

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

[www.nclp.org.vn](http://www.nclp.org.vn)

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI**

**Số 10 (242)/Tháng 5/2013**

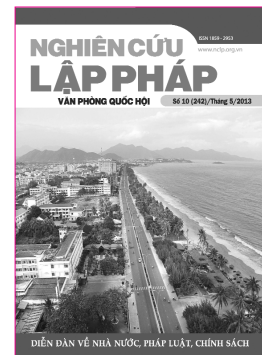


**DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH**



# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Mục lục 5/2013

### NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

#### BÀN VỀ LẬP HIẾN

- 3** Thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992

**PGS, TS. Lê Văn Hòa**

- 8** Một số nguyên tắc cơ bản của cơ chế dân chủ trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992

**PGS, TS. Hà Thị Mai Hiền**

- 16** Mô hình kinh tế và các thành phần kinh tế trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992

**PGS, TS. Đinh Dũng Sỹ**

- 20** Cần xác định rõ vị trí và quyền hạn của Hội đồng hiến pháp

**TS. Phạm Thị Duyên Thảo**

- 26** Góp ý Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992: Hoàn thiện quy định về tổ chức chính quyền địa phương

**PGS, TS. Bùi Xuân Đức**

#### BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 30** Sự cần thiết xây dựng Luật Việc làm

**TS. Trần Thắng Lợi**

#### CHÍNH SÁCH

- 39** Quan điểm, chính sách lớn của Đảng, Nhà nước trong phát triển miền núi phía Bắc giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa

**ThS. Nguyễn Lâm Thành**

#### THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 45** Xác lập đơn vị hành chính - lãnh thổ ở Việt Nam hiện nay

**PGS, TS. Nguyễn Minh Phương**

- 51** Một số quan điểm hoàn thiện cơ chế kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật

**ThS. Nguyễn Văn Tuấn**

#### KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 55** Tổ chức và hoạt động của ngân hàng trung ương các nước và những gợi ý về triển vọng hiến định ở Việt Nam

**PGS, TS. Lê Thị Thu Thủy**

#### HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. NGUYỄN SĨ DŨNG (CHỦ TỊCH)  
GS, TSKH. ĐÀO TRỌNG THỊ  
GS, TS. PHAN TRUNG LÝ  
GS, TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG  
PGS, TS. ĐINH VĂN NHẢ  
PGS, TS. TRẦN ĐÌNH NHẢ  
TS. DƯƠNG NGỌC NGƯU  
TS. NGÔ ĐỨC MẠNH  
TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### TỔNG BIÊN TẬP

TS. PHẠM VĂN HÙNG

#### TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI  
ĐT: 080-43362 / 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### THIẾT KẾ:

HOÀNG NHI

#### GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 117/GP-NGÀY 30-3-2001  
CỦA BỘ VH TT

#### PHÁT HÀNH:

HÀ NỘI: 080-43364

#### TÀI KHOẢN:

0011000467735  
TẠP CHÍ NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP  
NGÂN HÀNG TM CỔ PHẦN  
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN TÂY HỒ

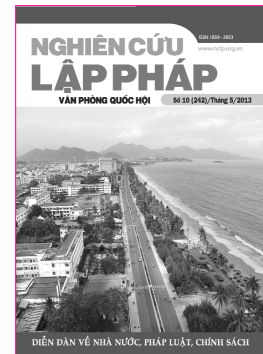
GIÁ: 19.500 ĐỒNG

**Ảnh bìa:** Một góc biển thành phố Vũng Tàu.

Ảnh: ST

# NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn



## Legis 5/2013

### STATE AND LAW

#### *Discussion on Constitution*

- 3** To institutionalize the leadership role and position of the party in the Draft Amendment to the 1992 Constitution  
**Prof, Dr. Le Van Hoe**
- 8** Some basic principles of democratic mechanism in the Draft Amendment to of the 1992 Constitution  
**Prof, Dr. Ha Thi Mai Hien**
- 16** Economic models and economic components in the Draft Amendment to the 1992 Constitution  
**Prof, Dr. Dinh Dung Sy**
- 20** It needs to specify the position and powers of the Constitutional Council  
**Dr. Pham Thi Duyen Thao**
- 26** Comment on Draft Amendment to the Constitution in 1992: Complete provisions on the organization of the local government  
**Prof, Dr. Bui Xuan Duc**

### DISCUSSION OF BILLS

- 30** The necessity to build the Law on Employment  
**Dr. Tran Thang Loi**

### POLICIES

- 39** The major views and policies of the Party and the State in the development of the northern mountainous regions in the period of industrialization and modernization  
**LLM. Nguyen Lam Thanh**

### LEGAL PRACTICE

- 45** Establishment of administrative-territorial units in Vietnam today  
**Prof, Dr. Nguyen Minh Phuong**
- 51** Certain views to complete the mechanism of legal documents checking.  
**LLM. Nguyen Van Tuan**

### FOREIGN EXPERIENCE

- 55** The organization and operation of the Central Bank of other States and the suggestion of constitutional prospects in Vietnam  
**Prof, Dr. Le Thi Thuy Thuy**

#### EDITORIAL:

Dr. NGUYEN SI DUNG (Chairman)  
Prof, Dr. DAO TRONG THI  
Prof, Dr. PHAN TRUNG LY  
Prof, Dr. TRAN NGOC DUONG  
Prof, Dr. DINH VAN NHA  
Prof, Dr. TRAN DINH NHA  
Dr. DUONG NGOC NGUU  
Dr. NGO DUC MANH  
Dr. PHAM VAN HUNG

#### EDITOR-IN-CHIEF:

Dr. PHAM VAN HUNG

#### OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI  
ĐT: 080-43362 / 44078  
FAX: 080-48486  
Email: nclp@qh.gov.vn  
Website: www.nclp.org.vn

#### DESIGN:

HOANG NHI

#### LICENSE OF PUBLISHMENT:

N<sup>o</sup> 117/GP-DATE 30-3-2001  
MINISTRY OF CULTURE AND  
INFORMATION

#### DISTRIBUTION:

HA NOI: 080-43364

#### ACCOUNT NUMBER:

0011000467735  
LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE  
VIETCOMBANK

PRINTED BY: TAYHO PRINTING  
JOINT STOCK COMPANY

Price: 19,500 VND

## BÀN VỀ LẬP HIẾN

# Thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng TRONG DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992

LÊ VĂN HÒE\*

**D**ảng ta được thành lập ngày 3/2/1930. Hơn 15 năm sau, chỉ với mấy nghìn đảng viên, Đảng đã lãnh đạo nhân dân làm nên cuộc Cách mạng tháng Tám vĩ đại, “giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân, lập nên nền dân chủ cộng hòa”, Đảng trở thành Đảng cầm quyền. Từ đó đến nay, sự lãnh đạo của Đảng luôn là sự lãnh đạo hợp hiến, hợp pháp. Thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội phù hợp với điều kiện lịch sử cụ thể của mỗi giai đoạn cách mạng trở thành giá trị truyền thống quan trọng nhất của các Hiến pháp Việt Nam.

Hiến pháp năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta, được Quốc hội thông qua ngày 9/11/1946, trong điều kiện chính trị hết sức phức tạp, Đảng phải tuyên bố tự giải tán đi vào hoạt động bí mật. Trong điều kiện ấy việc thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng được Hiến pháp thực hiện bằng chế định Chủ tịch nước, đồng thời là Chủ tịch Chính phủ, mà người nắm giữ lúc bấy giờ là Chủ tịch Hồ Chí Minh, lãnh tụ của Đảng, hiện thân của Đảng.

Hiến pháp năm 1959 được Quốc hội thông qua trong hoàn cảnh đất nước bị chia cắt, cả nước đồng thời làm hai nhiệm vụ chiến lược, xây dựng cơ sở vật chất của chủ nghĩa xã hội (CNXH) ở miền Bắc và đấu tranh thực hiện thống nhất nước nhà. Phù hợp với hoàn cảnh lịch sử ấy, Hiến pháp thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong Lời nói đầu, khẳng định sự lãnh đạo của Đảng Lao động Việt Nam là nhân tố “quyết định thắng lợi của sự nghiệp xây dựng CNXH ở miền Bắc và thực hiện thống nhất nước nhà”.

Sau Đại thắng mùa xuân năm 1975, Việt Nam đã trở thành một quốc gia thống nhất cả về lãnh thổ, dân cư, Nhà nước và hệ thống pháp luật, quá độ lên CNXH. Năm 1980 Quốc hội thông qua Hiến pháp mới phù hợp với giai đoạn cách mạng mới, trong đó đã có một điều (Điều 4) khẳng định: “Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội”, “các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp”.

Năm 1992, Quốc hội sửa đổi Hiến pháp năm 1980, thể chế hóa đường lối đổi mới được

\* PGS, TS. Nguyễn Phó viện trưởng Viện Nhà nước và Pháp luật – Học viện Chính trị, Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

Đảng đề ra tại Đại hội VI. Đến năm 2001, Quốc hội ra Nghị quyết số 51/2001/QH10 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992. Điều 2 của Hiến pháp sửa đổi đã khẳng định Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, đồng thời khẳng định bản chất của quyền lực nhà nước, xác định cơ chế phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Điều 4 thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng được giữ nguyên.

Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, (sau đây gọi là Dự thảo) tiếp tục khẳng định tại Điều 2 Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Điều 4 của Dự thảo đã được phân chia thành 3 khoản, trong đó khoản 1 đã khẳng định nhận thức được phát triển về bản chất của Đảng tại Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung, phát triển năm 2011)<sup>1</sup>, bổ sung khoản 2 xác định “Đảng gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình”; khoản 3 quy định “các tổ chức của Đảng và đảng viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”. Như vậy, không kể sự thay đổi về hình thức trình bày, nội dung Điều 4 của Dự thảo đã có những thay đổi cơ bản, quan trọng. Tuy nhiên, có thể nhận thấy những thay đổi ấy vẫn chưa tương xứng với sự thay đổi của Nhà nước, đối tượng lãnh đạo của Đảng. Nhà nước là Nhà nước pháp quyền thì sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cũng phải mang tính pháp quyền, đúng như Đảng đã khẳng định: “...Nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng phải phù hợp với đặc điểm, tính chất của các cơ quan nhà nước...”.<sup>2</sup> Đây chính là hạn chế của Dự thảo, mà cụ thể là:

**Thứ nhất**, trong Hiến pháp của Nhà nước pháp quyền dân chủ, các chủ thể đều phải được minh định, vị trí, chức năng phải được xác định rõ ràng, thông qua việc xác định cụ thể địa vị pháp lý của những chủ thể ấy. Đảng ta tuy không phải là một thiết chế hiến định song trong Hiến pháp cũng không còn là một thiết chế chính trị thuần túy, mà là một thiết chế chính trị - pháp lý, với các quyền và trách nhiệm pháp lý tương xứng với vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng. Dự thảo chưa thể hiện rõ điều này.

**Thứ hai**, trong Nhà nước pháp quyền, Hiến pháp và pháp luật có vị trí thượng tôn, điều chỉnh hầu hết các quan hệ xã hội, theo tư tưởng Hồ Chí Minh “trăm điều phải có thần linh pháp quyền”. Vì lẽ ấy, *thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp không chỉ là việc xác định địa vị chính trị - pháp lý của Đảng mà còn phải thể chế hóa nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước*. Theo Cương lĩnh mới năm 2011, Điều lệ Đảng và Chiến lược cải cách tư pháp của Đảng, có thể xác định ba nội dung lãnh đạo chủ yếu của Đảng đối với Nhà nước như sau:

Một là, Đảng đề ra Cương lĩnh, chiến lược, các định hướng về chính sách và chủ trương lớn và lãnh đạo cơ quan nhà nước có thẩm quyền thể chế hóa thành pháp luật và thực hiện pháp luật. Đây là nội dung lãnh đạo quan trọng nhất, là *lợi thế của Đảng cầm quyền*, bởi: 1, Cương lĩnh, chiến lược, các định hướng về chính sách và chủ trương lớn (gọi chung là đường lối, chủ trương) chỉ đề cập những vấn đề chung, có tính quy luật của sự phát triển, rất khó có thể thực hiện trực tiếp. Nhưng, một khi được thể chế hóa, những đường lối, chủ trương ấy được chuyển hóa thành các quy phạm pháp luật, trở thành các quy tắc xử sự cụ thể làm chuẩn mực cho mọi hoạt động của Nhà nước, xã

1 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr 88-89.

2 ĐCSVN: Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương, khóa VIII, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr 42, tr 8.

hội, cho cách ứng xử của mọi người dân; 2, đường lối, chủ trương của Đảng mang tính khoa học, cách mạng, được thực hiện chỉ bởi tính thuyết phục và công tác tuyên truyền, vận động của các tổ chức đảng và đảng viên, nhưng khi được thể chế hóa những đường lối, chủ trương ấy còn được bảo đảm bởi cơ chế pháp lý, bằng hiệu lực thi hành và trách nhiệm pháp lý, bằng toàn bộ hoạt động thực hiện pháp luật, bảo vệ pháp luật của các cơ quan trong bộ máy nhà nước; 3, các chuẩn mực pháp luật - kết quả thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, còn là cơ sở khách quan để đánh giá chất lượng hoạt động của các tổ chức của Đảng, phẩm chất của đảng viên, tránh được tình trạng các tổ chức của Đảng can thiệp trái pháp luật vào hoạt động thực hiện chức năng quản lý của các cơ quan nhà nước.

Hai là, Đảng lãnh đạo hình thành đội ngũ nhân sự nhà nước các cấp thông qua các quy định pháp luật cụ thể.

Ba là, Đảng lãnh đạo công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và công tác tư pháp, có sự phối hợp với công tác kiểm tra đảng và sự tôn trọng các nguyên tắc tư pháp.

Điều 4 của Dự thảo hoàn toàn không thể chế hóa ba nội dung trên, và do đó, nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước thiếu cơ sở pháp lý, “khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật” mà trong đó các tổ chức của Đảng và đảng viên hoạt động như khoản 3 quy định không được xác định rõ ràng.

**Thứ ba,** Hiến pháp là luật cơ bản, “luật mẹ”, hầu hết các quy định của Hiến pháp muốn được thực hiện đều phải có luật quy định cụ thể. Vì lẽ ấy, việc thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp cần tính đến hai cấp độ:

- Cấp độ cụ thể, đủ để các tổ chức của Đảng, trước hết là các cơ quan lãnh đạo cao nhất thực hiện được trực tiếp;

- Cấp độ khái quát, làm cơ sở cho việc

ban hành một đạo luật về Đảng, với các quy định cụ thể.

Từ hai phương án trên cho thấy, Điều 4 của Dự thảo Hiến pháp sửa đổi tuy đã được quy định chi tiết thành 3 khoản song cũng không đủ cụ thể, chỉ mang tính chính trị, rất khó thực hiện. Quy định lại Điều 4 theo cấp độ cụ thể, đủ để thực hiện trực tiếp mà không cần phải ban hành một đạo luật chuyên biệt, như Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Công Đoàn, Luật Tổ chức Quốc hội... là phương án khả thi hơn cả.

**Thứ tư,** những hạn chế về kỹ thuật văn bản: Hiến pháp là luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Vì thế, những quy tắc kỹ thuật văn bản, từ quy tắc bố cục nội dung, bảo đảm tính chặt chẽ, nhất quán, liên thông giữa các chương, các điều, các khoản, đến các quy tắc về văn phong, từ ngữ, bảo đảm tính chính xác, phổ thông, diễn đạt rõ ràng, dễ hiểu và hiểu thông nhất là đặc biệt quan trọng. Đây cũng là những quy tắc mà khi sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh hết sức coi trọng. Trong tác phẩm *Sửa đổi lề lối làm việc*, Người viết: “Rửa mặt phải kỳ sát vài ba lần mới sạch. Viết văn, diễn thuyết cũng phải như vậy”<sup>3</sup>. Đối với việc viết văn bản pháp luật, đòi hỏi trên của Người lại càng cao, càng nghiêm. Ngày 25/3/1948 Người - với tư cách Chủ tịch nước, Chủ tịch Chính phủ - đã ký ban hành Sắc lệnh số 149-SL chỉ để bỏ từ “kiêm” trong “Ủy ban kháng chiến kiêm hành chính”, để gọi là “Ủy ban kháng chiến hành chính”.

Theo tinh thần ấy và theo quy định tại Điều 5 về ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản quy phạm pháp luật tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (năm 2008) có thể thấy, Điều 4 của Dự thảo có một số hạn chế cụ thể sau:

- Khoản 1 xác định bản chất của Đảng đồng thời khẳng định Đảng “là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Về cơ bản khoản này chép nguyên văn Cương lĩnh năm

3 Hồ Chí Minh Toàn tập, tập 5, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr 303.

2011 mà không được “dịch” ra ngôn ngữ pháp luật, do đó có hạn chế: 1, trong pháp luật, chủ thể quan hệ pháp luật chỉ có thể là cá nhân hoặc tổ chức, không có chủ thể là “lực lượng”; 2, Đảng cầm quyền không chỉ lãnh đạo Nhà nước mà lãnh đạo cả hệ thống chính trị, “lãnh đạo toàn xã hội chủ yếu thông qua Nhà nước”<sup>4</sup>, là lãnh đạo các giai cấp, tầng lớp xã hội, các dân tộc trong cộng đồng các dân tộc Việt Nam. Vì thế, khẳng định Đảng “là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội” là vừa thiếu, vừa chưa cụ thể.

- Khoản 2 xác định tính chất nhân dân và trách nhiệm trước nhân dân của Đảng về những quyết định của mình. Khoản này là quy định mới mà Điều 4 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 chưa đưa vào. Tuy nhiên, với quy định như vậy, khoản 2 chỉ thể hiện trách nhiệm chính trị chứ chưa thể hiện trách nhiệm pháp lý, trong đó có trách nhiệm của Người đứng đầu Đảng, trách nhiệm của các cơ quan lãnh đạo cao nhất của Đảng, của người đứng đầu các tổ chức của Đảng, và do đó chưa thể hiện được chủ trương “tăng cường chế độ trách nhiệm cá nhân, nhất là người đứng đầu”<sup>5</sup> tại Cương lĩnh mới năm 2011 của Đảng. Thứ nữa, nếu đặt quy định ấy trong quan hệ với khoản 1 sẽ thấy rõ bất cập sau: Khoản 1 sử dụng từ “nhân dân lao động” trong khi khoản 2 lại sử dụng từ “nhân dân”. Đây là hai khái niệm có nội hàm rộng hẹp khác nhau. Vì thế, việc khẳng định tại khoản 1 Đảng là “đội tiên phong của nhân dân lao động”, “đại biểu trung thành lợi ích của nhân dân lao động” sẽ dẫn đến cách hiểu có một bộ phận nhân dân Đảng không phải là “đội tiên phong”, cũng không “đại biểu trung thành lợi ích” của họ.

Từ những hạn chế như đã phân tích ở trên, việc thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong Dự thảo cần có sự điều chỉnh sau:

Một là, trong Lời nói đầu, đoạn cuối, cần xác định rõ Hiến pháp thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH là thể chế hóa Cương lĩnh nào, Cương lĩnh năm 1991 hay Cương lĩnh bổ sung, phát triển năm 2011.

Hai là, cần thay đổi cơ bản Điều 4, trong đó:

- Chuyển nội dung khoản 1 xác định nhận thức được phát triển về bản chất của Đảng lên Lời nói đầu, thay vào đó khẳng định: *Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, lãnh đạo hệ thống chính trị của xã hội, lãnh đạo các giai cấp, tầng lớp xã hội và các dân tộc trong cộng đồng các dân tộc Việt Nam. Đảng, người đứng đầu các tổ chức của Đảng chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về các quyết định lãnh đạo của mình.*

- Khoản 2 quy định cụ thể nội dung, phương thức lãnh đạo Nhà nước của Đảng, cụ thể: 1, *Đảng lãnh đạo Nhà nước chủ yếu bằng việc đề ra Cương lĩnh, chiến lược, các định hướng về chính sách và chủ trương lớn, đồng thời lãnh đạo các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thể chế hóa thành Hiến pháp và pháp luật và bảo đảm thực hiện;* 2, *Đảng giới thiệu các đảng viên của Đảng có đủ phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực và nghiệp vụ chuyên môn để nhân dân bầu vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân, để cơ quan nhà nước có thẩm quyền tuyển chọn và bổ nhiệm vào các chức danh, chức vụ phù hợp và chịu trách nhiệm về sự giới thiệu của mình;* 3, *Đảng lãnh đạo công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm sát thông qua các tổ chức của Đảng trong các cơ quan nhà nước, tôn trọng nguyên tắc độc lập trong thực hiện quyền tư pháp, có mô hình, cơ chế kết hợp giữa công tác kiểm tra đảng với công tác kiểm soát của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và phòng chống tham nhũng.*

4 ĐCSVN: Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương, khóa VIII, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr 42, tr 8.

5 ĐCSVN: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr 88-89.



Về hình thức, có thể trình bày ba nội dung lãnh đạo trên thành ba điểm của khoản 2.

- Khoản 3 cần quy định nội dung cụ thể sau: *Các tổ chức đảng và đảng viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, mọi hành vi vi phạm đều phải bị xử lý nghiêm minh, kịp thời, theo đúng quy định của pháp luật.* Cương lĩnh mới năm 2011 của Đảng chỉ rõ: “Đảng phải vững mạnh về chính trị, tư tưởng và tổ chức, thường xuyên tự đổi mới, tự chỉnh đốn, ra sức nâng cao trình độ trí tuệ, bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức và năng lực lãnh đạo”<sup>6</sup>. Thực tiễn đổi mới cho thấy, Đảng có đổi mới thì Nhà nước mới đổi mới thành công; dân chủ trong Đảng trước thì dân chủ trong Nhà nước, trong xã hội mới được thúc đẩy. Vì lẽ ấy, cùng với việc thể chế hóa vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp, liên quan đến việc sửa đổi khoản 2 Điều 4, đặt ra một số vấn đề sau:

- Cùng với việc lãnh đạo Nhà nước thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng thành pháp luật cần tăng cường *nhất thể hóa* một số chức danh lãnh đạo Đảng - Nhà nước ở cấp cao nhất đến các cấp bộ, ngành, chính quyền địa phương cũng như *nhất thể hóa* một số tổ chức đảng và cơ quan nhà nước, như nhất thể hóa Ủy ban Kiểm tra Đảng với Thanh tra Nhà nước, giữa các cơ quan, tổ chức phòng chống tham nhũng của Đảng và của Nhà nước theo những mô hình và cơ chế phù hợp. Đây là phương thức bảo đảm được đồng thời hiệu quả lãnh đạo đảng và hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tăng tính pháp lý trong lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền, và là phương pháp hữu hiệu nhất để Đảng thể hiện được trong thực tế bản lĩnh cầm quyền, cụ thể hóa trách nhiệm lãnh đạo Nhà nước và tinh giản bộ máy đảng, bộ máy của cả hệ thống chính trị. Cần khẳng định: *Thể chế hóa và nhất thể hóa theo những nội dung trên phải trở thành*

*phương thức hàng đầu, chủ yếu trong sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.*

- Đảng cần hoàn thiện cơ chế phản biện tính đúng - sai của đường lối, chủ trương của Đảng, kịp thời phát hiện sai lầm, không để sự phán xét chỉ thuộc về lịch sử, hậu quả của sai lầm cả đất nước, dân tộc phải gánh chịu. Do vậy, Đảng cần khuyến khích, động viên và bảo vệ những người tâm huyết góp ý cho Đảng, tạo mọi điều kiện và trân trọng các góp ý phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, của các giai cấp, tầng lớp xã hội đối với chủ trương, đường lối của Đảng.

- Cần có quy định cụ thể trách nhiệm lãnh đạo của các tổ chức của Đảng ở địa phương đối với chính quyền địa phương trong việc thể chế hóa các nghị quyết của cấp ủy, bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật, tránh tình trạng “phép vua thua lệ làng”, “ở một số nơi, cấp ủy ra nghị quyết để chính quyền làm trái pháp luật” như đã từng xảy ra.

- Mặt khác, Đảng cần có quy định cụ thể tổ chức nào của Đảng được ra nghị quyết để cơ quan nhà nước có thẩm quyền thể chế hóa thành pháp luật; nghiên cứu để quy định hiệu lực của nghị quyết, nghị quyết sau về cùng một vấn đề có triệt tiêu hiệu lực của các nghị quyết trước không, những nội dung nào của nghị quyết cần được bảo lưu?

- Điều kiện quan trọng để Đảng lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng thành pháp luật còn ở sự tương thích giữa hệ thống thể chế đảng và hệ thống thể chế nhà nước, nhất là thể chế về phân cấp quản lý cán bộ, về những điều đảng viên của Đảng và cán bộ, công chức của Nhà nước không được làm. Để bảo đảm được điều này đòi hỏi không chỉ các cơ quan nhà nước mà các tổ chức của Đảng cũng phải thường xuyên làm công tác rà soát, hệ thống hóa văn bản ■

6 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr 88-89.

# MỘT SỐ NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA CƠ CHẾ DÂN CHỦ TRONG DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP 1992

**HÀ THỊ MAI HIÊN\***

**V**iệc sửa đổi Hiến pháp lần này được tiến hành trong bối cảnh triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng, mà một trong những nhiệm vụ quan trọng là tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền (NNPQ) xã hội chủ nghĩa (XHCN) của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Như vậy, nội dung quan trọng nhất của Hiến pháp sửa đổi lần này là tăng cường dân chủ, hoàn thiện cơ chế dân chủ (CCDC) vì mục tiêu bảo đảm và bảo vệ quyền con người. CCDC và các nguyên tắc cơ bản của nó là một thể thống nhất, có mối quan hệ hữu cơ và được thể hiện xuyên suốt toàn bộ Hiến pháp. Bài viết đề cập đến một số nguyên tắc quy định tại Chương I của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 (Dự thảo): Chế độ chính trị.

Dân chủ là bản chất của chế độ Nhà nước XHCN Việt Nam; dân chủ cũng là mục tiêu, nội dung, định hướng xuyên suốt các cương lĩnh chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam từ trước đến nay. Dân chủ cũng được ghi nhận, khẳng định trong tất cả các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và 1992 (sửa đổi năm 2001).

Đặt vấn đề như vậy để khẳng định rằng, qua mỗi chặng đường phát triển của cách mạng Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, chế độ dân chủ (CĐDC) và quyền tự do dân chủ của người dân ngày càng phát triển; và việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp lần

này nhằm thể chế hóa đầy đủ hơn, cụ thể hơn quan điểm của Đảng ta, tư tưởng Hồ Chí Minh về nền dân chủ XHCN, một nền dân chủ vì mục tiêu con người và bảo vệ quyền con người, một Nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân. Dự thảo đã thể hiện rất nhiều nội dung mới, nổi bật nhất là có một chương mới về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (Chương II) với cách tiếp cận mới trên cơ sở kế thừa Chương VII Hiến pháp hiện hành. Dự thảo - về cơ bản đã thể chế hóa được những quan điểm chỉ đạo của Đảng, thể hiện trong các văn kiện Đại hội lần thứ XI, mà trước hết là

\* PGS, TS. Viện Nhà nước và Pháp luật.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ (bổ sung, sửa đổi năm 2011), khẳng định những nguyên tắc cơ bản của NN PQ XHCN Việt Nam, trước hết là bản chất nhà nước, chủ quyền nhân dân và các phương thức thực hiện quyền lực nhân dân; về đổi mới, cải cách bộ máy nhà nước; khẳng định sự lãnh đạo và vai trò của Đảng đối với Nhà nước và xã hội; tăng cường cơ chế kiểm tra, giám sát quyền lực; thể chế hóa quan điểm mới về chính sách xây dựng con người, khẳng định thái độ coi trọng vấn đề con người; thể chế hóa tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về mối quan hệ giữa nhân dân với Nhà nước một cách rõ ràng hơn, bản chất nhân dân của chính quyền nhà nước từ trung ương đến địa phương; quan điểm về khối đại đoàn kết toàn dân; trách nhiệm của Nhà nước trong quan hệ với quyền làm chủ của nhân dân. Có thể khẳng định rằng, rất nhiều nội dung trong Dự thảo đã là một bước phát triển mới về quyền con người và CĐDC XHCN. Để góp phần hoàn thiện thêm Dự thảo, chúng tôi xin có một số ý kiến trao đổi sau đây:

**Thứ nhất**, về nguyên tắc “tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”, tức là chủ quyền tối cao thuộc về nhân dân. Đây là nguyên tắc bao trùm nhất, chi phối các nguyên tắc khác của Hiến pháp. Các quy định trong Dự thảo đã khẳng định bản chất dân chủ và các nguyên tắc vận hành của hệ thống chính trị. Tuy nhiên, cách quy định như trong Dự thảo thể hiện chưa đầy đủ và trọn vẹn nguyên tắc “tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”; chưa thật sự chính xác tính nhân dân của quyền lực nhà nước trong giai đoạn mới. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ ở Việt Nam đã khẳng định: “Dân chủ XHCN là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước...”

Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện...”<sup>1</sup>. Như vậy, cần phải hiểu chủ quyền nhân dân không chỉ là quyền lực nhà nước. Bên cạnh đó, Điều 2 Dự thảo có 2 đoạn thể hiện nội dung 2 nguyên tắc khác nhau và có một nội dung rất quan trọng tại Điều 2 về bản chất dân chủ “mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức” có nên quy định hay không? CĐDC tư sản ngay từ những ngày đầu lập quốc đã tuyên bố tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, nhưng ban đầu chỉ những người giàu có mới được bầu cử và ứng cử. Mãi đến đầu thế kỷ XX, ở các nước tư bản phát triển mới có chế độ bầu cử tự do, bình đẳng. Vì vậy, quy định Nhà nước Việt Nam là “NN PQ XHCN” đã thể hiện bản chất CĐDC của Nhà nước rồi, dân chủ của đại đa số nhân dân lao động. Mặt khác, với chế độ bầu cử phổ thông, bình đẳng ở Việt Nam như từ năm 1946 đến nay thì về thực chất, quyền lực nhà nước thuộc về tất cả nhân dân, không ai bị phân biệt đối xử. Đây là điểm khác nhau cơ bản giữa dân chủ XHCN với dân chủ tư sản. Do đó, để phù hợp với thực trạng cấu trúc chính trị - xã hội và nền dân chủ pháp quyền XHCN, chúng tôi cho rằng, cần kết hợp Điều 2 với Điều 6 để có nội dung mới của 2 điều như sau:

Điều 2: “Cộng hòa XHCN Việt Nam là NN PQ XHCN, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân.

Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, bao gồm quyền bầu cử và quyền phúc quyết những vấn đề quan trọng của đất nước”.

1 Đảng Cộng sản Việt Nam, “Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI”; Nxb Chính trị quốc gia; Hà Nội, 2011, tr. 84- 85.

Đoạn 2 của Điều 2 chuyển thành Điều 3; còn nội dung tại Điều 3 chuyển xuống Điều 6. Như vậy, Dự thảo Hiến pháp sẽ được sửa đổi như sau: Điều 3: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp (Quốc hội), hành pháp (Chính phủ), tư pháp (Tòa án)”; và Điều 6: “Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”.

**Thứ hai**, hiện nay vẫn có nhiều ý kiến góp ý cần quy định trong Hiến pháp (sửa đổi) nguyên tắc “tam quyền phân lập”, hay là phân chia quyền lực, với ý nghĩa như một nguyên tắc của NNPQ Việt Nam. Chúng tôi cho rằng, về nguyên tắc, mọi ý kiến góp ý của nhân dân đều cần được lắng nghe, tôn trọng và tham khảo. Tuy nhiên, thực tế thì không ở đâu tồn tại sự phân chia quyền lực hay tam quyền phân lập theo nghĩa là quyền lực phân chia cả; đã là quyền lực thì phải thống nhất mới có hiệu lực. “Tam quyền phân lập” là cách nói của các nhà khoa học để chỉ cơ chế quyền lực, tổ chức bộ máy nhà nước, mà ở đó “quyền lực nhà nước được phân chia thành các lĩnh vực chức năng và các lĩnh vực này được giao cho các loại hình cơ quan nhà nước độc lập với nhau về mặt pháp lý đảm nhiệm. Quyền lực nhà nước theo trường phái cổ điển (tiêu biểu là J. Locke và Montesquieu) được phân chia thành ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp”<sup>2</sup>. Tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp Việt Nam cũng đi theo những giá trị chung đó. Thuật ngữ “tam quyền phân lập” không có quy định trực tiếp trong luật, trong hiến pháp và kể cả trong tác phẩm “Bàn về

tinh thần pháp luật” của Montesquieu. Mặt khác, nếu nghiên cứu kỹ nội dung Hiến pháp của các nhà nước có sự phân quyền mạnh mẽ như Mỹ, Cộng hòa Liên bang Đức, thì do cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước của họ là nhà nước liên bang, nên các bang cũng có hệ thống lập pháp, hành pháp và tư pháp của mình. Nhưng đó cũng chỉ là *phân công và phân định thẩm quyền* mà không hề có “tam quyền phân lập”. Hiến pháp Liên bang Nga 1993, mặc dù có quy định tại Điều 10: “Quyền lực nhà nước Liên bang Nga được thực thi trên cơ sở phân chia thành quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp độc lập với nhau” nhưng tại Điều 5 trước đó đã xác định: “Cấu trúc liên bang Nga dựa trên sự toàn vẹn lãnh thổ, sự thống nhất của hệ thống quyền lực nhà nước, sự phân chia thẩm quyền giữa các cơ quan quyền lực nhà nước Liên bang Nga và các cơ quan quyền lực nhà nước ở các chủ thể Liên bang...”. Nếu so sánh với Hiến pháp các nước đó, tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam trong các bản Hiến pháp về cơ bản cũng thể hiện những giá trị phổ biến của phân quyền, tức là phân chia thẩm quyền, hay ở ta gọi là phân công nhiệm vụ, quyền hạn. Nói cách khác, cần phân biệt quyền lực tổng thể, chủ quyền tối cao của nhân dân với các quyền (thẩm quyền, quyền hạn, nhiệm vụ) cụ thể. Trong tác phẩm Bàn về khế ước xã hội, J.J. Rousseau đã viết “Chủ quyền tối cao là không thể phân chia... Trong chính trị của ta, tuy về nguyên tắc thì quyền lực tối cao là không thể phân chia, nhưng trên thực tế người ta vẫn chia tách nó trong đối tượng. Họ chia nó thành lực lượng và ý chí, thành quyền lực lập pháp và quyền lực hành pháp, thành quyền quan thuế, quyền tư pháp, quyền chiến tranh... Theo dõi các lối phân chia khác ta cũng sẽ

2 Văn phòng Quốc hội - Viện FRIEDRICH-EBERT tại Việt Nam; “Quốc hội trong NNPQ Cộng hòa Liên bang Đức”; (sách tham khảo); Nxb Chính trị Quốc gia sự thật; Hà Nội, 2008, tr. 48.

thấy rõ sự làm lẫn khi người ta tưởng rằng quyền lực tối cao có thể bị phân chia. Những bộ phận quyền hành được chia tách ra đều phụ thuộc vào quyền lực tối cao, đều giả định phải có ý chí tối cao, mỗi bộ phận đều chỉ nhằm thực hiện ý chí tối cao đó”<sup>3</sup>.

Chúng ta có thể xác định được ý chí tối cao ở đây chính là ý chí của nhân dân thể hiện trong Hiến pháp. Cách quy định của Hiến pháp Việt Nam là đề cập đến chủ quyền tối cao, tức là bản chất của quyền lực: “quyền lực thống nhất”. Về bản chất thì dù là ở Mỹ, Đức, Nhật, hay Pháp, Nga... quyền lực cũng đều thống nhất. Chỉ ở nơi đâu, bao giờ mà quyền lực khủng hoảng, ví dụ ở nước Nga vào giai đoạn cuối những năm 80, thập kỷ 90 của thế kỷ XX là không có sự thống nhất quyền lực (thường gọi là khủng hoảng Hiến pháp).

Quan điểm của Đảng về tổ chức quyền lực theo nguyên tắc thống nhất quyền lực gắn liền với cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã được thể hiện nhất quán trong Dự thảo. Dự thảo có một nội dung hoàn toàn mới, đó là Chương X - Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng Bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước. Chúng tôi cho rằng, sự ra đời của các thiết chế này là một bước phát triển mới của NNPQ trong CĐDC Việt Nam. Tuy nhiên, các quy định trong Dự thảo xác định chưa rõ địa vị độc lập của Hội đồng Hiến pháp, thì sự ra đời của Hội đồng Hiến pháp chỉ làm cơ chế bảo hiến thêm công kênh, kém hiệu quả. Hội đồng Hiến pháp là một thiết chế do Quốc hội thành lập phải có địa vị độc lập tương đối với Quốc hội, có thẩm quyền tài phán về tính hợp hiến của các văn bản dưới luật, hoặc ít nhất cũng có thẩm quyền đề nghị Quốc hội xem xét, sửa đổi văn bản của Quốc hội, xem xét hủy bỏ

các văn bản dưới luật khi các văn bản đó vi phạm Hiến pháp.

**Thứ ba**, về sự lãnh đạo của Đảng: Trong nhà nước dân chủ XHCN, sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản là một tất yếu khách quan. Tính tất yếu này được quyết định bởi định hướng và nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bởi tính đặc thù của quá trình xây dựng một nhà nước dân chủ kiểu mới chưa từng có trong lịch sử nhân loại, NNPQ XHCN Việt Nam. Nhưng cần thấy được sự khác nhau trong sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội trước khi giành chính quyền với sau khi giành được chính quyền.

Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhân dân Việt Nam làm cách mạng, giải phóng dân tộc Việt Nam khỏi ách đô hộ của thực dân, đế quốc, phong kiến, đem lại tự do, bình đẳng, ấm no và hạnh phúc cho nhân dân, đồng bào mình; thực hiện sự nghiệp đổi mới vì mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Sự nghiệp xây dựng NNPQ XHCN do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo trong thời gian qua đã đạt được nhiều thành tựu hết sức quan trọng trong mọi mặt đời sống xã hội. Việc tiếp tục ghi nhận và khẳng định sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội trong Hiến pháp là cần thiết và đúng đắn, là điều kiện không chỉ là bảo đảm cho sự ổn định và phát triển đất nước, mà còn bảo đảm để nhân dân Việt Nam tiếp tục đi theo con đường mình đã chọn. Tuy vậy, quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội cần thể hiện như thế nào?

Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, tính tất yếu, khách quan và tính chính đáng của sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam là vấn đề không phải bàn cãi, không phải chỉ bởi vì Việt Nam đi theo con đường XHCN mặc dù vấn đề đó có ý nghĩa quyết định đối

3 J. J. Roussou, "Bàn về Khế ước xã hội", Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, 1992, tr. 55-56.

với việc xác định vai trò và sự lãnh đạo của Đảng ta. Chính lịch sử phát triển và thực tiễn của cách mạng Việt Nam đã khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản như một đảng duy nhất và thống nhất trong hệ thống chính trị Việt Nam. Đó là sự lựa chọn đúng đắn của dân tộc Việt Nam vừa mang tính lịch sử đồng thời là sự lựa chọn phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam, phù hợp với yêu cầu, xu thế phát triển của thời đại, là điều kiện đảm bảo cho dân tộc, đất nước Việt Nam hòa chung vào dòng chảy của thời đại để xây dựng một xã hội mới, một NNQP XHCN, “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

“Trong thời kỳ hiện đại, sự xuất hiện các đảng phái chính trị là quy luật tất yếu khách quan”. Và do đó, trong hiện thực, sự tồn tại của các đảng phái cùng đồng thời với một trật tự phân định chức năng, quyền hạn giữa các cơ quan, các thiết chế trong hệ thống chính trị là một hiện tượng phổ biến, trở thành giá trị gắn liền với dân chủ. Cũng tương tự như vậy, sự phân quyền giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước không những không đối lập mà còn gắn liền với sự lãnh đạo, chi phối bởi đảng (hoặc liên minh đảng) cầm quyền, chính đảng thắng thế trong cuộc bầu cử dân chủ và tự do. Tính chính đáng của đảng cầm quyền là ở chỗ, đảng được nhân dân lựa chọn thông qua bầu cử tự do, phổ thông và dân chủ. Và khi đã trở thành đảng cầm quyền, sự lãnh đạo, chi đạo, chi phối của đảng đối với việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước là đương nhiên. Sự khác nhau giữa mô hình chính thể của nhà nước này với mô hình chính thể của nhà nước kia chỉ là sự phản ánh mức độ phát triển của phân quyền và văn hoá dân chủ của các quốc gia, nhà nước đó mà thôi. Suy cho cùng, sự phân quyền về chính trị cũng chính là phản ánh sự phân công lao động xã hội. Và đó cũng chính là đặc thù của hiện thực dân chủ. Trong điều kiện là một đảng duy

nhất cầm quyền lãnh đạo, các hoạt động nhà nước trở thành việc chính yếu của đảng. Tuy nhiên, đảng và nhà nước luôn luôn là hai chủ thể quyền lực trong hệ thống chính trị. Cho nên, đảng không thể lấy tư cách đảng để thực hiện các hoạt động mang tính nhà nước. Do đó, cùng với sự hoạch định chủ trương, đường lối phát triển, để đảm bảo được sự lãnh đạo đối với nhà nước, đảng phải hoá thân vào nhà nước. Mặt khác quyền lực nhà nước là do nhân dân uỷ quyền. Vì vậy, trong NNQP, tính chính đáng của đảng cầm quyền chỉ có thể được đảm bảo thông qua cuộc bầu cử của nhân dân. Rõ ràng, tiêu chí đầu tiên, đối với mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng Cộng sản trong tất cả lĩnh vực cũng như trong lĩnh vực lập pháp, đó là sự đảm bảo tính chính đáng của Đảng trong vai trò là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Nhấn mạnh sự lãnh đạo của Đảng là cần thiết, nhưng đồng thời phải quan tâm đảm bảo vị trí, vai trò của Nhà nước trong cơ chế quyền lực. Nhà nước có vai trò là trung tâm của hệ thống chính trị. Chỉ có Nhà nước mới có chức năng và thẩm quyền thực hiện các hoạt động mang tính quyền lực nhà nước như: lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Từ thực tiễn lãnh đạo sự nghiệp cách mạng Việt Nam hơn 83 năm qua, vị trí, vai trò của Đảng Cộng sản trong hệ thống chính trị đã được khẳng định; tính chính đáng về sự cầm quyền của Đảng đã được Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) ghi nhận: “Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật” (Điều 6 Hiến pháp 1992).

Vậy Đảng lãnh đạo Nhà nước như thế nào để tôn trọng nguyên tắc “tất cả quyền

lực nhà nước thuộc về nhân dân” và nguyên tắc về tính tối thượng của Hiến pháp? Khi đề cập đến quan hệ giữa chủ thể là Nhà nước với chủ thể Đảng Cộng sản trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, chúng ta cần xác định các chủ thể hiện hữu, tức là nói đến các cơ quan nhà nước cụ thể: cơ quan lập pháp (Quốc hội), cơ quan hành pháp (Chính phủ), cơ quan tư pháp (Tòa án); và các cơ quan, tổ chức của Đảng như Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Chấp hành Trung ương. Cùng là chủ thể của hệ thống chính trị, Đảng và Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc chung của hệ thống chính trị; đồng thời, mỗi chủ thể phải tuân theo những nguyên tắc tổ chức và hoạt động đặc thù riêng có của nó. Rõ ràng, khi đề cập đến sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, chúng ta cần phân biệt “lãnh đạo” với “cầm quyền”. Đảng cầm quyền khác với Đảng lãnh đạo ở chỗ, với vai trò cầm quyền, công việc nhà nước là công việc hàng ngày của các đảng viên, các tổ chức đảng tại các cơ quan nhà nước. Các cá nhân và các tổ chức này phải chịu trách nhiệm trước Đảng và trước nhân dân trong toàn bộ hoạt động nhà nước của mình, kể cả giữ gìn uy tín cá nhân và tổ chức đảng. Trong công việc nhà nước luôn luôn có Đảng nhưng không bao giờ nhân danh Đảng với tư cách là một chủ thể quyền lực nhà nước; nghĩa là các đảng viên phải hóa thân vào để trở thành lực lượng chính yếu, đặc biệt là người đứng đầu trong các cơ quan nhà nước. Trong hoạt động thực tiễn, thông thường mỗi đồng chí đảng viên được giao rất nhiều trọng trách nên sự phân vai rất khó khăn. Do đó, sự phân định thẩm quyền của mỗi chủ thể trong mọi hoạt động nhà nước là rất quan trọng; mỗi chủ thể phải hoạt động trong phạm vi thẩm quyền do luật định; đồng thời phải tuân thủ mọi nguyên tắc tổ chức của mỗi chủ thể với tư cách là tổ chức đảng hoặc cơ quan nhà nước.

Bên cạnh đó, trong Nhà nước Việt Nam, giữa Đảng và Nhà nước không có sự đối lập. Trong các nước thuộc hệ thống đa đảng, một đảng (hoặc liên minh các đảng thắng cử) lên cầm quyền, các đảng còn lại trở thành đảng đối lập. Và giữa các đảng không ngừng có các cuộc cạnh tranh giành quyền lực, biểu hiện rõ nét nhất là trong thời kỳ tranh cử, trong các cuộc họp Quốc hội khi thông qua các đạo luật. Yếu tố cạnh tranh này không tồn tại ở Việt Nam, vì chúng ta đã lựa chọn duy nhất một Đảng Cộng sản cầm quyền. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là trong quá trình đổi mới, phát triển và sự vận hành của hệ thống quyền lực, loại trừ sự cạnh tranh, sự đấu tranh chính trị; bởi trong bất kỳ xã hội nào cũng tồn tại những tư tưởng khác nhau, các nhóm lợi ích khác nhau, xã hội Việt Nam cũng không là ngoại lệ. Sự cạnh tranh giữa các nhóm lợi ích trong điều kiện một đảng cầm quyền ít gay gắt hơn so với hệ thống chính trị đa đảng. Nhưng nguy cơ lớn nhất trong hệ thống chính trị một đảng lại là vấn đề bao biện, chuyên quyền, độc đoán, dẫn tới sự phụ thuộc của Nhà nước vào Đảng; sự ỷ lại, tham nhũng, thiếu trách nhiệm của Nhà nước. Nguy cơ này nếu không vượt qua được thì uy tín của Đảng sẽ bị xói mòn và Đảng bị mất lòng tin của nhân dân. Và mục tiêu của cách mạng là xây dựng một nhà nước dân chủ kiểu mới, “dân chủ gấp trăm lần so với nhà nước dân chủ tư sản” sẽ không thể thực hiện được. Vì thế Đảng ta đã xác định rằng việc đổi mới phương thức cầm quyền của Đảng để trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền mà không trở thành chuyên quyền, độc đoán là vấn đề sống còn của Đảng, của chế độ ta. Mặt khác, trong toàn bộ hoạt động của mình, Đảng phải là lực lượng chân chính đại diện cho lợi ích của nhân dân, phải thường xuyên nhận được sự hỗ trợ, ủng hộ, giám sát của nhân dân. Đảng phải vận động nhân dân tham gia xây dựng Đảng. Sự thất bại của

Đảng Cộng sản Liên Xô là bài học về mối quan hệ trong xây dựng Đảng, quan hệ giữa Đảng - Nhà nước và nhân dân.

Dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã bổ sung vào Điều 4 của Hiến pháp hiện hành về việc Đảng chịu sự giám sát và chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình. Quy định này vừa thể hiện nguyên tắc về chủ quyền tối cao của nhân dân, vừa thể hiện nguyên tắc pháp chế XHCN.

Rõ ràng, là một đảng duy nhất cầm quyền, hầu như không có lực lượng đối lập, để đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng cũng như hiệu lực, hiệu quả của hoạt động nhà nước, cần phải phân định rõ phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của mỗi chủ thể trong việc thực hiện chức năng của mình. Bên cạnh đó, phải thiết lập được cơ chế kiểm tra, kiểm soát có hiệu quả, mà cốt lõi của cơ chế đó là cơ chế trách nhiệm của các công chức, đảng viên lãnh đạo trong toàn bộ hệ thống. Nguyên tắc chủ quyền tối cao của nhân dân trong NNQP đòi hỏi mọi hoạt động của các chủ thể quyền lực cần phải được nhân dân kiểm soát bảo đảm tuân thủ luật pháp, sự thượng tôn của luật, trước hết và trên hết là Hiến pháp. Thừa nhận tất cả quyền lực thuộc về nhân dân có nghĩa rằng nhân dân phải có quyền phúc quyết Hiến pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Vấn đề phân định chức năng, nhiệm vụ lãnh đạo của Đảng với chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước nói chung, của cơ quan lập pháp nói riêng đã được V.I.Lênin đề cập đến cả trước và sau khi Đảng cách mạng Nga giành thắng lợi. Theo V.I.Lênin, "...Cần phân định một cách rõ ràng hơn nữa những

nhiệm vụ của Đảng (và của Ban Chấp hành Trung ương của nó) với nhiệm vụ của Chính quyền Xô viết: tăng thêm trách nhiệm và tính chủ động cho các cán bộ Xô viết và các cơ quan Xô viết, còn về Đảng thì dành quyền lãnh đạo chung công tác của tất cả các cơ quan nhà nước gộp chung lại, mà không can thiệp một cách quá thường xuyên, không chính quy và thường là nhỏ nhặt"<sup>4</sup>. Quan điểm này có ý nghĩa là nguyên tắc chỉ đạo mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng trong mọi lĩnh vực hoạt động mang tính quyền lực nhà nước.

Như vậy, mối quan hệ giữa Nhà nước và Đảng Cộng sản Việt Nam là mối quan hệ giữa hai chủ thể độc lập nhưng không đối lập mà là quan hệ hữu cơ. Nhà nước và Đảng Cộng sản là hai chủ thể độc lập trong hệ thống chính trị nhưng mỗi chủ thể có chức năng riêng của mình. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hai chủ thể cũng khác nhau. Lênin đã khẳng định rất rõ vai trò cầm quyền, lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. "Lãnh đạo" hoàn toàn khác với "quản lý". Quản lý của Nhà nước mang tính chất hành chính, có lúc cần thiết phải sử dụng cả sự cưỡng bức, còn lãnh đạo không thể có cưỡng bức. Lãnh đạo của Đảng cần đến uy tín và có sự thuyết phục cao, từ đó mới giữ vững được vai trò cầm quyền của mình"<sup>5</sup>. Quản lý là một trong những nội dung của cầm quyền. Vì vậy, nghiên cứu mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng Cộng sản cần phân biệt các khái niệm lãnh đạo, quản lý, cầm quyền. Đây là cơ sở học thuật để xác định nội dung, hình thức của mối quan hệ đó.

Quan hệ giữa Nhà nước với Đảng cộng sản trong mọi lĩnh vực đều là quan hệ chính trị - pháp lý, bởi đây là quan hệ trong những

4 V.I.Lênin, *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Moskva, 1978, tập 43, tr.475.

5 V.I.Lênin, *Sđd*, tập 36, tr.186.



hoạt động mang tính quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước. Các quan hệ này là những quan hệ hai chiều, là hình thức thể hiện các hoạt động lãnh đạo, cầm quyền của Đảng đối với Nhà nước; hay là Nhà nước chịu sự lãnh đạo của Đảng. Từ trước đến nay, chúng ta thường nhấn mạnh một chiều Đảng với Nhà nước, mà xem nhẹ mối quan hệ giữa Nhà nước với Đảng. Hay nói cách khác, Nhà nước chưa thật sự là một chủ thể độc lập trong quan hệ với Đảng về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước.

Có ý kiến cho rằng, dưới góc độ chính trị - xã hội, các quan hệ này là các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh bằng pháp luật. Hay nói cách khác, hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung là đối tượng của lập pháp. Theo họ, cần có luật về Đảng, về sự lãnh đạo của Đảng. Theo chúng tôi, ở Việt Nam hiện nay, văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động của Đảng chỉ có thể là Hiến pháp.

Thực tế cho thấy, xét về góc độ quyền lực nhà nước, trong đó có quyền lập pháp, thì không thể có cơ quan nào cao hơn Quốc hội (trừ khi có Hội nghị nhân dân toàn quốc). Vì vậy, quan hệ giữa Nhà nước với Đảng Cộng sản là quan hệ chính trị, quan hệ giữa cơ quan đại diện cho chủ quyền tối cao với lực lượng chính trị lãnh đạo Nhà nước và xã hội; loại quan hệ chỉ thuộc đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp. Cho đến thời điểm hiện nay, ở Việt Nam chưa xuất hiện nhu cầu điều chỉnh pháp luật bằng một đạo luật cụ thể về đảng chính trị.

Theo chúng tôi, cần lưu ý rằng, hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp đều là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, đều phải tuân theo Hiến pháp, các đạo luật và phải do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện. Những hoạt động này đều được tiến hành dưới sự lãnh đạo của Đảng theo

những phương thức lãnh đạo đã được quy định trong Điều lệ Đảng. Nhưng, những hoạt động của Đảng không mang tính quyền lực nhà nước. Dự thảo Hiến pháp cần bổ sung quy định tại Điều 4 những phương thức lãnh đạo của Đảng và Điều 4 cần được sửa đổi lại như sau:

*Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội bằng các phương thức do Điều lệ Đảng quy định.*

*Đảng gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những hoạt động của mình.*

*Các tổ chức của Đảng và đảng viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.*

CCDC và đảm bảo quyền con người thể hiện tập trung nhất là ở tổ chức bộ máy nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền lực. Ngoài các nguyên tắc nêu trên, nguyên tắc tư pháp độc lập, nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền con người, nguyên tắc về tính thượng tôn của Hiến pháp và luật là những giá trị của NN PQ. Nhà nước mạnh hay yếu phụ thuộc vào sự lãnh đạo, sự cầm quyền của Đảng. Nghĩa là Đảng phải chịu trách nhiệm trước nhân dân về mọi hoạt động của Nhà nước. Vì vậy, trong giai đoạn hiện nay, hơn bất cứ lúc nào, Hiến pháp phải tạo được cơ sở pháp lý cho sự tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị, hoàn thiện CCDC dưới sự lãnh đạo, sự cầm quyền của Đảng. Hiến pháp sửa đổi cần thể chế hóa đầy đủ chủ trương của Đảng về cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực. Cùng đồng thời với việc hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị của NN PQ Việt Nam trong giai đoạn mới, Hiến pháp sửa đổi sẽ là cơ sở pháp lý cho việc thiết lập một thiết chế bảo hiến độc lập để bảo đảm Hiến pháp được thực thi ■

# Mô hình kinh tế và các thành phần kinh tế TRONG DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992

**ĐINH DŨNG SỸ\***

## 1. Về mô hình kinh tế

### 1.1. Thực tiễn việc hiến định mô hình kinh tế trong Hiến pháp

Lịch sử lập hiến Việt Nam - từ khi có Nhà nước dân chủ nhân dân đầu tiên đến nay - đã có 4 bản Hiến pháp. Trừ Hiến pháp năm 1946, các bản Hiến pháp 1959, 1980 và 1992 đều nói về mô hình kinh tế, dù trong tất cả các bản hiến pháp này chưa có lần nào sử dụng thuật ngữ mô hình kinh tế.

Lần đầu tiên, vấn đề mô hình kinh tế được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1959, tại Điều 9: “Phát triển và cải tạo nền kinh tế quốc dân theo chủ nghĩa xã hội (CNXH), biến nền kinh tế lạc hậu thành một nền kinh tế xã hội chủ nghĩa (XHCN) với công nghiệp và nông nghiệp hiện đại, khoa học và kỹ thuật tiên tiến”. Còn tại Điều 10 cũng nói rõ đặc trưng của nền kinh tế đó là “Nhà nước lãnh đạo hoạt động kinh tế theo một kế hoạch thống nhất”.

Trong Hiến pháp 1980, chúng ta tiếp tục khẳng định mô hình kinh tế như đã được lựa chọn trong Hiến pháp 1959, nhưng rõ ràng

hơn và mạnh mẽ hơn tại Điều 15: “...từ một xã hội mà nền kinh tế phổ biến là sản xuất nhỏ tiến thẳng lên CNXH, bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa”; về đặc trưng của mô hình kinh tế cũng được khẳng định ở nhiều điều sau đó với điểm nhấn quan trọng ở Điều 33 là “Nhà nước lãnh đạo nền kinh tế quốc dân theo kế hoạch thống nhất”.

Hiến pháp năm 1992 là Hiến pháp của thời kỳ đầu đổi mới. Tại thời điểm 1992, công cuộc đổi mới đất nước của chúng ta mới diễn ra được 5 năm, các chính sách và định hướng đổi mới kinh tế ở thời điểm đó về cơ bản còn đang trong tình trạng dò dẫm, thử nghiệm. Đặc biệt, sự sụp đổ của mô hình kinh tế XHCN kiểu cũ đã đưa chúng ta vào một thời kỳ khủng hoảng về mô hình phát triển kinh tế. Sau khi Liên Xô và các nước XHCN Đông Âu sụp đổ, chúng ta đã phải đứng trước những thách thức và sự lựa chọn cam go về mô hình kinh tế. Rõ ràng là không thể tiếp tục duy trì mô hình kinh tế kiểu Xô viết, nhưng cũng không thể đi theo con đường cải tổ như Liên Xô và các nước

\* PGS, TS. Vụ Pháp luật - Văn phòng Chính phủ.

XHCN Đông Âu, là chuyển hẳn sang mô hình kinh tế tư bản.

Vậy mô hình phát triển kinh tế chúng ta đã lựa chọn là gì? Ở thời điểm đó, hai điểm mấu chốt nhất là phải làm thế nào để tháo gỡ và phát huy được mọi năng lực sản xuất, giải phóng sức lao động, làm cho sản xuất phải “bung ra”; thứ hai là tạo động lực phát triển cho nền kinh tế, tức là phải gắn quyền lợi của người lao động với kết quả lao động của chính họ. Đảng ta đã lựa chọn con đường phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước; kiên quyết đoạn tuyệt với cơ chế bao cấp và nền kinh tế kế hoạch hóa, tập trung quan liêu.

Từ đó, Hiến pháp 1992 đã khẳng định mô hình kinh tế của chúng ta là “Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng XHCN. Các đặc trưng cơ bản của nền kinh tế là: “Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng” (Điều 15); “Nhà nước thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách” (Điều 26). Đến năm 2001, Nghị quyết của Quốc hội về sửa đổi Hiến pháp 1992 đã khẳng định rõ hơn mô hình kinh tế của chúng ta là “Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường (KTTT) định hướng XHCN”.

Như vậy, qua các bản Hiến pháp, từ Hiến pháp 1946, tất cả các bản Hiến pháp Việt Nam đều ghi nhận về mô hình phát triển kinh tế và những đặc trưng của mô hình đó. Đến đây có thể nói, việc thể hiện mô hình phát triển kinh tế trong hiến pháp Việt Nam là một vấn đề có tính truyền thống trong lịch sử lập hiến, việc sửa đổi Hiến pháp lần này tiếp tục kế thừa truyền thống đó, hiến định về mô hình kinh tế như một sự tất yếu và cần thiết.

## **1.2. Quan điểm, đường lối về mô hình kinh tế hiện nay**

Chắc chắn rằng, việc hiến định mô hình kinh tế phải dựa trên cơ sở quan điểm, đường lối của Đảng. Nhiều văn kiện của Đại hội Đảng XI đã thể hiện rất rõ về mô hình kinh tế Việt Nam, đặc biệt, Cương lĩnh xây dựng đất nước được bổ sung, phát triển năm 2011 (Cương lĩnh 2011) đã khẳng định rõ và nhất quán về mô hình kinh tế của chúng ta: *Phát triển nền KTTT định hướng XHCN* với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, đồng thời chủ động, tích cực hội nhập kinh tế quốc tế.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa X tại Đại hội XI của Đảng đã cụ thể hóa thêm về mô hình kinh tế là: “Nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta là nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước... Đây là một hình thái KTTT vừa tuân theo những quy luật của KTTT, vừa dựa trên cơ sở và được dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của CNXH”.

Cũng tại Báo cáo chính trị của Đại hội Đảng XI, yếu tố thị trường và yếu tố định hướng XHCN được giải thích, làm rõ thêm một bước: “Trong nền KTTT định hướng XHCN, cơ chế thị trường phải được vận dụng đầy đủ, linh hoạt để phát huy mạnh mẽ và có hiệu quả mọi nguồn lực nhằm phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế, nâng cao đời sống nhân dân”. Đồng thời, “khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xoá đói, giảm nghèo, tăng cường đồng thuận xã hội để thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

Báo cáo chính trị cũng nhấn mạnh yếu tố tự chủ, độc lập của nền kinh tế trong mối quan hệ hài hòa với hội nhập quốc tế, đó là: “Phát triển KTTT, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, đồng thời giữ vững, tăng

cường tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế”.

Như vậy, có thể nói từ năm 2001 chúng ta đã xác định rõ mô hình kinh tế của chúng ta là *nền KTTT định hướng XHCN*. Đến Cương lĩnh 2011 và các văn kiện của Đại hội XI đều khẳng định lại một cách nhất quán mô hình KTTT định hướng XHCN cũng như các đặc trưng cơ bản của mô hình kinh tế này.

### **1.3. Quy định về mô hình kinh tế trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 và góp ý hoàn thiện**

Theo tinh thần của Cương lĩnh 2011 và các văn kiện tại Đại hội XI, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 đã quy định Điều 53 và Điều 54 về mô hình kinh tế nước ta như sau:

“Điều 53

Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế; đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; phát triển kinh tế kết hợp chặt chẽ, hài hòa với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường”.

“Điều 54.

1. Nền kinh tế Việt Nam là nền KTTT định hướng XHCN với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế.

2. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân, cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật”.

Chúng tôi xin được bình luận về 2 điều nói trên như sau:

- Về mặt hình thức, chúng tôi cho rằng, cách diễn đạt về mô hình kinh tế ở 2 điều 53, 54 nói trên (thậm chí là có ở cả Điều 55) của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 là chưa thực sự hợp lý, chưa logic, vì trong ba điều này còn có sự lẫn lộn, rời rạc, chưa thực sự rõ ràng về: *mô hình kinh tế, các đặc trưng của mô hình kinh tế và cơ cấu các thành phần kinh tế*. Theo chúng tôi, nên thể hiện

lại Điều 53, Điều 54 và một phần của Điều 55 thành 2 điều rõ ràng và đầy đủ hơn, theo đó, Điều 53 nói về mô hình kinh tế và các đặc trưng của mô hình kinh tế, trong đó câu đầu tiên cần khẳng định về mô hình kinh tế là “Nền kinh tế Việt Nam là nền KTTT định hướng XHCN”; còn Điều 54 dành riêng để nói về cơ cấu các thành phần kinh tế.

- Về mặt nội dung, chúng tôi nhận thấy, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã khẳng định rõ mô hình kinh tế là: “nền KTTT định hướng XHCN”. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, quy định trên của Dự thảo vẫn chưa làm rõ, chưa hiện định đầy đủ về các đặc trưng của mô hình kinh tế này. Cụ thể là chưa phản ánh hết được nội dung, ý tưởng của Cương lĩnh và các văn kiện Đại hội XI về hai yếu tố đặc trưng của mô hình kinh tế của chúng ta là yếu tố thị trường và yếu tố định hướng XHCN. Do đó, chúng tôi đề nghị nên bổ sung và làm rõ hơn hai đặc trưng nói trên của mô hình kinh tế như Cương lĩnh 2011 và các văn kiện Đại hội XI đã chỉ rõ, đó là: bảo đảm xây dựng một hình thái KTTT vừa tuân theo những quy luật của KTTT, vừa dựa trên cơ sở và được dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của CNXH. Còn Nhà nước có vai trò là người cầm lái, định hướng để xây dựng một nền kinh tế độc lập, tự chủ, dựa vào sức mình là chính, tích cực hội nhập quốc tế; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Điều 53 về mô hình kinh tế nên được viết như sau:

1. Nền kinh tế Việt Nam là nền KTTT định hướng XHCN, trong đó, các quy luật của KTTT được tôn trọng, các cơ chế thị trường được vận dụng đầy đủ, linh hoạt; phát triển kinh tế bền vững trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường.

2. Nhà nước định hướng xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế;

thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

## **2. Các thành phần kinh tế**

Có thể nói, sau ¼ thế kỷ đổi mới - kể từ năm 1986, chúng ta đã có những thay đổi quan trọng về mặt nhận thức về các thành phần kinh tế. Hiến pháp năm 1992 ghi nhận các thành phần kinh tế gồm: *kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước*. Đến Nghị quyết Quốc hội năm 2001 về sửa đổi Hiến pháp 1992 có sự thay đổi tương đối về các thành phần kinh tế, gồm: *kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*. Đến Cương lĩnh 2011 đã có sự thay đổi quan trọng trong nhận thức, quan điểm của chúng ta về các thành phần kinh tế. Cương lĩnh đã khẳng định phát triển *nền KTTT định hướng XHCN* với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Cương lĩnh cũng khẳng định rõ 4 thành phần kinh tế đó là: *Kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*, bỏ cách gọi không chính xác hoặc không có đối với một số thành phần kinh tế như quy định của Hiến pháp 1992 đó là: *kinh tế quốc doanh, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước*.

Hiến pháp 1992 quy định rất rõ về các thành phần kinh tế cũng như vai trò của các thành phần kinh tế (có thể nói là từ Hiến pháp 1959 chúng ta đã có quy định về các thành phần kinh tế). Tuy nhiên, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp lần này không quy định về các thành phần kinh tế cụ thể mà chỉ quy định rất khái quát về vấn đề này tại Điều 54 như sau:

“1. Nền kinh tế Việt Nam là nền KTTT định hướng XHCN với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế.

2. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân, cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật”.

Như vậy, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp không nói cụ thể về một thành phần kinh tế nào, cũng không nói đến vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, cũng không khẳng định vai trò nền tảng của sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể. Chúng tôi cho rằng, quy định như Dự thảo sửa đổi Hiến pháp là hợp lý, vì Hiến pháp là đạo luật gốc, là văn bản pháp lý có tính tuyên ngôn, tồn tại lâu dài, đòi hỏi phải phản ánh đầy đủ nhưng rất ngắn gọn và khúc chiết những vấn đề cơ bản từ chế độ chính trị, kinh tế đến phát triển văn hoá, xã hội và an ninh, quốc phòng..., từ đó, các quy định của Hiến pháp sẽ tiếp tục được cụ thể hóa trong các đạo luật riêng của Quốc hội. Theo chúng tôi, điều cốt lõi nhất về các thành phần kinh tế cần phải khẳng định trong Hiến pháp đó là sự cùng tồn tại, phát triển lâu dài, hợp tác, cạnh tranh bình đẳng của tất cả các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp. Quy định tại Điều 54 trên đây cơ bản đã đạt được yêu cầu cốt yếu này.

Mặt khác, với tính chất của một bản Hiến pháp - văn kiện có giá trị pháp lý cao nhất, tồn tại lâu dài với thời gian thì chỉ quy định những vấn đề đã được thực tiễn kiểm nghiệm, nhận thức, cũng như đã đạt được độ chín cần thiết, có tính ổn định cao. Nhìn lại lịch sử các bản Hiến pháp Việt Nam chúng tôi thấy, bắt đầu từ Hiến pháp năm 1959 đã có sự quy định về các thành phần kinh tế, sau đó đến Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 và Nghị quyết của Quốc hội năm 2001 về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 đều phải sửa đổi, bổ sung các quy định về các thành phần kinh tế. Như vậy, chúng tôi đây là một

(Xem tiếp trang 25)

# Cần xác định rõ VỊ TRÍ VÀ QUYỀN HẠN CỦA HỘI ĐỒNG HIẾN PHÁP

PHẠM THỊ DUYÊN THẢO\*

## 1. Bảo hiến là một đòi hỏi khách quan mang tính quy luật đối với mọi sự vận hành hiến pháp

Hiến pháp là đạo luật gốc, có tính quy chuẩn, là sản phẩm của ý chí nhân dân, thể hiện quan điểm chính trị, cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, thừa nhận, bảo đảm quyền con người cũng như định hình những đặc điểm và nguyện vọng của toàn xã hội. Bảo hiến chính là bảo vệ những giá trị cốt lõi chứa đựng trong hiến pháp. Đây là một nhu cầu tự thân khách quan đối với mỗi bản hiến pháp.

Hiến pháp là “bản khế ước xã hội đặc biệt” hình thành từ các chủ thể nhân dân của mỗi quốc gia. Các chủ thể nhân dân này trao quyền thực hiện khế ước của mình cho nhà nước, để nhà nước - với hệ thống những quyền hạn, nghĩa vụ pháp sinh cũng do nhân dân ủy thác - trực tiếp thực hiện các nghĩa vụ từ khế ước chung của nhân dân, nhằm mang lại lợi ích chính cho chủ thể thụ hưởng là nhân dân. Do đó suy ra rằng, nhóm chủ thể thực hiện hiến pháp không phải là bản thân nhân dân mà là nhà nước - những cá

nhân, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Nhưng có một thực tế không thể phủ nhận được, đó là hơn ai hết, nhà nước, với những đặc quyền vốn có của một tổ chức quyền lực công cộng đặc biệt, đại diện cho chủ quyền quốc gia, quản lý dân cư, có quyền ban hành pháp luật, tiến hành thu thuế, lại là chủ thể có khả năng vi phạm nhiều nhất việc thực hiện hiến pháp. Là chủ thể “càng cao bao nhiêu, càng có khả năng vi phạm hiến pháp bấy nhiêu”<sup>1</sup>. Vi phạm hiến pháp từ phía các chủ thể thực hiện hiến pháp cũng là một hiện tượng mang tính quy luật.

Tính chất của vi phạm hiến pháp theo đó cũng có những điểm đặc biệt hơn, nó không chỉ dừng lại ở những hành vi trái với hiến pháp mà còn ở cả những hành vi trái với “tinh thần của hiến pháp”, không chỉ ở hành động mà còn ở cả sự thiếu vắng những hành động nhất định trong những hoàn cảnh, điều kiện cụ thể mà theo nguyên tắc, chủ thể có thẩm quyền cần thiết phải thực hiện để đảm bảo những lợi ích hợp hiến của nhân dân<sup>2</sup>. Một thực tế khách quan là, nếu không có cơ chế kiểm soát nhất định, thì vi

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

1, 2 Xem GS., TS. Nguyễn Đăng Dung, “Vi phạm Hiến pháp và các loại hình vi phạm Hiến pháp”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 2012.

phạm hiến pháp sẽ có xu hướng tăng lên và ngày càng phức tạp.

Chính vì sự đặc biệt của nhóm chủ thể thực hiện, tính chất của các vi phạm hiến pháp mà gắn liền với mỗi cơ chế vận hành hiến pháp là yêu cầu về một cơ chế bảo vệ hiến pháp tương thích. Điểm cốt lõi của bảo hiến là tổ chức một cơ chế để bảo đảm hiện thực hóa các quy định của hiến pháp và xử lý các hành vi vi phạm hiến pháp. Bảo vệ hiến pháp vì thế đang trở thành một chế định cần có trong chính mỗi bản hiến pháp, thành điều kiện đủ cho mọi sự vận hành hiến pháp. “Bảo hiến đang trở thành một hiện tượng toàn cầu... Tính đến năm 2005, hơn 2/3 các quốc gia trên thế giới đã áp dụng một số hình thức bảo hiến nhất định”<sup>3</sup>. Thực tế đã chứng minh về vai trò của hoạt động bảo hiến đối với việc bảo vệ chủ quyền nhân dân, tăng cường tính nhất quán của luật pháp, ngăn ngừa sự tùy tiện của quyền lực, tăng tính hiệu quả của quản lý nhà nước, tăng các quyền tự do của công dân. Thực tế cũng đã chứng minh sự linh hoạt, tính ít bị lệ thuộc hay cản trở bởi truyền thống văn hóa dân tộc đối với mỗi mô hình bảo hiến...

“Ở Việt Nam, hoạt động bảo hiến ở nghĩa hẹp nhất... vẫn chưa có cho đến hiện nay. Mà chỉ có bảo hiến ở nghĩa rất rộng. Đó là các hoạt động kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước cấp trên đối với việc tuân thủ hiến pháp đối với các cơ quan nhà nước cấp dưới, cho đến tận sự tuân thủ hiến pháp của từng người dân cũng như của các tổ chức xã hội trực thuộc”<sup>4</sup>. Trước xu thế hoàn thiện mạnh mẽ của các thiết chế bảo hiến trên thế giới, cùng những bất cập trong cơ chế giám sát hiến pháp thời gian qua như: có không ít văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) vi hiến, thủ tục hoạt động, thẩm quyền thực tế của Quốc hội còn chưa đúng

với quy định của Hiến pháp, sự “phân công” giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp chưa thỏa đáng, một số quyền con người, quyền công dân còn thiếu điều kiện để hiện thực hóa..., có thể thấy, việc thành lập một thiết chế bảo hiến theo đúng nghĩa ở Việt Nam là việc làm cấp thiết.

Bên cạnh đó, xây dựng một thiết chế bảo hiến còn có cơ sở lý luận quan trọng từ nhận thức của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Đảng đã xem việc “xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và các quyết định của các cơ quan công quyền” và “xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp” như một trong những công việc quan trọng để góp phần “tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”.

## **2. Những bất cập trong quy định về vị trí, thẩm quyền của Hội đồng Bảo hiến trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992**

Một trong những điểm mới của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (Dự thảo) là lần đầu tiên có điều khoản quy định về Hội đồng Hiến pháp (Điều 120):

“1. Hội đồng Hiến pháp là cơ quan do Quốc hội thành lập, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên.

2. Hội đồng Hiến pháp kiểm tra tính hợp hiến của các VBQPPL do Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành; kiến nghị Quốc hội xem xét lại VBQPPL của mình có vi phạm Hiến pháp; yêu cầu Chủ tịch nước, Ủy ban

3 Xem Donald Horowitz, 2006 “Tòa án Hiến pháp: vấn đề mới đối với các nhà hoạch định chính sách”, Tạp chí Dân chủ (4), tr. 125-137.

4 Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Kỳ yếu Hội thảo Quốc tế về Bảo hiến, NXB. Thời đại 2009, tr. 10-11.

Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao sửa đổi, bổ sung VBQPPL của mình hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền hủy bỏ văn bản vi phạm Hiến pháp; kiểm tra tính hợp hiến của điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn.

3. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng Hiến pháp và số lượng, nhiệm kỳ của thành viên Hội đồng Hiến pháp do luật định”.

Như vậy, theo logic thông thường, thì Hội đồng Hiến pháp chính là cơ quan có thẩm quyền và nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam. Tuy nhiên, theo các quy định cụ thể về thiết chế này trong bản Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 đang được lấy ý kiến nhân dân, thấy có một số điểm bất cập sau đây:

Thứ nhất, về *vị trí* của Hội đồng Hiến pháp: “Hội đồng Hiến pháp là cơ quan do Quốc hội thành lập”. Điều đó có nghĩa Hội đồng Hiến pháp là một bộ phận nằm trong cơ cấu của Quốc hội, một cơ quan có chức năng giúp việc gần giống với hệ thống các Ủy ban hiện có của Quốc hội. Với vị trí là cơ quan trực thuộc Quốc hội, giúp việc, tham vấn cho Quốc hội, Hội đồng Hiến pháp chắc chắn sẽ không thể độc lập với Quốc hội - chủ thể lập hiến ở Việt Nam - mà theo lý thuyết bảo hiến thông thường, cơ quan bảo hiến cần phải độc lập. Do đó, với quy định như Dự thảo, “Ủy ban Bảo hiến” này sẽ khó có thể đảm nhiệm tốt chức năng “kiểm tra tính hợp hiến của các VBQPPL” do chính Quốc hội ban hành. Vì Hội đồng Hiến pháp đang không có một vị trí tương xứng và khách quan để làm việc này.

Thứ hai, là *đối tượng* của hoạt động bảo hiến. Theo Dự thảo, đối tượng của hoạt động bảo hiến gồm: VBQPPL do Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội,

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành và điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn. Quy định này cho thấy, đối tượng nằm trong phạm vi xem xét vi hiến khá hạn chế, trong khi thực trạng vi hiến ở Việt Nam không chỉ dừng lại ở nhóm đối tượng này. Chỉ xét riêng các VBQPPL của các chủ thể có thẩm quyền thực hiện hiến pháp ban hành, thì nhóm VBQPPL được xem xét trên đây cũng không bao chứa hết các VBQPPL hiện hành được ghi nhận tại Điều 1, Luật Ban hành VBQPPL năm 2008. Theo logic, có bao nhiêu VBQPPL của bao nhiêu cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền ban hành, sẽ có bấy nhiêu VBQPPL có nguy cơ có nội dung vi phạm Hiến pháp. Không dừng ở đó, vi phạm hiến pháp trong thực tiễn còn xuất hiện ở rất nhiều lĩnh vực: sự tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan thuộc ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp; các hành vi, quyết định vi hiến của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền; các vi phạm quyền con người từ phía các cơ quan nhà nước; các hành vi phải làm nhưng không được làm từ phía công quyền để đảm bảo các hiện thực hóa các quyền hiến định của công dân; các vấn đề liên quan đến giải thích Hiến pháp; việc phán xét tính hợp hiến đối với các phán quyết của Tòa án nhân dân tối cao... cần phải được tính đến trong hoạt động bảo hiến mà Dự thảo Hiến pháp không đề cập.

Thứ ba, về thẩm quyền của Hội đồng Hiến pháp. Theo như Dự thảo, thì Hội đồng Hiến pháp sẽ có quyền: một là “kiểm tra tính hợp hiến” của các văn bản do các cơ quan từ Quốc hội... Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; hai là “kiến nghị Quốc hội xem xét lại” các văn bản của Quốc hội xem có vi hiến hay không; ba là, “yêu cầu” các cơ quan mà ở thẩm quyền thứ nhất (trừ Quốc hội) sửa đổi, bổ sung VBQPPL của mình nếu vi hiến;



bốn là “đề nghị cơ quan có thẩm quyền hủy bỏ văn bản vi phạm Hiến pháp”; và năm là “kiểm tra tính hợp hiến của điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn”. Qua các quy định cụ thể về thẩm quyền của Hội đồng Hiến pháp, ta thấy: Hội đồng Hiến pháp Việt Nam chỉ có chức năng “phát hiện” vi phạm hiến pháp mà thiếu hẳn một thẩm quyền quan trọng vào bậc nhất của chức năng bảo hiến, đó là “phán quyết những vi phạm hiến pháp”, “xử lý các vi phạm hiến pháp”.

Thẩm quyền “phát hiện” vi phạm Hiến pháp của Hội đồng Hiến pháp có mối liên hệ khá rõ từ vị trí của cơ quan này như đã phân tích ở phần trên. Chính vì là một cơ quan nằm trong cơ cấu tổ chức và hoạt động của Quốc hội, nên nếu kiểm tra thấy Hiến pháp hoặc luật hoặc nghị quyết của Quốc hội vi hiến thì Hội đồng Hiến pháp chỉ “kiến nghị Quốc hội xem xét VBQPPL của mình có vi phạm Hiến pháp”. Vấn đề đặt ra là, nếu Quốc hội không thấy VBQPPL do Hội đồng Hiến pháp kiến nghị xem xét đó vi hiến thì sao? Ai sẽ là chủ thể có thẩm quyền giải quyết tiếp? Và nếu VBQPPL do Quốc hội ban hành đó thật sự vi hiến thì vấn đề hiệu lực của chúng sẽ thế nào sau khi Quốc hội khẳng định chúng không vi hiến? Tiếp theo, đối với những VBQPPL mà Hội đồng Hiến pháp có thẩm quyền “yêu cầu” chủ thể ban hành chúng “sửa đổi, bổ sung” và cao hơn là “đề nghị cơ quan có thẩm quyền hủy bỏ” cũng xảy ra tình trạng các chủ thể là tác giả của VBQPPL bị yêu cầu và có thẩm quyền hủy bỏ không thực hiện yêu cầu của Hội đồng Hiến pháp thì sao? Cơ quan nào sẽ đứng ra giải quyết? Hội đồng Hiến pháp sau khi đã thực hiện xong thẩm quyền như Dự thảo quy định thì có tiến hành tiếp hoạt động nào vì mục đích bảo hiến không? Những điểm khuyết, thiếu này sẽ dẫn đến việc Hội đồng Hiến pháp không phải là cơ quan được

thành lập ra để thực hiện chức năng bảo hiến. Bởi thẩm quyền mà cơ quan này có được chỉ là những “thẩm quyền yếu”, “thẩm quyền gián tiếp” đối với hoạt động bảo hiến. Điều đó cho phép đi đến một kết luận, Hội đồng Hiến pháp trong Dự thảo được thành lập sẽ không đáp ứng được nhu cầu bảo hiến bức thiết của thực tiễn đất nước, đồng thời cũng không phù hợp với chủ trương mà Đảng đã đề ra “xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp”.

### **3. Yêu cầu về vị trí, thẩm quyền của cơ quan bảo hiến Việt Nam**

Từ những bất cập đã phân tích, một mô hình bảo hiến phù hợp là mô hình khắc phục được những hạn chế cơ bản đã nêu, thực hiện được đúng chức năng bảo hiến và phù hợp quy luật vận động của xã hội hiện đại.

Trước hết, về *tên gọi*, nên thay “Hội đồng Hiến pháp” thành “Hội đồng Bảo hiến” (nếu các nhà dự thảo hiến pháp chưa tính đến Tòa án Hiến pháp), để bản thân tên gọi của cơ quan này đã và phải thể hiện được đúng thiên chức của nó.

Thứ hai, cơ quan bảo hiến phải có *vị trí độc lập* với cả ba hệ thống cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chỉ có ở vị trí độc lập mới có cái nhìn độc lập, đánh giá độc lập và phán quyết độc lập. Hội đồng Bảo hiến có thể vẫn do Quốc hội - cơ quan đại diện cho ý chí của toàn dân bầu, tuy nhiên phải gồm các “nhà làm luật danh tiếng, những con người có uy tín cả về trí tuệ, đạo đức và chính trị” được lựa chọn công khai và lấy ý kiến rộng rãi. Cũng nên có cơ chế ứng cử đối với các thành viên và các vị trí trong Hội đồng Hiến pháp để có thể phát huy và tận dụng được cao nhất các yếu tố trí tuệ và trách nhiệm khi tham gia Hội đồng.

Thứ ba, cần quy định lại theo hướng tăng *thẩm quyền*, phạm vi hoạt động của cơ quan bảo hiến. Cơ quan bảo hiến Việt Nam

phải có các thẩm quyền cụ thể sau: thẩm quyền phán quyết liên quan đến bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp trong hệ thống pháp luật quốc gia; bảo vệ Hiến pháp trước sự vi phạm của các “chức sắc nhà nước cao cấp, các đảng phái chính trị”; phán quyết tính hợp hiến của các VBQPPL (trong đó quan trọng nhất là kiểm tra, phán quyết tính hợp hiến của các đạo luật do Quốc hội ban hành); các điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước; thẩm quyền liên quan đến việc đảm bảo sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; các phán quyết liên quan đến việc bảo vệ các quyền và tự do hiến định của công dân; giải thích Hiến pháp.

Về thời điểm bảo hiến đối với các VBQPPL. Có ý kiến cho rằng, cơ quan bảo hiến (Tòa án Hiến pháp) có thể tiến hành “kiểm tra trước”: “Trước khi công bố một văn bản pháp luật do Quốc hội thông qua, Chủ tịch nước có thể yêu cầu Tòa án Hiến pháp kiểm tra tính hợp hiến của văn bản đó. Nếu văn bản được Tòa án xác định là bất hợp hiến thì Chủ tịch nước có thể gửi lại cho Quốc hội để chỉnh sửa. Nếu Quốc hội vẫn thông qua với đa số 2/3 thì Chủ tịch nước phải công bố”<sup>5</sup>. Làm được như ý kiến này là tốt, tuy nhiên, một thực tế dễ nhận thấy là, hầu hết các VBQPPL phát sinh nhu cầu bảo hiến khi được vận dụng cụ thể trong đời sống thực tiễn, do đó, xác định việc “kiểm tra sau” đối với các VBQPPL có dấu hiệu vi hiến cũng là một cách để làm cho hoạt động bảo hiến được tập trung hơn. Còn đối với các điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước thì việc quy định thời điểm kiểm tra “trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn” như trong Dự thảo là khá hợp lý.

Về hiệu lực các phán quyết của cơ quan bảo hiến. Mặc dù Việt Nam đã có những quy định nhất định cho việc phân chia quyền lực giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, tuy nhiên, việc tuyên bố một đạo luật của Quốc hội hoặc một VBQPPL của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành là vi hiến và phải hủy bỏ, thì tại thời điểm hiện nay là khá “xa lạ” với chúng ta. Phương án trung dung hợp lý đưa ra là: sau khi xác định có dấu hiệu một hoặc một phần các VBQPPL đó vi hiến, cơ quan ban hành ra VBQPPL đó sẽ được cơ quan bảo hiến ấn định cho một thời gian nhất định để tự xử lý VBQPPL vi hiến đó của mình theo cách sửa đổi hoặc hủy bỏ (trong thời gian này, VBQPPL đó tạm thời không được áp dụng). Nếu quá thời hạn ấn định mà các cơ quan đó vẫn không tự xử lý được thì VBQPPL đó sẽ bị cơ quan bảo hiến tuyên bố không có hiệu lực.

#### 4. Những thay đổi, bổ sung cần thiết liên quan đến xác định lại vị trí, thẩm quyền của Hội đồng Hiến pháp trong Dự thảo

Việc xác định lại vị trí, thẩm quyền của Hội đồng Hiến pháp trong Dự thảo cần thiết phải chỉnh sửa, bổ sung một số quy định liên quan như:

Bổ sung quyền phúc quyết Hiến pháp của nhân dân. Đây sẽ là một quy định mang tính nền tảng cho việc xây dựng một thiết chế bảo hiến độc lập, với chức năng cơ bản là phán quyết các VBQPPL vi hiến, theo đó, chủ thể yêu cầu bảo hiến còn có thể là chính những người dân liên quan trong những vụ việc cụ thể.

Bổ sung thêm quy định “Công dân có

4 Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Kỳ yếu Hội thảo Quốc tế về Bảo hiến, Tlđđ, tr. 60.

quyền yêu cầu cơ quan có thẩm quyền kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các VBQPPL sẽ được áp dụng đối với mình” vào Điều 31 Dự thảo. Bởi theo quy định hiện nay trong Dự thảo, công dân mới chỉ có quyền khiếu nại tố cáo về những hành vi - “việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”.

Bổ quy định về thẩm quyền “Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh” của Ủy ban thường vụ Quốc hội (quy định tại Khoản 2, Điều 79 Dự thảo). Quy định này không những cản trở việc xác định lại vị trí, quyền hạn của cơ quan bảo hiến trong Dự thảo Hiến pháp, mà còn tiếp tục làm quy định tại các Điều 84 và Điều 11 trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 trở thành vi hiến.

Bổ sung thẩm quyền giải thích pháp luật cho Tòa án, vì đây là công việc gắn liền với hoạt động xét xử của Tòa án. Xét xử thì phải giải thích pháp luật và ngược lại, giải thích pháp luật để xét xử (quy định này sẽ hỗ trợ cho việc xây dựng một mô hình các tòa án trong quá trình xét xử đều có thẩm quyền giải thích pháp luật. Tòa án nhân dân tối cao sẽ là tòa án có thẩm quyền giải thích pháp luật mang tính phán quyết - tức có quyền xem xét lại các giải thích pháp luật trong quá trình xét xử của các tòa án cấp dưới. Nếu bản thân phán quyết, giải thích pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao có dấu hiệu vi hiến, thì cơ quan có thẩm quyền cao nhất ra phán quyết cuối cùng cho các vụ việc liên quan chính là Hội đồng Bảo hiến) ■

## MÔ HÌNH KINH TẾ...

(Tiếp theo trang 19)

vấn đề thường có những đổi mới về mặt nhận thức để phù hợp với thực tiễn trong từng thời kỳ. Do vậy, theo chúng tôi, việc Dự thảo sửa đổi Hiến pháp lần này không quy định cụ thể về các thành phần kinh tế cũng như vai trò của các thành phần kinh tế là hợp lý. Trên cơ sở quy định của Điều 54, các văn bản luật chuyên ngành như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Hợp tác xã và tới đây còn có Luật Đầu tư công, Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư và sản xuất, kinh doanh... căn cứ vào từng thời kỳ vẫn hoàn toàn có đủ cơ sở để xác định vị trí, vai trò của từng thành phần kinh tế trong nền kinh tế quốc dân, nếu cần.

Tuy nhiên, để bảo đảm sự chính xác về mặt pháp lý, thể hiện đúng bản chất của các quan hệ hợp tác, cạnh tranh, bình đẳng của các chủ thể kinh doanh trên thị trường,

chúng tôi đề nghị chỉnh lý thêm về Điều 54, bổ sung thêm đoạn *các loại hình doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế*. Vì các thực thể của nền kinh tế và cũng là chủ thể pháp lý trong các quan hệ thị trường - nơi chúng cùng tồn tại, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh với nhau đó là các loại hình doanh nghiệp (các thực thể kinh tế) thuộc tất cả các thành phần kinh tế chứ không phải là bản thân các thành phần kinh tế. Các thành phần kinh tế không phải là những chủ thể pháp lý, không phải là các thực thể kinh tế của thị trường. Theo đó, Điều 54 nên được viết như sau:

1. Trong nền KTTT định hướng XHCN có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân.

2. Các loại hình doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật ■

# **GÓP Ý DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992: HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG**

**BUI XUÂN ĐỨC\***

VỀ TỔ CHỨC CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG (CQĐP), DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP 1992 ĐÃ CỐ GẮNG THỂ HIỆN TƯ TƯỞNG ĐỔI MỚI, THIẾT KẾ MÔ HÌNH TỔ CHỨC CQĐP Ở CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - LÃNH THỔ “PHÙ HỢP VỚI ĐẶC ĐIỂM CỦA TỪNG ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH LÃNH THỔ VÀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ”. TUY NHIÊN, CÓ THỂ THẤY NGOÀI TÊN CHƯƠNG ĐƯỢC THAY ĐỔI TỪ “HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN (HĐND) VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN (UBND)” SANG “CQĐP”, THÊM TỪ LÃNH THỔ ĐỂ CÓ KHÁI NIỆM “ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH LÃNH THỔ”, KHÔNG QUY ĐỊNH UBND DO HĐND BẦU VÀ MỆNH ĐỀ BỔ SUNG VÀO KHOẢN 2 ĐIỀU 115 VỪA NÊU TRÊN, THÌ NỘI DUNG CÁC QUY ĐỊNH CỦA CÁC ĐIỀU TRONG CHƯƠNG HẦU NHƯ VẪN GIỮ NGUYÊN NHƯ CŨ. CỤ THỂ VỀ CÁC ĐIỀU TẠI CHƯƠNG IX, CHÚNG TÔI CÓ Ý KIẾN NHƯ SAU:

## **1. Phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ**

Khoản 1 Điều 115 Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 quy định về việc phân định đơn vị hành chính lãnh thổ. So với Hiến pháp hiện hành (Điều 118) lần này đưa thêm từ lãnh thổ vào sau từ hành chính (“đơn vị hành chính” thành “đơn vị hành chính lãnh thổ”) với nghĩa các đơn vị này vừa mang tính hành chính (quản lý) vừa có tính lãnh thổ hoặc có đơn vị hành chính và đơn vị lãnh thổ (điều này cần phải phân biệt và quy định sao cho rõ). Cụ thể:

“ 1. Các đơn vị hành chính lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; Thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị

xã chia thành phường, xã; quận chia thành phường”.

So với các quy định hiện hành (Điều 118 Hiến pháp năm 1992), quy định này hầu như vẫn giữ nguyên cách phân định đơn vị hành chính hiện hành ở Việt Nam, theo đó, ngoài việc chia nước thành tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, thì các đơn vị hành chính lãnh thổ dưới tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương được chia thành những đơn vị định danh rõ ràng là huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, xã, phường và thị trấn. Có thể thấy, việc phân định các đơn vị hành chính - lãnh thổ của nước như thế này là gò bó, không những không còn hợp lý mà còn chưa tạo điều kiện thuận lợi cho việc thể hiện quan niệm đổi mới về cách thức tổ chức và vận hành chính quyền ở đơn vị nông thôn, đô thị, cơ bản, trung gian trong giai đoạn tới đây. Dự thảo đã không kế thừa

\* PGS.TS. Viện trưởng Viện Nghiên cứu khoa học Mặt trận - Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam.

loại đơn vị hành chính có tính chất vùng miền đã từng tồn tại một thời gian dài, nay đang có nhu cầu thiết lập lại do việc quy hoạch và quản lý quy hoạch vùng, miền đòi hỏi; cũng không tính đến nhu cầu hiện nay và khả năng áp dụng trong tương lai loại đơn vị hành chính mới ở các đô thị lớn là khu đô thị mới hay thành phố nhỏ trong đô thị lớn (chuỗi đô thị) như thành phố Hồ Chí Minh kiến nghị cho áp dụng thí điểm. Với quy định này, các khả năng lập các đơn vị hành chính lãnh thổ mới như: “vùng”, “đặc khu hành chính” và cả “thành phố trong thành phố trực thuộc trung ương” mà gần đây được nói đến nhiều, sẽ không có.

Tuy có đưa vào khái niệm “lãnh thổ”, song việc phân định đơn vị hành chính - lãnh thổ như quy định tại Điều này vẫn tiếp tục không có sự phân biệt các đơn vị mang tính nhân tạo (là các “phường”, “quận”, “huyện”, tỉnh) và các đơn vị mang tính tự nhiên (“xã”, “thị trấn”, “thị xã”, “thành phố”, đô thị đơn lẻ trong thành phố trực thuộc trung ương). Đây là chưa kể đơn vị “xã” tuy trước nay vẫn được coi là đơn vị cơ sở - là cấp chính quyền thấp nhất, sát với dân cư nhất nhưng thực sự có phải vậy không, hay chính “thôn/làng/ấp/bản” mới là đơn vị như vậy? và “phường” có phải là đơn vị cơ sở hoặc có nên coi là đơn vị hành chính hay không? Thực tế cho thấy, rất cần có sự phân định này vì quy luật vận hành, đặc điểm, bản sắc kinh tế, văn hóa, tính cố kết của cộng đồng dân cư trong các đơn vị hành chính kiểu thôn, làng, ấp, bản, thị trấn, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, đô thị đơn lẻ trong thành phố trực thuộc trung ương (đơn vị tự nhiên) là khác với tỉnh, huyện, quận, phường (đơn vị nhân tạo). Sự khác biệt của “đối tượng quản lý” như vậy, cần được chỉ ra và cũng phải có sự khác biệt tương ứng trong mô hình tổ chức quản lý.

Do đó, đề nghị Dự thảo nghiên cứu đặt thêm các đơn vị hành chính - lãnh thổ mới

như “vùng”, “khu phố” hay “thành phố nhỏ” trong các đô thị đặc biệt như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh... để sau này có thể đưa vào bằng luật; có sự phân biệt đơn vị hành chính trung gian và đơn vị hành chính cơ bản và đi liền với đó là mô hình tổ chức chính quyền phù hợp tương ứng với từng loại đơn vị, không rập khuôn giống nhau như cũ; xác định lại quy mô các đơn vị cơ bản như xã, thị trấn, thị xã, thành phố (xã có nên có nhiều làng, thôn không, thị xã, thành phố có nên mở quá rộng ra cả vùng nông thôn và miền núi không).

Việc đưa thêm từ lãnh thổ sau từ hành chính nhưng được viết liền nên không rõ là được dùng với ý nghĩa đơn vị hành chính và đơn vị lãnh thổ hay đơn vị vừa hành chính vừa lãnh thổ? Thực ra, trong các đơn vị địa phương được lập ra để tổ chức quản lý có đơn vị thuần túy mang tính chất hành chính do Nhà nước chia ra (như vùng, tỉnh, huyện, tổng), có đơn vị tồn tại như một quần cư, cộng đồng độc lập (một lãnh thổ) được Nhà nước đặt luôn là đơn vị để quản lý. Hai loại đơn vị này có tính chất khác nhau: một bên là loại đơn vị nhân tạo - trung gian, bên kia là đơn vị tự nhiên - cơ bản. Tuy nhiên, sự phân biệt này trong các Hiến pháp nước ta từ trước đến nay chưa được quy định rõ (hay nói chính xác là các Hiến pháp đều quy tất cả về đơn vị hành chính, không có khái niệm đơn vị lãnh thổ). Nay Dự thảo đưa vào là một sự khắc phục, bổ sung cần thiết. Tuy vậy, cần thể hiện lại cho rõ bằng cách thêm dấu gạch ngang (-) giữa hai từ hành chính và lãnh thổ (với ý có đơn vị hành chính và đơn vị lãnh thổ) và chỉ rõ đơn vị nào là đơn vị hành chính và đơn vị nào là đơn vị lãnh thổ.

## ***2. Mô hình tổ chức cơ quan chính quyền địa phương ở các đơn vị***

Khoản 2 Điều 115 quy định: “2. Việc thành lập HĐND và UBND ở các đơn vị hành chính lãnh thổ do luật định phù hợp với

đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh thổ và phân cấp quản lý.”

Tuy có khác so với điều 118 Hiến pháp hiện hành là có đoạn “phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh thổ và phân cấp quản lý” song, quy định về cơ quan CQĐP vẫn mặc nhiên coi HĐND và UBND là những cơ quan CQĐP ở các đơn vị hành chính. Trong khi đó, theo tinh thần cải cách bộ máy nhà nước và cải cách hành chính thì cơ quan CQĐP phải được tổ chức đa dạng, có nơi có HĐND và UBND hoặc Thị trưởng, có nơi chỉ có Ủy ban hành chính. Cách quy định như khoản 2 Điều 115 sẽ trói buộc Luật Tổ chức CQĐP (sẽ được ban hành) chỉ có một lựa chọn là thiết lập cơ quan chính quyền là HĐND và UBND. Một số đơn vị hành chính theo kết quả thí điểm có thể sẽ không tổ chức HĐND nhưng đều phải thành lập UBND. Trong khi đó, các văn kiện của Đảng, chủ trương của Nhà nước là tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu (hiện thành phố Đà Nẵng đang đề nghị áp dụng chế độ thị trưởng do dân bầu) thì làm sao có thể áp dụng mô hình này? Còn nữa, Khoản 2 Điều 116 quy định UBND là cơ quan chấp hành của HĐND. Vậy nơi không tổ chức HĐND thì sao? Đúng ra, bản thân Hiến pháp và sau này là luật phải thiết lập một mô hình tổ chức CQĐP thể hiện sự “phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh thổ và phân cấp quản lý” chứ không phải đưa ra như một quy định.

Do vậy, để tạo khả năng tổ chức mô hình cơ quan CQĐP đa dạng phù hợp với tính chất quản lý, Khoản 2 Điều 115 không nên ghi “việc thành lập HĐND và UBND (chúng tôi nhấn mạnh) ở các đơn vị hành chính lãnh thổ do luật định phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh thổ và phân cấp quản lý” mà ghi “việc thành lập cơ quan chính quyền tại các loại đơn vị hành chính do luật định”. Trường hợp cần ghi để Luật sau này cụ thể hoá thì phải chỉ rõ nơi

nào (đơn vị nào) có HĐND và UBND (hay Thị trưởng) nơi nào chỉ có cơ quan hành chính (Ủy ban hay Trưởng hành chính). Cũng không nên hiến định (tại Điều 116) mô hình cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương phải là UBND (một cơ quan tập thể, làm việc theo chế độ hội nghị) vì như vậy thì khả năng áp dụng nguyên tắc thủ trưởng trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính của CQĐP khó có cơ hội thực hiện.

### ***3. Vị trí, tính chất, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương***

So với các quy định hiện hành của Hiến pháp năm 1992, Điều 116 Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 cơ bản kế thừa các nội dung đã quy định tại các Điều 119, 120, 123 và 124 Hiến pháp năm 1992 với điểm mới nhất là bỏ quy định “UBND do HĐND bầu”. Việc bỏ quy định này có thể mở đường cho khả năng thành lập các UBND bằng nhiều cơ chế khác nhau: có thể do nhân dân hay HĐND bầu, cũng có thể do cơ quan hành chính cấp trên bổ nhiệm như việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND ở một số quận, huyện, phường ở 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ở nước ta thời gian qua đã và đang làm.

Mặc dù vậy, có thể nói, với việc tiếp tục hiến định tính chất của HĐND là “cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” đã và đang gây ra những khó khăn cho việc xác định lại chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ của cơ quan này với các cơ quan nhà nước khác, các tổ chức kinh tế, xã hội đặc biệt là việc thiết lập mô hình tự chủ, tự quản của một số địa phương lãnh thổ ở đó các thiết chế quản lý do địa phương tự tổ chức, không phải là cơ quan nhà nước. Việc quy định UBND, không còn do HĐND bầu nữa nhưng vẫn là “cơ quan chấp hành của HĐND” là không bao quát, không phân biệt được với nơi không tổ chức HĐND. Và, với mô hình cơ quan hành chính nhà nước ở địa

phương là một “UBND” - một cơ quan tập thể, làm việc theo chế độ hội nghị - cho dù có Chủ tịch UBND là người đứng đầu UBND nhưng vẫn chỉ là một thành viên của tập thể UBND - thì khả năng áp dụng nguyên tắc *thủ trưởng chế* trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương sẽ khó có cơ hội trở thành hiện thực.

Có thể thấy, với những quy định “cải tiến nửa vời”, những vấn đề của mô hình tổ chức, tính chất, vị trí, chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương hiện hành, mà quá trình tổng kết việc thi hành Hiến pháp đã chỉ ra vẫn không có cơ hội khắc phục triệt để, như: tính hình thức, không phát huy được tự chủ, tự quản của HĐND ở những đơn vị cần phát huy vai trò cơ quan đại diện này (ở các đơn vị lãnh thổ, cơ bản); ngược lại, lại chưa tăng cường được vai trò của mô hình quản lý bởi một cơ quan hành chính với chế độ *thủ trưởng* ở những đơn vị hành chính trung gian vốn rất cần sự kịp thời nhanh nhạy, thông suốt; không phân định rõ trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể của UBND...

#### **4. Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở một số loại đơn vị hành chính lãnh thổ**

Một trong những quan điểm mới, quan trọng về tổ chức CQĐP mà các Đại hội Đảng gần đây đều đã khẳng định là phải “bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của CQĐP trong phạm vi được phân cấp”, song hầu như không thấy thể hiện gì trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp lần này. Nói “tự chủ và tự chịu trách nhiệm” là nói tới mô hình tổ chức chính quyền được xây dựng phù hợp, hoạt động độc lập, chủ động trên cơ sở pháp luật mà không cần có sự can thiệp từ cấp trên. Trong mô hình này phải thể hiện chủ thể quan trọng nhất là cộng đồng dân cư (nhân dân) ở địa phương trực tiếp hoặc thông qua các cơ cấu chính quyền

thích hợp để thực hiện quyền lực của mình. Nếu gọi đúng thì đây chính là chế độ tự quản địa phương, là biểu hiện cao nhất của quá trình phân cấp, phân quyền trung ương - địa phương. Đây là phương thức tổ chức CQĐP ở các đơn vị lãnh thổ cơ bản hiện rất phổ biến trên thế giới. Nước ta đã khẳng định sự cần thiết chuyển đổi theo hướng này, thì Hiến pháp phải thiết kế thể nào để có thể tiếp cận đến.

Theo tinh thần đó, Hiến pháp cần phải có một điều quy định rằng: CQĐP ở các đơn vị cơ bản (thành phố, thị xã, thị trấn và xã) được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân cấp (hay phân quyền) theo luật định. Nhân dân địa phương trực tiếp và thông qua các cơ quan chính quyền tự quản được thành lập theo luật định để thực hiện quyền lực của mình.

#### **5. Quan hệ phối hợp giữa cơ quan chính quyền với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương**

Hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, của cơ quan CQĐP nói riêng luôn phải *gắn bó chặt chẽ* với Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam và các đoàn thể nhân dân. Mặt trận và các đoàn thể nhân dân là chỗ dựa tin cậy của chính quyền. Chính quyền phải phối hợp với Mặt trận và các đoàn thể nhân dân trong các hoạt động của mình; có sự tham gia của Mặt trận và các đoàn thể trong quá trình thành lập các cơ quan chính quyền; chịu sự giám sát và phản biện xã hội của các tổ chức đó. Do vậy, đề nghị Điều 119 - quy định sự tham gia của Mặt trận và các đoàn thể nhân dân vào hoạt động của CQĐP - thể hiện rõ hơn nữa ý: *chính quyền phải phối hợp chặt chẽ với Mặt trận và đoàn thể; bảo đảm sự tham gia vào việc thành lập và chịu sự giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận và các đoàn thể.*

(Xem tiếp trang 38)

# SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG LUẬT VIỆC LÀM

TRẦN THẮNG LỢI\*

## 1. Vấn đề việc làm chưa có luật riêng điều chỉnh

Việc làm là một trong những vấn đề hết sức quan trọng của mỗi cá nhân cũng như của từng quốc gia. Đối với cá nhân, có việc làm sẽ tạo điều kiện và cơ hội để họ có thu nhập bảo đảm cuộc sống của bản thân và gia đình, đồng thời đóng góp một phần cho xã hội. Mặt khác, khi người lao động có việc làm sẽ góp phần phòng, chống, hạn chế các tiêu cực xã hội. Đối với quốc gia, giải quyết tốt vấn đề việc làm là một động lực để phát triển đất nước và tạo điều kiện, cơ sở đảm bảo giải quyết hiệu quả các vấn đề xã hội khác như phát triển văn hoá, y tế, giáo dục, đảm bảo an sinh xã hội...

Do ý nghĩa và tầm quan trọng của việc làm như vậy, nên các quốc gia thường coi

trọng việc giải quyết vấn đề việc làm, hạn chế thất nghiệp - một trong những nhân tố làm trầm trọng hơn nạn nghèo đói, tình trạng không ổn định xã hội và là một trong những mối đe dọa đối với an ninh kinh tế, sự ổn định xã hội của mỗi quốc gia, dễ dẫn đến những bất ổn về chính trị.

Trên phương diện quốc tế, quyền làm việc là một trong các quyền cơ bản của con người, thuộc nhóm quyền dân sự - chính trị, được ghi nhận trong Tuyên ngôn thế giới về Quyền con người năm 1948<sup>1</sup>, Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, xã hội và văn hoá năm 1966<sup>2</sup>. Các quyền này tiếp tục được cụ thể và khẳng định trong các Công ước của Tổ chức Lao động quốc tế<sup>3</sup>. Cho đến nay, nhiều quốc gia trên thế giới cũng đã ban hành luật riêng liên quan đến vấn đề việc

\* **TS, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội.**

- 1 Khoản 1 Điều 23 của Tuyên ngôn thế giới về Quyền con người quy định: "Mọi người đều có quyền làm việc, tự do chọn nghề, được có những điều kiện làm việc thuận lợi, chính đáng và được bảo vệ chống lại nạn thất nghiệp".
- 2 Điều 6 của Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, xã hội và văn hoá quy định: "1. Các quốc gia thành viên Công ước này thừa nhận quyền làm việc, trong đó bao gồm quyền của tất cả mọi người có cơ hội kiếm sống bằng công việc do họ tự do lựa chọn hoặc chấp nhận, và các quốc gia phải thi hành các biện pháp thích hợp để đảm bảo quyền này. 2. Các quốc gia thành viên Công ước phải tiến hành các biện pháp để thực hiện đầy đủ quyền này, bao gồm triển khai các chương trình đào tạo kỹ thuật và hướng nghiệp, các chính sách và biện pháp kỹ thuật nhằm đạt tới sự phát triển vững chắc về kinh tế, xã hội và văn hoá, tạo công ăn việc làm đầy đủ và hữu ích với điều kiện đảm bảo các quyền tự do cơ bản về chính trị và kinh tế của từng cá nhân".
- 3 Công ước số 100 về Trả công bình đẳng giữa lao động nam và nữ cho một công việc ngang nhau, 1951; Công ước số 111 về Phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp, 1958; Công ước 159 về Tái thích ứng nghề nghiệp và việc làm của người lao động có khuyết tật, 1959; Công ước 122 về Chính sách việc làm, 1964; Công ước 88 về Dịch vụ việc làm, 1948; Công ước 181 về Tổ chức việc làm tư nhân, 1997; Công ước 102 về Quy phạm tối thiểu về an sinh xã hội, 1952; Công ước 168 về Xúc tiến việc làm và bảo vệ chống thất nghiệp, 1988.



làm như Luật nền tảng về Chính sách việc làm của Hàn Quốc năm 1993, Luật Việc làm cho cư dân của Nga năm 1996, Luật Việc làm của Malaysia năm 1955; Luật Thúc đẩy việc làm của Trung Quốc năm 2007...

Ở Việt Nam, ngay từ khi nước ta mới giành được độc lập, vấn đề việc làm đã được Nhà nước coi trọng và được đề cập tới trong các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL). Cụ thể như Nghị định số 01 ngày 1/10/1945 quy định các điều kiện đảm bảo việc làm, bên vực quyền lợi của người lao động, quy định thời hạn báo trước khi muốn thôi hỏi công nhân; Sắc lệnh số 64/SL ngày 5/8/1946 về thành lập hệ thống cơ quan lao động trong cả nước với chức năng bảo đảm việc làm và bên vực quyền lợi cho người lao động; Sắc lệnh số 29/SL ngày 12/3/1947; Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950; Sắc lệnh số 77/SL ngày 22/5/1950... Nhìn chung, các quy định về vấn đề việc làm trong giai đoạn này tuy được đề cập ở nhiều văn bản, nhưng chủ yếu là các văn bản dưới luật. Đến năm 1994, lần đầu tiên vấn đề việc làm được đề cập tới trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao là Bộ luật Lao động (BLLĐ) với 7 điều trong Chương II. Tuy nhiên, những quy định này chủ yếu mang tính nguyên tắc và chưa thể điều chỉnh toàn diện vấn đề việc làm (năm 2012 Quốc hội thông qua BLLĐ sửa đổi nhưng quy định về việc làm cũng không thay đổi nhiều so với BLLĐ năm 1994).

Mặt khác, chính sách việc làm luôn được coi là chính sách quan trọng đối với Việt Nam, một quốc gia đang phát triển có lực lượng lao động lớn. Nhưng hiện nay, chúng ta chưa có một đạo luật riêng điều chỉnh vấn đề việc làm, mặc dù vấn đề việc làm ở nước ta liên quan đến khoảng 52,58 triệu người thuộc lực lượng lao động (chiếm 59,22% dân số)<sup>4</sup>. Trong khi đó, một số vấn

đề như dạy nghề, người lao động đi làm việc ở nước ngoài... đã có luật điều chỉnh riêng.

## **2. Nhu cầu về việc làm của người lao động phát sinh hàng năm đã tạo áp lực đối với Nhà nước và xã hội**

Nước ta có tỷ lệ tăng dân số cao, cơ cấu dân số thuộc loại dân số trẻ và quy mô dân số tương đối lớn. Theo báo cáo của Tổng cục Thống kê, năm 2012, lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên là 52,58 triệu người, trong đó lực lượng lao động trong độ tuổi lao động là 46,95 triệu người. Hàng năm có khoảng từ 1,2 đến 1,5 triệu người bước vào tuổi lao động cần có việc làm. Số lao động này cùng với số lao động thất nghiệp của các năm trước sẽ trở thành lực lượng thất nghiệp rất lớn và trở thành gánh nặng cho các gia đình và xã hội, làm ảnh hưởng đến trật tự xã hội. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động ở khu vực thành thị năm 2006 là 5,1%, năm 2007 là 4,91%, năm 2010 là 4,43%, năm 2011 là 3,6%, năm 2012 là 3,25%. Tỷ lệ thiếu việc làm ở nông thôn năm 2006 là 5,86%, năm 2007 là 5,79%, năm 2010 là 5,47%, năm 2011 là 3,56%, năm 2012 là 3,35%. Tình trạng thất nghiệp và thiếu việc làm cao hiện nay vẫn đang là vấn đề gây bức xúc trong xã hội. Trong khi đó, chính sách về việc làm cho thanh niên, cho người thất nghiệp... mới bước đầu dừng lại ở các Quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ trong những giai đoạn nhất định, nên chưa thể tạo ra bước đột phá trong việc giải quyết vấn đề việc làm cho người lao động. Điều này khiến việc triển khai tạo việc làm cho người lao động thường không liên tục, chưa đóng góp lớn cho sự phát triển. Vì vậy, cần thiết phải có hành lang pháp lý để tạo việc làm cho người lao động, đặc biệt là số thanh niên mới bước vào tuổi lao động và số lao động đã thất nghiệp trước đó.

4 Thông cáo báo chí về số liệu thống kê kinh tế, xã hội năm 2012 của Tổng cục Thống kê.

### 3. Yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước

Nhìn chung, trên thị trường lao động (TTLĐ) hiện nay, cung lao động vẫn lớn hơn cầu lao động, sức ép về việc làm tương đối lớn, lực lượng lao động lại phân bố không đều ở các vùng, miền. Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa cũng như đô thị hóa khiến diện tích đất nông nghiệp ngày càng thu hẹp, trong khi dân số ngày càng phát triển sẽ dẫn đến dư thừa một số lượng lớn lao động trong thời gian tới. Đây là một thách thức lớn đối với việc giải quyết việc làm ở Việt Nam trong thời gian tới. Giải quyết ổn thỏa vấn đề này sẽ huy động được nguồn nhân lực to lớn cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, ngược lại, khi không đáp ứng được, một số lượng lớn người lao động rơi vào tình trạng thất nghiệp sẽ trở thành gánh nặng, cản trở đối với quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Bên cạnh đó, việc làm còn gắn liền với vấn đề nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Nền kinh tế hiện đại gắn liền với công nghệ, kỹ thuật cao sẽ làm giảm số lượng lao động phổ thông, đồng thời gia tăng số lao động có tay nghề, kỹ thuật, trình độ chuyên môn cao. Tương ứng với điều này cần có nguồn lao động chất lượng cao. Hiện nay, chúng ta vẫn phải thuê lao động là người nước ngoài làm những công việc có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao. Do đó, cùng với xu hướng tạo ra nhiều việc làm nhằm giải quyết yêu cầu về mặt số lượng việc làm, thì đồng thời, cần đáp ứng yêu cầu về mặt chất lượng của việc làm và chất lượng lao động. Phát triển kinh tế theo hướng hiện đại đòi hỏi phải phát triển đào tạo, dạy nghề để bảo đảm có nguồn nhân lực tương ứng. Điều này nhằm phát huy được nguồn nhân lực, tăng chất lượng

nguồn nhân lực, đáp ứng yêu cầu của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phấn đấu đến năm 2020 nước ta trở thành nước công nghiệp.

### 4. Quy định về việc làm hiện hành còn nhiều tồn tại<sup>5</sup>

Dưới tác động của quá trình hội nhập quốc tế, cùng với sự hình thành và phát triển TTLĐ trong nền kinh tế thị trường, các quan hệ việc làm ngày càng phát triển về số lượng, phong phú và đa dạng về hình thức nên quá trình thực hiện các chính sách, pháp luật về việc làm bên cạnh những mặt tích cực, đã và đang bộc lộ nhiều hạn chế. Ngoài ra, còn có một số vấn đề mới trực tiếp hoặc gián tiếp liên quan đến quan hệ việc làm phát sinh cần được điều chỉnh. Điều này có thể thấy ở những điểm sau:

*Thứ nhất*, các VBQPPL về việc làm được quy định ở nhiều văn bản khác nhau như BLLĐ, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, Luật Người khuyết tật và các Nghị định, Thông tư. Điều này khiến hệ thống pháp luật về việc làm hiện nay còn tản mạn, thiếu thống nhất, dễ xảy ra xung đột pháp luật, gây khó khăn trong quá trình áp dụng luật.

Bên cạnh đó, mặc dù vấn đề việc làm đã được quy định trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao (trực tiếp trong Chương II BLLĐ) nhưng không chi tiết để có thể áp dụng chúng một cách trực tiếp, độc lập. Hầu hết quy định về vấn đề việc làm lại được thể hiện trong các Nghị định, Quyết định, Thông tư hướng dẫn thi hành... nên tính pháp lý chưa cao, gây nhiều khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai.

*Thứ hai*, hệ thống VBQPPL về việc làm hiện nay (BLLĐ) chủ yếu điều chỉnh quan

<sup>5</sup> Cục Việc làm (2009), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Luật Việc làm*; Cục Việc làm (2013), *Hồ sơ Dự án Luật Việc làm trình Quốc hội*.

hệ việc làm của những người lao động có quan hệ lao động, còn số người không có quan hệ lao động hiện Nhà nước chưa quản lý, chưa có các chính sách hỗ trợ, bảo đảm việc làm và an sinh xã hội (lao động làm công ăn lương chiếm khoảng 34,6% tổng số lao động đang làm việc trong nền kinh tế, số lao động đang làm việc trong nền kinh tế không có quan hệ lao động<sup>6</sup> chiếm 65,4% tổng số lao động đang làm việc trong nền kinh tế). Nhóm những người lao động không có quan hệ lao động là nhóm dễ gặp rủi ro vì công việc và thu nhập mang tính ổn định không cao, dễ bị mất việc làm.

*Thứ ba*, chính sách pháp luật về việc làm chưa đáp ứng yêu cầu.

Hiện nay, Nhà nước đã ban hành một số chính sách như chính sách chung về việc làm, chính sách hỗ trợ để tạo và tự tạo việc làm cho người lao động, chính sách hỗ trợ đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Bên cạnh đó, Nhà nước đã có một số chính sách riêng về việc làm cho nhóm đối tượng đặc thù như lao động nữ, lao động là người khuyết tật. Những chính sách này đã tạo ra sự bình đẳng cho lao động nữ, lao động là người khuyết tật tham gia TTLĐ, tạo điều kiện thuận lợi cho họ trong tìm việc làm và tự tạo việc làm nhằm nâng cao thu nhập, ổn định cuộc sống. Các chính sách về việc làm được ưu tiên lồng ghép trong các chương trình phát triển kinh tế xã hội của cả nước, đã góp phần quan trọng trong giải quyết việc làm và giảm tỷ lệ thất nghiệp của người lao động.

Bên cạnh những mặt tích cực trên, hiện nay pháp luật mới chỉ đề cập chủ yếu đến mục tiêu số lượng việc làm được tạo ra, chưa chú ý đúng mức tới mặt chất lượng việc làm, giá trị lao động của việc làm còn thấp. Số lao động được giải quyết việc làm

hàng năm khá lớn, song đa số làm việc trong khu vực nông nghiệp hoặc khu vực phi chính thức với trình độ tay nghề thấp, năng suất lao động thấp và hiệu quả kinh tế thấp. Ngoài đối tượng lao động nữ, lao động là người khuyết tật, Nhà nước chưa có chính sách riêng về việc làm cho các nhóm đối tượng đặc thù như lao động là người dân tộc thiểu số, thanh niên, người sau cai nghiện, mãn hạn tù, lao động phi chính thức.... Thêm nữa, pháp luật chưa có quy định về việc bảo đảm việc làm, bình đẳng về việc làm đối với các đối tượng đặc thù này. Hiện nay, Nhà nước còn thiếu chính sách việc làm theo ngành, vùng kinh tế nên dẫn đến sự chuyển dịch cơ cấu lao động còn chậm.

*Thứ tư*, việc quản lý lao động chưa đáp ứng yêu cầu

Hiện tại Việt Nam chưa có một khung pháp lý thống nhất về vấn đề quản lý lao động. Các quy định pháp luật hiện hành mới chỉ quản lý được số lao động có quan hệ lao động (bao gồm lao động làm việc cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân Việt Nam; lao động làm việc cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam; lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng), mới nắm được sự dịch chuyển lao động trong các khu công nghiệp, khu chế xuất, dịch chuyển lao động từ trong nước ra nước ngoài.

Thực tế, nếu theo quy định của BLLĐ thì chỉ quản lý được một phần lực lượng lao động trong nhóm đối tượng có giao kết hợp đồng lao động mà chưa quản lý được toàn bộ lực lượng lao động (hiện nay chưa quản lý được số lao động không có quan hệ lao động, lao động tự làm, lao động nông thôn, lao động trong khu vực phi chính thức, lao động di chuyển...).

6 Báo cáo Kết quả điều tra lao động – việc làm năm 2011 của Tổng cục Thống kê.

Trong bối cảnh khoa học công nghệ phát triển hiện nay, đặc biệt là với tình trạng di cư lao động từ nông thôn ra thành thị ngày càng tăng, lao động khu vực phi chính thức ngày càng nhiều thì vấn đề quản lý toàn bộ lực lượng lao động, ban hành các chính sách hỗ trợ, bảo đảm việc làm cho các đối tượng lao động khác nhau là hết sức cấp thiết. Vì vậy, cần phải có các quy định quản lý toàn bộ lực lượng lao động nhằm có những chính sách hỗ trợ tốt nhất cho người lao động thuộc mọi nhóm đối tượng lao động, làm cơ sở cho việc hoạch định các chính sách điều tiết TTLĐ, hạn chế tình trạng mất cân đối cung cầu lao động cục bộ.

*Thứ năm*, chính sách phát triển TTLĐ chưa hoàn thiện

Hiện nay, Nhà nước đã ban hành các quy định về chính sách hỗ trợ phát triển TTLĐ trong nước và ngoài nước, chính sách về chế độ thu thập, báo cáo các chỉ tiêu thông tin thị trường lao động. Các quy định này đã tạo hành lang pháp lý cho việc xây dựng và phát triển hệ thống thông tin TTLĐ, góp phần thúc đẩy kết nối cung cầu lao động, phát triển TTLĐ trong và ngoài nước. Bên cạnh đó, các hoạt động hỗ trợ phát triển TTLĐ trong nước cũng được triển khai như đầu tư nâng cao năng lực hệ thống Trung tâm giới thiệu việc làm, thúc đẩy hoạt động giao dịch việc làm, tổ chức điều tra thị trường lao động, xây dựng cơ sở dữ liệu về TTLĐ đã góp phần kết nối cung cầu lao động, cung cấp các thông tin về TTLĐ như cung, cầu lao động.... Ngoài ra, việc xây dựng và vận hành hệ thống thông tin thị trường lao động đã đáp ứng một phần nhu cầu của các nhà quản lý, nhà hoạch định chính sách cũng như người lao động và người sử dụng lao động. Thông tin thị trường lao động ngày càng được phổ biến rộng rãi qua nhiều hình thức giao dịch việc làm phong phú như sàn giao dịch việc làm,

hội chợ việc làm, tháng việc làm, điểm hẹn việc làm ....

Tuy nhiên, hiện nay các quy định về TTLĐ cũng còn một số tồn tại, hạn chế như: chưa có quy định để hình thành một hệ thống thông tin thị trường lao động được kết nối đồng bộ để có thể bao quát được cung cầu lao động; chưa có các định nghĩa thống nhất về các yếu tố cấu thành TTLĐ cũng như bộ chỉ tiêu hệ thống thông tin TTLĐ phục vụ cho việc thu thập, xử lý, phân tích và cung cấp thông tin cho các đối tượng có nhu cầu; thông tin thị trường lao động chưa mang tính hệ thống, bị chia cắt giữa các tỉnh, vùng, đơn vị, khả năng bao quát, thu thập và cung ứng thông tin còn nhiều hạn chế; chưa điều chỉnh được các vấn đề như xây dựng, khai thác và quản lý thông tin TTLĐ, hoạt động giao dịch việc làm trên mạng thông tin, quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia TTLĐ, quyền và nghĩa vụ của các bên trước khi giao kết hợp đồng lao động... Bên cạnh đó, cùng với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế thì vấn đề TTLĐ Việt Nam sẽ phần nào bị tác động bởi TTLĐ quốc tế. Điều này đặt ra nhu cầu cần có quy định về TTLĐ để đảm bảo sự công bằng, minh bạch, giảm bớt trở ngại cho người lao động, người sử dụng lao động khi tham gia TTLĐ.

*Thứ sáu*, hoạt động dịch vụ việc làm còn nhiều bất cập

TTLĐ là nơi cung và cầu lao động tác động qua lại với nhau, nói một cách đơn giản khi việc làm được tạo ra, người lao động sẵn sàng làm việc thì cần một nơi để diễn ra hoạt động kết nối giữa việc làm và người lao động - đó là TTLĐ. Hệ thống dịch vụ việc làm có vai trò hết sức quan trọng trong việc hình thành và phát triển TTLĐ. Hệ thống dịch vụ việc làm được coi là khâu trung gian kết nối giữa cung và cầu lao động. Người lao động muốn được kết nối với việc làm và người sử dụng lao động

muốn được kết nối với người lao động cần thông qua hệ thống dịch vụ việc làm<sup>7</sup>. Hiện nay, các trung tâm giới thiệu việc làm đang thực hiện các hoạt động giới thiệu việc làm, tư vấn, thực hiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp, thông tin TTLĐ. Tuy nhiên, theo quy định về cơ cấu tổ chức, quản lý, điều hành, việc triển khai các hoạt động của trung tâm giới thiệu việc làm còn nhiều bất cập. Đa phần các trung tâm giới thiệu việc làm thuộc Sở Lao động-Thương binh và Xã hội chưa được địa phương quan tâm đầu tư thích đáng, nguồn tài chính chủ yếu vẫn do trung ương đầu tư, trong khi đó, Trung ương chỉ quản lý về chuyên môn, địa phương quản lý về nhân lực, tài chính. Điều này tất yếu dẫn đến sự không thống nhất trong tổ chức, hoạt động của các trung tâm giới thiệu việc làm, làm ảnh hưởng tới tính thống nhất của hệ thống thông tin TTLĐ, đặc biệt chưa đáp ứng nhu cầu của người lao động và người sử dụng lao động.

*Thứ bảy*, chính sách bảo hiểm thất nghiệp chưa thể hiện là một chính sách bảo đảm việc làm toàn diện cho người lao động

Luật Bảo hiểm xã hội được Quốc hội thông qua ngày 29/6/2006 và có hiệu lực từ ngày 1/1/2007, trong đó chính sách bảo hiểm thất nghiệp có hiệu lực từ ngày 1/1/2009. Kể từ khi có hiệu lực, chính sách bảo hiểm thất nghiệp được triển khai thực hiện đồng bộ, kịp thời và có sự phối hợp tốt giữa các ngành.

Trong chính sách bảo hiểm thất nghiệp đã có những quy định về chính sách hỗ trợ tạo việc làm (hỗ trợ phát triển sản xuất tạo việc làm, hỗ trợ người lao động đi làm việc ở nước ngoài...), bảo đảm việc làm cho người lao động như việc làm linh hoạt, trợ cấp mất việc làm, trợ cấp thôi việc, đào tạo lại người lao động để tiếp tục sử dụng vào

chỗ làm việc mới trong trường hợp thay đổi cơ cấu công nghệ, hỗ trợ người lao động bị mất việc làm trong các doanh nghiệp gặp khó khăn do suy giảm kinh tế (hỗ trợ đột xuất), hỗ trợ giải quyết rủi ro cho người lao động đi làm việc ở nước ngoài... Các quy định này đã góp phần tạo và ổn định việc làm cho người lao động, giải quyết những khó khăn cho người lao động không may gặp khó khăn khi đang làm việc, giải quyết vấn đề an sinh xã hội, giảm tỷ lệ thất nghiệp (người lao động khi hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ngoài việc được hưởng một khoản tiền trợ cấp để bù đắp một phần thu nhập do bị mất việc làm và hưởng chế độ bảo hiểm y tế, còn được tư vấn giới thiệu việc làm miễn phí và hỗ trợ học nghề để họ nâng cao trình độ, khả năng của bản thân, tạo sự chủ động trong việc tự tạo cơ hội quay trở lại TTLĐ). Bên cạnh đó, công tác triển khai chính sách bảo hiểm thất nghiệp được thực hiện đồng bộ, kịp thời đã góp phần hỗ trợ người lao động và gia đình vượt qua khó khăn, có việc làm và thu nhập, ổn định cuộc sống.

Tuy nhiên, các quy định về bảo hiểm thất nghiệp mới chỉ dừng ở việc hỗ trợ người lao động sau khi họ bị mất việc làm, tức chỉ đi sau trong giải quyết hậu quả của việc mất việc làm. Hiện chưa có chính sách cụ thể nhằm ngăn ngừa và hỗ trợ duy trì việc làm cho người lao động. Trước tác động tiêu cực của quá trình hội nhập quốc tế cùng với những đợt khủng hoảng kinh tế liên tiếp diễn ra trên quy mô khu vực, quốc tế, quốc gia đã ảnh hưởng không nhỏ đến vấn đề việc làm của người lao động ở những nước đang phát triển, trong đó có nước ta. Tuy nhiên, quy định về phương hướng và chính sách nhằm ngăn ngừa và khắc phục những tiêu cực trên tác động đến vấn đề việc làm của người lao động chưa được thể hiện ở tầm

7 Xét ở khía cạnh rộng hơn, còn có những cách thức khác để kết nối giữa cung và cầu lao động.

văn bản có hiệu lực pháp lý cao.

Với những lý do cơ bản trên, việc xây dựng và ban hành Luật Việc làm là hết sức cần thiết. Một mặt, vừa nhằm khắc phục những tồn tại, mặt khác, còn nhằm mở rộng phạm vi điều chỉnh những quan hệ xã hội mới phát sinh hoặc những quan hệ xã hội đang được pháp luật hiện hành điều chỉnh nhưng chưa toàn diện và chưa đáp ứng được các yêu cầu của nền kinh tế thị trường và trước xu thế hội nhập quốc tế đang diễn ra hết sức sâu rộng. Do đó, Luật Việc làm cần tập trung vào một số nội dung sau:

*Thứ nhất*, mở rộng phạm vi đối tượng điều chỉnh trong Luật Việc làm

Ngoài quan hệ việc làm của những người lao động có quan hệ lao động, cần mở rộng, có chính sách bảo vệ, hỗ trợ việc làm đối với lao động làm việc trong khu vực phi chính thức (lao động tự làm, lao động không có giao kết hợp đồng lao động), lao động đặc thù.

Riêng với đối tượng lao động đặc thù là lao động tự làm cho bản thân, đây là đối tượng chiếm tỷ lệ cao trong số lao động có việc làm và cũng là đối tượng chịu nhiều rủi ro so với đối tượng lao động có việc làm có tham gia quan hệ lao động, nên cần có quy định về tạo điều kiện vay vốn tạo việc làm, phát triển kỹ năng nghề, mở rộng các loại hình bảo hiểm (bảo hiểm xã hội, bảo hiểm việc làm, bảo hiểm y tế)... để họ có thể tham gia được.

Đối với đối tượng là các lao động đặc thù khác cần khẳng định lại quyền lợi, nguyên tắc bình đẳng của họ trong việc làm cũng như trách nhiệm của Nhà nước, của các tổ chức, cá nhân trong tạo việc làm. Cần có quy định hỗ trợ việc làm cho lao động đặc thù như: lao động làm việc trong các ngành, nghề thủ công truyền thống; lao động là người dân tộc thiểu số, lao động là người khuyết tật, lao động là người cao tuổi, lao động nữ, lao động thanh niên; lao động có

trình độ chuyên môn kỹ thuật cao; lao động tự làm. Khi quy định theo hướng này, nội dung chi tiết quy định cho từng đối tượng đặc thù nếu được quy định trong luật sẽ gặp khó khăn trong việc sửa đổi các quy định này khi các điều kiện kinh tế, xã hội thay đổi và với mỗi giai đoạn khác nhau, Nhà nước sẽ có những chính sách ưu đãi, hỗ trợ khác nhau. Để khắc phục nhược điểm này, trong luật chỉ nên quy định mang tính nguyên tắc, còn nội dung cụ thể sẽ được quy định trong văn bản dưới luật.

*Thứ hai*, sửa đổi, bổ sung chính sách pháp luật về việc làm

Pháp luật về việc làm cần có quy định cụ thể về chính sách phát triển việc làm chung của Nhà nước, trong đó Nhà nước không chỉ có trách nhiệm tạo việc làm mà phải có trách nhiệm định hướng phát triển việc làm, hướng tới thúc đẩy và bảo đảm việc làm bền vững cho người lao động cũng như có quy định về các giải pháp cụ thể. Bổ sung các quy định pháp luật hiện hành theo quan điểm bình đẳng, nâng cao cơ hội việc làm và bảo vệ quyền làm việc của lao động đặc thù, có chính sách hỗ trợ tạo việc làm cho các đối tượng này cũng như bổ sung quy định về chính sách phát triển việc làm theo ngành, vùng kinh tế, khắc phục sự mất cân đối về cơ hội việc làm giữa thành thị, nông thôn.

*Thứ ba*, Luật Việc làm cần có quy định để quản lý được toàn bộ lực lượng lao động

Quy định về quản lý toàn bộ lực lượng lao động cần đặt được mục tiêu là nhằm nắm chắc về số lượng, chất lượng lao động, sự di chuyển, biến động của lao động, tình trạng lao động việc làm theo ngành nghề, để đề xuất các chính sách, giải pháp quản lý, hỗ trợ tốt cho người lao động cũng như làm cơ sở cho việc hoạch định các chính sách điều tiết TTLĐ, hạn chế tình trạng mất cân đối cung cầu lao động cục bộ.

*Thứ tư*, cần có quy định hoàn thiện chính sách phát triển TTLĐ

Hội nhập quốc tế tạo điều kiện thu hút vốn đầu tư nước ngoài, sản xuất kinh doanh được mở rộng, thúc đẩy xuất khẩu tạo ra nhiều việc làm. Ngoài ra, hội nhập cũng thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông thôn, tạo điều kiện cho người lao động tham gia vào hoạt động kinh tế trong các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ góp phần chuyển dịch cơ cấu lao động cũng như sự chuyển dịch lớn về lao động giữa các vùng miền. Điều này đòi hỏi cần điều chỉnh các chính sách cũng như cần tổ chức thực hiện tốt các hoạt động (như hoạt động thông tin TTLĐ, tư vấn, giới thiệu việc làm, hội chợ việc làm, các sàn giao dịch việc làm...) để tạo điều kiện cho TTLĐ phát triển. Ngoài ra, cũng cần tập trung các biện pháp để quản lý, định hướng và tạo điều kiện cho TTLĐ phát triển minh bạch, linh hoạt, liên thông tạo điều kiện để người lao động thuận lợi trong việc tìm việc làm phù hợp với thời gian nhanh nhất và người sử dụng lao động tìm được người lao động phù hợp, đáp ứng nhu cầu của sản xuất kinh doanh.

Để thực hiện được yêu cầu trên, pháp luật về việc làm cần có quy định cụ thể về chính sách phát triển TTLĐ, chính sách hỗ trợ phát triển TTLĐ trong và ngoài nước. Bổ sung các quy định về các chỉ tiêu của hệ thống thông tin TTLĐ, quy định về xây dựng, khai thác, sử dụng, phổ biến, quản lý hệ thống thông tin TTLĐ, dự báo TTLĐ... nhằm xây dựng hệ thống thông tin TTLĐ có khả năng lưu trữ, quản lý, phân tích và cung cấp thông tin TTLĐ, chất lượng thông tin đáp ứng nhu cầu của người sử dụng tin. Trung tâm tích hợp dữ liệu TTLĐ sẽ là đầu mối tập trung toàn bộ các nội dung thông tin và dịch vụ thông tin thuộc lĩnh vực lao động việc làm. Ngoài ra, cũng cần bổ sung các quy định về vai trò, trách nhiệm của các cơ quan trong việc thu thập, cung cấp, khai thác, phân tích, xử lý và phổ biến thông tin TTLĐ cũng như vấn đề bảo đảm an toàn,

bảo mật thông tin. Đây là những quy định nhằm đáp ứng yêu cầu về chính sách phát triển TTLĐ đã được ghi nhận trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI “Tạo lập đồng bộ và vận hành thông suốt các loại thị trường... Phát triển TTLĐ, khuyến khích các hình thức giao dịch việc làm”.

*Thứ năm*, quy định về thành lập hệ thống dịch vụ việc làm cần được tổ chức thống nhất, quản lý từ trung ương đến địa phương

Quy định này đảm bảo tính thống nhất, hiệu quả hoạt động của hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm cũng như phân bổ, sử dụng tập trung các nguồn lực đồng thời đảm bảo chất lượng thông tin TTLĐ, đảm bảo vai trò là cầu nối giữa người lao động và người sử dụng lao động. Ngoài ra, quy định này còn nhằm thực hiện nhiệm vụ đã được nêu trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI: “Đổi mới tổ chức và hoạt động của các trung tâm giới thiệu việc làm của Nhà nước; khuyến khích tổ chức các hội chợ việc làm; phát triển các tổ chức dịch vụ tư vấn, sàn giao dịch, giới thiệu việc làm đi đôi với tăng cường quản lý của Nhà nước; ngăn chặn các hành vi lừa đảo và các hiện tượng tiêu cực khác”. Điều này cũng phù hợp với các công ước về hoạt động dịch vụ việc làm và phù hợp với xu hướng của nhiều quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam hiện đã là thành viên của Hiệp hội Dịch vụ việc làm công thế giới từ tháng 7 năm 2011.

*Thứ sáu*, cần có quy định về chính sách bảo hiểm việc làm

Để khắc phục một số hạn chế về chính sách bảo hiểm thất nghiệp hiện hành cũng như hạn chế tác động tiêu cực của những đợt khủng hoảng kinh tế liên tiếp diễn ra trên phạm vi toàn cầu đã tác động không nhỏ đến vấn đề việc làm ở những nước đang phát triển, trong đó có nước ta, cần xây dựng và ban hành chính sách bảo hiểm việc làm (trên cơ sở chính sách bảo hiểm thất nghiệp hiện

hành thì sẽ mở rộng thêm việc hỗ trợ cho doanh nghiệp, người sử dụng lao động gặp khó khăn, có nguy cơ phá sản, giải thể, giảm nhân công... nhằm ngăn ngừa tình trạng mất việc làm và duy trì việc làm cho người lao động).

Thực chất, chính sách bảo hiểm việc làm là chính sách của TTLĐ<sup>8</sup> nhằm mục đích ngoài việc hỗ trợ thu nhập cho người lao động, giúp họ sớm quay lại TTLĐ (như người lao động được hưởng trợ cấp thất nghiệp, tư vấn giới thiệu việc làm, hỗ trợ học nghề, phát triển kỹ năng nghề,...) còn nhằm hạn chế, phòng ngừa việc người lao động rơi vào tình trạng thất nghiệp,

đảm bảo cho họ duy trì được việc làm ổn định. Khi chính sách bảo hiểm việc làm được thực hiện, người sử dụng lao động đáp ứng những điều kiện nhất định sẽ được hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ, kỹ năng nghề cho người lao động, được hỗ trợ lãi suất tiền vay để thanh toán các chế độ cho người lao động. Điều này sẽ góp phần hạn chế việc sa thải người lao động, đồng thời giúp người sử dụng lao động phần nào vượt qua được khủng hoảng, có điều kiện cơ cấu lại sản xuất, kinh doanh, tiếp tục duy trì được việc làm cho người lao động hay mở rộng cơ hội việc làm cho người lao động ■

8 Đây là một trong sáu thị trường được nêu trong định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI ( thị trường hàng hoá, thị trường tài chính, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, TTLĐ, thị trường khoa học và công nghệ).

## HOÀN THIỆN...

(Tiếp theo trang 29)

Cụ thể:

- Cần ghi rõ yêu cầu bắt buộc phải phối hợp chặt chẽ khi thực hiện chức năng nhiệm vụ (bổ sung): “Các cơ quan CQĐP phải phối hợp chặt chẽ với MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình”;

- Ghi rõ việc để MTTQ và đoàn thể nhân dân được tham dự (chứ không phải được mời tham dự) kỳ họp, phiên họp của HĐND và UBND (cũ, sửa): “Chủ tịch Ủy ban MTTQ Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương *tham dự* (bỏ được mời) các kỳ họp HĐND và tham dự hội nghị (đổi thành *phiên họp*) UBND cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan”.

- Ghi rõ quyền của MTTQ Việt Nam,

các đoàn thể nhân dân được tham gia thành lập các chức danh của UBND nơi không thành lập HĐND (mới): “Ở những đơn vị hành chính không tổ chức HĐND, khi bổ nhiệm các chức danh của UBND phải có ý kiến nhất trí của Ủy ban MTTQ Việt Nam, Ban chấp hành đoàn thể nhân dân cùng cấp”.

- Ghi rõ ở khổ cuối Điều 119 việc chịu sự giám sát và phản biện xã hội của MTTQ Việt Nam và các đoàn thể nhân dân (bổ sung): “HĐND, UBND thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho MTTQ và các đoàn thể nhân dân; *chịu sự giám sát và phản biện xã hội của MTTQ và các đoàn thể nhân dân*; lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; phối hợp với MTTQ và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương” ■



# Quan điểm, chính sách lớn của Đảng, Nhà nước TRONG PHÁT TRIỂN MIỀN NÚI PHÍA BẮC GIAI ĐOẠN CÔNG NGHIỆP HÓA, HIỆN ĐẠI HÓA

NGUYỄN LÂM THÀNH\*

## 1. Những quan điểm trong chính sách phát triển vùng dân tộc thiểu số

Khởi đầu cho những thay đổi có tính bước ngoặt trong phát triển kinh tế, xã hội miền núi và vùng dân tộc (VDT) trong thời kỳ đổi mới là Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 27/11/1989 của Bộ Chính trị “Về một số chủ trương chính sách lớn phát triển kinh tế, xã hội miền núi” và Quyết định số 72/QĐ/HĐBT ngày 13/3/1990 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) triển khai Nghị quyết trên. Mặc dù ra đời hơn 22 năm nhưng những quan điểm trên vẫn còn giá trị cả về lý luận và thực tiễn, thể hiện đầy đủ, sát thực định hướng chiến lược, sách lược quan trọng về chính sách dân tộc ngay cả trong bối cảnh trong nước và quốc tế thay đổi.

Đó là, việc cụ thể hoá và tổ chức thực hiện những chủ trương, chính sách chung ở miền núi đặt ra yêu cầu phải tính đầy đủ đến những đặc điểm về tự nhiên, lịch sử, kinh tế, xã hội, văn hoá, phong tục, tập quán của miền núi nói chung và riêng của từng vùng, từng dân tộc, trong việc này cần đặc biệt nhấn mạnh vai trò năng động, sáng tạo của địa phương và cơ sở.

Yếu tố lịch sử, yếu tố xã hội và văn hóa được nhấn mạnh trong cách tiếp cận trong

phát triển đối với các vùng, các dân tộc để bảo đảm sự hài hòa và phù hợp. Sự áp đặt về chính sách dễ vấp phải những phản ứng mang tính tự nhiên của cộng đồng xã hội, đặc biệt khi nó tạo nên những xung đột về văn hóa, tập quán. Mặt khác, mỗi vùng, mỗi dân tộc lại có những sắc thái riêng, nên cũng không thể có một sự đồng nhất chung trong thực thi chính sách cho tất cả các dân tộc.

Phát triển kinh tế là nền tảng cho phát triển chung, trong đó chú trọng đến xây dựng quan hệ sản xuất và đây là điều kiện để khu vực này tạo nên sự thay đổi. Trong văn kiện trên của Đảng đã nhấn mạnh: “Điều chỉnh lại quan hệ sản xuất ở miền núi cho phù hợp với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất, thật sự tôn trọng quyền tự quyết định của nhân dân trong việc lựa chọn các hình thức kinh tế và cơ chế quản lý thích hợp, lấy hiệu quả làm tiêu chuẩn hàng đầu, nhất thiết không hình thức, máy móc, rập khuôn, áp đặt.... đặc biệt coi trọng kinh tế hộ gia đình...” Và “Đối với các nhóm dân tộc đặc biệt khó khăn thì cần kết hợp các giải pháp một cách đồng bộ, hỗ trợ trực tiếp đi liền với cụ thể hoá hơn những chính sách phù hợp. Đặc biệt là phát triển năng lực để bảo đảm cho họ tham gia vào quá trình phát triển đầy đủ hơn, nhưng không tách biệt khỏi môi trường sống”<sup>1</sup>.

\* **ThS. Ủy viên thường trực Hội đồng Dân tộc của Quốc hội.**

1 Nghị quyết số 22 - NQ/TW ngày 27/11/1989 của Bộ Chính trị “Về một số chủ trương chính sách lớn phát triển kinh tế, xã hội miền núi”.

Đây là những luận điểm mấu chốt trong cách tiếp cận xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách phát triển VDT. Những hạn chế, tồn tại trong thời gian vừa qua, phần lớn xuất phát từ sự hiểu chưa đúng và đầy đủ nội hàm của những vấn đề trên hoặc do yếu tố chủ quan khác.

Những nội dung về công tác dân tộc tiếp tục được đề cập trong các Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX, X, XI của Đảng. Hội nghị Trung ương lần thứ 7, khoá IX của Đảng đã ban hành riêng Nghị quyết về công tác dân tộc, đặt ra yêu cầu cần giải quyết trong giai đoạn hiện nay.

*Về hoạch định và xây dựng chính sách*, cần “Xác định các mục tiêu chính sách cụ thể. Tập trung rà soát, đánh giá lại hệ thống các chính sách hiện hành để bảo đảm thực thi có hiệu quả hơn, thúc đẩy nhanh sự nghiệp phát triển chính trị - kinh tế - văn hoá - xã hội vùng đồng bào dân tộc, xoá đói giảm nghèo nhằm từng bước thu hẹp dần khoảng cách phát triển giữa các vùng, miền, các nhóm dân tộc, bảo đảm sự phát triển hài hoà và bình đẳng giữa các dân tộc”<sup>2</sup>.

*Về tổ chức thực hiện chính sách*, cần tăng cường nhận thức của tất cả các ngành, các cấp, tạo nên sự nhận thức chung về vị trí, vai trò của chính sách dân tộc trong hệ thống chính sách phát triển quốc gia, sự ủng hộ, đồng thuận xã hội đối với việc thực hiện chính sách dân tộc. Thực hiện đúng quy trình, các bước, các khâu quản lý trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách. Gắn quá trình thực hiện với nâng cao năng lực của hệ thống chính quyền cơ sở và người dân. Đổi mới và tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực thi chính sách. Gắn phát triển kinh tế với phát triển nguồn nhân lực và xây dựng thể chế nhằm tạo nên nền tảng phát triển bền vững.

Các định hướng trên là cơ sở cho Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ ban hành các nghị quyết, quyết định, cụ thể hóa việc đổi mới xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách dân tộc và phát triển VDT.

## 2. Những mục tiêu định hướng cho phát triển trong giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá

Yêu cầu của sự nghiệp phát triển đất nước, của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá (CNH, HĐH) là một nội dung quan trọng trong đường lối và chính sách phát triển hiện nay. Nghị quyết 37/TW của Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đặt ra mục tiêu đối với toàn vùng miền núi phía Bắc (MNPB) là: “phải xây dựng được cơ sở hạ tầng kinh tế kỹ thuật hiện đại, chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hoá, trên cơ sở chuyển giao tiến bộ kỹ thuật, áp dụng công nghệ sinh học, chuyển đổi mạnh cơ cấu sản xuất cây trồng, vật nuôi gắn với bảo quản, chế biến, bảo hiểm sản xuất và tạo lập thị trường trong nước và xuất khẩu cho các sản phẩm hàng hoá”<sup>3</sup>.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5, Khóa VIII về “Đẩy nhanh CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn thời kỳ 2001- 2010” và Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7, khoá IX về “Công tác dân tộc” cũng đã định hướng rõ cho vấn đề này.

*Một là*, phát triển lực lượng sản xuất, chuyển dịch cơ cấu kinh tế miền núi và VDT. Yêu cầu bảo đảm vững chắc an ninh lương thực. Phát triển và chế biến các loại nông sản hàng hoá xuất khẩu có lợi thế ở từng vùng với quy mô hợp lý, tập trung nâng cao chất lượng, giá trị và khả năng cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế.

*Hai là*, xây dựng quan hệ sản

2 Nghị quyết số 24 -NQ/TW, Hội nghị BCHTW lần thứ 7, Khóa IX về công tác dân tộc.

3 Nghị quyết số 37 - NQ/TW của BCT Khóa IX về phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng trung du và miền núi Bắc bộ đến năm 2010.

xuất ở miền núi phù hợp với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất. Thúc đẩy phát triển kinh tế hộ và các thành phần kinh tế khác trong quá trình CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn. Các doanh nghiệp nhà nước, nhất là các nông, lâm trường, trạm, trại đóng trên địa bàn miền núi phải đi đầu trong việc hỗ trợ sản xuất và tiêu thụ sản phẩm cho nông dân. Khuyến khích tư nhân phát triển sản xuất, nhất là các ngành nghề thu hút lao động.

*Ba là*, phát triển kết cấu hạ tầng và đô thị hoá nông thôn. Quy hoạch dân cư gắn liền với việc xây dựng các thị tứ, thị trấn trên các vùng địa bàn để thực hiện tốt chức năng trung tâm dịch vụ, văn hóa, xã hội và phát triển công nghiệp, nông thôn. Phát triển hệ thống giao thông, hệ thống điện nông thôn, phục vụ lưu thông, sản xuất và sinh hoạt.

*Bốn là*, xây dựng đời sống văn hóa xã hội và phát triển nguồn nhân lực. Xây dựng lối sống văn minh, bảo vệ những thuần phong mỹ tục và bản sắc văn hóa dân tộc. Đẩy mạnh phong trào xây dựng làng, xã văn hóa, phát triển y tế, giáo dục, xây dựng con người mới theo tác phong công nghiệp hoá. Tăng cường có hiệu quả hoạt động của các phương tiện thông tin đại chúng, phủ sóng phát thanh và truyền hình đến mọi vùng của miền núi.

### 3. Một số định hướng giải pháp cơ bản cho phát triển

Đối với vùng miền núi, dân tộc thiểu số, một số giải pháp cho sự nghiệp CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn miền núi cần được ưu tiên và tập trung thực hiện tốt, bao gồm:

(i) Hết sức coi trọng công tác quy hoạch. Việc bố trí, sắp xếp lại dân cư ở miền núi gắn liền với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng. Bố trí các cụm dân cư phải căn cứ vào lợi thế kinh tế và thị trường gắn liền với quy hoạch cơ sở hạ tầng, phát triển dịch vụ cộng đồng, bảo đảm sự chuyển giao khoa học và công nghệ.

(ii) Đẩy mạnh việc nghiên cứu ứng dụng và chuyển giao khoa học - công nghệ, và coi đây là khâu đột phá quan trọng nhất để thúc đẩy phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn miền núi. Hình thành các trung tâm nghiên cứu, chuyển giao khoa học, công nghệ ở các vùng, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia phát triển khoa học và công nghệ.

(iii) Sửa đổi, bổ sung một số chính sách liên quan như: chính sách đất đai, chính sách đầu tư, chính sách tín dụng, chính sách thuế, chính sách về lao động việc làm, chính sách thương mại và hội nhập kinh tế, chính sách phát triển nguồn nhân lực nhằm thúc đẩy quá trình CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn.

(iv) Chính sách phát triển cần được đổi mới, cơ cấu lại theo hướng tăng cường hiệu lực, hiệu quả, tăng cường nguồn lực đầu tư, tránh dàn trải, bảo đảm ưu tiên tối đa hoá nguồn lực để thực thi chính sách nhằm giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội VDT, trước mắt cũng như lâu dài. Cần có sự phân định ưu tiên giữa các vùng, nhóm dân tộc căn cứ vào điều kiện và mặt bằng, khả năng phát triển hiện nay và cũng để bảo đảm tính phù hợp. Các chính sách phải tạo ra nhiều cơ hội người dân có thể tiếp cận được hệ thống dịch vụ của Nhà nước, nhất là các dịch vụ xã hội như y tế, giáo dục.

Đối với vùng núi phía Bắc, cần tập trung nguồn lực cao nhất để đầu tư, hỗ trợ cho các vùng nghèo trọng điểm thuộc vùng cao biên giới các tỉnh Cao Bằng, Hà Giang, Lai Châu, Lào Cai, Điện Biên và Sơn La, chú trọng các nhóm dân tộc thiểu số rất ít người. Thiết lập cơ sở vật chất, kỹ thuật cơ bản nhằm ổn định đời sống, phát triển sản xuất, tạo sự chuyển biến mạnh mẽ hơn trong đời sống nhân dân, xoá được đói, tiến tới giảm nghèo, góp phần ổn định chính trị, xã hội, nhất là bảo đảm an ninh quốc phòng toàn tuyến biên giới Việt - Trung và Việt - Lào.

### 4. Những vấn đề cần được chú ý giải quyết trong chính sách phát triển miền núi phía Bắc giai đoạn công nghiệp hoá, hiện đại hoá

Trong bối cảnh tình hình mới, chính sách phát triển VDT MNPB phải đáp ứng và bảo đảm giải quyết được những vấn đề cơ bản.

*Một là, xử lý đúng đắn quan hệ thị trường, kết hợp với định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó chú trọng xây dựng và củng cố kinh tế tập thể và nhà nước*

Xây dựng kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó phát triển nền sản xuất hàng hoá là vấn đề không đơn giản đối với VDT. Tác động của nền kinh tế thị trường tạo điều kiện và phát huy tiềm năng phát triển cùng đồng bào dân tộc là cơ hội cho đồng bào chuyển đổi cơ cấu kinh tế, sản xuất. Kinh tế thị trường thúc đẩy trao đổi quan hệ hàng hoá - tiền tệ vào quan hệ kinh tế tự nhiên ở VDT. Chính sách phải tạo được nền tảng cho các hoạt động kinh tế theo cơ chế thị trường để thúc đẩy sức sản xuất, hạn chế dần cơ chế bao cấp, trợ cấp có tính tràn lan.

Trong quá trình chuyển đổi này, phải chú ý đến chính sách hỗ trợ, phát triển kinh tế nhiều thành phần và thúc đẩy vai trò của kinh tế tập thể, nhà nước. Thực tiễn cho thấy, bài toán hiệu quả kinh tế luôn các nhà đầu tư thuộc các thành phần kinh tế đặt lên hàng đầu nên vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa kém sức thu hút các nhà đầu tư. Ngay cả các doanh nghiệp nhà nước thực hiện vai trò dịch vụ công hỗ trợ phát triển khu vực này thực hiện cũng chưa tốt do yếu tố kinh tế thị trường chi phối, do thiếu tiềm lực và định hướng sản xuất kinh doanh đúng. Sự phát triển các loại hình kinh tế tập thể, kinh tế nhà nước vùng miền núi vừa qua đã chứng minh điều đó. Do vậy, cần tập trung cho việc củng cố, đổi mới, tăng cường vai trò của kinh tế tập thể và kinh tế nhà nước đối với các khu vực, địa bàn khó khăn nhằm hỗ trợ cho kinh tế hộ gia đình phát

triển. Cần khuyến khích và tạo điều kiện phát triển kinh tế hợp tác trên cơ sở liên kết tự nguyện giữa các hộ, các trang trại bằng nhiều hình thức, quy mô và cấp độ đa dạng để nâng cao hiệu quả kinh tế. Hợp tác xã tập trung làm dịch vụ đầu vào và đầu ra cho sản xuất nông nghiệp, tổ chức tốt việc quy hoạch và hướng dẫn khoa học - công nghệ mới, chuyển đổi cơ cấu sản xuất, tiến hành liên doanh liên kết. Tạo cơ chế, chính sách để kinh tế tập thể và nhà nước hoạt động theo hướng vừa đảm bảo mục tiêu chính trị - kinh tế, đồng thời tạo lập môi trường cạnh tranh cho các thành phần kinh tế khác.

*Hai là, chính sách phải đặt trong chiến lược chung phát triển của quốc gia và bảo đảm tính hội nhập và phát triển bền vững*

MNPB có vị trí chiến lược quan trọng nên chính sách phát triển khu vực này phải bảo đảm tạo dựng được nền tảng kinh tế, xã hội cơ bản, tiến tới hòa nhập vào phát triển chung với các vùng và cả nước. Sự phát triển đó phải được đặt trong cân đối tổng thể phát triển của các khu vực khác trên cơ sở khai thác và phát huy lợi thế so sánh vốn có. Ví như, đối với lĩnh vực nông, lâm nghiệp, phải xây dựng các kênh thị trường tiêu thụ sản phẩm hàng hoá theo các cấp độ thị trường nội vùng, trong nước và xuất khẩu. Trong đó, có phân định chính sách hỗ trợ rõ ràng cho khu vực khó khăn và đồng bào dân tộc để bảo đảm thực hiện tuân thủ các cam kết khi gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO).

Những lợi thế về tài nguyên khoáng sản, nhất là kim loại màu đã đóng góp nhiều cho nền kinh tế đất nước như than ở Quảng Ninh, Thái Nguyên; mangan ở Cao Bằng, sắt và đồng ở Lào Cai, đất hiếm ở Lai Châu. Các công trình thủy điện Sơn La, Lai Châu đã tạo nên diện mạo mới cho khu vực Tây Bắc giàu tiềm năng, thay đổi cuộc sống của hàng trăm ngàn hộ đồng bào dân tộc, đồng thời đóng góp vào sự phát triển điện năng của quốc gia.

Với một khu vực điều kiện tự nhiên mang nhiều nét đặc thù, MNPB đảm nhận chức năng vai trò quan trọng đối với vấn đề bảo vệ môi trường, đất, nước và rừng, là lá chắn bảo vệ cho khu vực đồng bằng Bắc Bộ. Trước những biến đổi của khí hậu, thời tiết, của công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế, nhất là những lĩnh vực liên quan nhiều đến khai thác tự nhiên, yêu cầu của chính sách là phải bảo đảm tiêu chí cho việc phát triển bền vững. Đặc biệt, trong việc duy trì các hệ sinh thái rừng các khu vực như Hoàng Liên Sơn, Tây Côn Lĩnh hay các khu vực lòng hồ Sông Đà. Bảo vệ đa dạng sinh học là một trong những nội dung ưu tiên trong chính sách phát triển bền vững, khẳng định những giá trị vốn có và độc đáo của môi trường tự nhiên MNPB với nhiều hệ động thực vật phong phú và đặc biệt là các loài linh trưởng.

*Ba là, sự phát triển bảo đảm bền vững về mặt xã hội là một yêu cầu đặc biệt*

Bền vững ở đây không chỉ đơn thuần là vấn đề môi trường mà quan trọng nữa là vấn đề văn hóa - xã hội, đặc biệt là các quan hệ dân tộc. Với 30 nhóm dân tộc thiểu số khác nhau cùng sinh sống trên địa bàn, có nhiều nhóm dân tộc rất ít người, với nhiều đặc trưng khác nhau và mặt bằng trình độ phát triển kinh tế - xã hội không đồng đều, trở thành một tổ hợp những quan hệ đan xen, phức tạp trong một không gian đa chiều, chuyển đổi. Sự bền vững về xã hội trong một cộng đồng khu vực nhiều dân tộc là yêu cầu cao nhất đòi hỏi Nhà nước phải có những chính sách hết sức linh hoạt và phù hợp để thích ứng và điều chỉnh theo những thay đổi của tiến trình phát triển, đồng thời định hướng cho những điều chỉnh quan hệ đó. Việc giải quyết vấn đề đói nghèo và phát triển phải đi liền với tăng cường vị thế chính trị và bảo tồn các giá trị văn hóa các dân tộc. Rõ ràng, việc giúp đỡ bất kỳ một nhóm dân tộc hay một vùng đặc biệt khó khăn phát triển luôn phải chú ý đến cấu trúc xã hội và những nền tảng giá trị văn hoá

mà dân tộc đó có được qua quá trình vận động tồn tại nhằm thích nghi với đặc điểm tự nhiên và môi trường xã hội.

*Bốn là, bảo đảm đầy đủ các nội dung cấu thành trong phát triển và đường lối của chính sách dân tộc, tính hệ thống, đồng bộ, phù hợp và hiệu quả của chính sách*

Để khắc phục tính dàn trải, thiếu đồng bộ của hệ thống chính sách hiện nay, yêu cầu đặt ra là các chính sách phát triển trong giai đoạn mới phải bảo đảm các tiêu chí cơ bản như tính hệ thống. Tức là phải bảo đảm đủ chính sách trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, giáo dục, y tế, đào tạo nguồn nhân lực và an sinh xã hội khác. Tính hệ thống làm cho chính sách có sự kết nối logic với nhau, hỗ trợ bổ sung cho nhau và thể hiện tác động của các mặt yêu cầu phát triển. Hệ thống đi liền với đồng bộ, tức là thể hiện tính đầy đủ của chính sách.

Một yêu cầu cao nữa là bảo đảm tính phù hợp của chính sách và hiệu quả của chính sách. Chính sách phải được xây dựng trên sự nhận thức đầy đủ về những đặc điểm vốn có của đối tượng chính sách, về điều kiện tự nhiên, con người như Nghị quyết 22/TW của Bộ Chính trị đã nêu: Cần hết sức tránh một sự áp đặt, rập khuôn, máy móc theo mô hình định sẵn hay chỉ phù hợp với vùng đồng bằng, nhất là tránh sự áp đặt về văn hoá. Bởi vậy, việc tạo ra những can thiệp thông qua các hoạt động trợ giúp cụ thể hay chính sách ở tầm vi mô hay vĩ mô phải mang tính phù hợp với đối tượng tác động.

Chính sách phù hợp phải đi vào thực tiễn cuộc sống và được nhân dân đón nhận và hiệu quả của nó được đánh giá bằng tiêu chí rõ ràng nhất là mức sống của người dân tăng lên và cải thiện tình trạng đói nghèo trong xã hội.

*Năm là, bảo đảm đầy đủ các điều kiện hỗ trợ cho phát triển cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng, lấy cộng đồng dân tộc làm trọng tâm*

Các yêu cầu chính sách và đầu tư cần giải quyết trong lĩnh vực phát triển nông thôn miền núi, vùng đồng bào dân tộc trong giai đoạn hiện nay, nhất là đối với quy mô hộ gia đình và quy mô cộng đồng. Có hai nhóm nhu cầu cơ bản, đó là: (i) Bảo đảm các nhu cầu cấp bách của đời sống nhân dân như: nước sạch, vệ sinh môi trường, đất ở, nhà ở; các tư liệu sản xuất cơ bản của người nông dân như đất đai sản xuất, rừng, thủy lợi, công cụ sản xuất và sức kéo; (ii) bảo đảm hỗ trợ sản xuất và dịch vụ sản xuất: vốn, giống và công nghệ mới, mạng lưới dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm và chuyển giao kỹ thuật, mạng lưới bảo quản, chế biến sản phẩm nông, lâm nghiệp.

Trong điều kiện tự nhiên hết sức khó khăn, đặc biệt về đất đai, địa hình, môi trường sinh kế, không thuận lợi so với các khu vực khác như Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và cả Tây Nam Bộ, thì tư liệu sản xuất cơ bản và các dịch vụ hỗ trợ sản xuất là hai yêu cầu hết sức cơ bản để đảm bảo phát triển kinh tế vùng đồng bào dân tộc.

Tính liên kết cộng đồng vẫn là đặc trưng cơ bản của các cộng đồng dân cư dân tộc. Do vậy, sự phát triển kinh tế - xã hội cần tính đến việc thúc đẩy các yếu tố hợp tác và coi đó là yếu tố nền tảng trong khi tính cá thể hóa chưa thực sự mạnh mẽ. Chính sách can thiệp hướng vào cộng đồng, vào sự hưởng lợi chung dễ được chấp nhận. Việc giao rừng cộng đồng, đất đai cho cộng đồng, rồi thúc đẩy phát triển các hình thức hợp tác sản xuất theo Luật Hợp tác xã (sửa đổi) mới được thông qua tại Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa 13 vừa qua là những định hướng ưu tiên quan trọng.

*Sáu là, xây dựng chính sách theo địa bàn và trình độ phát triển gắn với việc xây dựng nông thôn mới phù hợp.*

Như đã đề cập ở trên, Nghị quyết của Đảng đã chỉ rõ yêu cầu trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách VDT, đó là “phải tính đầy đủ đến những đặc điểm về tự nhiên, lịch sử, kinh tế, xã hội, văn hoá, phong tục, tập quán của miền núi nói chung và riêng của từng vùng, từng dân tộc”<sup>4</sup>.

Mỗi vùng, mỗi dân tộc có những điểm riêng khác biệt và nhất là sự khác biệt về văn hóa, trình độ phát triển và cả địa bàn cư trú do yếu tố tự nhiên quyết định. Để thành công, chính sách phải tạo ra những can thiệp phù hợp với đối tượng cần điều chỉnh. Các vùng tuyến biên giới Việt - Trung, Việt - Lào, các khu vực vùng núi cao cần có chính sách đầu tư tập trung nhằm giải quyết cơ bản vấn đề đời sống đồng bào các dân tộc, gắn với việc xây dựng và củng cố tuyến phòng thủ bảo vệ an ninh - quốc phòng đất nước. Trong khi các khu vực khác có điều kiện thuận lợi hơn thì chính sách tập trung cải thiện điều kiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật, thúc đẩy phát triển sản xuất hàng hóa quy mô lớn, tạo nên sức phát triển mới về chất lượng. Bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ, thực hiện tốt các mục tiêu và nội dung của Chương trình xây dựng Nông thôn mới theo Quyết định 800/QĐ - TTg ngày 4/6/2010 và Quyết định số 551/QĐ - TTg ngày 4/4/2013 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình 135, “hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng và hỗ trợ phát triển sản xuất cho các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn” giai đoạn 2012-2015 và 2016-2020, trên cơ sở chọn lọc những nội dung, tiêu chí phù hợp với địa bàn miền núi, dân tộc, góp phần thực hiện thắng lợi các Nghị quyết Quốc hội đã đề ra về mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của đất nước ■

4 Nghị quyết số 22 - NQ/TW ngày 27/11/1989 của Bộ Chính trị “Về một số chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế, xã hội miền núi”.

# XÁC LẬP ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - LÃNH THỔ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

NGUYỄN MINH PHƯƠNG\*

**P**hân chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính và tổ chức chính quyền địa phương các cấp là một việc làm tất yếu của các Nhà nước. Việc phân định đơn vị hành chính - lãnh thổ dựa trên nhiều yếu tố khác nhau như: truyền thống lịch sử, tính cộng đồng dân cư của địa phương; đặc điểm, điều kiện tự nhiên (địa hình, lãnh thổ, núi sông, biển); yếu tố dân tộc, sắc tộc; yêu cầu đảm bảo hiệu quả quản lý và tạo thuận lợi cho người dân; yêu cầu về an ninh, quốc phòng; quá trình đô thị hoá....

Sự ổn định đơn vị hành chính có tác động duy trì và phát triển mối quan hệ cộng đồng, nâng cao tinh thần đoàn kết hợp tác, tác động trực tiếp đến sự ổn định bộ máy hành chính nhà nước và hiệu quả, hiệu lực hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hiện nay, trước những cơ hội và thách thức

của hội nhập quốc tế và áp dụng mô hình quản lý hành chính hiện đại, ở nhiều nước trên thế giới đang phát triển mạnh mẽ xu hướng hợp nhất đơn vị hành chính thành các vùng, khu vực lãnh thổ và liên kết chính quyền địa phương giữa các vùng nhằm giúp đỡ, phối hợp giải quyết những vấn đề liên vùng, nâng cao hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương và tăng cường các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội.

Tuy nhiên, vì nhiều nguyên nhân khác nhau, ở nước ta trong 15 năm qua thường xuyên diễn ra tình trạng điều chỉnh địa giới, chia tách, lập mới đơn vị hành chính và kết quả là số lượng đơn vị hành chính các cấp không ngừng tăng lên. Cùng với việc chia tách, lập mới đơn vị hành chính, nhiều đô thị được nâng cấp đô thị từ loại thấp lên loại cao, từ thị xã lên thành phố thuộc tỉnh, từ thành phố thuộc tỉnh lên thành phố trực thuộc trung ương (xem bảng).

Năm	TP TT TW	Tỉnh	Cộng cấp tỉnh	Quận	TP thuộc tỉnh	Thị xã	Huyện	Cộng cấp huyện	Xã	Phường	Thị trấn	Cộng cấp xã
01/1996	3	50	53	21	16	62	475	574	8.862	856	503	10.221
2000	4	57	61	33	20	62	507	622	8.929	1.018	564	10.511
2006	5	59	64	43	32	55	541	671	9.087	1.225	595	10.907
06/2012	5	58	63	47	57	46	548	698	9.034	1.447	637	11.118

\* **PSG, TS. Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ.**

Mới đây, ngày 25 /8/2012, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 45/NĐ-CP về việc điều chỉnh địa giới hành chính để thành lập 18 đơn vị hành chính cấp xã, 01 đơn vị hành chính cấp huyện thuộc tỉnh Điện Biên. Ngày 2/11/2012, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 71 về việc điều chỉnh địa giới hành chính để thành lập 05 đơn vị hành chính cấp xã, 01 đơn vị hành chính cấp huyện thuộc tỉnh Lai Châu.

Đánh giá về sự cần thiết và hiệu quả kinh tế - xã hội của việc chia tách, lập mới đơn vị hành chính các cấp trong những năm qua, hiện còn nhiều ý kiến khác nhau. Thực tế, các đơn vị hành chính được lập mới từ chia tách, do nhiều nguyên nhân khác nhau, đã có bước phát triển kinh tế khá rõ; một số đơn vị hành chính thực hiện chia tách, lập mới đơn vị hành chính các cấp thực sự xuất phát từ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, phù hợp với quy hoạch của địa phương và đáp ứng mục tiêu đảm bảo an ninh, quốc phòng của đất nước. Tuy nhiên việc thường xuyên, liên tục chia tách, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, nhất là cấp huyện, cấp xã đã có ảnh hưởng không tốt đến sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và ngược với xu hướng liên kết giữa các đơn vị hành chính của nhiều nước trên thế giới.

Hiện nay, một số địa phương đang tiếp tục có kế hoạch chia tách, lập mới đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã hoặc nâng cấp đô thị thuộc tỉnh thành thành phố trực thuộc trung ương. Tình trạng đó trực tiếp ảnh hưởng đến sự ổn định của bộ máy hành chính nhà nước, địa giới hành chính cũng như quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương cũng như của cả nước. Do vậy, theo chúng tôi, cần thống nhất nhận thức và thực hiện đồng bộ các giải pháp ổn định đơn vị hành chính.

*1. Nhận thức đúng về vai trò của đơn vị hành chính và ý nghĩa của việc xác lập đơn vị hành chính trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN), mở rộng hội nhập quốc tế và xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.*

Trong điều kiện hiện nay, việc xác lập các đơn vị hành chính - lãnh thổ chủ yếu là để thực hiện công việc quản lý hành chính nhà nước và tổ chức cung ứng dịch vụ công cho người dân, tổ chức trên địa bàn, không bao hàm ý nghĩa phân định và giới hạn không gian phát triển kinh tế. Sự phát triển của nền kinh tế thị trường trong phạm vi một quốc gia không bị ràng buộc bởi giới hạn của các đơn vị hành chính - lãnh thổ, mà trái lại, nó đòi hỏi huy động nguồn lực và không gian thị trường rộng lớn, không bị chia cắt.

Thực tế, sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta đang đòi hỏi sự liên kết tất yếu giữa các đơn vị hành chính để tập trung nguồn lực lao động, khai thác hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên, xử lý các vấn đề về môi trường, xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật, đảm bảo cung ứng các dịch vụ về y tế, giáo dục, văn hoá, xã hội... tạo nên sức mạnh tổng hợp. Quá trình xây dựng quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu đô thị đòi hỏi một phạm vi không gian đơn vị hành chính - lãnh thổ đủ lớn để phát triển sản xuất kinh doanh và tổ chức cung ứng các dịch vụ, bảo vệ môi trường...

Mặt khác, qua hơn 25 năm đổi mới, cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội của đất nước đã có bước phát triển đáng kể, điều kiện giao thông, liên lạc ngày càng thuận lợi, áp dụng công nghệ thông tin đến tận cơ sở và từng bước thực hiện Chính phủ điện tử tạo điều kiện đổi mới phương thức quản lý hành chính của chính quyền các cấp theo hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước.



2. *Cần thống nhất quan điểm điều chỉnh địa giới, chia tách, lập mới đơn vị hành chính các cấp không phải là một phương thức đổi mới để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước.*

Để đạt được mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương, đồng thời tránh gây lãng phí các nguồn lực và làm xáo trộn cuộc sống, sinh hoạt, sản xuất, kinh doanh của người dân, tổ chức, có thể và cần thiết thực hiện nhiều giải pháp khác thay thế cho việc chia tách, lập mới đơn vị hành chính các cấp.

Việc chia tách đơn vị hành chính các cấp không phải là việc riêng của một địa phương, mà nó có ảnh hưởng, tác động đến hệ thống hành chính nhà nước, đến quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và của cả nước. Vì vậy, Đảng và Nhà nước cần phải có chủ trương và biện pháp kiên quyết hạn chế đến mức thấp nhất (ngoại trừ những trường hợp đặc biệt, thật cần thiết) việc chia tách, lập mới đơn vị hành chính khi chưa đủ cơ sở khoa học, mà chủ yếu vì lý do quy mô lớn về diện tích, dân số, trình độ, năng lực cán bộ, công chức, thậm chí vì cục bộ địa phương; phải đảm bảo sự ổn định cơ bản đối với đơn vị hành chính các cấp, khắc phục tình trạng bị động, chạy theo sức ép muốn chia tách, lập mới đơn vị hành chính của chính quyền địa phương các cấp.

3. *Xác định rõ vai trò, mức độ chi phối của các yếu tố tác động đến xác lập đơn vị hành chính các cấp theo từng loại hình đơn vị hành chính, từng không gian cụ thể và trong những thời kỳ lịch sử cụ thể.*

- Có nhiều yếu tố tác động đến việc xác lập đơn vị hành chính các cấp như: lịch sử, truyền thống; địa lý - tự nhiên; dân cư và tính cộng đồng; địa kinh tế; địa văn hóa; địa chính trị... Tuy nhiên mỗi yếu tố có vai trò,

tầm quan trọng khác nhau, có mức độ chi phối khác nhau đối với việc xác lập từng đơn vị hành chính, trong đó yếu tố lịch sử - truyền thống thường được coi trọng hơn như là một tiền đề sẵn có đối với mỗi địa phương, mỗi quốc gia. Đồng thời, mỗi yếu tố lại có ý nghĩa khác nhau đối với từng loại hình đơn vị hành chính.

+ Đối với đơn vị hành chính cấp tỉnh, ngoài yếu tố lịch sử - truyền thống, yếu tố địa kinh tế có ý nghĩa quan trọng, vì mỗi tỉnh là một đơn vị phát triển kinh tế tương đối độc lập, có cơ cấu kinh tế phù hợp với tiềm năng, thế mạnh và đặc điểm của mỗi địa phương.

+ Đối với đơn vị hành chính cấp xã thì yếu tố địa văn hóa, tính cộng đồng, tự quản có ý nghĩa quan trọng;

+ Đối với các đơn vị hành chính vùng biên giới thì yếu tố chính trị, an ninh quốc phòng có ý nghĩa quyết định, v.v..

+ Đối với các đơn vị hành chính hải đảo, cần coi trọng các yếu tố: chủ quyền lãnh thổ quốc gia về không gian vùng biển, đảo; đảm bảo an ninh - quốc phòng của đất nước; điều kiện quản lý thống nhất không gian lãnh thổ, tạo ra sự liên kết chặt chẽ giữa không gian biển, đảo và đất liền...

Do đó, việc xác lập đơn vị hành chính phải căn cứ vào các điều kiện cụ thể của từng đơn vị hành chính để có các quyết định phù hợp với thực tiễn; không thể quy định “cứng” cứ diện tích bao nhiêu km<sup>2</sup> và dân số bao nhiêu người thì phải xác lập một đơn vị hành chính, mà nên quy định “khung sàn” đối với 2 tiêu chí này, nhằm tăng cường liên kết các xã đảm bảo việc giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội trong điều kiện mới.

- Cần phân biệt rõ sự khác nhau giữa xác lập đô thị (thị trấn, thị xã, thành phố) với phân chia các đơn vị hành chính nội bộ đô

thị (quận, phường trong việc xác định các nguyên tắc và tiêu chí xác lập đơn vị hành chính đô thị). Theo đó, việc xác lập đô thị phải đảm bảo các yêu cầu: 1) phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, vùng, miền, góp phần đảm bảo sự quản lý ổn định, thống nhất; 2) tạo động lực thúc đẩy sự phát triển cân đối, hài hòa của các vùng lãnh thổ; 3) kết hợp chặt chẽ giữa cải tạo và xây dựng mới các đô thị; giữa đẩy mạnh đô thị hóa nông thôn và xây dựng nông thôn mới; 4) đảm bảo phát triển bền vững, bảo vệ môi trường; cân đối hài hòa giữa cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội; 5) phù hợp với trình độ quản lý của bộ máy chính quyền đô thị, đảm bảo quản lý tốt đô thị, cũng cố an ninh, quốc phòng và an toàn, trật tự kỷ cương xã hội.

- Đối với việc xác lập các đơn vị hành chính nội bộ đô thị, các tiêu chí chủ yếu là: 1) năng lực quản lý hành chính nhà nước của chính quyền quận, phường; 2) điều kiện và khả năng tổ chức cung ứng dịch vụ công của chính quyền quận, phường đối với số lượng dân cư trên địa bàn.

*4. Nghiên cứu sửa đổi, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc xác lập đơn vị hành chính các cấp*

- Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc xác lập đơn vị hành chính gắn với thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có sự thống nhất thể nào là lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính. Do vậy, quyết định việc điều chỉnh địa giới hành chính, nhưng thực chất là chia tách hoặc nhập, tức là làm tăng hoặc giảm số lượng đơn vị hành chính. Do đó cần nghiên cứu, quy định rõ nội hàm của các khái niệm này trong các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc xác lập đơn vị hành chính.

- Để đảm bảo quá trình xem xét, thẩm định, đánh giá đề án xác lập đơn vị hành chính cấp xã, cấp huyện (bao gồm xã, phường, thị trấn và huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) được chặt chẽ, toàn diện và đầy đủ hơn, cần nghiên cứu chuyên thẩm quyền “Quyết định việc điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương” của Chính phủ cho Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- Sửa đổi, bổ sung điều kiện, quy trình xác lập đơn vị hành chính các cấp.

Khẩn trương nghiên cứu xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật mới (Nghị định) để thay thế Quyết định 64b/HĐBT ngày 12/9/1981, trong đó quy định rõ ràng và chặt chẽ các tiêu chí, điều kiện, quy trình, thủ tục hồ sơ... và trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức xây dựng đề án, thẩm định, quyết định thành lập mới, sáp nhập, chia tách, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính các cấp.

Xây dựng và ban hành các văn bản về định mức, đơn giá và quy định kỹ thuật trong việc xây dựng hồ sơ, bản đồ, mốc địa giới hành chính và các văn bản khác liên quan đến việc tổ chức thực hiện quyết định của cấp có thẩm quyền về điều chỉnh địa giới hành chính (hướng dẫn, quy định, trình tự, thủ tục, báo cáo, kiểm tra...).

Quy định việc công khai thông tin liên quan đến việc xác lập đơn vị hành chính để người dân biết, bàn và tham gia quyết định; tạo điều kiện để các cơ quan khoa học, tổ chức xã hội thực hiện phản biện xã hội đối với các đề án xác lập đơn vị hành chính các cấp. Đối với xác lập đơn vị hành chính cấp xã, cần thiết phải tổ chức lấy ý kiến của nhân dân.

Ngăn chặn cơ chế xin - cho dẫn đến

những hành vi những nhiễu, tiêu cực trong việc thực hiện các quy trình, thủ tục thẩm định và phê duyệt xác lập đơn vị hành chính các cấp.

- Sửa đổi, bổ sung Nghị định số 42/2009/NĐ-CP ngày 7/5/2009 của Chính phủ về phân loại đô thị theo hướng đa dạng hoá các mô hình phát triển đô thị với các hệ thống tiêu chí phân loại khác nhau, trong đó chú trọng hơn đến các tiêu chí phát triển đô thị, chất lượng quản lý đô thị và cung ứng các dịch vụ cho người dân ở đô thị.

Đồng thời đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị đảm bảo mỗi đô thị lớn hoặc nhỏ đều là một đơn vị hành chính cấp cơ sở. Tạo điều kiện gắn kết giữa các đô thị, hình thành các vùng đô thị, chùm đô thị để vừa đáp ứng yêu cầu đô thị hoá nhanh chóng hiện nay, vừa không phải thay đổi quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và điều chỉnh địa giới hành chính.

*5. Xác định rõ mục tiêu của quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính là nhằm tiến tới ổn định cơ bản đơn vị hành chính các cấp, hạn chế và chấm dứt tình trạng chia tách, lập mới nhiều như thời gian qua*

Thực hiện yêu cầu "Khẩn trương xây dựng và đưa vào thực hiện quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính các cấp, trên cơ sở ổn định cơ bản các đơn vị hành chính ở cả 3 cấp tỉnh, huyện, xã", các cơ quan có thẩm quyền không đơn thuần tổng hợp các ý kiến đề xuất về chia tách, lập mới đơn vị hành chính các cấp của chính quyền địa phương (trong đó có không hiếm trường hợp đăng ký có tính dự phòng để nếu có điều kiện sẽ đề xuất chia tách, lập mới đơn vị hành chính) mà phải xuất phát từ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội bền vững của cả nước, của các vùng và địa phương trong bối cảnh mới của đất nước.

- Quy hoạch tổng thể đơn vị hành chính các cấp phải dựa trên cơ sở khoa học và gắn chặt với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn và quy hoạch phát triển đô thị của cả nước, của các vùng và từng địa phương đến năm 2020; phải có tầm nhìn chiến lược cấp quốc gia và quán triệt quan điểm vì lợi ích chung của cả nước; kiên quyết đấu tranh với những biểu hiện vì lợi ích cục bộ, trước mắt của một số lãnh đạo "tư duy theo nhiệm kỳ" ở các cấp địa phương và trung ương.

- Trên cơ sở nhận thức mới về vai trò của đơn vị hành chính, xây dựng quy hoạch đơn vị hành chính gắn với xu hướng đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp, từ đó không cần thiết phải chia tách các huyện, quận và phường.

*6. Thực hiện đồng bộ các giải pháp ổn định cơ bản đơn vị hành chính các cấp*

- Đổi mới phương thức phân bổ nguồn lực và phát huy tính chủ động sáng tạo của địa phương. Trên cơ sở phân loại đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp huyện, khẩn trương sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách về phân bổ nguồn vốn đầu tư phát triển, ngân sách chi thường xuyên, tổ chức bộ máy, biên chế cán bộ, công chức và tiền lương, phụ cấp... thích hợp với từng loại đơn vị hành chính.

Đổi mới phân cấp về tài chính - ngân sách theo hướng tăng quyền chủ động ngân sách cho chính quyền địa phương các cấp, đảm bảo thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Quy định số lượng tổ chức và biên chế cán bộ, công chức cũng như số lượng chức danh lãnh đạo, quản lý ở các cơ quan đảng, chính quyền, đoàn thể tùy thuộc chủ yếu vào quy mô dân số, diện tích và số lượng đơn vị hành chính trực thuộc; khắc phục triệt để tình trạng bình quân chủ nghĩa.

Điều chỉnh mức phụ cấp chức vụ cho các chức danh lãnh đạo của các tổ chức trong hệ thống chính trị theo phân loại đơn vị hành chính; thực hiện nguyên tắc trách nhiệm đi đôi với quyền lợi, trách nhiệm quản lý địa bàn rộng, dân cư đông, nhiều đầu mối trực thuộc phải được hưởng mức phụ cấp cao hơn.

- Tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, phương tiện thông tin, liên lạc, điều kiện làm việc cho các đơn vị hành chính có diện tích lớn, dân số đông, điều kiện tự nhiên và kinh tế không thuận lợi. Đối với các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã có diện tích lớn, dân cư đông, hoặc có địa hình tự nhiên khó khăn, cần thiết đầu tư nhiều hơn cho việc xây dựng các thị tứ, trung tâm dịch vụ, đảm bảo sự phát triển đồng đều giữa các khu vực trên địa bàn đơn vị hành chính.

Đồng thời đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức cũng như có chế độ, chính sách khuyến khích hợp lý cho các địa phương có hoàn cảnh kinh tế - xã hội khó khăn.

- Tạo điều kiện và thúc đẩy việc thiết lập các “cơ cấu mềm” như các ban chỉ đạo, hội đồng, dự án... liên xã, liên huyện, liên tỉnh để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình quản lý lãnh thổ, phát triển kinh tế và nâng cao chất lượng, hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

*7. Cần có sự chuẩn bị đầy đủ mọi mặt và tuân thủ chặt chẽ các điều kiện, quy trình, thủ tục hồ sơ... đối với các trường hợp thật sự cần thiết phải chia tách, lập mới đơn vị hành chính các cấp*

- Đề án chia tách, điều chỉnh địa giới hành chính cấp huyện, cấp xã phải dựa trên kết quả điều tra, khảo sát thực trạng quy

hoạch và phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; phân tích, đánh giá toàn diện thực trạng và triển vọng phát triển kinh tế - xã hội trong 10 - 20 năm tới của đơn vị hành chính mới và của cả đơn vị hành chính còn lại hoặc đơn vị hành chính bị điều chỉnh địa giới; quan tâm đến các yếu tố truyền thống lịch sử, văn hoá của địa phương và tâm tư nguyện vọng của người dân.

- Sau khi có Nghị định của Chính phủ về chia tách, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, việc tổ chức thực hiện phân định ở thực địa phải tiến hành chặt chẽ, công tác bàn giao đất đai, dân cư, tài sản, địa giới cần có sự chứng kiến của các cơ quan có trách nhiệm và lập biên bản để lưu trữ vào hồ sơ của đơn vị hành chính mới và các đơn vị hành chính có liên quan.

- Xây dựng tổ chức bộ máy chính quyền, lựa chọn, bố trí, sắp xếp, sử dụng cán bộ, công chức hợp lý đảm bảo bộ máy hoạt động có hiệu lực, hiệu quả ngay sau khi thành lập đơn vị hành chính mới.

- Nghiên cứu quy hoạch địa điểm xây dựng khu hành chính liên cơ hợp lý và tập trung kinh phí để hoàn thành công sở làm việc, mua sắm trang thiết bị, cơ sở vật chất cho đơn vị hành chính mới được thành lập theo hướng hiện đại hoá, nhưng phải đảm bảo theo đúng tiêu chuẩn, quy định, không lãng phí, phô trương hình thức; khắc phục tình trạng công sở của đơn vị hành chính xây dựng sau phải “hoàn trống” hơn công sở của đơn vị hành chính xây dựng trước.

- Kịp thời giải quyết các trường hợp tranh chấp địa giới hành chính phát sinh do chia tách, điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính theo nguyên tắc thuận lợi cho sinh hoạt của người dân và hoạt động quản lý của chính quyền, có tính tới yếu tố truyền thống lịch sử, văn hoá của các địa phương ■

# MỘT SỐ QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM TRA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

NGUYỄN VĂN TUẤN\*

**T**ừ khi chuyển giao công tác kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) sang các cơ quan Chính phủ (năm 2003) đến nay, công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL đã được các bộ, ngành và địa phương quan tâm chỉ đạo và triển khai thực hiện tương đối toàn diện. Nhiều mặt công tác được chú trọng triển khai, như: hoàn thiện thể chế; bố trí cán bộ, công chức có năng lực, phẩm chất làm công tác kiểm tra, xử lý văn bản; củng cố và kiện toàn đội ngũ công tác viên; bố trí kinh phí và các điều kiện bảo đảm khác cho công tác kiểm tra văn bản... Hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản đã có những chuyển biến tích cực; chất lượng kiểm tra từng bước được nâng cao. Cùng với việc thực hiện kiểm tra văn bản do cơ quan ban hành văn bản gửi đến, các cơ quan có trách nhiệm kiểm tra văn bản đã tiến hành kiểm tra theo chuyên đề, theo địa bàn, nhất là những địa bàn, lĩnh vực gây nhiều bức xúc trong dư luận, liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, các tổ chức và công dân...

Những kết quả đã đạt được trong công tác kiểm tra, xử lý VBQPPL thể hiện sự cố gắng, nỗ lực của các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản; sự quan tâm chỉ đạo, phối

hợp của các tổ chức, cá nhân có liên quan. Tuy vậy, công tác này vẫn còn những hạn chế, bất cập nhất định, cần phải có giải pháp khắc phục trong thời gian tới. Sau đây, xin trao đổi về một số quan điểm hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL hiện nay.

*Một là*, hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải gắn với cải cách thể chế hành chính, trong đó, cần phải xác lập cho được những chế định cụ thể, rành mạch và có tính ổn định cao về thẩm quyền kiểm tra và phạm vi, đối tượng kiểm tra.

Cải cách thể chế hành chính là một trong bốn nội dung của cải cách hành chính ở nước ta hiện nay (Bốn nội dung cải cách hành chính hiện nay là: cải cách thể chế hành chính; cải cách bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công). Trong những năm qua, cải cách hành chính, trong đó có cải cách thể chế hành chính đã đạt được những kết quả nhất định, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Việc kiểm tra, xử lý văn bản là nhiệm vụ xuất phát từ chính yêu cầu xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong điều kiện hiện nay, phục vụ trực tiếp yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, chủ động hội

\* *ThS, Bộ Tư pháp.*

nhập quốc tế. Do vậy, hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL không thể tách rời với cải cách thể chế hành chính. Cụ thể ở đây là, phải xây dựng được cơ chế kiểm tra để qua đó phát hiện nhanh chóng, xử lý kịp thời các nội dung không phù hợp với pháp luật trong các VBQPPL thuộc thẩm quyền kiểm tra, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, minh bạch, công khai của hệ thống pháp luật, theo đó cần tiếp tục hoàn thiện các quy định của pháp luật về soạn thảo, ban hành, kiểm tra, xử lý và rà soát, hệ thống hóa VBQPPL tại các bộ, ngành; kịp thời sửa đổi, bổ sung những quy định trước đây không còn phù hợp. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về kiểm tra VBQPPL cần tập trung hoàn thiện các quy định về: nguyên tắc kiểm tra văn bản, xử lý văn bản trái pháp luật; thẩm quyền kiểm tra VBQPPL; thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật; phạm vi, đối tượng kiểm tra và nội dung kiểm tra và các quy định của pháp luật về điều kiện bảo đảm cho công tác kiểm tra văn bản.

*Hai là*, hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của công tác kiểm tra văn bản.

Bất kỳ hoạt động nào trong đời sống xã hội cũng hướng đến đích cuối cùng là tính hiệu quả. Hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói riêng cũng không nằm ngoài mục tiêu này. Tuy nhiên, yêu cầu đặt ra đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước không những phải bảo đảm tính hiệu quả, mà còn phải bảo đảm được tính hiệu lực. Bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước là một trong những yêu cầu quan trọng hàng đầu được đặt ra đối với các chủ thể quản lý. Việc kiểm tra văn bản không chỉ dừng lại ở việc xem xét, đánh giá mà còn kết luận, xử lý vụ việc, đưa ra những kiến nghị để sửa chữa kịp thời, sớm khắc phục hậu quả, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa và kỷ

luật, kỷ cương tuân thủ pháp luật đối với chính các cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản thuộc đối tượng kiểm tra. Hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL suy cho cùng là để hoạt động kiểm tra VBQPPL đạt kết quả, hiệu quả tốt hơn. Do vậy, cần phải bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của hoạt động này và việc hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL không thể thoát ly khỏi quan điểm chỉ đạo này.

Hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của công tác công tác kiểm tra văn bản, trước tiên là phải chấp hành nghiêm kỷ luật trong việc gửi văn bản đến cơ quan có thẩm quyền kiểm tra; tiếp theo là, các văn bản thuộc đối tượng kiểm tra phải được gửi kịp thời, đầy đủ cho cơ quan có thẩm quyền kiểm tra; tất cả các văn bản thuộc đối tượng kiểm tra đều phải được xem xét, kiểm tra theo quy định; các văn bản phát hiện có sai sót, vi phạm phải được kiến nghị xử lý và khắc phục triệt để, kịp thời; kết quả kiểm tra, xử lý đối với văn bản có sai sót, vi phạm phải được xem xét, rút kinh nghiệm trong việc soạn thảo, ban hành các văn bản khác.

*Ba là*, hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải nhằm tăng cường tự kiểm tra việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan hành pháp.

Theo quy định hiện hành, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp phải tự kiểm tra văn bản do mình ban hành hoặc liên tịch ban hành (*đối với văn bản do Bộ ban hành*) ngay sau khi văn bản được ban hành, khi nhận được thông báo của cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản hoặc yêu cầu, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các phương tiện thông tin đại chúng. Khi thực hiện việc tự kiểm tra văn bản, phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật thì cơ quan, đơn vị thực hiện việc tự kiểm tra lập hồ sơ kiểm tra văn bản và báo cáo ngay với cơ quan, người có thẩm quyền

đã ban hành hoặc liên tịch ban hành văn bản đó để xem xét, thực hiện việc tự xử lý theo quy định. Như vậy, trách nhiệm tự kiểm tra VBQPPL thuộc về các chủ thể đã ban hành văn bản đó, ở đây là các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Hơn thế nữa, việc xử lý đối với các văn bản có sai sót, vi phạm trước tiên cũng thuộc trách nhiệm của người đã ban hành văn bản đó. Nguyên tắc này đã được xác định cụ thể trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2008, đó là: VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành, hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Khoản 1 Điều 9 Luật Ban hành VBQPPL 2008).

Thời gian qua, bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác tự kiểm tra văn bản còn những tồn tại, hạn chế nhất định như: chưa được tiến hành thường xuyên; kết quả tự kiểm tra, phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật còn ít; nhiều văn bản trái pháp luật chưa được phát hiện và xử lý kịp thời; việc tự kiểm tra, xử lý đối với văn bản có nội dung trái pháp luật đã được cơ quan có thẩm quyền kiểm tra thông báo còn chậm và chưa triệt để. Do vậy, việc hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải nhằm tăng cường tự kiểm tra việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan hành pháp.

Nội dung hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL ở đây là phải: làm cho công tác tự kiểm tra được tiến hành thường xuyên hơn; góp phần nâng cao kết quả tự kiểm tra, phát hiện văn bản có sai sót, vi phạm; các văn bản có sai sót, vi phạm phải được phát hiện và xử lý kịp thời và việc tự kiểm tra, xử lý đối với văn bản có sai sót, vi phạm do cơ quan có thẩm quyền kiểm tra thông báo cũng phải được thực hiện kịp thời, triệt để hơn.

*Bốn là*, hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải nhằm tăng cường tính độc lập tương đối của các chủ thể, nghĩa là phải được đặt dưới sự kiểm tra thông qua một hệ thống các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chuyên trách công tác kiểm tra văn bản, đồng thời, phải thể hiện sự phối kết hợp với việc giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước và sự giám sát trực tiếp của nhân dân.

Một trong những lý do đưa ra quan điểm này là nhằm khắc phục những hạn chế, tồn tại trong công tác tự kiểm tra của các cơ quan đã ban hành văn bản; khắc phục tình trạng không thực hiện hoặc thực hiện chậm trễ, tăng cường tính chủ động trong công tác tự kiểm tra. Hơn nữa, việc đưa ra quan điểm này cũng chính là việc tiếp tục khẳng định “tính quyền lực nhà nước” trong hoạt động kiểm tra VBQPPL.

So sánh kết quả tự kiểm tra và kiểm tra theo thẩm quyền đối với VBQPPL của các cơ quan nhà nước cấp bộ ban hành trong thời gian từ năm 2003 đến năm 2008 cho thấy: số văn bản do cấp Bộ tự kiểm là 6.862 văn bản, qua kiểm tra đã phát hiện 333 văn bản có dấu hiệu sai trái; số văn bản cấp Bộ tiếp nhận kiểm tra theo thẩm quyền là 23.013 văn bản, qua kiểm tra đã phát hiện 2.554 văn bản có dấu hiệu sai trái (riêng Bộ Tư pháp, đã tiếp nhận 17.975 văn bản, qua kiểm tra đã phát hiện 2.174 văn bản có dấu hiệu sai trái). Như vậy, số văn bản do các bộ, ngành đã tự kiểm tra chỉ bằng 1/6 số văn bản được tiếp nhận kiểm tra theo thẩm quyền; số văn bản có sai sót, vi phạm được phát hiện qua tự kiểm tra chỉ bằng 1/14 số văn bản có sai sót, vi phạm được phát hiện qua kiểm tra theo thẩm quyền. Rõ ràng, kiểm tra văn bản theo thẩm quyền, tức là kiểm tra từ ngoài vào hữu hiệu hơn rất nhiều so với tự kiểm tra văn bản, tức là kiểm tra từ bên trong. Điều này cũng khẳng định ưu thế của việc kiểm tra từ bên ngoài của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chuyên trách công tác kiểm tra văn bản.

Thực tế cho thấy, hiện nay số lượng văn bản thuộc đối tượng kiểm tra là vô cùng lớn và thuộc nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau, trong đó có những lĩnh vực chuyên sâu mà chỉ có các chuyên gia về lĩnh vực đó mới hiểu được, trong khi đó, năng lực chuyên môn của đội ngũ công chức chuyên trách công tác này là có hạn, cả về số lượng và trình độ chuyên môn, cả về chiều sâu cũng như chiều rộng. Như vậy, cả trên phương diện lý luận cũng như thực tiễn, một mình cơ quan chuyên trách công tác kiểm tra văn bản không thể hoàn thành nhiệm vụ nếu không có sự phối hợp của các cơ quan, tổ chức có liên quan và để khắc chế các khuynh hướng: cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản có biểu hiện cửa quyền, lạm quyền, bỏ sót văn bản không kiểm tra, không xử lý hoặc xử lý không triệt để văn bản có sai sót, vi phạm; cơ quan có văn bản thuộc đối tượng kiểm tra không hợp tác, phối hợp với cơ quan chuyên trách công tác kiểm tra văn bản thì bên cạnh việc tăng cường tính độc lập tương đối của các chủ thể kiểm tra, cần tăng cường sự phối, kết hợp giữa các cơ quan, tổ chức có liên quan và sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, cũng như sự giám sát trực tiếp của nhân dân đối với công tác kiểm tra văn bản, thì việc hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL cần bám sát quan điểm này. Việc hoàn thiện cơ chế này cần bảo đảm rõ ràng, minh bạch về thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể kiểm tra, không chồng chéo, mâu thuẫn; bảo đảm sự phối hợp giữa các bộ, ngành đã ban hành văn bản với cơ quan kiểm tra văn bản; sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước và sự giám sát trực tiếp của nhân dân.

Năm là, hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải bảo đảm sự tham gia ngày càng rộng rãi của các tổ chức đoàn thể chính trị, xã hội, của các phương tiện thông tin đại chúng và của mọi tầng lớp nhân dân vào quá trình kiểm tra, phát hiện và xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật.

Thời gian qua, sự tham gia của các tổ chức đoàn thể chính trị, xã hội, của các phương tiện thông tin đại chúng và của mọi tầng lớp nhân dân vào quá trình kiểm tra, phát hiện và kiến nghị xử lý văn bản có sai sót, vi phạm đã có những chuyển biến nhất định; không ít văn bản có sai sót, vi phạm đã được phát hiện và kiến nghị xử lý qua kênh thông tin này, nên việc chú trọng, khuyến khích sự quan tâm, phát hiện và yêu cầu, kiến nghị của cơ quan, tổ chức và công dân về VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật là rất cần thiết. Tuy vậy, việc kiểm tra văn bản theo các nguồn thông tin mới được thực hiện chủ yếu tại Bộ Tư pháp, vì vậy, trong thời gian tới, các bộ, ngành và địa phương cần có biện pháp nhằm thúc đẩy việc cung cấp cũng như tiếp nhận, xử lý các thông tin về văn bản có dấu hiệu trái pháp luật để phát huy được hiệu quả của phương thức kiểm tra này trong kiểm tra và xử lý VBQPPL.

Do vậy, việc hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL phải bảo đảm có sự tham gia ngày càng rộng rãi của các tổ chức đoàn thể chính trị, xã hội, của các phương tiện thông tin đại chúng và của mọi tầng lớp nhân dân vào quá trình kiểm tra, phát hiện và kiến nghị xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật. Đồng thời, các cơ quan kiểm tra văn bản cũng phải thực sự có trách nhiệm khi nhận được thông tin về văn bản sai trái từ các nguồn thông tin trên, cần tổ chức kiểm tra, xử lý hoặc kiến nghị xử lý kịp thời khi phát hiện văn bản được phản ánh có nội dung trái pháp luật.

Trên đây là một số nghiên cứu bước đầu về một số quan điểm hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL ở nước ta hiện nay, chúng tôi mạnh dạn nêu lên và mong muốn nhận được các ý kiến trao đổi về vấn đề này, trên cơ sở đó tiếp tục nghiên cứu để có thể đưa ra các giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm tra VBQPPL một cách toàn diện, khoa học, khách quan và khả thi ■



# TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA NGÂN HÀNG TRUNG ƯƠNG CÁC NƯỚC VÀ NHỮNG GỢI Ý VỀ TRIỂN VỌNG HIẾN ĐỊNH Ở VIỆT NAM

LÊ THỊ THU THỦY\*

Ngân hàng Trung ương (NHTW) ở bất kỳ quốc gia nào đều có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo ổn định giá trị đồng tiền, kiểm chế lạm phát và sự an toàn của hệ thống ngân hàng. Kinh nghiệm từ khủng hoảng tài chính của nhiều nước trên thế giới trong giai đoạn vừa qua (đặc biệt là Mỹ, Hàn Quốc, Trung Quốc, Nhật Bản) đã cho thấy vai trò “người dẫn đường” đối với hệ thống ngân hàng và nền kinh tế của một quốc gia của NHTW. Nhờ có NHTW với thẩm quyền của mình trong việc xây dựng, thực thi chính sách tiền tệ quốc gia (CSTTQG) và với tư cách là “ngân hàng mẹ của hệ thống ngân hàng” mà nhiều ngân hàng đã được giải cứu, thoát khỏi tình trạng phá sản và duy trì được tính thanh khoản cho toàn hệ thống tài chính<sup>1</sup>. Do đó, việc nghiên cứu, tìm hiểu về NHTW ở một số nước để có những kinh nghiệm, gợi ý cho Việt Nam khi hoàn thiện pháp luật về NHTW là rất hữu ích, nhằm nâng cao vị thế của NHTW ở Việt Nam theo mô hình NHTW hiến định.

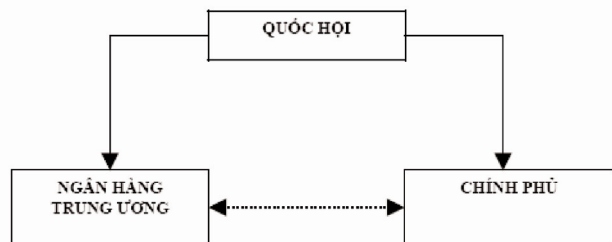
## 1. Tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Trung ương ở một số nước trên thế giới

### 1.1. Mô hình tổ chức của NHTW

Khi nói tới mô hình tổ chức của NHTW ở mỗi quốc gia, cần phải xác định vị trí pháp lý của tổ chức này trong bộ máy công quyền. Tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội mỗi nước mà NHTW sẽ tổ chức theo những mô hình khác nhau, có vị trí khác nhau trong bộ máy nhà nước, có mối quan hệ khác nhau với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác.

Trên thực tế đã tồn tại 3 mô hình NHTW: NHTW trực thuộc Quốc hội và độc lập với Chính phủ, NHTW trực thuộc Chính phủ, NHTW trực thuộc Bộ Tài chính.

#### 1.1.1. Ngân hàng trung ương trực thuộc Quốc hội và độc lập với Chính phủ



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

<sup>1</sup> Ví dụ: năm 2008, FED (Cục Dự trữ liên bang Mỹ) đã tích cực tham gia vào quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, tài chính ở Mỹ như cứu AIG khỏi tình trạng phá sản bằng cách cho AIG vay 85 tỷ USD và nắm giữ 80% cổ phần của tổ chức bảo hiểm này. Ngày 23/11/2008, FED cùng Bộ Tài chính, FDIC đưa ra quyết định giải cứu Citigroup khi ngân hàng thương mại này đứng trước nguy cơ mất thanh khoản. 9/2008, FED chấp thuận cho Goldman Sachs và Morgan Stanley được cải tổ và chuyển đổi từ ngân hàng đầu tư thành ngân hàng đa năng để hưởng những dịch vụ cứu trợ của FED. Xem: Nguyễn Thị Hương Thanh, Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng - Kinh nghiệm từ cuộc khủng hoảng ở Mỹ, Tạp chí Ngân hàng, số 12, tháng 6/2012, tr. 58, 59.

Theo mô hình này, NHTW không nằm trong cơ cấu bộ máy của Chính phủ, không chịu sự lãnh đạo, điều hành của Chính phủ. Chính phủ không có quyền can thiệp vào hoạt động của NHTW mặc dù ban lãnh đạo của ngân hàng do Tổng thống hay Thủ tướng bổ nhiệm. Chính quyền không được phép truất phế Tổng đốc. Điển hình cho mô hình này là NHTW ở các nước như Hoa Kỳ, Đức, Nga<sup>2</sup>.

Việc quy định NHTW độc lập với Chính phủ bởi NHTW là cơ quan quản lý, điều tiết tiền tệ và phát hành tiền, hoạt động của nó tác động trực tiếp tới sự phát triển của nền kinh tế, nếu xác định vị trí pháp lý của nó thuộc Chính phủ thì không có gì bảo đảm rằng mọi quyết sách của Chính phủ về tiền tệ sẽ phù hợp với chủ trương, giải pháp của NHTW và phù hợp với nhu cầu thực tiễn của thị trường tiền tệ. Hơn nữa, nếu NHTW thuộc Chính phủ khi có thâm hụt tài chính ngân sách, việc phát hành tiền quá giới hạn và không phụ thuộc vào quy luật lưu thông tiền tệ dễ xảy ra, gây ra tình trạng lạm phát, ảnh hưởng tới sự phát triển của nền kinh tế và đời sống của nhân dân. Đặc biệt, trong nền kinh tế thị trường hiện nay, việc trao cho NHTW vị trí pháp lý độc lập là vô cùng cần thiết, là yếu tố then chốt để đảm bảo tính hiệu quả trong điều hành CSTTQG ở mỗi nước.

Ở Hoa Kỳ, năm 1908 Đạo luật Aldrich - Vreeland được Quốc hội Hoa Kỳ thông qua đã xác định rõ sự cần thiết phải quy định hệ thống ngân hàng độc lập với Chính phủ. Sau đó, năm 1913, Đạo luật về Cục dự trữ Liên bang Hoa Kỳ khẳng định NHTW Hoa Kỳ (Cục Dự trữ liên bang Hoa Kỳ - FED) có vị trí độc lập với Chính phủ, trực thuộc Quốc

hội, độc lập trong việc quyết định cung ứng tiền tệ và thực hiện CSTTQG.

Theo đạo luật này, cơ quan lãnh đạo cao nhất của FED là Hội đồng Thống đốc, người điều hành FED là Chủ tịch. Hội đồng gồm 7 thành viên, do Tổng thống bổ nhiệm, với sự tham vấn và đồng thuận của Thượng viện (Phần 10, Điều 1), là cơ quan quyền lực đối với hoạt động của NHTW, mọi quyết định đều được thông qua một cách dân chủ, đa số, tránh tình trạng lạm quyền<sup>3</sup>. Không một nghị sỹ nào trong Quốc hội được là thành viên của Hội đồng Thống đốc của Hệ thống Dự trữ liên bang hoặc là cán bộ hay là Giám đốc của Ngân hàng Dự trữ liên bang (Phần 4 Điều 13). Hội đồng Thống đốc hoạt động theo quy chế độc lập, là cơ quan chịu trách nhiệm trước Quốc hội Mỹ (Phần 2B, Khoản a), có nhiệm vụ điều hòa tiền tệ, tín dụng trong quá trình phát triển của nền kinh tế Mỹ với mục đích đảm bảo sự ổn định giá trị đồng tiền USD và sự tăng trưởng kinh tế, có thẩm quyền quy định mức chiết khấu, mức dự trữ tối thiểu, điều hòa chính sách thị trường mở, quyết định quy chế hoạt động của các ngân hàng dự trữ liên bang và các ngân hàng thành viên hệ thống dự trữ liên bang, giám sát hệ thống ngân hàng Hoa Kỳ nói chung.

Tương tự như FED, NHTW ở Đức có vị trí pháp lý độc lập với Chính phủ. Theo Luật NHTW Cộng hòa Liên bang Đức năm 1957, “Ngân hàng liên bang Đức hoạt động độc lập và không bị lệ thuộc vào các chỉ thị của Chính phủ Liên bang...” (Điều 12) mặc dù Chủ tịch, Phó Chủ tịch, hai ủy viên của Hội đồng NHTW<sup>4</sup> được đề cử bởi Chính phủ liên

2 Xem: Giáo trình Luật Ngân hàng (Chủ biên: TS. Lê Thị Thu Thủy), Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005, tr. 55.

3 Hệ thống ngân hàng ở Mỹ có tổ chức khá khác biệt so với các nước. Nước Mỹ được chia thành 12 khu vực, ở mỗi khu vực thành lập một Ngân hàng Dự trữ liên bang - là NHTW của khu vực. Lãnh đạo 12 ngân hàng dự trữ liên bang được thực hiện bởi Hội đồng Thống đốc, có trụ sở tại thủ đô Washington.

4 Đây là cơ quan lãnh đạo của Ngân hàng Liên bang Đức, bao gồm Chủ tịch, một phó chủ tịch và 6 ủy viên khác. Thành viên của Hội đồng NHTW phải là người có trình độ chuyên môn cao (Khoản 1, 2 Điều 7 Luật NHTW Đức).

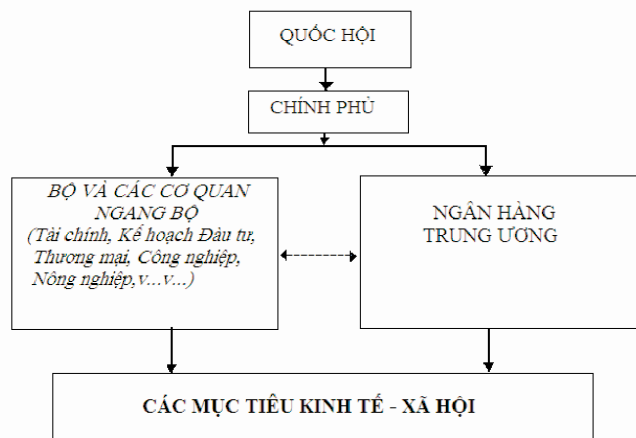
bang và Tổng thống bổ nhiệm, 4 ủy viên khác được đề cử bởi Bundesrat (Thượng viện đại diện cho Liên bang) có thỏa thuận với Chính phủ liên bang (Khoản 3 Điều 7). Ngoài ra, trong phạm vi có thể mà không làm tổn hại đến nhiệm vụ của mình như là một phần của Hệ thống các NHTW châu Âu, Ngân hàng Liên bang Đức có trách nhiệm hỗ trợ chính sách kinh tế chung của Chính phủ Liên bang (Điều 12). Kể từ khi Hiệp ước Maastricht năm 1992 - Hiệp ước về thành lập Liên minh châu Âu (Treaty on European Union) của các quốc gia trong cộng đồng châu Âu được ban hành thì mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền cho tất cả các NHTW thuộc Liên minh châu Âu đã được công khai. Hiệp ước này cũng đòi hỏi các quốc gia trong cộng đồng châu Âu phải đảm bảo tính độc lập cho NHTW với đầy đủ quyền lực trong việc hoạch định và điều hành CSTTQG.

Mô hình NHTW ở Nga cũng là mô hình NHTW trực thuộc Quốc hội. Luật về NHTW Nga năm 2002, được sửa đổi bổ sung năm 2009 và 2011, quy định ngay trong Điều 1: “NHTW Nga hoạt động độc lập với các cơ quan chính quyền của Liên bang Nga, các cơ quan chính quyền của các chủ thể trong Liên bang Nga và chính quyền địa phương”. NHTW Nga chịu trách nhiệm trước Quốc hội Liên bang Nga. Quốc hội có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm Chủ tịch NHTW Nga theo đề nghị của Tổng thống Nga, bổ nhiệm, miễn nhiệm các ủy viên của Hội đồng thống đốc theo đề nghị của Chủ tịch NHTW Nga trên cơ sở có sự thống nhất với Tổng thống Nga (Điều 5). Tổ chức và hoạt động của NHTW Nga được nêu rõ không chỉ trong Luật về NHTW Nga mà còn được ghi nhận tại Điều 75 Hiến pháp của Nga ban hành năm 1993, sửa đổi, bổ sung năm 2008, rằng: “...Hoạt động phát hành tiền chỉ được thực hiện bởi NHTW Nga. Việc phát hành các đồng tiền

khác ở Liên bang Nga không cho phép. Bảo vệ và đảm bảo sự ổn định giá trị đồng tiền Rúp là chức năng cơ bản của NHTW Nga. Chức năng này được thực hiện độc lập với các cơ quan quản lý nhà nước khác”.

Có thể nói, mô hình NHTW trực thuộc Quốc hội thường được thiết lập ở những nước có nền kinh tế phát triển và CSTTQG được coi là động lực của mọi sự phát triển. Để đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động quản lý của NHTW thì ngân hàng này phải có vị trí pháp lý độc lập, tức là mối quan hệ giữa NHTW với Quốc hội và Chính phủ phải được làm rõ và tính độc lập, tự chủ phải được đề cao. Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, Ban lãnh đạo NHTW có quyền tự quyết, chứ không phải là quyết định của Quốc hội hay Chính phủ. Vị thế này được thể hiện rõ nét nhất trong việc xây dựng và thực hiện CSTTQG. Đây là một trong những nhân tố quyết định sự thành công của hoạt động quản lý kinh tế vĩ mô.

### 1.1.2. Ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ



Theo mô hình này, NHTW nằm trong cơ cấu bộ máy của Chính phủ, chịu sự điều hành trực tiếp của Chính phủ. Chính phủ có quyền can thiệp rất lớn, không chỉ trên phương diện tổ chức, điều hành mà còn trong hoạt động thực hiện CSTTQG.

NHTW được ví như công cụ của Chính phủ trong việc điều tiết giá trị đồng tiền và huy động các nguồn tài chính trong nền kinh tế. Mô hình này được xác định dựa trên cơ sở: Chính phủ là cơ quan hành pháp, thực hiện chức năng quản lý vĩ mô đối với nền kinh tế. Do đó, Chính phủ phải nắm trong tay các công cụ kinh tế vĩ mô để sử dụng nó một cách đồng bộ và phối hợp các công cụ nhằm vận hành nền kinh tế trôi chảy và hiệu quả, cũng là để thực thi tốt nhiệm vụ của mình, mà thực chất là Chính phủ nắm NHTW và thông qua NHTW tác động đến CSTTQG. Tiêu biểu cho mô hình này là NHTW ở một số nước châu Á như Trung Quốc, Việt Nam...

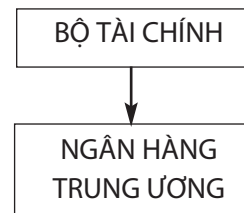
Luật về Ngân hàng nhân dân Trung Quốc năm 1995, được sửa đổi, bổ sung năm 2003 quy định: “Ngân hàng nhân dân Trung Quốc là NHTW của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa. Dưới sự lãnh đạo của Quốc vụ viện, Ngân hàng nhân dân Trung Quốc hoạch định và thực thi CSTTQG, ngăn ngừa và hạn chế rủi ro tài chính và duy trì sự ổn định tài chính” (Điều 2); “Toàn bộ vốn của Ngân hàng nhân dân Trung Quốc do nhà nước cấp và thuộc sở hữu của nhà nước” (Điều 8). Như vậy, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc là cơ quan của Chính phủ và thuộc sở hữu nhà nước. Lãnh đạo, điều hành NHTW ở Trung Quốc được thực hiện bởi Thống đốc, một số Phó Thống đốc và Hội đồng CSTTQG. Thống đốc Ngân hàng nhân dân Trung Quốc phải được Thủ tướng Quốc vụ viện đề cử và Quốc hội quyết định. Khi chưa đến kỳ họp Quốc hội thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định và do Chủ tịch nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm. Các Phó Thống đốc do Thủ tướng Quốc vụ viện bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm (Điều 10).

NHTW ở Trung Quốc áp dụng hệ thống trách nhiệm tập trung của Thống đốc. Thống đốc chịu trách nhiệm điều hành công việc

chung của toàn ngân hàng, các Phó Thống đốc trợ giúp Thống đốc hoàn thành trách nhiệm (Điều 11).

Hội đồng CSTTQG được thành lập bởi Ngân hàng nhân dân Trung Quốc, có chức năng, nhiệm vụ tổ chức các thủ tục làm việc do Quốc vụ viện quy định và báo cáo lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Hội đồng CSTTQG đóng vai trò quan trọng trong quản lý kinh tế vĩ mô cũng như hoạch định và điều hành CSTTQG.

### 1.1.3. Ngân hàng trung ương trực thuộc Bộ Tài chính



Đây là mô hình ít phổ biến, bởi lẽ hoạt động của NHTW phụ thuộc vào Bộ Tài chính, dễ xảy ra khả năng sử dụng công cụ phát hành tiền để bù đắp thiếu hụt ngân sách, gây ra tình trạng lạm phát cao trong nền kinh tế, ảnh hưởng trầm trọng tới đời sống của nhân dân. Mô hình này đã tạo ra mâu thuẫn giữa một cơ quan thực hiện nhiệm vụ ngân sách với một cơ quan phát hành tiền và điều tiết lượng tiền cung ứng. Mô hình đã từng được áp dụng ở một số nước như Pháp, Anh, Malaysia... tuy nhiên, đến thời điểm hiện nay nó đã không còn tồn tại do những bất cập của nó.

Vậy, hiện nay mô hình tổ chức NHTW trên thế giới chỉ còn được thể hiện dưới dạng thứ nhất và thứ hai. Mỗi mô hình đều có ưu điểm và hạn chế nhất định. Với mô hình NHTW độc lập với Chính phủ, NHTW có toàn quyền xây dựng và thực thi CSTTQG mà không bị ảnh hưởng bởi các áp lực chi tiêu của ngân sách hay áp lực chính trị khác, trên cơ sở đó có thể tăng hiệu quả của mục

tiêu kiểm soát lạm phát, tăng trưởng kinh tế, giảm thâm hụt ngân sách và ổn định hệ thống tài chính. Song bên cạnh đó, mô hình này cũng có điểm bất lợi ở chỗ khó có sự kết hợp hài hòa giữa CSTTQG (do NHTW thực hiện) và chính sách tài khóa (do Chính phủ chỉ đạo) để quản lý vĩ mô nền kinh tế một cách hiệu quả. Tuy nhiên, có thể khẳng định đây là mô hình tổ chức hiện đại, phù hợp với vai trò của NHTW trong nền kinh tế thị trường.

Ngược lại, mô hình NHTW trực thuộc Chính phủ có ưu điểm nổi trội là Chính phủ có thể dễ dàng chỉ đạo và yêu cầu NHTW phối hợp CSTTQG với các chính sách kinh tế vĩ mô khác nhằm đảm bảo tính đồng bộ và hiệu quả của tổng thể các chính sách kinh tế tài chính đối với các mục tiêu vĩ mô trong từng thời kỳ. Mô hình này được xem là phù hợp với yêu cầu cần tập trung quyền lực để khai thác tiềm năng, xây dựng kinh tế trong thời kỳ tiền phát triển. Tuy nhiên, mô hình cũng có hạn chế nhất định, NHTW sẽ mất đi sự chủ động trong việc thực hiện CSTTQG. Việc xây dựng và thực thi CSTTQG có sự can thiệp chính trị thường chỉ đạt được những mục tiêu ngắn hạn. Sự phụ thuộc vào Chính phủ có thể làm cho NHTW xa rời mục tiêu dài hạn của mình là ổn định giá trị tiền tệ, góp phần tăng trưởng kinh tế. Hơn nữa, mô hình này có thể biến NHTW thành nơi phát hành tiền để bù đắp sự thâm hụt ngân sách nhà nước khiến cho hoạt động phát hành tiền không tuân thủ nguyên tắc và có thể dẫn đến lạm phát.

### 1.2. Hoạt động của NHTW

Dù NHTW thuộc mô hình tổ chức nào thì hoạt động của chúng đều có điểm giống nhau về mục đích và nội hàm, bao gồm quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng và hoạt động nhằm ổn định giá trị đồng nội tệ,

đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng và tăng trưởng kinh tế, được thể hiện thông qua hoạt động: phát hành tiền; xây dựng và thực thi CSTTQG; xây dựng và ban hành pháp luật theo thẩm quyền; cấp phép, thanh tra, giám sát ngân hàng; hoạt động tín dụng, thanh toán và ngân quỹ; hoạt động ngoại hối và quản lý ngoại hối; cung cấp thông tin và truyền thông. Các hoạt động trên đều có vai trò quan trọng quyết định tới sự ổn định và an toàn của hệ thống ngân hàng trong một quốc gia. Mức độ độc lập trong hoạt động của NHTW được xác định tùy thuộc vào mô hình tổ chức của NHTW và trình độ phát triển nền kinh tế thị trường ở mỗi quốc gia.

Mức độ độc lập của NHTW trên thế giới được phân thành 4 cấp độ: 1- Độc lập, tự chủ trong thiết lập mục tiêu hoạt động; 2- Độc lập, tự chủ trong xác lập chỉ tiêu hoạt động; 3- Độc lập, tự chủ trong lựa chọn công cụ điều hành; 4- Độc lập tự chủ hạn chế<sup>5</sup>.

Theo cấp độ thứ nhất thì NHTW có quyền quyết định CSTTQG, chế độ tỷ giá, mục tiêu hoạt động. Đây là cấp độ tự chủ cao nhất mà NHTW có thể đạt được nhưng cũng khó thực hiện nhất vì đòi hỏi NHTW phải có uy tín cao và năng lực thực thi tốt, có khả năng dự báo chuẩn trên cơ sở các thống kê kinh tế - tài chính. Điển hình cho cấp độ này là FED.

Trên thực tế, FED với quyền hạn mở rộng trong quyết định và thực thi CSTTQG đã áp dụng một loạt các công cụ rất hữu hiệu để tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Hoa Kỳ sau khủng hoảng năm 2007<sup>6</sup>. FED đã nói lỏng CSTTQG trong tháng 9/2007, sử dụng công cụ lãi suất theo hướng cắt giảm 0,5% lãi suất cơ bản và hạ lãi suất chiết khấu, sau đó, vào đầu năm 2008 mức lãi suất cơ bản lại giảm xuống 3,25%. Đến đầu tháng

5 ThS. Nguyễn Hương Giang, "Sự độc lập của Ngân hàng Trung ương và một số gợi ý chính sách cho Việt Nam", Tạp chí Ngân hàng số 23, tháng 12/2010, tr. 16.

6 Tính tổng cộng trong 3 năm từ 2008 đến hết 2010, tổng số ngân hàng ở Mỹ bị phá sản là 322 ngân hàng với tổng tài sản là trên 633 tỷ USD, tương đương với khoảng 4% GDP của Mỹ năm 2009. Xem: Nguyễn Thị Hương Thanh, *ltdđ*, tr. 56.

12/2008, lãi suất cơ bản chỉ còn ở mức 0-0,25% - mức thấp nhất trong lịch sử và vẫn đang được áp dụng hiện nay. Ngoài ra, FED còn thực hiện hoạt động tín dụng cho các ngân hàng và thể hiện vai trò là người cho vay cuối cùng cho hệ thống ngân hàng thông qua hạ thấp chênh lệch giữa lãi suất chiết khấu và lãi suất cho vay qua đêm (từ 1% xuống 0,25%), tăng kỳ hạn cho vay qua cửa sổ chiết khấu lên 90 ngày, thành lập chương trình đấu giá kỳ hạn, đấu giá tín dụng với kỳ hạn lên đến ba tháng cho các tổ chức nhận tiền gửi; xây dựng chương trình cho vay chứng khoán kỳ hạn, cho phép các đại lý chứng khoán lớn vay trái phiếu kho bạc từ FED bằng tài sản thế chấp kém thanh khoản<sup>7</sup>. Có thể nói, FED đã sử dụng rất “nhịp nhàng” các công cụ thị trường mở, lãi suất, tái cấp vốn, công cụ chiết khấu để ổn định hệ thống ngân hàng, duy trì niềm tin của công chúng.

Ở cấp độ thứ hai, NHTW cũng được giao trách nhiệm quyết định CSTTQG, chế độ tỷ giá, nhưng NHTW không được xác định mục tiêu hoạt động, mà Quốc hội sẽ quyết định mục tiêu thông qua việc ban hành đạo luật cụ thể, trong đó có quy định về vấn đề này. Sau đó, NHTW có quyền quyết định chỉ tiêu hoạt động cho mục tiêu đã được xác định và quyết định việc sử dụng các công cụ để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia. Điển hình cho cấp độ này là NHTW Nga và NHTW Châu Âu. Ví dụ, Điều 3 Luật NHTW của Liên bang Nga quy định: “Mục tiêu của NHTW Nga là bảo đảm và bảo vệ sự ổn định của đồng Rúp, phát triển và củng cố hệ thống ngân hàng của Liên bang Nga, bảo đảm sự ổn định và phát triển của hệ thống thanh toán quốc gia. Lợi nhuận không phải là mục tiêu hoạt động của NHTW

Nga”. Hoặc, trong Điều lệ và tổ chức và hoạt động của NHTW châu Âu có nêu: Mục tiêu hàng đầu của ngân hàng này là “duy trì sự ổn định giá cả”. Ngân hàng châu Âu có quyền quyết định chỉ tiêu hoạt động.

Cấp độ độc lập thứ ba trao quyền cho Chính phủ hoặc Quốc hội quyết định chỉ tiêu CSTTQG sau khi thỏa thuận với NHTW. Sau khi quyết định được thông qua, NHTW có trách nhiệm hoàn thành chỉ tiêu trên cơ sở được trao đủ thẩm quyền cần thiết để có thể toàn quyền lựa chọn những công cụ điều hành CSTTQG một cách thích hợp. Điển hình cho cấp độ độc lập này là Ngân hàng Dự trữ New Zealand.

Cấp độ độc lập thứ tư là cấp độ độc lập, tự chủ thấp nhất, theo đó Chính phủ quyết định cả về mục tiêu và chỉ tiêu hoạt động và can thiệp mạnh vào quá trình sử dụng các công cụ để thực thi CSTT quốc gia. Điển hình cho cấp độ này là NHTW ở Việt Nam trước khi ban hành Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam năm 2010 (Luật NHNN Việt Nam)<sup>8</sup>.

Thực tế cho thấy, dù thuộc cấp độ nào và mô hình nào đi chăng nữa thì NHTW trên thế giới hiện nay đều có độ độc lập nhất định, tuy nhiên mức độ là không giống nhau, thể hiện cụ thể ở ba lĩnh vực: hoạch định và thực thi CSTTQG; giám sát các tổ chức tín dụng; quản trị, điều hành nội bộ.

## 2. Những điểm đặc thù trong tổ chức và hoạt động của Ngân hàng nhà nước Việt Nam

NHNN Việt Nam là NHTW của Việt Nam, được thành lập và hoạt động theo mô hình NHTW trực thuộc Chính phủ, theo đó NHNN là cơ quan ngang bộ của Chính phủ, là NHTW của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam<sup>9</sup>.

7 Nguyễn Thị Hương Thanh, *tłđđ*, tr. 57, 58.

8, 9 Điều 2 Luật NHNN Việt Nam năm 2010.

Như vậy, về vị trí pháp lý, NHNN Việt Nam theo Luật NHNN Việt Nam năm 2010 vẫn không có gì thay đổi so với Luật NHNN Việt Nam năm 1997 để phù hợp với thể chế chính trị và Hiến pháp 1992. Lãnh đạo, điều hành NHNN Việt Nam được thực hiện bởi Thống đốc theo cơ chế Thủ trưởng chế. Thống đốc là thành viên của Chính phủ, người chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về quản lý nhà nước trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng. Tuy nhiên, Luật NHNN hiện hành đã thể hiện rõ hơn sự tự chủ và tính độc lập của NHNN trong việc thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng, khẳng định mối quan hệ chặt chẽ giữa hai chức năng quan trọng của một NHTW: thực thi CSTTQG và giám sát an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng. Cụ thể, Thủ tướng Chính phủ, NHNN quyết định việc sử dụng các công cụ thực hiện CSTTQG, bao gồm tái cấp vốn, lãi suất, tỷ giá hối đoái, dự trữ bắt buộc, nghiệp vụ thị trường mở và các công cụ, biện pháp khác theo quy định của Chính phủ (Khoản 4 Điều 3, Điều 10 Luật NHNN Việt Nam). Quốc hội quyết định chỉ tiêu lạm phát hàng năm được thể hiện thông qua chỉ số giá tiêu dùng và giám sát việc thực hiện CSTTQG (Khoản 2 Điều 3).

Như vậy, NHNN Việt Nam đã từng bước được chuyển từ cấp độ độc lập thứ tư lên cấp độ độc lập thứ ba. Tuy nhiên, vị thế cũng như mô hình NHNN hiện nay còn có những hạn chế nhất định. NHNN Việt Nam chưa có sự độc lập trong việc thiết lập chỉ tiêu hay mục tiêu hoạt động. Đây là một định chế tài chính công quyền (tầm ảnh hưởng và vai trò

của nó rất lớn đối với nền kinh tế) chứ không phải đơn thuần là cơ quan quản lý nhà nước như các bộ, ngành khác, nhưng gần như tất cả hoạt động của NHNN Việt Nam đều phụ thuộc vào Chính phủ (từ hoạt động phát hành tiền<sup>10</sup> đến thực hiện CSTTQG, cho vay, bảo lãnh cho tổ chức tín dụng vay vốn nước ngoài, tạm ứng cho ngân sách nhà nước<sup>11</sup>). Đặc biệt, dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, NHNN Việt Nam đã phải thực hiện tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại để khoanh, xóa nợ các khoản vay của các Tập đoàn kinh tế nhà nước. Đây là một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả hoạt động của NHNN, nhất là trong việc thực hiện mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền<sup>12</sup>.

Ngoài ra, với cơ chế lãnh đạo, điều hành Thủ trưởng chế, NHNN bị hạn chế nhất định trong việc đưa ra các quyết sách của mình trong lĩnh vực tiền tệ, bởi lẽ Thống đốc là thành viên của Chính phủ. Kinh nghiệm các nước phát triển cho thấy, nếu NHTW được quản lý bởi một Hội đồng Thống đốc hay Hội đồng NHTW, Hội đồng quản lý và điều hành bởi Ban Thống đốc thì CSTTQG được thực thi một cách có hiệu quả hơn, tránh được tình trạng “lộng quyền” và “cha chung không ai khóc” khi xảy ra khủng hoảng ngân hàng.

### **3. Những gợi ý hiến định về mô hình ngân hàng trung ương và hoàn thiện pháp luật về Ngân hàng nhà nước Việt Nam**

#### **3.1. Hiến định mô hình định chế tài chính công quyền - NHTW**

Hiện nay mặc dù Quốc hội đã ban hành Luật NHNN Việt Nam năm 2010 nhưng mô

<sup>10</sup> Điều 18 Luật NHNN Việt Nam.

<sup>11</sup> Mục 3 Luật NHNN Việt Nam.

<sup>12</sup> Đặng Hữu Mẫn, Tính độc lập của NHTW – chìa khóa để ổn định giá, kinh nghiệm của New Zealand và một số đề xuất đối với Việt Nam, [www.kh-sdh.udn.vn](http://www.kh-sdh.udn.vn)

hình NHTW ở Việt Nam vẫn chưa phải là mô hình hiện đại, chưa đáp ứng được những biến động trên thị trường tiền tệ, ngân hàng và những thay đổi của nền kinh tế. Tổ chức và hoạt động của NHTW ở Việt Nam còn phụ thuộc nhiều vào Chính phủ, chưa khẳng định là một tổ chức có vị thế “kép” - vừa là định chế tài chính công quyền, vừa là cơ quan quản lý nhà nước. Vị trí pháp lý của NHNN Việt Nam chưa xứng tầm với chức năng, nhiệm vụ, vai trò của nó trong việc ổn định giá trị đồng tiền và đảm bảo an ninh tiền tệ của một quốc gia. Chính vì vậy, để thực hiện được hàng loạt các mục tiêu đã đề ra trong Luật NHNN Việt Nam (Khoản 1 Điều 4): mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền, bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng; bảo đảm sự an toàn, hiệu quả của hệ thống thanh toán quốc gia; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa, luật pháp cần trao cho NHNN Việt Nam vị thế độc lập với Chính phủ, trực thuộc Quốc hội. Tăng cường tính độc lập cho NHNN là mục tiêu cần hướng tới nhằm đạt được hiệu quả trong thực thi CSTTQG và ổn định thị trường tài chính tiền tệ nói chung. Và nếu được như vậy, Hiến pháp Việt Nam nên khẳng định vị thế của NHTW ở Việt Nam, mối quan hệ của nó với Quốc hội và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác trong việc quyết định và thực thi CSTTQG, trong việc thực hiện chức năng và quyết định cơ cấu tổ chức. Hiện nay, Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) mới chỉ có Điều 84 (Khoản 4) quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định CSTTQG. Ngoài ra, Hiến pháp khi sửa đổi cũng cần tính tới việc khẳng định cấp độ độc

lập tự chủ của NHTW là độc lập trong thiết lập chỉ tiêu hoạt động (mức độ độc lập cấp hai), bởi lẽ trong tương lai gần, khi các điều kiện cho phép, các biến số kinh tế, tài chính ổn định dần, năng lực dự báo tài chính được cải thiện thì mô hình NHTW độc lập là hoàn toàn có thể áp dụng ở Việt Nam<sup>13</sup>.

Ở nước ta, từ khi thành lập cho đến nay, NHNN luôn là một cơ quan của Chính phủ: tổ chức, hoạt động của nó chịu sự điều chỉnh rất lớn của Chính phủ. Điều đó phần nào làm giảm tính linh hoạt trong việc điều hành thực hiện CSTTQG. Trong khi đó, CSTTQG tác động tới mọi chủ thể trong nền kinh tế, hoạt động ngân hàng - lĩnh vực quản lý của NHTW là lĩnh vực nhạy cảm, nếu có sự can thiệp mạnh từ Chính phủ sẽ ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý. Ngoài ra, Việt Nam đã gia nhập WTO, các cam kết trong lĩnh vực ngân hàng, tài chính không dễ được thực hiện, năng lực cạnh tranh của các ngân hàng thương mại khó được nâng cao nếu thiếu tính độc lập trong vị trí pháp lý của NHTW. Do đó, Hiến pháp nên quy định NHTW có vị trí pháp lý độc lập với Chính phủ nhằm bảo đảm được sự linh hoạt, mềm dẻo, minh bạch trong điều hành thị trường tiền tệ của NHTW, bảo đảm được sự ổn định giá trị đồng tiền trong nền kinh tế<sup>14</sup>.

### ***3.2. Thay đổi cơ chế lãnh đạo, điều hành NHNN Việt Nam***

Ngoài việc lựa chọn mô hình tổ chức và xác định vị trí pháp lý độc lập của NHTW, tính độc lập của NHTW còn thể hiện trong việc lựa chọn nhân sự, quyết định cơ cấu tổ chức, quản trị điều hành của ngân hàng. Kinh nghiệm các nước phát triển cho thấy, NHTW với sự hiện diện của bộ máy lãnh

13 Về vấn đề này có thể học hỏi kinh nghiệm của Liên bang Nga (Điều 75 Hiến pháp Liên bang Nga).

14 TS. Lê Thị Thu Thủy, Tính độc lập của ngân hàng trung ương ở Việt Nam, <http://www.nclp.org>.



đạo, điều hành bao gồm Hội đồng Thống đốc (hoặc Hội đồng Ngân hàng Trung ương) và Chủ tịch hoặc Thống đốc NHTW thì các quyết sách được ban hành sẽ chủ động và dễ dàng đi vào cuộc sống, đảm bảo tính hiệu quả. Hiện nay, Luật NHNN Việt Nam quy định Thống đốc “toàn quyền” và là người chịu trách nhiệm duy nhất tổ chức và chỉ đạo thực hiện CSTTQG (Điểm a, Khoản 2 Điều 8). Quy định như vậy có thể sẽ gây ra những hậu quả, thiệt hại nhất định cho nền kinh tế khi hệ thống ngân hàng lâm vào tình trạng khủng hoảng vì một người không bao giờ có thể hiểu biết được đầy đủ mọi vấn đề. Vì vậy, Luật NHNN Việt Nam cần phải được sửa đổi theo hướng có sự tách bạch giữa điều hành và quản trị. Điều hành NHTW được thực hiện bởi Ban điều hành, còn quản trị nên được thực hiện bởi Hội đồng quản trị (hoặc Hội đồng quản lý) NHTW. Hội đồng quản trị là cơ quan hoạch định chính sách trong lĩnh vực tiền tệ, làm việc theo nguyên tắc tập thể, còn Ban điều hành có trách nhiệm đưa các chính sách đó vào cuộc sống. Nếu NHTW được thiết kế theo mô hình quản trị này sẽ tạo ra được phương thức quản trị ngân hàng mang tính tổng thể, định hướng chiến lược lâu dài, tránh được hiện tượng thụ động, mang nặng tính hành chính và mệnh lệnh trong điều hành. Bên cạnh đó, hoạt động của Ban điều hành cũng phải bảo đảm tính minh bạch thông qua các hoạt động kiểm toán, kiểm soát nội bộ của NHTW.

Ngoài ra, việc nâng cao tính độc lập và tự chủ của NHNN đối với các mục tiêu và quyết định chính sách phải đi kèm với trách nhiệm giải trình đầy đủ và minh bạch. Thống đốc NHNN theo định kỳ hoặc theo đề nghị của Quốc hội phải có trách nhiệm

giải trình trước Quốc hội về các quyết định chính sách trong giới hạn chức năng và thẩm quyền được giao<sup>15</sup>.

### **3.3. Xác định rõ mục tiêu hoạt động của NHTW**

Điều 4 Luật NHNN Việt Nam có nêu rõ: “Hoạt động của NHNN nhằm ổn định giá trị đồng tiền; bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng; bảo đảm sự an toàn, hiệu quả của hệ thống thanh toán quốc gia; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Có thể nói, các mục tiêu hoạt động của NHNN được quy định trong Luật có phần “ôm đồm”. Bởi lẽ, mục tiêu tối cao của NHTW là bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng và ổn định giá trị đồng tiền, những mục tiêu còn lại là hệ quả của việc đạt được các mục tiêu nêu trên. NHTW là cơ quan quản lý các ngân hàng, tổ chức tín dụng, vì vậy nhiệm vụ đầu tiên phải là đảm bảo sự an toàn cho các tổ chức này. Do đó, chỉ nên xác định mục tiêu của NHNN là “bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng và ổn định giá trị đồng tiền trong nền kinh tế”. Điều này đặc biệt có ý nghĩa vì mục tiêu có rõ ràng thì NHTW mới có thể kiểm soát được rủi ro trong lĩnh vực quản lý của mình. Hơn nữa, như trên đã đề cập, việc theo đuổi quá nhiều mục tiêu sẽ hạn chế năng lực và tính chủ động của một NHTW.

### **3.4. Tăng tính chủ động cho NHNN Việt Nam trong việc thực hiện vai trò là NHTW của hệ thống ngân hàng, “ngân hàng mẹ của các ngân hàng”**

NHNN Việt Nam với tư cách là NHTW của hệ thống ngân hàng có quyền quyết định cho vay, bảo lãnh cho các tổ chức tín dụng vay vốn nước ngoài, tạm ứng cho ngân sách

<sup>15</sup> ThS. Nguyễn Hương Giang, *tlđđ*, tr. 22.

nhà nước để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, theo Điều 25, 26 Luật NHNN Việt Nam, thẩm quyền này bị hạn chế đáng kể khi phải xin phép Thủ tướng Chính phủ. Để đảm bảo hiệu quả của CSTTQG, những nhiệm vụ khác như tạm ứng chi ngân sách hay tài trợ trực tiếp cho thâm hụt ngân sách của Chính phủ cũng nên được quy định lại để Thống đốc có quyền từ chối theo đúng mục tiêu thâm hụt ngân sách được Quốc hội phê duyệt hàng năm và chủ động trong việc điều hành cung, cầu tiền trên thị trường. Hơn nữa, cần có quy định cụ thể về chức năng “là ngân hàng của Chính phủ” của NHNN theo hướng NHNN sẽ không cho ngân sách vay trực tiếp. NHNN chỉ cấp tín dụng gián tiếp cho Chính phủ thông qua việc cho ngân sách vay trên thị trường thứ cấp có hạn mức và lấy trái phiếu Chính phủ làm tài sản đảm bảo khi cho các NHTM vay<sup>16</sup>.

Bên cạnh đó, NHNN cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy chế tái cấp vốn, quy chế chiết khấu - tái chiết khấu của NHNN đối với các NHTM theo hướng thông thoáng hơn về điều kiện vay, hạn mức vay, điều chỉnh lãi suất tái cấp vốn phù hợp với quan hệ cung cầu vốn trên thị trường tiền tệ. Những điều chỉnh lãi suất tái cấp vốn và lãi suất chiết khấu của NHNN cần phải linh hoạt hơn trên cơ sở bám sát diễn biến thị trường và mục tiêu điều hành CSTTQG, có thể thông qua việc dự báo sự biến động lãi suất theo tình hình kinh tế trong và ngoài nước, qua đó áp dụng các biện pháp định hướng lãi suất phù hợp với thực tế nền kinh tế. Ngoài ra, mở rộng danh mục các loại giấy tờ có giá được sử dụng trong các giao

dịch tái cấp vốn, ví dụ có thể nhận tài sản bảo đảm khi tái cấp vốn là trái phiếu công ty của một ngành, lĩnh vực kinh tế mũi nhọn hoặc giấy tờ có giá do các tổ chức tín dụng phát hành có chất lượng cao, do một tổ chức có uy tín xếp hạng và tăng cường áp dụng các biện pháp quản lý rủi ro đối với giấy tờ có giá sử dụng trong công cụ tái cấp vốn.

### **3.5. Trao quyền độc lập cho NHNN Việt Nam trong hoạt động phát hành tiền**

Theo kinh nghiệm của Hoa Kỳ thì Chính phủ trao cho Cục Dự trữ Liên bang Hoa Kỳ toàn quyền quyết định hoạt động phát hành tiền tệ. Vì vậy, việc phát hành tiền của FED là hoàn toàn độc lập với Chính phủ. Chính phủ Hoa Kỳ chỉ huy động được tiền từ việc Bộ Tài chính phát hành chứng khoán (trái phiếu kho bạc, tín phiếu kho bạc). Hoặc kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, tiền Nhân dân tệ do Ngân hàng nhân dân Trung Quốc thống nhất in ấn và phát hành. Tuy nhiên, ở Việt Nam, hoạt động này của NHNN còn quá phụ thuộc vào Chính phủ. Chính phủ quyết định cả việc thiết kế lẫn việc in, đúc tiền. Trong khi đó, đây là hoạt động độc quyền của NHTW của một quốc gia. Nên chăng, Chính phủ chỉ nên quyết định mức lượng tiền phát hành hàng năm, còn các vấn đề liên quan đến thủ tục thực thi thì nên trao cho NHTW chịu trách nhiệm. Có như vậy mới đảm bảo được tính độc lập của NHTW trong hoạt động phát hành tiền và khẳng định đây là ngân hàng duy nhất có thẩm quyền phát hành tiền của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trên cơ sở đó bảo đảm bí mật đồng tiền phát hành cũng như những nguyên tắc của hoạt động phát hành tiền ■

16 Đặng Hữu Mẫn, Tính độc lập của NHTW - chìa khóa để ổn định giá, kinh nghiệm của New Zealand và một số đề xuất đối với Việt Nam, [www.kh-sdh.udn.vn](http://www.kh-sdh.udn.vn)