không nắm vững về pháp luật thì khi ấy tham nhũng có chỗ để tồn tại và phát triển. Lúc này, vai trò là người kiểm tra, giám sát của nhân dân bị lu mờ.

**Sáu là**, tâm lý chung của người dân khi có việc liên quan đến pháp luật, dù chưa biết đúng sai thế nào nhưng họ thường hay nghĩ đến việc "chạy" hoặc "nhờ vả". Bên cạnh đó, người dân có thói quen hay "bôi trơn" cho những cán bộ công chức khi họ cần việc mà ít có người nhận thức rằng: đó chính là trách nhiệm và nghĩa vụ của công chức trong công tác phục vụ nhân dân. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng khiến công tác chống tham nhũng trong thời gian qua gặp phải những khó khăn nhất định.

## **Giải pháp**

Từ những nguyên nhân đã trình bày trên, tôi xin nêu ra một số giải pháp chống tham nhũng sau đây:

1. Cần thiết phải thay thế những cán bộ, công chức kém năng lực chuyên môn, không có khả năng thích ứng với yêu cầu nhiệm vụ, chuyên môn trong tình hình mới. Nhanh chóng tuyển dụng và có kế hoạch đào tạo những con người hành chính một cách có hệ thống, chính quy, được trang bị những kiến thức về kỹ năng nghiệp vụ, pháp luật, cung cách phục vụ nhân dân... thông qua thi tuyển công chức một cách khách quan, dân chủ và công bằng. Việc đào tạo phải đi liền với thực hành nhiều trong thực tế, tránh học lý thuyết suông và máy móc.
2. Trong công tác quy hoạch- đề bạt cán bộ công chức, chúng ta cần chú ý hơn nữa đến phẩm chất đạo đức và năng lực thực tế làm việc của cá nhân con người, tránh quan trọng hoá quá mức yếu tố lý lịch mà lãng phí nhiều nhân tài. Bởi, con người có nhiều sự lựa chọn nhưng không thể lựa chọn cho mình nên sinh ra trong một gia đình nào đó. Cần nhận thức rằng, để thực hiện thành công mục tiêu phát triển đất nước và chống tham nhũng có hiệu quả thì bằng mọi cách chúng ta phải phát huy cho được sức mạnh của mọi người dân. Vì kẻ thù nguy hiểm và đáng sợ nhất hiện nay không phải là các thế lực ngoại bang và lực lượng quan chức nguy quyền cũ nữa mà là "bệnh cá nhân chủ nghĩa" trong chính con người chúng ta.
3. Từng bước tập hợp hoá, tiến hành sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật, tiến tới pháp điển hoá, ban hành các văn bản chung, thống nhất để điều chỉnh các quan hệ của đời sống xã hội. Công tác lập pháp của chúng ta phải có những bước đột phá quan trọng: pháp luật phải sát, phù hợp với thực tế đời sống và có khả năng tiên liệu được nhiều tình huống thực tế và các quan hệ xã hội sẽ phát sinh trong tương lai. Để thực hiện được điều này thì Quốc hội chúng ta phải là một cơ quan lập pháp chuyên nghiệp.
4. Lập ra các bảng mô tả chi tiết các yêu cầu công việc phải làm, công khai hơn nữa các trình tự, thủ tục giải quyết công việc ở các cơ quan công quyền. Khi nghiên cứu, làm thí điểm một giải pháp, một mô hình quản lý nào đó, chúng ta phải có sự phải biện, tính toán, cân nhắc kỹ lưỡng trước khi lựa chọn. Một khi chúng ta đã thống nhất thì phải quyết tâm làm đến cùng theo đúng tiến độ và kế hoạch dự tính. Sau đó, tổng kết, rút kinh nghiệm và cho kết luận cuối cùng.
5. Nhanh chóng cải cách chế độ tiền lương theo hướng nâng cao dân thu nhập cho cán bộ, công chức. Việc cải cách chế độ tiền lương, ngoài việc tiền tệ hoá, đa một số chi phí vào lương hiện nay, chúng ta cần tính thêm đến các khoản nh: phong tiện đi lại, tiền học hành của con cái, các yếu tố sinh hoạt- giao tiếp xã hội, điều kiện lao động, học tập nâng cao trình độ chuyên môn... Tiền lương cao thì các

cơ quan Nhà nước, cơ quan Đảng, đoàn thể không phải lo rằng không có cán bộ giỏi và khi ấy tham nhũng sẽ từng bước đẩy lùi. Mặt khác, chúng ta cũng cần xây dựng chế độ đồng lương, chế độ khen thưởng xứng đáng bằng vật chất đối với những cán bộ công chức trong sạch, tận tâm, tận lực phục vụ nhân dân, có nhiều thành tích trong công tác.

6. Thực hiện sâu rộng hơn nữa công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật. Cần chú trọng đến nhu cầu và trình độ của các đối tượng cần tuyên truyền cũng như tính hiệu quả của công tác này. Kết quả và tác dụng cuối cùng của công tác tuyên truyền là làm cho người dân hiểu rõ và tuân thủ theo những quy định của pháp luật trong thực tế. Vì vậy, bằng mọi cách, công tác này phải từng bước tạo cho người dân có tâm lý và thói quen sống- làm việc theo những quy định của pháp luật và các nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước./.

*\* Công ty Hoàng Long, Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai*

# NHÓM ÁP LỰC - NHÂN TỐ QUAN TRỌNG TRONG ĐỜI SỐNG CHÍNH TRỊ CÁC NƯỚC T BẢN

TS ĐẶNG ĐÌNH TÂN\*

ĐẶNG MINH TUẤN\* \*

*Tóm tắt: "Nhóm áp lực" là khái niệm còn ít được biết đến ở Việt Nam. Trong bài viết, các tác giả góp phần tìm hiểu về nhóm áp lực, vai trò của nó trong đời sống chính trị các nước t bản, các phương thức hoạt động, sự kiểm soát của Nhà nước đối với các nhóm áp lực.*

Một đặc trưng nổi bật trong đời sống chính trị các nước t bản là cơ chế kiểm chế, đối trọng quyền lực. Cơ chế này không chỉ thể hiện trong cơ cấu tổ chức, thể chế hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, mà còn thể hiện với tất cả các nhân tố cấu thành của hệ thống chính trị, đặc biệt là đối trọng giữa đảng chính trị đối lập với đảng chính trị cầm quyền và giữa các nhóm áp lực với các cơ quan quyền lực công.

Nhóm áp lực là một bộ phận quan trọng trong các nhân tố cấu thành hệ thống chính trị các nước t bản, đóng vai trò kiểm chế, đối trọng với các cơ quan quyền lực nhà nước trong việc hoạch định các chính sách công, nhằm đạt tới những mục tiêu lợi ích nhất định. Trong bài viết này, chúng tôi muốn góp phần tìm hiểu vai trò của chúng trong đời sống chính trị các nước t bản.

## **1. Nhóm áp lực - Nguyên nhân hình thành, tồn tại và vai trò của nó trong đời sống chính trị các nước t bản**

### *Khái niệm*

Còn có nhiều quan điểm khác nhau, cha thống nhất về nội dung phạm trù "*nhóm áp lực*"<sup>1</sup>. Tuy nhiên, từ những tiêu chí cơ bản, vẫn có thể nhận diện những tổ chức nào là những nhóm áp lực.

Theo chúng tôi, *nhóm áp lực là những tổ chức mà hoạt động của chúng là những nỗ lực (thường xuyên, liên tục) hướng tới các mục tiêu chính trị gây ảnh hưởng, tìm cách đòi hỏi lợi ích của mình đối với chính quyền*. Nhóm áp lực có điểm tương đồng với các đảng chính trị ở chỗ: chúng đều tác động đến chính quyền trong quá trình hoạch định chính sách, nhng nhóm áp lực lại có điểm khác biệt rất căn bản với các đảng chính trị ở chỗ: nó không có mục tiêu hướng tới giành quyền lực (nh: Quyền kiểm soát chính phủ), cũng không có mục tiêu đưa ra danh sách các ứng cử viên trong các cuộc tranh cử vào các cơ quan quyền lực công. Nhóm áp lực cũng khác căn bản với các tổ chức xã hội-nghề nghiệp ở chỗ hoạt động của các tổ chức xã hội-nghề nghiệp không nhằm vào các mục tiêu chính trị, hay nói cách khác, hoạt động của các tổ chức xã hội-nghề nghiệp là những hoạt động phi chính trị, không có liên quan tới chính phủ (nh các câu lạc bộ thể thao, các hội phụ huynh học sinh, các tổ chức từ thiện...). *Sự phân biệt giữa các nhóm áp lực và các nhóm khác chính là xuất phát từ cường độ của sự tác động qua lại giữa nó với những thể chế nhà nước*. Điều đó còn cho thấy rằng, một nhóm ít có liên hệ đến chính trị có thể trở thành một nhóm áp lực khi nó tự huy động được những lợi thế để ảnh hưởng đến chính quyền. Về phần mình, một nhóm áp lực cũng có thể trở thành một đảng khi nó không chỉ giới hạn hoạt động của mình ở việc ảnh hưởng đến chính quyền mà còn mở rộng ra việc giành chính quyền và điều hành nó.

### *Nguyên nhân ra đời*

Sự hình thành các nhóm là hiện tượng chung, mang tính tự nhiên của tất cả các xã hội. *"Từ nhóm gia đình ít nhiều mở rộng thành bộ lạc hay nhóm sắc tộc, từ nhóm không thành hình đến tổ chức có cấu trúc mạnh mẽ, tính đa dạng và khác nhau của các phương thức tập hợp và tác động qua lại của cá nhân là rất nhiều"*<sup>2</sup>. Đặc biệt, trong các nước đang phát triển, do khoa học công nghệ và phân công lao động ở trình độ cao, theo hướng chuyên môn hoá ngày càng sâu, nhiều nhóm lợi ích hình thành trong xã hội. Trong khi đó, vai trò của nhà nước trong đời sống xã hội cũng ngày càng lớn; nhà nước can thiệp tích cực vào tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội thông qua các chính sách công. Do nhà nước sản đại diện cho lợi ích của thiểu số, và do sự can thiệp tích cực của nhà nước là nhân tố kích thích phát triển ở mặt này nhưng đồng thời lại kìm hãm sự phát triển trên các mặt khác nên dẫn đến hình thành các nhóm áp lực khác nhau nhằm gây sự ảnh hưởng đối với nhà nước để tạo điều kiện có lợi cho mình.

Trong các nền chính trị dân chủ sản, sự tồn tại và hoạt động của *các nhóm áp lực trong khuôn khổ luật pháp coi như một hình thức thể hiện của nền dân chủ*. Các thiết chế, thể chế nhà nước tạo cơ hội cho các nhóm áp lực gây ảnh hưởng tới các cơ quan quyền lực công trong quá trình hoạch định chính sách có liên quan đến lợi ích của các nhóm. Ở Mỹ, *các nhóm áp lực được coi là một yếu tố cơ bản của nền dân chủ đa nguyên*. Ở các nước Châu Âu thì khác, dù có những lúc bị phê phán kịch liệt, dù sự tồn tại của các nhóm đã chuyển đổi từ quan điểm tập đoàn xã hội sang chủ nghĩa tập đoàn mới, các nhóm áp lực không biểu hiện nhiều ở khía cạnh chủ nghĩa đa nguyên, mà nó chỉ là *"những bánh xe của nhà nước"*, tức nó là *"sự đại diện những lợi ích có tổ chức" bổ sung cho sự đại diện chính trị truyền thống dựa trên phổ thông đầu phiếu (sự đại diện của Nghị viện)*<sup>3</sup>. Do vậy, ngày nay các nhóm áp lực cũng vẫn là phổ biến ở các nước Châu Âu.

Tất cả các tổ chức trong hệ thống quyền lực công, từ các cơ quan lập pháp, hành pháp đến tư pháp, từ các cơ quan nhà nước trung ương đến các cơ quan nhà nước địa phương và các quan chức có vai trò đặc biệt quan trọng liên quan tới việc quyết định các chính sách công, cũng phải dựa vào các nhóm lợi ích nào đó mới có thể đạt mục tiêu giành quyền lực. Chẳng hạn, việc tranh cử vào nghị viện hay các hội đồng dân biểu địa phương. Điều đó càng tạo nhiều cơ hội để các nhóm áp lực tiếp cận gây áp lực nhằm đạt các mục tiêu lợi ích của nhóm.

### ***Vai trò của các nhóm áp lực trong đời sống chính trị các nước đang phát triển***

- Là bộ phận của các tổ chức chính trị, là lực lượng bổ sung cho hệ thống các đảng chính trị trong vai trò kiểm chế, đối trọng với chính phủ, các nhóm áp lực không cho phép chính phủ hoàn toàn tự do trong hoạch định các chính sách. Do đó, nó là một trong những cầu nối, là kênh liên lạc giữa các nhóm công chúng mà nó đại diện với chính quyền. Với vai trò đó, nhóm áp lực là bộ phận của bộ máy quyền lực: Đảng chính trị, các quan chức và nhóm áp lực mà thông thường được gọi là *Tam giác quyền lực*. Chính vì thế, *Tam giác quyền lực này có vai trò như một Nhà nước, một "Nhà nước trong Nhà nước"*<sup>4</sup>, chúng liên kết với nhau để chi phối mọi mặt của đời sống xã hội.

- Các nhóm áp lực là những tổ chức chính trị đại diện cho lợi ích của các nhóm công chúng khác nhau, trong quan hệ gây áp lực với các cơ quan quyền lực công, thông qua việc đưa ra các kiến nghị, các đề xuất trước khi các cơ quan này đi đến quyết định chính thức, nên chúng đóng một vai trò rất tích cực trong việc hoạch định các chính sách công. Những nhóm áp lực càng có thế lực kinh tế lớn thì ảnh hưởng của nó cũng càng lớn.

- Bên cạnh những mặt tích cực, sự hiện diện của các nhóm áp lực cũng chứa đựng những mặt trái trong đời sống chính trị. Đó là tính cục bộ, địa phương. Do dựa trên nền kinh tế thị trường phát triển cao, do nền kinh tế đa sở hữu nhưng sở hữu tư nhân, tư bản là nền tảng của chế độ chính trị- xã hội tư bản, và do hình thành quá nhiều các nhóm lợi ích riêng mà các nhóm mục tiêu có lợi ích đan xen chằng chịt, thậm chí mâu thuẫn với nhau, bất chấp những lợi ích công cộng. Do đó, nó có thể gây ra những thiệt hại, hay cản trở chính phủ trong quá trình thực hiện các lợi ích công cộng. Mặt khác, nó còn là môi trường cho tham nhũng, hối lộ sau hậu trường chính trị. Trong những trường hợp nào đó,

hoạt động của nhóm áp lực có thể bị đẩy tới việc sử dụng bạo lực, dẫn tới rối loạn chính trị, cản trở sự phát triển bình thường của xã hội.

### ***Phân loại các nhóm áp lực***

**a) Cách phân loại thứ nhất**, căn cứ vào tính chất tổ chức của các nhóm áp lực, có thể phân thành các nhóm áp lực sau:

- *Các nhóm áp lực có tính thể chế*. Đây là những nhóm áp lực hoặc thuộc các tổ chức của chính các cơ quan hành chính nhà nước, hoặc của các quan chức nhà nước (các tổ chức cung cấp dịch vụ công, đồng thời nhận các dịch vụ công), có ảnh hưởng chính trị rất mạnh tới chính sách nhà nước. Chẳng hạn: Hội các thị trưởng thành phố lớn ở Pháp, Hội của những quan chức thủ đô ở Anh, Hội các thành phố ở Đức, Hội các vùng ở Italia...

- *Các nhóm hợp tác*. Đây là những nhóm cùng chung sức để gây áp lực với nhà nước thực hiện các mục tiêu lợi ích chung, phân tán trong cả cộng đồng, chẳng hạn như đòi giải quyết các vấn đề về việc làm, lợi ích người tiêu dùng, bảo vệ môi trường, chống vũ khí hạt nhân...

**b) Cách phân loại thứ hai**, dựa vào các chủ thể là thành viên của các nhóm, có nhiều nhóm áp lực khác nhau bao gồm:

- *Những tổ chức của giới chủ*, là những tổ chức áp lực đại diện cho nhiều nhà sản xuất- thương mại lớn, có áp lực rất mạnh tới nhà nước do nó nắm một phần lớn của cải của xã hội. Thí dụ, ở Đức có Hiệp hội những người thuê công nhân, Liên đoàn các phòng thương mại, Liên đoàn kỹ nghệ...

- *Các tổ chức công đoàn*, là các tổ chức gây áp lực không chỉ với chính phủ, mà còn gây áp lực với giới chủ và với nhau.

Theo cách phân loại này còn có thể kể tên nhiều loại nhóm áp lực khác: các nhóm áp lực của phụ nữ, các nhóm áp lực đại diện cho giới luật gia, các nhóm chủ trang trại...

**c) Cách phân loại thứ ba**, căn cứ vào mục tiêu của các nhóm áp lực, có thể phân các nhóm áp lực thành hai loại cơ bản: Các nhóm lợi ích và các nhóm khuyếch trương<sup>5</sup>.

- *Các nhóm lợi ích* là các nhóm áp lực mà mục tiêu của nó quan tâm trước hết đến lợi ích của chính các thành viên trong nhóm. Với đặc trưng đó, các nhóm lợi ích về kinh tế có thể lực rất lớn và có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc gây ảnh hưởng tới các cơ quan quyền lực nhà nước. Trong các nước tư bản, các nhóm lợi ích tồn tại phổ biến dưới hình thức các Hiệp hội trong tất cả các lĩnh vực sản xuất công nghiệp, nông nghiệp, thương mại, lao động, y tế, giới luật sư, người về hưu. Nhiều nhóm lợi ích có quy mô rất lớn với hàng nghìn, thậm chí hàng triệu thành viên. Thí dụ ở Mỹ có: Hiệp hội các nhà chế tạo Quốc gia (NAM), có tới 13.500 thành viên tham gia, sản xuất 3/4 sản lượng công nghiệp quốc gia; Phòng thương mại Mỹ là nhóm phát ngôn đại diện cho 18.000 nhà kinh doanh, trong đó có nhiều thành viên là những tập đoàn thương mại lớn nhất. Ngoài ra còn có Liên đoàn lao động Mỹ, các hiệp hội y tế, nông trại, luật sư...

- *Các nhóm khuyếch trương* là các nhóm áp lực mà trong mục tiêu của nó là hướng tới các mục tiêu lợi ích chính trị của cả cộng đồng xã hội hơn là lợi ích chính trị của chính các thành viên tham gia của nhóm. Chẳng hạn, các mục tiêu chính trị chủ yếu của các nhóm áp lực này là: Cải cách hệ thống quản lý nhà nước, cải cách thể chế bầu cử, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng, bảo vệ sức khỏe, bảo vệ các quyền trẻ em... Hình thức tổ chức của các nhóm áp lực này là các Liên đoàn, Liên minh, các Tập đoàn, các Hiệp hội. Mỗi tổ chức ấy cũng có rất nhiều thành viên tham gia.

## **2. Phong pháp hoạt động của các nhóm áp lực**

Đóng vai trò kiểm chế, đối trọng với các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các mục tiêu lợi ích của nó, các nhóm áp lực có thể thực hiện thông qua nhiều phương pháp khác nhau. Việc áp dụng phương pháp hành động nào là tùy thuộc vào rất nhiều yếu tố, nh: Mục đích của nhóm áp lực đang theo đuổi; địa vị của nhóm do quy mô của nhóm quyết định; khả năng tài chính, năng lực của các nhà lãnh đạo nhóm áp lực cũng nh mối quan hệ của nó với chính quyền trong các nhà nước khác nhau quyết định.

Có thể kể ra các phương pháp hành động gây áp lực chủ yếu sau đây:

### ***Tiếp cận với chính quyền***

Đây là hình thức hoạt động cơ bản nhất của các nhóm áp lực. Một trong những cách thức tiếp cận chủ yếu và quan trọng nhất là thông qua "*vận động hành lang*". Vận động hành lang là biện pháp gây áp lực thông qua đồng đảo các nhà vận động chuyên nghiệp và nghiệp d trong các tổ chức của chính phủ và tổ chức t nhân để đưa ra các kiến nghị với chính phủ. Những biện pháp này được nhà nước cho phép. Tổ chức vận động hành lang tập trung vào các mục tiêu cầu nối chuyển đến các cơ quan quyền lực (hay quan chức) nào đó những kiến nghị, những thông tin có sức thuyết phục của nhóm áp lực và vận động, thuyết phục chính phủ thực hiện; gây ảnh hưởng để thay đổi, sửa đổi chính sách; nắm bắt thông tin; cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách.

Vận động hành lang không chỉ là biện pháp riêng của các nhóm áp lực, mà còn là biện pháp quan trọng của các tổ chức nước ngoài, của các cơ quan hành pháp trong quan hệ với nghị viện, của các cơ quan quyền lực địa phương trong quan hệ với các cơ quan quyền lực trung ương. Những tổ chức, cơ quan đó thông cử đại diện thông xuyên nằm cạnh các trung tâm quyền lực để theo dõi việc thực hiện các lợi ích của họ. Việc hướng tới các mục tiêu lợi ích thông qua vận động hành lang tùy thuộc rất lớn vào khả năng của các tổ chức và nhà vận động hành lang, trớc hết là mức độ am hiểu từng tận cơ chế vận hành của hệ thống chính trị, đặc biệt đối với cơ chế xây dựng các quyết sách trong các cơ quan quyền lực nhà nước, và thứ hai là khả năng thực hiện các mối liên hệ của các nhà vận động hành lang với các nhà hoạch định chính sách. Nh thế, những nhà vận động hành lang có năng lực nhất thường là những quan chức làm việc lâu năm trong các tổ chức công quyền, có nhiều kiến thức, có kinh nghiệm. Cũng vì yếu tố này, có nước, nh Mỹ quy định: chỉ có những quan chức thôi làm việc ở nhiệm sở của nhà nước mới được thực hiện các việc vận động hành lang.

Nói chung, sự tiếp cận của các nhóm lợi ích là dễ dàng nếu những nhóm lợi ích này là những nhóm có tính thể chế, những nhóm có thế lực. Những nhóm nhỏ bị gạt ra ngoài lề sẽ gặp khó khăn, chỉ còn cách hoặc là phục tùng những đòi hỏi của chính quyền, hoặc là thực hiện những phương pháp bị lên án (nh phá công sở, biểu tình...). Sự tiếp cận này còn phụ thuộc vào các chính quyền khác nhau cũng nh những đòi hỏi của các nhóm lợi ích.

### ***Sử dụng tài chính để gây ảnh hưởng đến chính quyền***

Đây là một trong những phương pháp hành động rất quan trọng hiện nay của các nhóm áp lực. Nổi lên trong các hành động đó là việc sử dụng tài chính để vận động tranh cử. Bởi vì, họ đều hiểu rất rõ rằng, nếu trong các cơ quan dân cử có những người đồng chí hớng với họ, có cùng chung định hớng lợi ích với họ thì sẽ rất có lợi trong việc thực hiện các mục tiêu lợi ích của nhóm. Chính vì thế, mặc dù các nhóm áp lực không giới thiệu người ra tranh cử, nhng họ lại rất quan tâm đến việc khuyếch trương thanh thế, uy tín của các nhà chính trị thân thiện, góp phần đánh bại các nhà chính trị có t tổng đối lập về lợi ích trong tranh cử để thực hiện các lợi ích của nhóm. Trong một số nước t bản, ngoài số tiền được cấp từ ngân sách, số tiền ủng hộ (tài trợ) của các nhóm áp lực cho các ứng cử viên thân thiện tranh cử vào các cơ quan quyền lực dân cử nhiều khi là rất lớn và thông được thực hiện thông qua một số tổ chức chính trị đảm nhiệm, nh các Ủy ban hành động chính trị (PAC). Năm 1991, ở Mỹ có tới 4.094 PAC đảm trách việc quyên góp ủng hộ tài chính cho các ứng cử viên và năm 1990, các PAC đã chi 149,7 triệu USD cho các ứng cử viên trong cuộc tranh đua vào Quốc hội và Nhà trắng, trong khi đó, năm 1980 chỉ tốn có 55,2 triệu USD<sup>6</sup>. Số tiền đó được sử dụng cho việc tuyên



truyền, vận động, và kể cả việc "*mua bán cử tri*". Để hạn chế sự tác động, tác quái của đồng tiền từ các nhóm áp lực trong vận động tranh cử, một số nước phải đưa ra luật giới hạn các đóng góp trực tiếp từ các nhóm áp lực.

Những biện pháp tài trợ vận động tranh cử hỗ trợ rất hữu hiệu, tạo áp lực mạnh, góp phần cho thực hiện mục tiêu tranh cử cũng như các mục tiêu ảnh hưởng khác. Tuy nhiên, đây cũng là nguồn gốc của nhiều tiêu cực. Nhiều nhóm áp lực lợi dụng đồng tiền để lung lạc, hối lộ các cơ quan trung ương và những nhân vật nổi tiếng. Thông qua tài trợ vận động tranh cử, các cơ quan quyền lực công, từ lập pháp đến hành pháp và thậm chí cả tư pháp trở thành miếng đất bị nhiều nhóm áp lực, nhóm lợi ích kiểm soát, chi phối.

### ***Sử dụng công cụ toà án***

Nói chung, các nhóm áp lực thông qua nhiều hình thức để gây ảnh hưởng đến toàn bộ thể chế nhà nước, từ lập pháp, hành pháp cho đến tư pháp. Trong các lĩnh vực đó, nhiều nước ngày nay (như Mỹ) rất quan tâm đến toà án và coi đó như là một công cụ để gây áp lực. Toà án không có khả năng quyết định hủy bỏ hay sửa đổi chính sách, cũng như không có khả năng loại trừ một lực lượng chính trị nào đó ra khỏi cơ quan lập pháp hay hành pháp, nhưng kết luận của toà án lại có ảnh hưởng nhất định đến chính sách, đến một quyết định nào đó của nhà nước. Chẳng hạn, nếu Toà án Hiến pháp phán quyết một quyết định nào đó của cơ quan nhà nước là không hợp hiến, không hợp pháp thì cơ quan ban hành văn bản đó không thể không xem xét lại, điều chỉnh hoặc sửa đổi lại cho phù hợp. Điều này cũng bắt nguồn từ một lý do, đó là mỗi cơ quan quyền lực, mỗi cá nhân trong bộ máy quyền lực, một mặt muốn đưa ra những cải cách, nhưng mặt khác lại không muốn vì những cải cách ấy mà lại bị chỉ trích hoặc mất quyền, và do đó, tốt nhất là đưa ra một quyết định có tính dung hòa các lợi ích, tức là xu hướng muốn duy trì hiện trạng. Trong điều kiện kinh tế thị trường phát triển với vô vàn các quan hệ lợi ích kinh tế đa dạng chồng chéo, rất dễ bị thôn tính, thì vai trò của toà án trong việc bảo vệ lợi ích cho đồng sự là rất cần thiết. Vì vậy ở Mỹ, các nhóm áp lực đều coi sử dụng toà án là một chiến lược để hướng tới đạt các lợi ích kinh tế, và họ thấy cần thiết phải có người đại diện cho lợi ích của họ tại phiên toà.

### ***Các biện pháp gây áp lực khác***

Bên cạnh những biện pháp quan trọng để gây áp lực trên đây, các nhóm áp lực còn sử dụng các biện pháp khác nếu thấy cần thiết, như:

- + Trưng cầu ý dân;
- + Tiến hành các cuộc biểu tình, khiếu kiện theo khuôn khổ pháp luật cho phép;
- + Gây áp lực thông qua việc nắm bắt thông tin, sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng;
- + Liên kết, hợp tác với một hay một số đảng chính trị, đây là một biện pháp rất được quan tâm.
- + Nếu cần, có thể sử dụng bạo lực, gây rối loạn buộc các trung tâm quyền lực phải xuống thang đáp ứng yêu cầu của họ.

### ***Sự kiểm soát của nhà nước đối với các nhóm áp lực***

Mặc dù trong các nền chính trị tư sản có rất nhiều cơ hội cho việc tồn tại cũng như để các nhóm áp lực phát huy vai trò của nó, song, nhà nước cũng có nhiều biện pháp nhằm kiểm soát, ngăn cản, điều chỉnh hoặc làm giảm các áp lực của các nhóm này, thể hiện thông qua các biện pháp sau:

### ***Nhà nước ấn định các quy tắc xử sự cho các nhóm áp lực***

Để hạn chế những vụ lợi dụng và những tiêu cực khác trong hoạt động của các nhóm áp lực, các nước thông thường phải đưa ra những quy định cho các tổ chức này. Ở Cộng hòa Liên bang Đức, Đạo luật ngày 21/09/1972 quy định các nhóm lợi ích phải đăng ký với Chủ tịch Quốc hội liên bang nói rõ lý do xã hội, cơ cấu của mình, tên của những người lãnh đạo và đại diện. Đối lại, những đại diện của nhóm có thể đến Nghị viện, có những tiếp xúc cần thiết và được mời khi cần tham gia các cuộc nói chuyện của các Ủy ban của Quốc hội. Ở Mỹ, sau những vụ bê bối trong những cuộc "vận động hành lang", năm 1935, Quốc hội đã thông qua đạo luật sử dụng tài sản công cộng quy định buộc những "ngời vận động hành lang" đại diện cho những công ty cổ phần phải đăng ký trước Quốc hội. Đến năm 1946, Đạo luật về việc tổ chức lập pháp ra đời, trong đó có Điều III quy định tổng quát về quy trình "vận động hành lang"<sup>7</sup>.

### ***Nhất thể hoá các nhóm lợi ích***

Ngoài việc kiểm soát gián tiếp thông qua những quy định đối với các nhóm áp lực, các nhà nước còn trực tiếp điều chỉnh hay làm giảm bớt áp lực của các nhóm bằng cách nhất thể hoá các quyết định và nhất thể hoá về tổ chức.

*Nhất thể hoá các quyết định* được hiểu là chính quyền khi quyết định một vấn đề nào đó đều hỏi ý kiến các nhóm áp lực để tạo nên một sự thống nhất giữa chính quyền và nhóm áp lực. Ví dụ ở Mỹ, trong các cuộc điều trần, các Ủy ban của nghị viện có thể lắng nghe những nhóm lợi ích bị một dự luật làm cho tổn hại. Ở Pháp, Đức, Italia, việc hỏi ý kiến thông qua các Ủy ban, cuộc tiếp xúc, hội nghị cũng diễn ra phổ biến. Ở Italia, rất nhiều các Ủy ban chuyên gia được lập ra để giúp đỡ cho các cơ quan hành chính trung ương và địa phương.

*Nhất thể hoá về tổ chức* thể hiện thông qua các hình thức sau: Những người đại diện cho các nhóm áp lực tham gia vào trong chính quyền. Tiếp theo là sự ra đời của các uỷ ban đại diện là các nhóm lợi ích, như Ủy ban kinh tế ở Italia và Pháp để góp ý cho Chính phủ về các vấn đề kinh tế. Sau này, các cơ quan nhân của các nhóm tự cho mình những đặc quyền công cộng như Công đoàn nông nghiệp ở Ý những năm 70 được quyền quản lý những cơ quan bảo trợ xã hội cho những người lao động thất nghiệp. Một trường hợp rất đặc biệt là giới thầy thuốc hay luật sư ở Pháp, Đức có nhiệm vụ bảo vệ sự tôn trọng những tiêu chuẩn về việc tuyển công nhân và điều kiện lao động<sup>8</sup>.

\* Viện khoa học chính trị, Học viện chính trị Quốc gia HCM

\*\* Khoa luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. PGS, TS Đỗ Lộc Diệp, Chủ biên, Hoa Kỳ - Tiến trình văn hoá chính trị. Chương VI. Hoạt động chính trị của các nhóm áp lực. NXB KHXH, Hà Nội 1999. Tr 427.
2. YVES MENY, Chính trị học so sánh - (Về các nền dân chủ Mỹ, Pháp, Anh, Italy). Chương III- Những nhóm lợi ích. NXB Montchrestien - 1991, Bản dịch tiếng Việt của Chương trình KH-CN: KX-05, 1995. Tr.35.
3. Sđd.
4. Tài liệu giảng dạy Chính trị học, bài Tổ chức hệ thống chính trị ở các nước đang phát triển chủ yếu ngày nay. Mục 4. Các tổ chức (các nhóm) lợi ích và sự hình thành Tam giác quyền lực. Viện khoa học chính trị, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. NXB CTQG, 1999, Tr 368-369.
5. PGS, TS Đỗ Lộc Diệp, Chủ biên, Hoa Kỳ - Tiến trình văn hoá chính trị. Chương VI. Hoạt động chính trị của các nhóm áp lực. NXB KHXH, Hà Nội 1999. Tr 427, 430.
6. PGS, TS Đỗ Lộc Diệp, Chủ biên, Hoa Kỳ - Tiến trình văn hoá chính trị. Chương VI. Hoạt động chính trị của các nhóm áp lực. NXB KHXH, Hà Nội 1999. Tr 435.

7. *YVES MENY, Chính trị học so sánh - (Về các nền dân chủ Mỹ, Pháp, Anh, Italy). Chương III- Những nhóm lợi ích. NXB Montchrestien - 1991, Bản dịch tiếng Việt của Chương trình KH-CN: KX-05, 1995. Tr.59-60.*
8. *YVES MENY, Chính trị học so sánh - (Về các nền dân chủ Mỹ, Pháp, Anh, Italy). Chương III- Những nhóm lợi ích. NXB Montchrestien - 1991, Bản dịch tiếng Việt của Chương trình KH-CN: KX-05, 1995. Tr.61.*

# ĐỔI MỚI - TỪ NHỮNG VIỆC CỤ THỂ

TRẦN NGỌC VÙNG

*LTS: Mỗi khoá Quốc hội có thêm những bước đổi mới. Những đổi mới này là sự kế tục thành quả và bài học từ những khoá trước. Theo đề nghị của một số bạn đọc, để giúp bạn đọc theo dõi quá trình đổi mới trong hoạt động của Quốc hội, Tạp chí NCLP xin giới thiệu một số bài viết của các vị đã từng công tác tại Quốc hội, đã phục vụ hoặc quan tâm tới hoạt động của Quốc hội về những bài học, những việc cụ thể có thể tuy nhỏ nhng giúp ôn cố tri tân, gợi lên những suy nghĩ tiếp tục đổi mới, để Quốc hội thực sự là cơ quan lập pháp, cơ quan đại diện cao nhất của đất nước. Mong bạn đọc tham gia và đóng góp thêm ý kiến.*

Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Quốc hội là một yêu cầu, một nội dung quan trọng được ghi trong Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX. Để thực hiện yêu cầu này, ngay từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới, Quốc hội khoá VIII, IX, X và hiện nay là Quốc hội khoá XI đang từng bước đổi mới về t duy, về phong cách làm việc, về cơ cấu tổ chức và hoạt động, từng bước khẳng định chức năng và nhiệm vụ của mình theo quy định của Hiến pháp.

Nhìn lại các khoá Quốc hội trước, trong quá trình đổi mới còn có nhiều câu chuyện, nhiều sự kiện mà nếu kể lại, có thể giúp chúng ta ý thức đầy đủ hơn về một quá trình đi lên, hóng tới hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Quốc hội và sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

## Chuyện đổi tiền

Đồng tiền là một trong số các biểu tượng của quốc gia, là phong tiện cực kỳ quan trọng của một nền kinh tế và của đời sống xã hội. Mọi sự thay đổi, trời sục của đồng tiền có thể làm ảnh hưởng lớn đến đời sống xã hội, thậm chí làm chao đảo cả an ninh quốc gia và chủ quyền dân tộc. Quốc hội là cơ quan quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước. Nhng, trong lịch sử, đã có những lần đổi tiền mà Quốc hội không được bàn, thậm chí lãnh đạo Quốc hội còn không được biết. Đó là lần đổi tiền năm 1985.

Vào khoảng cuối tháng 5/1985, d luận nhân dân bắt đầu xôn xao về một cuộc đổi tiền toàn diện. Cả nước, nhất là ở các trung tâm kinh tế, thương mại lớn nh Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh xuất hiện những sự hốt hoảng, thậm chí náo loạn nhỏ. Đêm trước ngày đổi tiền, tôi và một anh bạn học từ Mát-xcơ-va về nước đi lang thang dọc bờ Hồ Gươm và các phố Hàng Đào, Hàng Ngang. Cả Hà Nội nh đang họp một phiên chợ đêm khổng lồ. Giá hàng hoá tăng chóng mặt. Ngời có nhiều tiền thì vận chuyển suốt đêm để chia nhỏ cho ngời ít tiền, nhờ đổi hộ. Hàng hoá có giá trị lớn được mua ào ào. Một bát phở ở phố Hàng Khoai tăng giá gấp đôi. Anh bạn tôi lắc đầu, phán: "*Không bao giờ có chuyện kỳ lạ thế này tại thủ đô một nước xã hội chủ nghĩa. Chắc là đồn bậy*". Các sự đồn bậy này thành hiện thực vào sáng hôm sau, khi hàng đoàn xe ca, xe buýt chở sinh viên cùng các nhóm công tác triển khai công việc đổi tiền. Loa náo loạn. Và sự hốt hoảng ngày càng tăng khi ngời ta biết, một tờ tiền cũ chỉ đổi được một tờ tiền mới với mệnh giá nhỏ hơn mười lần. Lần đổi tiền này, cùng với chủ trương bù giá vào long trước đó, đã đánh gục cả một nền kinh tế vốn đang rơi vào khủng hoảng.

Sau này, chúng tôi mới được biết, chủ trương đổi tiền không được trình ra Quốc hội- cơ quan có quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Đồng chí Phạm Văn Uyển, nguyên Th ký của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Hữu Thọ (khoá VII) kể lại: "*Vào cuối giờ chiều, có điện thoại từ Phủ Thủ tướng yêu cầu mời Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Hữu*

*Thọ lên Phủ Chủ tịch dự một cuộc họp mật, khẩn cấp, nhng không cho biết nội dung cuộc họp. Vào họp mới đọc "báo cáo" rằng, ngày mai sẽ diễn ra cuộc đổi tiền trong toàn quốc. Chủ tịch Quốc hội sững sờ. Khi ra về, Chủ tịch nói với tôi: "Ai quyết định việc này? Hiến pháp và pháp luật ở đâu?".* Vẫn theo đồng chí Phạm Văn Uyển, Phó Chủ tịch nước Nguyễn Thị Định còn phê bình lái xe của mình là "*chỉ nghe tin dịch*" vì chú lái xe dám đoán là họp về đổi tiền. Một việc mà cả nước đã biết, đã nhón nháo cả tuần, các chú lái xe cho thủ trưởng còn biết, nhng các vị Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch nước lại không được biết!

Cho đến nay, những vấn đề liên quan đến quốc kế dân sinh, dù cha lớn nh chuyện đổi tiền, cũng đã được đưa ra bàn bạc thấu đáo tại Quốc hội trước khi quyết định, nh việc tăng giảm thuế suất, việc đầu tư xây dựng một nhà máy quan trọng hay một chương trình của Chính phủ... Có lẽ, sẽ không còn có những sự kiện nh chuyện đổi tiền trong đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước.

## **Chuyện cải cách chữ viết**

Cuộc cải cách giáo dục những năm đầu thập kỷ 80 đã cải cách luôn cả cách viết chữ truyền thống, thay đổi mẫu tự. Cũng nh đồng tiền quốc gia, chữ viết cũng là một biểu tượng quốc gia. Nó khẳng định ngôn ngữ quốc gia. Mọi sự thay đổi biểu tượng quốc gia được coi là những vấn đề quan trọng, chỉ có Quốc hội mới có thể quyết định. Nhng thực tế, cuộc cải cách giáo dục lúc đó chỉ có Bộ Giáo dục khởi xướng và thực hiện. Với mẫu chữ cải cách, chữ viết của học sinh trở nên khô cứng và xấu. Đồng chí Trờng Chinh, lúc đó là Chủ tịch Hội đồng Nhà nước đã có lần phát biểu không tán thành cách viết sửa đổi do Bộ Giáo dục đề ra. Nếu Bộ đề xuất cách viết giản tiện thì phải được Quốc hội thông qua mới được phổ biến, sử dụng.

Hai mươi năm qua, với rất nhiều nỗ lực, các nhà khoa học ngôn ngữ mới khôi phục lại được mẫu chữ viết truyền thống. Thậm chí, có người còn bị kỷ luật trong nỗ lực này. Việc đưa lại mẫu chữ viết truyền thống vào nhà trường từ năm học 2002-2003 là một sự kiện khôi phục lại cái đẹp, cái văn hoá. Điều đáng nói là, tuy cha đưa ra Quốc hội, nhng những nỗ lực to lớn của Ủy ban Văn hoá- giáo dục- thanh thiếu niên và nhi đồng của Quốc hội khoá X trong việc bảo vệ chữ viết truyền thống, đưa lại mẫu chữ này vào nhà trường, đã góp phần quan trọng vào cuộc "*cải cách lại cải cách*" chữ viết này.

## **"Xin lỗi Quốc hội"**

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII (1987-1992), một nội dung quan trọng được nêu ra là vấn đề phân định lại ranh giới hành chính các tỉnh, thành phố, gọi tắt là "*tách tỉnh*". Việc tách các tỉnh sau khi sát nhập trước đó là một việc rất phức tạp và được làm nhiều đợt. Có một đợt, khi Quốc hội họp, cha bàn, cha có nghị quyết thì đã có văn bản cho phép tách một số tỉnh. Văn bản này được triển khai ngay. Một số tỉnh đã có con dấu, có trụ sở, bầu nhân sự. Khi Quốc hội họp, nhiều đại biểu Quốc hội đã chất vấn gay gắt việc làm trái Hiến pháp này; đồng thời cho rằng, nếu Quốc hội kỳ này ra Nghị quyết phân định lại ranh giới hành chính các địa phương thì chỉ là hợp thức hoá cho một việc đã rồi, nh vậy lại tiếp tục làm sai. Đồng chí Võ Chí Công, lúc đó là Chủ tịch Hội đồng Nhà nước- cơ quan hoạt động thông xuyên của Quốc hội, Chủ tịch tập thể của đất nước- phải đứng ra giải thích thêm về quyết định tách tỉnh trước đó của Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ). Cũng do nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII cha có Đảng đoàn Quốc hội, nên đồng chí Võ Chí Công được Bộ Chính trị phân công phụ trách công tác Quốc hội và Hội đồng Nhà nước. Sau khi giải thích cho các Trờng đoàn Đại biểu Quốc hội tại một phiên họp riêng về vấn đề này, Chủ tịch Võ Chí Công nghiêm khắc nói: "*Tôi thay mặt Bộ Chính trị, Ban chấp hành Trung ơng Đảng xin lỗi Quốc hội về việc chia tách tỉnh vừa qua*". Nh vậy, Bộ Chính trị, Ban chấp hành Trung ơng Đảng và Hội đồng Bộ trưởng đã nhận lỗi về phía mình. Từ đó đến nay đã thêm ba nhiệm kỳ Quốc hội nữa, cha thấy Bộ Chính trị, Ban chấp hành Trung ơng Đảng và Chính phủ phải "*xin lỗi Quốc hội*" một lần nào nữa, đủ thấy sự đổi mới công tác lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội đã là hiện thực./.