

Nghiên cứu **LẬP PHÁP**

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



- Kết quả kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XI
- Tiến tới thực hiện Luật Đất đai năm 2003
- Xây dựng pháp luật cạnh tranh, thương mại
- Chính sách bảo hiểm y tế
- Chuyện "Đài sĩ" ở làng quê xưa

NCLP

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

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

TỔNG BIÊN TẬP
Nguyễn Chí Dũng

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

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

TÀI KHOẢN
0011000467735
Tập chí
Nghiên cứu Lập pháp
Ngân hàng ngoại th-ơng
Việt Nam

In tại Nhà in Báo Thanh Hoá

Mục lục

THỜI SỰ - TRAO ĐỔI

Kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XI

- Trách nhiệm chính trị *Minh Đức* 3
Bộ luật Tố tụng dân sự đầu tiên: một b-ớc tiến trong
quá trình cải cách t- pháp *Xuân Anh* 9
Chống đầu cơ nhà đất *Nguyễn Xuân Kinh* 14
Mặt bằng giá mới và những giải pháp *Hồ Ngọc Cẩn* 16
Cần t- duy đa lĩnh vực trong nghiên cứu lập pháp
Bùi Ngọc Sơn 18

NHÀ N-ÓC VÀ PHÁP LUẬT

- Luật đất đai năm 2003: làm gì để phát huy nguồn lực đất đai
Đặng Đức Đạt 20
Luật đất đai năm 2003 d-ới khía cạnh chính sách pháp luật
Phạm Duy Nghĩa 26
Thế chấp quyền sử dụng đất vay vốn ngân hàng: những
v-ớng mắc cần khắc phục *Lê Thị Thu Thủy* 30
Dự án Luật cạnh tranh
Cạnh tranh bình đẳng vì sự phát triển *Đặng Văn Thanh* 35
Luật th-ơng mại: bàn về việc sửa đổi
D-ơng Anh Sơn 39

Kỹ thuật văn bản

- Văn bản quy phạm pháp luật: huỷ bỏ hoặc bãi bỏ
Hoàng Thị Ngân 44
Bộ luật Hình sự năm 1999: cần tiếp tục hoàn thiện
Trịnh Tiến Việt 47
Cần phân biệt rõ “cán bộ”, “công chức”, “viên chức”
Hà Thị Thanh Vân 55

CHÍNH SÁCH

- Nhận thức thế giới trong thời đại thông tin
Nguyễn Trần Bạt 58
Cần nuôi d-ỡng nguồn thu và quản lý chi tốt
Trần Đình Bút 63
Bảo hiểm y tế: thực tại và h-ớng cải tiến *Trần Khắc Lộng* 67

THAM KHẢO N-ÓC NGOÀI

- Một số kinh nghiệm của Trung Quốc trong quá trình hoàn thiện
pháp luật đáp ứng các yêu cầu của WTO (tiếp theo và hết)
Nguyễn Khánh Ngọc 74

TRANG ĐỊA PH-ƠNG

H-ơng -ớc cổ

- Chuyện “đãi sĩ” ở làng Phú Văn x-a *Nguyễn Nh- Du* 83

Ảnh bìa: Các đồng chí lãnh đạo Đảng và Quốc hội cùng các cháu thiếu
nhi nhân dịp 1-6, Ảnh: Hoàng - Nam

LEGIS 06/2004

P 3. Political Responsibility, Minh Duc : The 5th session of the National Assembly closed its gate with at least two bold memories, first the very fresh public concerns were placed in the House debate with critical view on the responsibility of the executive branch and secondly the issue of political responsibility of the cabinet members was analysed in detail by the MPs in the three days question time.

P 9. The first Civil Procedure Code: a further step in the process of judiciary reform, Xuan Anh: The Code with 418 articles adopted by the NA consolidated the civil procedural regulation in one Act governing settlement of not only civil but also economic and family transactions. Tough discussion in the House resulted in amendmend of a number of provision and principles, which recognised the voluntary negotiation and settlement of the parties in the final version. Being consistent with this principle the role of the state prosecutor in the civil proceeding was liberally changed to safeguarding procedural rules.

P 14. Land speculation- a national danger: how to act against, Nguyen Xuan Kinh: The new Land Law of 2003 being in effect since 1st July,2004 shall facilitate a legitimate property market. The state agency in charge of land management shall look at a number of transparent measures to avoide land speculation and healthy property market.

P 16. New Price Platform: view and solution, Ho Ngoc Can: The first quartal rocketing of price in the country has resulted in an official recognised New-Price Platform. Which of the two options shall the state adopt? either to tighten control the market price by fiscal measures or to devaluate the VND to the USD?

P 18. Need for multi-disciplinary input in Legislative Study, Bui Ngoc Son: The rule of Law raised demand in law-making, but laws are designed still in the old way by lawyers with small input of scientists or specialist of other fields. A multi-disciplinary policy analysis shall add enforceability to laws.

P 20. Land Law 2003: oppornty for development of land resources for national growth, Dang Duc Dam: With a number of ambitions for turning the land management to a market oriented approach, the new Land Law needs implementing guidance, which separates state management from economic function of the state agencies, SOEs, and land users of any sector of the economy should enjoy equal treatment based on market mechanism.

P 26. Land Law 2003: Legal policy comentaries, Pham Duy Nghia: The author commented on the shortcomings of the recent Land Law prior the effective day and suggested implementing adjustments.

P 30. Land mortgage and Borrowing: Difficulties and how to overcome, Le Thi Thu Thuy: Land-user's right recognised by the Land law aimed at facilitating land morgage for borrowing from banks, however a number of administrative barriers and banking regulations have prevented that from implementation.

P 35. Draft Law on competition: Policy of Fair competition for Development, Dang Van Thanh, Assistant Professor, MP:The author commented on policies outlined in the draft law, which has been discussed in the first round by the National Assembly. The said bill would contribute to control monopoly situation by law and state agency.

P 39. Amendment of the Commercial Code: some opinion, Duong Anh Son: The author described shortcoming and proposed amendmend to the recent Commercial Code, which is in the law-making agenda of the National Assembly next year.

P 44. Legal Documents: Abolition or Cancel of legal effect, by Hoang Thi Ngan: Abolition and Cancel of legal effect of legal documents are the two actions, which the competent authorities could utilize in supervising the constitutionality, legality and consistency of legal documents. The author criticized the inconsistent formulation of those terminologies in the legal system of VN.

P 47. Opinions towards amendmend of the Penal Code of 1999, Trinh Tien Viet: The author discussed issues, which shall be considered in preparing the amendmend of the Penal code submitted to the NA next year.

P 55. Inconsistent use of terminologies “can bo”[cadre], “cong chuc” [public servant], and “Vien chuc”[state employee], Mrs. Ha Thi Thanh Van: This situation lead to inconsistent application of regulation concerning legal status of and on state employees.

P 58. Understanding the world in the Information Aera, Nguyen Tran Bat:The so-called “image danger” brought about by the Press and Information agencies may multiplify buble danger and distort the understanding of the surrounding objects and events in the world today , that required proper check and subjective process of received information.

P 63. Afordable taxation and good management of state household, Tran Dinh But:The author criticized the tax policy,which exploits the corporate tax payers. Better management of the constraint state budget together with affordable taxation policy would enable growth in the long run.

P 67. Health Insurance: policy constraint and advise, Tran Khac Long: The Ex-General Director of the medical Insurance Agency described constraints in implementing health insurrance and proposed adjustment toward a mechanism of the health insurance for the whole people.

P 74. PRC experiences in perfection of the system of laws in response to WTO requirements (partII) , Nguyen Khanh Ngoc:Legislation amended , administrative reform, judiciary branch adjustment in the PRC in response to the WTO requirement are the efforts of the government of the PRC before and after beeing accepted as member of this organisation.

P 83. How the ancient Village “Phu Van” treated its Intellectuals , Nguyen Nhu Du: Village culture and law studied from an old Village Charter offered traditional value of a poor village in preferential treatment of its intellectuals.

Quan sát kỳ họp thứ năm Quốc hội XI**TRÁCH NHIỆM CHÍNH TRỊ****Minh Đức**

“Hơi thở nóng hổi của cuộc sống, sự b-ơn chải vật lộn v-ợt khó ngoài xã hội đã đ-ợc đại biểu đặt lên bàn nghị sự của Quốc hội”

[Chủ tịch Nguyễn Văn An, phiên họp 12/6/2004]

LỜI CẢM ƠN

Tạp chí Nghiên cứu lập pháp xin chân thành cảm ơn đồng chí Nguyễn Đức Kiên, Ủy viên Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội, Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội, đồng chí Phạm Ngọc Thiện, Đại biểu Quốc hội, Phó Tr-ởng ban công tác đại biểu, đồng chí Nguyễn Đức Hiền, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội và đại diện Ủy ban Văn hoá Giáo dục, Thanh thiếu niên và nhi đồng của Quốc hội, đại diện lãnh đạo Sở T- pháp thành phố Hà Nội, các cơ quan, đoàn thể, đơn vị trong và ngoài Văn phòng Quốc hội đã gửi th-, quà và đến Toà soạn chúc mừng động viên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp nhân dịp kỷ niệm 79 năm ngày Báo chí Cách mạng Việt Nam (21/6/1925 - 21/6/2004).

Cũng nhân dịp này, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp xin gửi đến các đồng chí, các cộng tác viên cùng toàn thể bạn đọc của Tạp chí lời kính chúc sức khỏe, hạnh phúc và tiến bộ.

NCLP

Kỳ họp thứ năm của Quốc hội khoá XI, sau hơn một tháng làm việc đã để lại những dấu ấn đậm nét về một kỳ họp khẩn tr-ờng và hiệu quả, một diễn đàn sôi động bởi những vấn đề đang đ-ợc cuộc sống đặt ra. V-ợt qua khuôn khổ thông th-ờng về những tranh cãi kỹ thuật lập pháp, kỳ họp đã đ-ợc công chúng quan tâm theo dõi, bình luận nh- một tiêu điểm sinh hoạt chính trị về những vấn đề sát thực của đời sống xã hội và chính trị n-ớc nhà. Kỳ họp Xuân-Hè hàng năm th-ờng nặng về lập pháp so với kỳ họp

Thu Đông là trọng tâm Ngân sách. Tuy nhiên, kể từ khi hoạt động giám sát của Quốc hội b-ớc vào quy trình luật định, cộng với sự quan tâm của công luận và cử tri trong suốt thời gian sáu tháng tr-ớc kỳ họp, đã làm cho mỗi kỳ họp trở thành tụ hội của “các vấn đề” và sự tìm kiếm trách nhiệm chính trị của Nhà n-ớc nói chung, trách nhiệm của các c-ơng vị hành pháp nói riêng.

Từ những vấn đề nóng về kinh tế-xã hội...

Ngay từ những ngày đầu tiên thảo luận tại hội tr-ờng về tình hình kinh tế-xã hội, các vấn đề cử tri và công luận nêu lên trong

sáu tháng qua đã đ-ợc các đại biểu đ-a ra bàn bạc bằng những cách riêng của mình.

Thứ nhất, phải kể đến số phận của nông thôn và nông dân trong khung cảnh giá tăng và hội nhập. Đại biểu Bùi Ngọc Thanh (Thanh Hoá) lo ngại về tình trạng tăng thất nghiệp ở nông thôn đi theo tốc độ mất đất canh tác. Ông làm một con tính so sánh (phiên 18/5): đ-ợc biết mỗi năm cả n-ớc có khoảng 8.000-10.000ha đất nông nghiệp bị chuyển mục đích sử dụng, nếu tính theo số liệu của Đồng bằng Bắc bộ, mỗi lao động chỉ có từ 400-500m² đất canh tác, thì cứ mất một héc-ta đất canh tác là mất đi khoảng 20 chỗ làm và nh- vậy, mỗi năm sẽ mất từ một triệu r-ời tới hai triệu chỗ làm t-ương ứng với diện tích đất nông nghiệp bị chuyển mục đích sử dụng.

Nhiều đại biểu khác minh họa nỗi khổn khó của nhiều gia đình nông dân đã luống tuổi, không còn thích hợp với “đào tạo lại” để kiếm một chỗ làm trong doanh nghiệp, trong khi con cái họ đang còn nhỏ. Chính sách hỗ trợ việc làm và tiền đền bù thu hồi đất ch-a đạt hiệu quả bền vững. Không ít những gia đình tùy nghi chi khoản tiền hỗ trợ đó vào ăn tiêu, mua sắm mà vẫn không thể tự tạo thu nhập tại chỗ. Họ trở thành thị dân

lang thang bán hàng rong, đập xích lô, trẻ bán báo, đánh giày và tệ nhất là không đ-ợc chuẩn bị để chống lại các tệ nạn xã hội. Cũng may là Bộ tr-ởng Mai Ái Tr-ực khi báo cáo Quốc hội về Dự thảo “**Kế hoạch sử dụng đất đến năm 2010**” (phiên 31/5) đã thông báo một tin vui rằng đến năm 2005, sẽ có thêm 2.913.200 héc ta đất hoang hoá đ-ợc đ-a vào sử dụng. Bộ tr-ởng Nguyễn Thị Hằng cũng cho biết Chính phủ sẽ phê duyệt ch-ơng trình đào tạo nghề cho các khu công nghiệp và cho xuất khẩu lao động, nh-ng nguồn ngân sách này chỉ đủ đào tạo khoảng 150.000-180.000 ng-ời/năm so với chỉ tiêu một triệu ng-ời/năm do Quốc hội giao.

Bức xúc tr-ớc đời sống bấp bênh của ng-ời nông dân vừa qua do hạn hán, dịch cúm gia cầm, mặt bằng giá mới, nhiều đại biểu yêu cầu Chính phủ cần nghĩ đến những giải pháp lâu dài, bền vững hơn nh- bảo hiểm sản phẩm nông nghiệp, quy hoạch thuỷ lợi, vệ sinh phòng dịch, bao tiêu sản phẩm. Đại biểu Lê Hoàng Minh (Bạc Liêu) cho rằng chủ tr-ơng thực hiện mới liên kết bốn nhà (nhà nông, nhà khoa học, Nhà n-ớc và doanh nghiệp) rất hay nh-ng ch-a hiện thực. Các đại biểu nhấn mạnh *trách nhiệm thực thi*

của cơ quan hành pháp.

Thứ hai, phải kể đến chủ đề xoá đói giảm nghèo đã đ-ợc các đại biểu nêu lên khi Ch-ơng trình quốc gia mang mã hiệu 135 này kết thúc vào năm 2005. Các đại biểu vùng khó khăn mong muốn tiếp tục ch-ơng trình sau năm 2005. Đây là một thực tế khách quan, trong khi mức sống trung bình tăng lên thì mức nghèo cũng thay đổi; mặt khác, nh- đại biểu Nguyễn Thị N-ơng (Cao Bằng) phân tích: “*Những xã thuộc Ch-ơng trình 135 hiện nay bình quân có 25-26% hộ nghèo. Nh-ng đấy mới là bình quân, còn những xã, thôn, bản có tỷ lệ nghèo tới 50-60%. Một xã có tỷ lệ đói nghèo cao tới 90% là xã CSoLiên ở Lâm Đồng*”. Đại biểu Điểu K’Ré (Đăk Nông) mong muốn *ch-ơng trình đi tới thôn, bản và h-ớng về phía tây*. Việc một số dân bị kích động tập trung gây rối tại địa ph-ơng đầu tháng t- vừa qua không phải vì thiếu đất canh tác, mà nói đúng hơn là thiếu biện pháp canh tác, năng suất thấp, do đó cần h-ớng dẫn cách làm ăn cho đồng bào. Đại biểu miền trung cũng mong muốn kéo dài ch-ơng trình 135 ở vùng còn nhiều khó khăn này. Thế mới biết trách nhiệm điều hành luôn luôn bị thách thức bởi vấn đề cũ trong hoàn cảnh mới và cùng với trách nhiệm của

Chính phủ là trách nhiệm phân bổ ngân sách và giám sát của Quốc hội. Quốc hội đã đề nghị Chính phủ rà soát, đánh giá hiệu quả thực hiện Chương trình 135 để xây dựng chương án kéo dài chương trình này.

Thứ ba, đó là sự lo ngại về chất lượng tăng trưởng và phát triển không bền vững. Nỗi lo này không chỉ của riêng các đại biểu ở các vùng khó khăn. Đại biểu Mai Quốc Bình (TP.HCM) tại phiên họp 13/5 cảnh báo sự tăng trưởng dân số cơ học đang trở thành gánh nặng cho TP.HCM. Trong số chín triệu dân ở Thành phố, chỉ có sáu triệu đăng ký hộ khẩu; lao động ngoại tỉnh chiếm đến 65% trong các doanh nghiệp tại chỗ. *“Thành phố đạt tăng trưởng 10-11% thì bệnh viện thiếu giường, trường học thiếu chỗ, kẹt xe ùn ùn xuyên, tai nạn giao thông tăng, kênh rạch n-ớc đen kịt...”* Nói về bức xúc của một nền kinh tế địa phương phát triển nóng, dẫn đến chi phí xã hội tăng cao, Ông Bình cho rằng có thể là do ch-a có quy hoạch phát triển vùng, mới dừng ở phát triển *“đứt đoạn, cục bộ”*.

Thứ t-, ổn định xã hội và chống tham nhũng đ-ợc các đại biểu nêu lên nh- những biện

pháp song hành bảo đảm thực hiện hệ thống các chính sách kinh tế-xã hội. Đại biểu Đặng Thuần Phong (Bến Tre) chỉ mặt bốn kẻ thù giấu mặt. Đó là *“nhất loạn, nhì tham, tam gian, tứ phá”*. “Loạn” là gây rối trật tự công cộng, gây mất ổn định, “Tham” là tham nhũng, “gian” là kẻ gian nham nhản trong xã hội, điển hình nh- nạn bằng giả, “Phá” là tình trạng *“trăm ng-ời làm một ng-ời phá”*, *“trên bảo d-ới không nghe”*, thiếu vắng đạo đức công chức.

Về vấn nạn tham nhũng và chất lượng công tác t- pháp phải kể đến quan điểm thẳng thắn của các đại biểu tại phiên thảo luận tổ sáng 28 tháng 5 về hai bản báo cáo của TANDTC và VKSNDTC. Đại biểu Nguyễn Đức Chính (TP.HCM) dẫn số liệu trong báo cáo của Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao trong 6 tháng đã nhận m-ời nghìn đơn (về 5872 vụ án) đề nghị xem xét lại các bản án, quyết định của tòa án đã có hiệu lực pháp luật thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án nhân dân tối cao để nói đến bức xúc về chất lượng xét xử. Án oan sai đã giảm¹, đành rằng oan sai sẽ đ-ợc giải quyết bồi th-ờng theo Nghị quyết 388 của

UBTVQH, nh-ng đọng lại là vấn đề chất lượng cán bộ và xét xử. Những thực tế bức xúc trong cuộc sống nh- *“cò chạy án”*, th- ký chạy án, tâm lý *“chạy chọt”* cơ quan t- pháp đã đ-ợc nêu ra trong cuộc họp đoàn Tp.Hồ Chí Minh và Hà Nội nh- một bức xúc giảm niềm tin vào công lý. Lối thoát phải chăng là l-ợng? Đại biểu Tr-ợng Hoà Bình (Tp.HCM) nghi ngờ điều này, ông cho rằng đó là do đạo đức công chức xuống thấp, *“dù có trả l-ợng cao họ vẫn vi phạm, đồng tiền đã làm mục nát họ”*. Những nguyên nhân khác đ-ợc nêu ra là chỉ tiêu xét xử, sự can thiệp vào xét xử. Rõ ràng công tác cán bộ và cơ chế tổ chức mới vẫn còn vấn đề.

Thứ năm, Hội nhập và thách thức đ-ợc thảo luận tại phiên họp chiều 13/5, bộc lộ những sự sốt ruột canh cánh của các nhà chính trị. Ai cũng nhìn thấy tr-ớc và đ-ợc thông báo rằng sự khống chế bằng hạn ngạch đã 30 năm nay của WTO đối với ngành dệt may, sẽ chấm dứt vào đầu năm 2005 và hạn giảm hàng rào thuế quan AFTA vào năm 2006 đang đến gần, đang rung mạnh những hồi chuông lo ngại vì ch-a đủ hành trang cạnh tranh với thế giới; trong khi

¹ Theo báo cáo của TANDTC: trong 6 tháng (1/10/2003-31/3/2004) có 5 ng-ời đ-ợc toà cấp phúc thẩm tuyên không phạm tội. Số bản án, quyết định có kháng cáo, kháng nghị chiếm 21,8%; số bản án, quyết định bị hủy chiếm 1,4%, t-ợng đ-ợng với 1200 vụ bị hủy (VietnamNet, 28/5/2004)

Chính phủ ch-a dám bảo đảm sẽ đàm phán xong việc gia nhập WTO vào năm sau.

Thứ sáu, sự sốt ruột của các đại biểu còn thể hiện khi đọc lại trong báo cáo của Chính phủ những dòng đánh giá lặp đi lặp lại về những yếu kém đã tồn tại lâu nay mà không thấy cải biến đ-ợc bao nhiêu. Phát biểu tổng kết sau gần 3 ngày thảo luận về kinh tế - xã hội, Phó Chủ tịch Quốc hội Tr-ợng Quang Đ-ợc cũng bức xúc về những yếu kém triển miên, lặp đi lặp lại. Ông nói:

"... Có ý kiến cho rằng những yếu kém đó là cố hữu hay có thể nói là "trăm kha"; có nghĩa là lần nào cũng nói đi, nói lại mà sửa rất ít... đơn cử nh-: chất l-ợng tăng tr-ởng thấp, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế ch-a cao, thiếu quy hoạch tổng thể, đầu t- dàn trải, chậm triển khai, thất thoát lớn, nợ đọng xây dựng cơ bản còn cao".

Đại biểu D-ợng Trung Quốc trong phiên thảo luận chiều 13/5 bày tỏ lo ngại về chứng bệnh lặp lại sự yếu kém này theo cách nhìn của nhà sử học:

"Nếu sau này các nhà sử học tập hợp các bản báo cáo Chính phủ liên tục qua các kỳ họp Quốc hội... họ cũng sẽ thấy đ-ợc sự lặp lại nh- một chứng bệnh kinh niên những vấn đề đ-ợc liệt kê trong phần kiểm điểm để hạn chế yếu kém. Phần

này luôn đ-ợc trình bày một cách rất thành khẩn kèm theo nhiều giải pháp khắc phục rất cụ thể nh-ng không mấy khi xác định đ-ợc tính hiệu quả về thời gian và không nhiều vấn đề đ-ợc dứt điểm".

Cái đáng lo ngại nhất theo ông là khi xem các thành tích trong các bản báo cáo, thì thấy rằng chúng ta giỏi ứng xử tình thế để thoát hiểm chứ ch-a quản lý một cách bài bản, ch-a định vị đ-ợc chúng ta đang ở vị trí nào trong bản đồ phát triển của thế giới.

Thứ bảy, về giám sát ngân sách nhà n-ớc: Buổi sáng ngày 14 tháng 5.2004 đánh dấu một mốc lịch sử của Quốc hội ta, lần đầu tiên xem xét quyết toán ngân sách quốc gia (năm 2002) có kèm theo báo cáo của Kiểm toán Nhà n-ớc. Lo ngại về những con số v-ợt chi, thất thu thuế, chi sai, chi không quyết toán đ-ợc, đại biểu Nguyễn Minh Thuyết (Lạng Sơn) thấy "run tay" khi bấm nút biểu quyết thông qua quyết toán 2002, các đại biểu khác đề nghị Chính phủ phải giải trình các khoản nợ đọng, thất thu thuế, chi v-ợt dự toán tr-ớc khi biểu quyết.

...Đến tìm kiếm trách nhiệm chính trị

Báo cáo của Chính phủ về tình hình kinh tế-xã hội đã kiểm điểm trách nhiệm điều hành;

trong đó có chính sách giá cả, chất l-ợng quản lý nhà n-ớc ngành và lãnh thổ, trách nhiệm để thất thoát, lãng phí và hiệu quả đầu t- kém, dàn trải. Các đại biểu Quốc hội đã trao đổi về trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể của Chính phủ với cao điểm là các phiên chất vấn. Theo quy trình giám sát trong luật giám sát, căn cứ vào các câu hỏi chất vấn của các đại biểu đ-ợc gửi tr-ớc, Ủy ban th-ợng vụ Quốc hội đã dự kiến một danh sách các vị bộ tr-ởng đ-ợc chọn để trả lời chất vấn. Quốc hội đã thông qua danh sách cuối cùng gồm bảy vị bộ tr-ởng trả lời tại kỳ họp này.

Hầu nh- các vấn đề đã đ-ợc nêu ra tại phiên thảo luận kinh tế xã hội đều xuất hiện lại d-ới hình thức các câu hỏi chất vấn - những câu hỏi đặt ra để tìm trách nhiệm chính trị của các vị thành viên Chính phủ và của tập thể Chính phủ. Tuy nhiên có thể dễ dàng tìm thấy sự khác biệt quan trọng giữa phiên thảo luận của Quốc hội với một phiên chất vấn: một bên là sự bày tỏ thái độ của Quốc hội đối với vấn đề, còn một bên lại là sự đối chất để tìm trách nhiệm chính trị đối với một số vấn đề, lĩnh vực bức xúc nhất.

Tìm ra giới hạn trách nhiệm chính trị của các vị bộ tr-ởng không hẳn chỉ nhằm dẫn đến bỏ

phiếu tín nhiệm, mà giúp thúc đẩy việc thực thi trách nhiệm chính trị, hành chính và l-ớng tâm công vụ của họ. Cũng có lẽ vì thế mà ở một số lĩnh vực hoặc vấn đề nh- lĩnh vực giáo dục, y tế, vấn đề y đức, trách nhiệm đối với đầu t- dàn trải v.v.. cuộc đối chất qua lại nhiều khi không thể phân định đ-ợc trách nhiệm rạch ròi theo h-ớng đi tới cùng, bởi vì còn có trách nhiệm đan xen của các ngành, các bộ tr-ởng liên quan, sự điều hành tập thể của chính phủ, sự v-ớng mắc về cơ chế và trách nhiệm của địa ph-ớng. Có vị bộ tr-ởng không dám hứa nữa, vì “*một cây làm chẳng lên non*”; có vị lại cho rằng quyền thì hữu hạn mà trách nhiệm lại vô hạn... H-ớng đi cải cách hành chính h-ớng tới trách nhiệm cá nhân và tập thể rõ ràng, về sự hợp tác trên cơ sở trách nhiệm, hóa ra còn gặp nhiều khó khăn ở phía tr-ớc. Cuối cùng, với trách nhiệm ng-ời đứng đầu Chính phủ, Thủ t-ớng đã đăng đàn nhận lấy trách nhiệm tập thể của Chính phủ đối với những vấn đề bức xúc mà đại biểu đã chất vấn và thấy còn ch-a thỏa đáng.

Diễn đàn chất vấn tại Quốc hội đ-ợc công chúng theo dõi sát sao, một phần vì sự *trình diễn các lý giải và bức xúc của cuộc sống đ-ợc truyền hình trực tiếp*, một phần vì sự *đối thoại*

trực tiếp thể hiện bản lĩnh chính trị và trách nhiệm dân cử của các chính trị gia. Tuy nhiên, cả đại biểu lẫn công chúng đều không kỳ vọng diễn đàn ba ngày này sẽ đ-a ra giải pháp tháo gỡ những bức xúc mà chỉ mong muốn một b-ớc làm rõ yếu kém và thúc đẩy trách nhiệm. Giải quyết vấn đề, khắc phục yếu kém cần có thời gian, những biện pháp và b-ớc đi thuộc quyền và trách nhiệm của nhà quản lý và điều hành.

Chủ tịch QH Nguyễn Văn An trong bài phát biểu sau các phiên chất vấn ngày 12/6 đã nhấn mạnh:

“Mục đích cuối cùng của hoạt động chất vấn là nhằm nâng cao trách nhiệm chính trị trong quản lý điều hành, nâng cao đạo đức phục vụ của Bộ tr-ởng giữ trọng trách trong bộ máy Nhà n-ớc, làm cho bộ máy Nhà n-ớc vững mạnh,... đáp ứng lòng mong đợi và đòi hỏi chính đáng của cử tri và nhân dân cả n-ớc...”, và “...chất vấn không phải là để hạch sách, moi móc, mà là để xây dựng, giúp các Bộ tr-ởng phát huy -u điểm, khắc phục hạn chế yếu kém...”.

Chất vấn trực tiếp tại hội tr-ởng đã góp phần làm rõ thực trạng quản lý điều hành kinh tế xã hội của đất n-ớc, hình thành nếp sinh hoạt trao đổi thẳng thắn, xây dựng và dân chủ; công chúng cũng có cơ hội đ-ợc

thông báo và ghi nhận sự tận tụy và b-ớc tr-ởng thành của nhiều vị Bộ tr-ởng sau hai năm đảm nhận trọng trách.

Cuối cùng, xin dẫn lời của Chủ tịch Nguyễn Văn An tại phiên 12/6 thay lời kết về trách nhiệm chính trị:

“...Trên cơ sở nhận thức đúng đắn trách nhiệm của mình tr-ớc Quốc hội, tr-ớc nhân dân, Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội đề nghị các cơ quan hữu quan của Nhà n-ớc, theo chức năng nhiệm vụ của mình tổ chức tốt việc nghiên cứu tiếp thu và giải quyết có hiệu quả những vấn đề bức xúc hiện nay, thực hiện bằng đ-ợc những lời đã hứa tr-ớc QH, cử tri và nhân dân, đáp ứng lòng mong đợi và đòi hỏi chính đáng của cử tri và nhân dân, nh- ý kiến phát biểu của Thủ t-ớng Chính phủ vừa qua; đề nghị các cơ quan của QH, các đoàn ĐBQH, các vị ĐBQH th-ờng xuyên tiếp xúc cử tri, thật sự là ng-ời đại biểu cho cử tri, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri và nhân dân, thực hiện thật tốt ch-ớng trình hoạt động giám sát năm 2004, góp phần thúc đẩy việc thực hiện ý kiến, kiến nghị của cử tri, đồng thời th-ờng xuyên thực hiện quyền chất vấn của ĐBQH giữa hai kỳ họp”./.

KỶ HỌP THỨ 5, QUỐC HỘI KHOÁ XI BẾ MẠC

NCLP

Sau hơn một tháng làm việc (từ ngày 11/5/2004 đến hết ngày 15/6/2004) kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XI đã hoàn thành ch-ơng trình làm việc.

Quốc hội đã thông qua bảy đạo luật, hai quy chế và bốn Nghị quyết quan trọng: Bộ luật Tố tụng dân sự; Luật thanh tra; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các tổ chức tín dụng; Luật phá sản; Luật giao thông đ-ờng thuỷ nội địa; Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em; Nghị quyết ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban th-ờng vụ Quốc hội và Nghị quyết ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Nghị quyết phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách nhà n-ớc năm 2002; Nghị quyết phê chuẩn Hiệp định giữa n-ớc Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và n-ớc Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của hai n-ớc trong vịnh Bắc Bộ; Nghị quyết về quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005 của cả n-ớc và Nghị quyết về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà n-ớc.

Quốc hội cũng đã thảo luận, cho ý kiến về sáu dự án Luật khác: dự án Luật cạnh tranh, Luật điện lực, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật xuất bản; Luật bảo vệ và phát triển rừng (sửa đổi) và Luật an ninh quốc gia.

Quốc hội đã dành thời gian nghe bảy vị Bộ tr-ởng báo cáo kết quả giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri và trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội. Với tinh thần thẳng thắn, xây dựng, hoạt động chất vấn đã góp phần làm sáng tỏ một số vấn đề bức xúc trong quản lý, điều hành đối với các lĩnh vực kế hoạch-đầu t-, giao thông-vận tải, tài nguyên-môi tr-ờng, văn hoá-thông tin, giáo dục-đào tạo, thể dục-thể thao, y tế. Những vị Bộ tr-ởng có trách nhiệm trả lời chất vấn đã kiểm điểm nghiêm túc những việc đã làm đ-ợc, những việc ch-a làm đ-ợc, những yếu kém, khó khăn, v-ớng mắc, phân tích nguyên nhân chủ quan và khách quan, thẳng thắn, cầu thị nhận khuyết điểm của ngành mình và trách nhiệm cá nhân trong công tác quản lý, điều hành; đồng thời cũng nêu lên những vấn đề có liên quan đến trách nhiệm của các Bộ, ngành hữu quan, của các cấp chính quyền địa ph-ơng và ý thức trách nhiệm của cộng đồng dân c-. Thông qua hoạt động này, Quốc hội đã thực hiện quyền giám sát tối cao đối với những chức danh đ-ợc Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, góp phần nâng cao hơn nữa tính tích cực và tinh thần trách nhiệm tr-ớc nhân dân.

Phát biểu bế mạc kỳ họp thứ 5, Quốc hội khoá XI, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An nêu rõ:

"Kỳ họp thứ 5 của Quốc hội khoá XI đã thành công tốt đẹp. Có đ-ợc kết quả này, tr-ớc hết do có sự nỗ lực với tinh thần trách nhiệm cao tr-ớc nhân dân của các vị đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; sự cố gắng của Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ và các cơ quan hữu quan trong việc chuẩn bị và tiến hành kỳ họp; sự đóng góp quý báu của Ủy ban Trung -ơng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc tổng hợp đầy đủ, kịp thời ý kiến, kiến nghị của cử tri cả n-ớc, giúp các đại biểu Quốc hội có thêm thông tin để tham gia quyết định các vấn đề trọng đại của đất n-ớc; sự hoạt động tích cực của các cơ quan phục vụ, cơ quan thông tấn, báo chí, đã phản ánh trung thực ý kiến của cử tri và nhân dân, đồng thời cũng đã tuyên truyền kịp thời, sinh động các hoạt động của Quốc hội đến cử tri và nhân dân cả n-ớc. Nhân dịp này, Quốc hội nhiệt liệt biểu d-ơng và cảm ơn các cơ quan, tổ chức và cử tri cả n-ớc đã đóng góp tích cực vào thành công của kỳ họp".

BỘ LUẬT TỔ TỤNG DÂN SỰ ĐẦU TIÊN:

một b-ớc tiến trong quá trình cải cách t- pháp

XUÂN ANH

Một trong những dấu ấn quan trọng của hoạt động lập pháp tại kỳ họp thứ 5 là việc thông qua dự thảo Bộ luật tố tụng dân sự (BLTTDS) đầu tiên. Theo Nghị quyết về việc thi hành BLTTDS, Bộ luật này có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2005.

BLTTDS có 9 phần, 36 chương, 418 điều được xây dựng trên quan điểm về cải cách t- pháp của Đảng và bảo đảm trình tự thủ tục công khai, công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên

Hộp 1: Đổi mới luật tố tụng là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của cải cách t- pháp

Nhiệm vụ cải cách t- pháp được đặt ra trong các Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương khoá VII, Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương khoá VIII, Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần IX.

Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị “Về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp trong thời gian tới “chỉ rõ: ” Nâng cao chất lượng công tác của Kiểm sát viên tại phiên tòa, đảm bảo tranh tụng dân chủ với luật sư- người bào chữa và những người tham gia tố tụng khác, khi xét xử Tòa án phải đảm bảo cho mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, thực sự dân chủ, khách quan. Thẩm phán và hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Việc phán quyết của Tòa án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa, trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các chứng cứ, ý kiến của Kiểm sát viên, của người bào chữa, của bị cáo, nhân chứng, nguyên đơn, bị đơn và những người có quyền và lợi ích liên quan trong vụ án. Đề ra những bản án, quyết định đúng pháp luật có sức thuyết phục và trong thời hạn pháp luật quy định. Các cơ quan t- pháp có trách nhiệm tạo điều kiện để luật sư- tham gia vào quá trình tiến hành tố tụng, tham gia xét hỏi bị can, nghiên cứu hồ sơ vụ án, tranh luận dân chủ tại phiên tòa”.

Trong quá trình cải cách t- pháp, các cơ quan t- pháp luôn chú trọng nhiệm vụ đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng hoạt động tố tụng, tham gia xây dựng, hoàn thiện và áp dụng thống nhất pháp luật tố tụng. Đã có nhiều văn bản pháp luật tố tụng và các văn bản liên quan đến tố tụng sửa đổi cũng như ban hành mới đã được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua, đó là Bộ luật tố tụng hình sự (sửa đổi); Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (sửa đổi), Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân (sửa đổi), Pháp lệnh Thẩm

phán và Hội thẩm (sửa đổi), Pháp lệnh Kiểm sát viên (sửa đổi), Pháp lệnh thi hành án dân sự (sửa đổi) và BLTTDS được thông qua tại kỳ họp thứ 5 vừa qua là Bộ luật tố tụng dân sự đầu tiên trong lịch sử tố tụng dân sự tính từ Sắc lệnh số 13 năm 1946¹ đến nay, đó là bước tiến của pháp luật tố tụng dân sự trong quá trình cải cách tư pháp, trong đó thể hiện đúng đắn đường lối của Đảng “sắp xếp lại hệ thống Tòa án nhân dân, phân định hợp lý thẩm quyền của Tòa án các cấp”.

Đổi t-ợng điều chỉnh trong Bộ luật tố tụng dân sự được mở rộng

Chúng ta có Bộ luật dân sự năm 1995² - đó là luật nội dung, nh-ng về luật hình thức thì những quy định tố tụng dân sự nằm rải rác trong nhiều văn bản³. Ngày nay, với chính sách mở cửa, hội nhập quốc tế, quan hệ kinh tế, th-ơng mại, đầu t- giữa n-ớc ta với các n-ớc trong khu vực và trên thế giới ngày càng tăng thì các quan hệ giao dịch dân sự và quan hệ kinh tế ít có sự cách biệt. Bộ luật tố tụng dân sự với ý nghĩa pháp

điển hoá, đổi t-ợng điều chỉnh được mở rộng, tập hợp các quy định pháp luật tố tụng về dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh tế, lao động đảm bảo tính đồng bộ và hiệu quả trong việc giải quyết các vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh tế, lao động trên cơ sở có tính đến đặc thù của từng mối quan hệ pháp luật, thống nhất áp dụng pháp luật tố tụng để giải quyết các tranh chấp trong hoạt động kinh doanh, th-ơng mại, tranh chấp đầu t-, cụ thể hoá các cam kết trong các điều -ớc quốc tế mà nhà n-ớc ta đã ký kết hoặc gia nhập thành pháp luật quốc gia.

Bảo đảm quyền tự định đoạt của các đ-ơng sự

Quyền tự định đoạt của các đ-ơng sự là nét đặc thù trong quan hệ dân sự được BLTTDS thể hiện nh- việc đ-ơng sự có trách nhiệm xuất trình chứng cứ để bảo vệ quyền và lợi ích hợp

pháp của mình trừ trường hợp không thể tự mình thu thập được chứng cứ và đ-ơng sự yêu cầu thì Tòa án có thể tiến hành một hoặc một số biện pháp để thu thập chứng cứ.

“ **Bộ luật Tố tụng dân sự là văn bản pháp lý có giá trị cao nhất điều chỉnh các mối quan hệ tố tụng dân sự** ”

Nét mới trong BLTTDS là việc bảo đảm quyền bảo vệ của đ-ơng sự, bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo trong tố tụng dân sự thể hiện thành những nguyên tắc cơ bản để cá nhân,

tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình có hiệu quả. (Xem hộp 2)

Việc khiếu nại, tố cáo đối với các quyết định tố tụng, hành vi tố tụng của các cơ quan, ng-ời tiến hành tố tụng không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật khiếu nại, tố cáo. Vì vậy, BLTTDS quy định tại ch-ơng XXXIII về quyền, nghĩa vụ của ng-ời khiếu nại, ng-ời bị khiếu nại, ng-ời tố cáo, ng-ời bị tố cáo đối với các quyết định tố

¹ Sắc lệnh số 13 ngày 24-01-1946 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam dân chủ Cộng hoà quy định Tòa án có thẩm quyền xét xử các tranh chấp về dân sự
² Bộ luật dân sự được thông qua ngày 28 tháng 10 năm 1995 tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa IX.
³ Văn bản chuyên ngành có giá trị pháp lý cao nhất về tố tụng dân sự, kinh tế, lao động ở n-ớc ta lúc đó là Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động...

Hộp 2: “Đ-ơng sự có quyền tự bảo vệ hoặc nhờ luật s- hay ng-ời khác có đủ điều kiện theo quy định của Bộ luật này bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Toà án có trách nhiệm bảo đảm cho đ-ơng sự thực hiện quyền bảo vệ của họ” (điều 9 BLTTDS) và nguyên tắc bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo trong tố tụng dân sự đ-ợc quy định: “Cá nhân, tổ chức có quyền khiếu nại, cá nhân có quyền tố cáo những việc làm trái pháp luật trong hoạt động tố tụng dân sự. Cá nhân, tổ chức, có thẩm quyền phải tiếp nhận, xem xét và giải quyết kịp thời, đúng pháp luật các khiếu nại và tố cáo, thông báo bằng văn bản kết quả giải quyết cho ng-ời đã khiếu nại, tố cáo biết” (Điều 24 BLTTDS).

tụng, hành vi tố tụng. Trong ch-ơng này quy định cụ thể về thời hiệu khiếu nại, thẩm quyền và thời hạn giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với từng đối t-ơng chức danh t- pháp. Ví dụ điều 396 quy định về thẩm quyền và thời hạn giải quyết khiếu nại đối với Th- ký Toà án, Hội thẩm nhân dân, Thẩm phán, Phó Chánh án và Chánh án nh- sau: “*Khiếu nại quyết định, hành vi tố tụng của Th- ký toà án, Hội thẩm nhân dân, Thẩm phán, Phó Chánh án do Chánh án giải quyết trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận đ-ợc*

khiếu nại. Nếu không đồng ý với kết quả giải quyết thì ng-ời khiếu nại có quyền khiếu nại đến Toà án cấp trên trực tiếp. Trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận đ-ợc khiếu nại, Toà án cấp trên trực tiếp phải xem xét, giải quyết. Toà án cấp trên trực tiếp có thẩm quyền giải quyết cuối cùng. Khiếu nại quyết định, hành vi tố tụng của Chánh án toà án do Toà án cấp trên trực tiếp giải quyết trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận đ-ợc khiếu nại, Toà án cấp trên trực tiếp có thẩm quyền giải quyết cuối cùng. Quyết định giải quyết khiếu nại của Chánh án Toà án phải đ-ợc gửi cho ng-ời khiếu nại và Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp”.

Tăng thẩm quyền cho Toà án cấp huyện

Nghị quyết 08/NQ-TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về nội dung nhiệm vụ trọng tâm công tác t- pháp trong thời gian tới đã xác định mở rộng thẩm quyền xét xử của Toà án cấp huyện là một b-ớc trong cải cách t- pháp. Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi) quy định cho Toà án cấp huyện đ-ợc xét xử các tội phạm rất nghiêm trọng có khung hình phạt với mức cao nhất là 15 năm là phù hợp với tình hình hiện nay. Xét về mặt khách quan đây là b-ớc đột phá

trong cải cách t- pháp phù hợp với chủ tr-ơng, đ-ờng lối của Đảng và Nhà n-ớc là tập trung h-ớng về cơ sở, làm rõ hơn chức năng, nhiệm vụ của 2 cấp Toà án xét xử sơ thẩm, phúc thẩm, tiến tới việc Toà án tối cao tập trung vào nhiệm vụ giám đốc thẩm, tái thẩm và tổng kết, h-ớng dẫn thống nhất đ-ờng lối xét xử trong cả n-ớc, phù hợp với tổ chức và quản lý hệ thống bộ máy ngành Toà án theo những quy định trong Luật tổ chức Toà án nhân dân sửa đổi năm 2002. Do vậy việc tăng thẩm quyền cho Toà án nhân dân cấp huyện trong xét xử dân sự là một tất yếu khách quan phù hợp với xu thế phát triển của đất n-ớc ta.

BLTTDS quy định thẩm quyền Toà án cấp huyện đ-ợc giải quyết tất cả các tranh chấp về kinh doanh, th-ơng mại, trừ những tranh chấp có tính chất phức tạp do Toà án cấp tỉnh giải quyết. Ngoài ra, Toà án cấp huyện còn giải quyết các tranh chấp về dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, th-ơng mại, lao động có yếu tố n-ớc ngoài, trừ những tranh chấp có tài sản ở n-ớc ngoài hoặc cần phải uỷ thác cho Lãnh sự của Việt Nam ở n-ớc ngoài, cho Toà án n-ớc ngoài do Toà án cấp tỉnh giải quyết.

Việc mở rộng thẩm quyền cho Tòa án cấp huyện nh- trên là lộ trình để đi đến những b-ớc tiếp theo trong quá trình cải cách t- pháp thực hiện đ-ờng lối đổi mới “*sắp xếp lại hệ thống Tòa án nhân dân, phân định hợp lý thẩm quyền của Tòa án các cấp*”, tiến tới giao toàn bộ việc xét xử sơ thẩm thuộc thẩm quyền Tòa án cấp huyện, việc xét xử phúc thẩm thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp tỉnh, còn công tác giám đốc án, tổng kết, h-ớng dẫn thống nhất đ-ờng lối xét xử đ-ợc tập trung thuộc thẩm quyền Tòa án tối cao.

Những vấn đề liên quan đến trách nhiệm của Tòa án trong hoạt động thi hành án

Bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật phải đ-ợc thi hành và phải đ-ợc cá nhân, tổ chức tôn trọng. Đó là một trong những nguyên tắc cơ bản của pháp luật tố tụng. Thi hành án là giai đoạn cuối cùng của quá trình tố tụng, các quy định của pháp luật tố tụng nhằm nâng cao chất l-ợng xét xử cũng chính là đảm bảo việc thi hành án có hiệu quả. Vì thế, trong Bộ luật tố tụng dân sự đã dành phần thứ bảy gồm ch-ơng XXX và ch-ơng XXXI (từ điều 375 đến điều 383) quy định những bản án, quyết định đ-ợc

thi hành, căn cứ để đ-a ra thi hành bản án, quyết định của Tòa án, quyền yêu cầu thi hành án, trách nhiệm của cá nhân, tổ chức trong thi hành án, kiểm sát việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án; quy định về cấp bản án, quyết định của Tòa án, giải thích bản án, quyết định của Tòa án; thời hiệu yêu cầu thi hành bản án, quyết định của Tòa án. Quy định về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm của Tòa án trong hoạt động thi hành án nh- trên trong Bộ luật tố tụng dân sự là hợp lý, còn những vấn đề cụ thể về thi hành án sẽ đ-ợc quy định trong văn bản pháp luật riêng về thi hành án.

Viện kiểm sát không có quyền khởi tố vụ án dân sự

Đến nay, Viện kiểm sát không thực hiện chức năng kiểm sát chung nên BLTTDS không quy định Viện kiểm sát có quyền khởi tố vụ án dân sự mà các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm quản lý tài sản nhà n-ớc, lợi ích công cộng hoặc Ủy ban dân số,

6 Mở rộng thẩm quyền cho toà án cấp huyện – lộ trình tiến tới thực hiện giao toàn bộ các vụ án về toà án cấp huyện xét xử sơ thẩm; toà án cấp tỉnh xét xử phúc thẩm; Toà án tối cao xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm

gia đình và trẻ em; Công đoàn; Hội liên hiệp phụ nữ... thực hiện việc khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng, tài sản của Nhà n-ớc thuộc lĩnh vực mình quản lý; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho thành viên của tổ chức mình. Không quy định quyền khởi tố của Viện kiểm sát còn nhằm bảo đảm cho Viện

kiểm sát tập trung làm tốt hơn chức năng thực hành quyền công tố và nhiệm vụ kiểm sát các hoạt động t- pháp.

Hơn nữa, việc quy định nh- nêu trên là phù hợp với chủ tr-ơng nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc tham gia quản lý xã hội, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

BLTTDS còn có nhiều quy định thể hiện việc đổi mới về thủ tục tố tụng, xin nêu một số nội dung sau (Xem hộp 3):

Hộp 3: Một số nội dung đổi mới trong BLTTDS**Về hoà giải (Điều 10):**

Hoà giải là một trong những nguyên tắc cơ bản trong tố tụng dân sự. BLTTDS còn quy định tại khoản 2 điều 5 như sau: Trong quá trình giải quyết vụ việc dân sự, các đương sự có quyền chấm dứt, thay đổi các yêu cầu của mình hoặc thoả thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự một cách tự nguyện, không trái pháp luật và đạo đức xã hội. Trước đây, theo Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, trong trường hợp các bên đương sự thoả thuận được với nhau thì Thẩm phán lập biên bản hoà giải thành và sau 15 ngày mới ra quyết định hoà giải thành. Thời gian như vậy là quá dài, vì không lẽ sau khi các đương sự đã tự nguyện đồng ý với nhau mà cũng phải chờ đến 15 ngày như việc Tòa án xét xử sơ thẩm vụ án. Tiếp thu ý kiến này, BLTTDS quy định tại khoản 1 điều 187 như sau: Hết thời hạn 07 ngày, kể từ ngày lập biên bản hoà giải thành mà không có đương sự nào thay đổi ý kiến về sự thoả thuận đó thì Thẩm phán chủ trì phiên hoà giải hoặc một Thẩm phán được Chánh án Tòa án phân công ra quyết định công nhận sự thoả thuận của các đương sự. Trong thời hạn 05 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định công nhận sự thoả thuận của các đương sự, Tòa án phải gửi quyết định đó cho các đương sự và Viện kiểm sát cùng cấp.

Cơ quan tiến hành tố tụng và ng-ời tiến hành tố tụng (Điều 39 và Điều 44):

BLTTDS đã phân biệt rõ cơ quan tiến hành tố tụng và ng-ời tiến hành tố tụng tại chương IV là nét mới phù hợp thực tế. BLTTDS cũng quy định cụ thể tại điều 39 xác định các cơ quan tiến hành tố tụng gồm có: Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân; những ng-ời tiến hành tố tụng gồm có: Chánh án, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Th- ký Tòa án; Viện trưởng Viện kiểm sát, Kiểm sát viên. BLTTDS còn quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng Viện kiểm sát (Điều 44); của Kiểm sát viên (Điều 45).

Trách nhiệm tham gia phiên toà của ng-ời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự

Ngoài ra, BLTTDS làm rõ vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc hỗ trợ các đương sự là một trong những điều kiện cần thiết giúp đương sự thực hiện được quyền tự định đoạt của mình, đặc biệt, BLTTDS đã tạo điều kiện để luật s- tham gia tích cực vào việc giúp đương sự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Điều 203 quy định trách nhiệm tham gia phiên toà của ng-ời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự như sau:

“Ng-ời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự phải tham gia phiên toà theo giấy triệu tập của Tòa án; nếu vắng mặt lần thứ nhất có lý do chính đáng thì phải hoãn phiên toà. Ng-ời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự được triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà vẫn vắng mặt thì Tòa án tiến hành xét xử vụ án; trong trường hợp này, đương sự tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình”.

Thay lời kết: BLTTDS không tránh khỏi những bất cập trong một số quy định về sự phân định một cách minh bạch tính chất tố tụng và hành chính, tính chất tố tụng hình sự và tố tụng dân sự, những quy định

phân biệt những đặc thù của phiên toà dân sự với phiên toà hình sự. Như với những nội dung đổi mới cơ bản như đã nêu trên, chúng ta có cơ sở khẳng định việc ra đời BLTTDS là một bước tiến quan trọng của lịch sử

phát triển tố tụng dân sự, đó là kết quả của quá trình cải cách t- pháp đóng góp vào sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân./.

CHỐNG ĐẦU CƠ NHÀ ĐẤT

Nguyễn Xuân Kinh*

Đầu cơ nhà đất - những hậu quả

Nhìn vào thị trường nhà đất, có thể thấy ngay đầu cơ là “thủ phạm chính” đẩy giá nhà đất lên cao. N-ớc ta đâu đã thành “công trường của thế giới” nh- Trung Quốc, mà giá nhà đất lại cao hơn nhiều lần (xem hộp 1). Giá nhà đất cao vọt ảnh h-ởng tới giá thành của hàng hoá, do phải khấu hao nhà đất quá nhiều, dẫn đến làm suy giảm khả năng cạnh tranh của hàng Việt Nam trên thị trường thế giới.

Hộp 1: Giá nhà đất ở n-ớc ta hiện cao nhất thế giới, giá đất ở phố cổ Hà Nội lên tới 40 l-ợng vàng một mét vuông, t-ơng đ-ơng 20.000 USD trong khi ở Tokyo - Nhật Bản vào thời kỳ đất nhất cũng chỉ có 10.000 USD/m², sau đó hạ xuống còn 2000 USD/m². (TG.)

Nhiều tai hoạ lớn cũng xuất phát từ đầu cơ nhà đất, nh- giá đền bù giải phóng mặt bằng lớn hơn cả chi phí xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở. Đầu cơ nhà đất làm giá nhà đất tăng nhanh, làm cho tâm lý ng-ời dân vùng giải phóng mặt bằng không muốn chuyển đi sớm, vì muốn chờ giá nhà đất tăng lên sẽ kéo theo giá đền bù tăng lên. Chính sách nhà đất cũng ch-a l-ờng hết tai hoạ này, nên có quy định cho phép nhà đầu t-th-ơng l-ợng giá đền bù với chủ đất. Tuy nhiên, với việc quản lý giá nhà đất gần nh- bị buông lỏng thì nhà đầu t- khó có thể trông chờ một sự hỗ trợ nào trong th-ơng l-ợng.

Đầu cơ nhà đất có hại lớn nh- vậy tại sao ch-a đ-ợc quan

tâm ngăn chặn? Phải chăng vì nhiều cán bộ cũng tham gia đầu cơ? D- luận đã râm ran nhiều về nạn “rửa tiền” tham nhũng qua mua bán nhà đất. Ng-ời nơi khác đổ xô vào thành phố Hồ Chí Minh mua nhà đất. Quả thật, đây là cách “rửa tiền” dễ dàng hơn nhiều so với “rửa tiền” qua những ngân hàng tội lỗi.

Và mấy đề xuất

Thứ nhất, điều tiết qua thuế: gần đây, có nhiều ý kiến đề nghị đánh thuế thu nhập cao vào chênh lệch giá mua bán nhà đất của ng-ời mua bán nhà đất. Theo tôi, nếu thực hiện theo ý kiến này thì chắc chắn sẽ đẩy giá nhà đất lên cao hơn, ảnh h-ởng tới chỉ số giá chung, làm cho lạm phát khó kiểm soát hơn. Nếu chỉ đánh thuế theo

¹Theo kết luận của Sở Tài nguyên Môi trường thành phố Hồ Chí Minh sau 6 tháng nghiên cứu thị trường nhà đất.

kiểu lũy tiến vào nhà đất mua bán để đầu cơ, sẽ làm giảm đầu cơ nhà đất, dẫn đến giá nhà đất giảm đi, vì đầu cơ càng nhiều, thuế phải nộp càng cao. Có ý kiến lại cho rằng, đánh thuế cao vào các vụ đầu cơ nhà đất sẽ không khả thi vì nếu người bán thoả thuận ngầm với người mua. Vì vậy, cần phải nghiên cứu những biện pháp đồng bộ, tạo cơ sở vững chắc cho việc đánh thuế cao vào đầu cơ nhà đất.

Bài phóng sự điều tra về cò đất ở Quận 2, thành phố Hồ Chí Minh của Báo Sài Gòn Giải phóng có đ-a tin trên gần bốn cây số của hai con đường chính đã có tới 70 công ty môi giới nhà đất, nhận tới hàng trăm th-ơng vụ môi giới. Điểm đáng chú ý ở đây là: nếu cơ quan thuế tổ chức thu thuế chặt chẽ, không những sẽ thu cho ngân sách nhà n-ớc mà còn nắm đ-ợc rành rọt số vụ mua bán đất đai kiểu đầu cơ mua đi bán lại kiếm lời. Nguyên nhân của tình trạng trên là do tồn tại nhiều hệ thống giá khác nhau, do cơ chế “xin, cho”¹. Sở Tài nguyên - Môi trường TP.HCM cũng đã đề xuất ý kiến về cải cách hệ thống

quản lý thị trường bất động sản. Nếu Tổng cục thuế vào cuộc, cùng tham gia đề án cải cách này chắc chắn sẽ hình thành đ-ợc cơ chế thu thuế và nắm chắc các vụ sang nh-ơng nhà đất, chuẩn bị chu đáo cho việc dùng pháp luật thuế để chống đầu cơ nhà đất.

Thứ hai, trong việc giải phóng mặt bằng, kinh nghiệm của các n-ớc láng giềng là Nhà n-ớc tổ chức một doanh nghiệp chịu trách nhiệm xây dựng cơ sở hạ tầng các vùng đất nông nghiệp cần giải phóng mặt bằng, sau đó mới bán lại cho nhà đầu t-. Nh- vậy toàn bộ chênh lệch giữa đất nông nghiệp giá rẻ chuyển thành đất công nghiệp giá cao hơn nhiều lần đ-ợc thu vào ngân sách nhà n-ớc. Điều 41, Luật Đất đai năm 2003 đã cho phép thành lập tổ chức phát triển quỹ đất theo h-ớng thu hồi đất ngay sau khi công bố quy hoạch mà ch-a có dự án đầu t-.

Thứ ba, cũng cần xem lại quan niệm coi đầu cơ là chuyện tất nhiên của th-ơng trường, nhất là của thị trường chứng khoán, nơi mà mua bán chứng

khoán đ-ợc coi nh- “nghệ thuật đầu cơ”. Khủng hoảng tiền tệ Đông Á mới cách đây có sáu năm mà nhiều người đã quên những cú đầu cơ, cỡ 2 tỷ USD, xảy ra từ ngày 15/5/1997 đã làm bay quỹ dự trữ ngoại hối 30 tỷ USD của Thái Lan trong vòng có 1 tháng r-ời, khiến tháng 7 năm 1997, Thái Lan phải thả nổi hoàn toàn tỷ giá và bị các quỹ đầu cơ chìm trong khủng hoảng tiền tệ. Nhắc lại chuyện này để các nhà hoạch định chính sách đừng dễ dãi với đầu cơ mà vô tình “thả” cho đầu cơ khuấy đảo thị trường nhà đất, gây ảnh hưởng tới giá thành hàng hoá, tốc độ xây dựng, rồi cả đến việc quản lý tiền tệ. Mai kia khi ta đ-a giá nhà đất vào “rổ” hàng hoá để tính chỉ số giá, thì với giá nhà đất tăng nh-pháo thăng thiên, th-ớc đo mức lạm phát sẽ nhảy ra sao?./.

* Chuyên viên kinh tế

MẶT BẰNG GIÁ MỚI VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP

Hồ Ngọc CÁN*

Trong phiên họp Chính phủ ngày 25/4/2004, Bộ trưởng Bộ Thương mại Trương Đình Tuyển đã phát biểu: “*đã hình thành một mặt bằng giá mới*”. Đây là điều đáng để chúng ta phân tích để nhận thức đúng về mặt bằng giá mới này. Trước hết hãy ôn lại lịch sử hình thành các mặt bằng giá mới.

Mặt bằng giá mới gây lạm phát phi mã ở Việt Nam năm 1985 - 1988

Năm 1985, khi tiến hành cải cách Giá - Lương - Tiền, đã có ý kiến cho rằng cần phải *phát hành tiền theo mặt bằng giá mới*. Ý kiến này nảy sinh khi Nhà nước điều chỉnh giá cung cấp tăng lên 10 lần, điển hình như giá gạo từ 0,4 đồng theo tem, phiếu lên 4 đồng theo giá thị trường. Nhưng tiếp theo đó lại có ý kiến: “*giá tăng 10 lần thì tiền phải tăng lên 10 lần mới đủ cho l-u thông*”¹. Nói như vậy là đi ngược lại quy luật l-u thông tiền tệ. Bởi lẽ quy luật l-u thông tiền tệ yêu cầu tiền phải cân đối với hàng, chứ không phải cân đối với giá, theo công thức $M.V = P.Q$ nổi tiếng của Irving Fisher². Mác cũng diễn đạt quy

luật khối tiền cần cho l-u thông với công thức tương tự, cộng thêm việc tách M thành Md - khối tiền cần thiết cho l-u thông và Ms - khối tiền thực tế l-u thông. Công thức trên sẽ thành $Md = P.Q/V$ và Ms phải bằng với Md. Nếu $Ms > Md$ là lạm phát, còn $Ms < Md$ là thiếu phát. Kết quả là sau vụ đổi tiền năm 1985, kho phát hành đã được “*vét sạch*” để tung ra l-u thông, tăng tiền lên 10 lần cho kịp với giá tăng lên 10 lần và lạm phát phi mã đã xảy ra.

Mặt bằng giá mới gây suy thoái sâu sắc ở Mỹ

Mặt bằng giá mới hình thành vào thập niên 1970 trên thế giới do giá dầu lửa trước đó bị các nước tổ chức OPEC ép cho không tăng lên được. Khối OPEC khi cấm vận dầu lửa đối với các nước ủng hộ Israel trong chiến tranh xâm lược các nước Ả Rập năm 1967 đã nâng giá dầu thô lên bốn lần (gần bằng giá vàng) khi bán dầu sang Mỹ. Thêm vào đó là cuộc khủng hoảng nguyên liệu do các hầm mỏ đã bị khai thác cạn kiệt, dẫn đến việc giá khai thác kim loại, than đá,...

tăng lên. Chính những nguyên nhân này đã tạo ra một *mặt bằng giá mới*. Tổng thống Mỹ khi đó đã nhầm lẫn mặt bằng giá mới tăng lên là lạm phát vì đã nghe theo định nghĩa lạm phát của trường phái “*lạm phát biểu thị một sự tăng lên trong mức giá chung*”³. Với định nghĩa này, trường phái “*lạm phát giá cả*” cũng cho rằng có “*lạm phát vàng*” vào thế kỷ XVI, khi châu Âu tiêu tiền đúc bằng vàng, mà giá cả chung tăng lên bốn lần. Tuy nhiên, có những ý kiến thắc mắc rằng có máy in nào in ra được tiền vàng để lạm phát vàng. Vì nhầm lẫn theo trường phái kinh tế này, Tổng thống Mỹ coi giá tăng do khủng hoảng nguyên nhiên liệu là “*lạm phát chi phí đẩy*” nên đã thắt chặt tiền tệ để mong hạ giá dầu lửa và nguyên liệu xuống. Do đó mà nước Mỹ đã phải lãnh trọn hai cuộc suy thoái sâu sắc, sau hai cú sốc dầu lửa vào các năm 1973 và 1980, thể hiện qua 2 bảng số liệu sau đây:

Nhận thức về giải pháp ở Việt Nam

Mặt bằng giá mới đã mạnh

¹ Ý này đã được nhắc lại trong Tạp chí Cộng sản tháng 2 năm 1998, trang 32.

² Với M là khối tiền tệ l-u thông, V là tốc độ l-u thông tiền tệ, P là giá cả hàng hoá và Q là khối lượng hàng hoá và dịch vụ đưa ra l-u thông.

³ Paul A. Samuelson, Kinh tế học, nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 1997, trang 391.

nha hình thành trên thế giới và ảnh hưởng tới Việt Nam với chỉ số giá cả chung lên tới 5,4% trong bốn tháng qua. Trước mặt bằng giá mới đó, chúng ta nên rút kinh nghiệm từ lịch sử tiền tệ thế giới và trong nước để định hướng giải pháp thích hợp. Theo chúng tôi, nên cân nhắc hai cách tiếp cận sau đây:

phát trong nước và chống việc tăng giá xăng, thép, nhựa hạt... từ thị trường thế giới. Chúng tôi đã kiến nghị Ngân hàng Trung ương can thiệp để hạ giá đô la Mỹ xuống từ 5% - 6%, nhằm kéo giá những mặt hàng tăng giá từ thị trường thế giới xuống vì tiền Việt Nam đã bị phá giá tới 15,6% là quá nhiều. Hạ giá đô la Mỹ ở mức độ này, tiền Việt

phát năm nay sẽ vượt xa mức 5% mà Quốc hội giao. Người lao động sẽ phải gánh chịu cảnh lạm phát mà giá đã tăng, vì chỉ số giá các tháng tới không âm sẽ nuôi dưỡng tâm lý sợ lạm phát của người tiêu dùng như thời lạm phát phi mã 1985 - 1988. Họ sẽ đem tiền đi mua vàng và đô la Mỹ để tránh việc tiền giấy mất giá. Đây là điểm

Bảng 1: Tình hình tiền tệ của Mỹ trong cú sốc dầu lửa thứ nhất

Năm	Tỷ lệ tăng Ms	Chỉ số giá	Tỷ lệ tăng GDP	Ghi chú
1973	6,1%	6,6%	5,77%	Chỉ cần thắt chặt tiền tệ ở mức giảm tỷ lệ tăng Ms từ 6,1% xuống 2,4%, Mỹ lãnh trọn cuộc suy thoái - 0,59% và -0,36% trong khi lạm phát lại tăng lên 11%
1974	2,4%	11,0%	- 0,59%	
1975	4,5%	9,0%	- 0,36%	

Bảng 2: Tình hình tiền tệ của Mỹ trong cú sốc dầu lửa thứ hai

Năm	Tỷ lệ tăng Ms	Chỉ số giá	Tỷ lệ tăng GDP	Ghi chú
1979	9,4%	11,2%	3,18%	Kỳ này Tổng thống Mỹ còn nâng lãi suất lên tới mức kỷ lục của thế kỷ XX là 20%/năm, nên giảm được lạm phát xuống 10,4% rồi 4,4%, nhưng lại lãnh đợt cuộc suy thoái sâu sắc hơn kỳ trước, tới -2,3%.
1980	4,9%	13,7%	- 0,23%	
1981	4,9%	10,4%	2,45%	
1982	7,4%	4,4%	- 2,3%	

Thắt chặt tiền tệ để chống "lạm phát chi phí đẩy" còn lặp lại ở Mỹ vào đầu những năm 1980 với suy thoái còn nặng hơn: - 2,3%⁴.

Thứ nhất, không được coi mặt bằng giá mới là lạm phát, vì như vậy sẽ đi theo "vết xe đổ" của Tổng thống Mỹ sau hai cú sốc dầu lửa thập niên 1970 - 1980, lấy thắt chặt tiền tệ để hạ giá dầu và giá nguyên liệu do khủng hoảng nguyên liệu hình thành. Tháng 4 vừa qua, giá chung tăng thêm 0,5% là kiểm chứng sự thất bại của việc lấy thắt chặt tiền tệ để chống lạm

Nam vẫn còn giữ mức phá giá trên 10% để khuyến khích xuất khẩu. Làm như vậy chắc chắn sẽ kéo chỉ số giá cả chung xuống số âm trong các tháng tới. Vì không áp dụng biện pháp này nên chỉ số giá cả chung đã tiếp tục lên tới 0,5% trong tháng 4, tức là 6%/năm.

Thứ hai, không nên thụ động chấp nhận mặt bằng giá mới vì như vậy là chấp nhận lạm

phát yếu kém nhất trong việc điều hành giá cả ở nước ta vì lạm phát chỉ có 7,3% (bình quân 1,46%/năm) từ năm 1999 tới năm 2003 không đáng để cho người tiêu dùng có tâm lý lo ngại đó. Dù chỉ số giá của 4 tháng qua có lên tới 5,4% cũng chỉ bằng 1% của thời kỳ lạm phát phi mã (500%/năm)./.

* Chuyên viên kinh tế

⁴ Nh- chú thích 3.

CẦN T- DUY ĐA LĨNH VỰC TRONG NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

Bùi Ngọc Sơn*

Ở Việt Nam, luật pháp và cuộc sống nhiều khi không “*ăn nhập*” với nhau. Hiện trạng “*vừa thừa vừa thiếu*” pháp luật có lẽ phải tìm nguyên nhân từ cách t- duy trong nghiên cứu lập pháp.

Triết gia Việt Nam hiện đại, cố Giáo sư Cao Xuân Huy đã phân loại ph-ơng thức t- duy của loài ng-ời thành hai loại: ph-ơng thức “*chủ toàn*” và ph-ơng thức “*chủ biệt*”. **Với ph-ơng thức chủ toàn**, quá trình t- duy xuất phát từ toàn thể đi đến bộ phận, trên nguyên lý: toàn thể quyết định bộ phận; toàn thể không phải chỉ là tổng số của bộ phận, nghĩa là các bộ phận cộng lại không nói hết đ-ợc nội dung của toàn thể - đặc tính của một bộ phận bị quy định bởi quan hệ của nó đối với toàn thể và đối với các bộ phận

khác. **Ph-ơng thức t- duy chủ biệt** xuất phát từ bộ phận đi đến toàn thể, trên nguyên lý: bộ phận quyết định toàn thể, toàn thể là do các bộ phận ghép lại mà thành, toàn thể chỉ là tổng số của các bộ phận¹. Theo nh- cách lý giải của Cao Xuân Huy thì, chủ toàn và chủ biệt là hai ng-ã rẽ của ph-ơng thức t- duy Đông - Tây. **Đông** theo ph-ơng thức t- duy chủ toàn, **Tây** theo ph-ơng thức t- duy chủ biệt². T- duy chủ biệt thống trị trong khoa học ở ph-ơng Tây và ngày nay vẫn đang phổ biến.

Khoa học xã hội đ-ợc phân thành: kinh tế học, sử học, dân số học, xã hội học, dân tộc học, khảo cổ học, luật học... Luật học lại đ-ợc phân thành: các khoa học lý luận - lịch sử về nhà n-ớc pháp luật, bao gồm lý luận chung về nhà n-ớc và pháp luật, lịch sử nhà n-ớc và pháp

luật, lịch sử các học thuyết chính trị - pháp lý; các khoa học luật thực định, bao gồm luật hiến pháp, luật hành chính, luật hình sự, luật dân sự, luật kinh doanh...; các khoa học pháp lý ứng dụng, bao gồm tội phạm học, điều tra hình sự, thống kê t- pháp... Nhìn chung, có một sự chuyên biệt hoá rất sâu đang diễn ra trong lĩnh vực luật học.

Tôi cho rằng, nghiên cứu luật học nói chung và nghiên cứu lập pháp nói riêng ở Việt Nam đang diễn ra với một ph-ơng thức t- duy chủ biệt. Nghiên cứu lập pháp đang chuyên biệt hoá vào các bộ phận của xã hội, nhìn xã hội nh- sự ghép lại đơn thuần của các mặt.

Chúng ta vẫn đang coi trọng lối t- duy “*chuyên gia*”. Các chuyên gia nghiên cứu luật học đ-ợc cấp những “*mảnh đất*

¹ Cao Xuân Huy. *T- t-ởng ph-ơng Đông - gọi những điểm nhìn tham chiếu*. NXB Văn học, 1995, tr 83-84.

² Nói nh- vậy, không có nghĩa là ph-ơng Tây không có t- duy chủ toàn. Tinh thần chủ toàn ở ph-ơng Tây thể hiện ở t- duy hệ thống. Nh-ng tinh thần chủ toàn tuyệt nhiên ch-a phải là đã có đ-ợc vị trí chủ đạo trong t- t-ởng khoa học ph-ơng Tây. Xem : Cao Xuân Hạo - *Tiếng Việt, văn Việt, ng-ời Việt*. NXB Trẻ, 2001, tr 370.

riêng” và *“tha hồi cày sỏi”* trong mảnh đất của mình. Đ-ơng nhiên, chẳng mấy ai quan tâm đến mảnh đất của ng-ời bên cạnh. Một nghiên cứu về luật pháp th-ơng mang tính đơn tuyến, không mấy khi xuất hiện những khái niệm ngoài lĩnh vực luật học. Nhiều nghiên cứu đ-ợc công bố trên các diễn đàn: Nghiên cứu lập pháp, Nhà n-ớc và pháp luật, Luật học, Dân chủ và pháp luật... đã chứng minh cho nhận định trên.

Tuy nhiên, cũng có những nghiên cứu luật học nhìn xã hội với một nhãn quan phi tuyến. *“Nơi doanh nhân tìm đến công lý”* của TS. Phạm Duy Nghĩa, *“Một xã hội làng xã”* của PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung là những nghiên cứu nh- vậy. Nh-ng dù sao thì *“một cây làm chẳng nên non”*.

Một lối t- duy đa tuyến ch-a ngự trị trong cả t- duy khoa học pháp lý lẫn t- duy của những nhà lập pháp. Hậu quả là nhiều đạo luật ra đời mà không đ-ợc tính toán đến sự tác động đa chiều của xã hội, vì vậy, không đ-ợc xã hội chấp nhận. Chúng ta vẫn nhận xét rằng luật của ta thiếu tính hệ thống, đồng bộ. Đây chính là hệ quả từ lối t- duy chủ biệt trong nghiên cứu pháp luật.

Để tạo đ-ợc những đạo luật gần dân, phản ánh đ-ợc đời sống của dân, và đ-ợc dân sử dụng vì lợi ích của dân, thiết nghĩ rằng ph-ơng thức t- duy lập pháp cần phải đ-ợc diễn ra theo lối chủ toàn: nhìn xã hội là một tổng thể quyết định bộ phận hợp thành của xã hội; một bộ phận của xã hội bị quy định bởi quan hệ của nó đối với toàn thể và đối với các bộ phận khác. Để t- duy lập pháp đ-ợc thực hiện theo lối này, xin có mấy khuyến nghị sau đây :

Thứ nhất, nghiên cứu lập pháp cần tích hợp những tri thức thuộc nhiều lĩnh vực khoa học khác nhau. Chẳng hạn nh-: triết học, sử học, tâm lý học, dân tộc học, văn học, văn hoá học, kinh tế học... Chúng ta phải *“tái cấu trúc”* chúng trong một chỉnh thể mới để giải quyết từng vấn đề riêng lẻ theo quan điểm chủ toàn: bối cảnh hoá vấn đề pháp lý, tìm ra mối quan hệ tác động qua lại - hồi quy giữa vấn đề pháp lý với các bộ phận của nó (kinh tế, văn hoá, tâm lý, sinh thái...), và giữa bối cảnh đó với bối cảnh tổng thể - xã hội. Nghiên cứu lập pháp không chỉ là nghiên cứu các quy phạm hình thức. Nghiên cứu lập pháp cần phải chỉ ra đ-ợc bối cảnh kinh tế - xã hội, cơ tầng văn hoá

dân tộc, đặc tr-ng tâm lý, triết lý của dân tộc... nằm sau một quy phạm hình thức.

Thứ hai, khi ban hành một đạo luật cần huy động tri thức của tất cả các ngành khoa học để giải quyết những vấn đề phát sinh trong xã hội. Điều này đòi hỏi một cách nhìn đa chiều, đa tuyến về đối t-ợng cần phải đ-ợc điều chỉnh bằng pháp luật. Để thực hiện đ-ợc điều này, trong việc ban hành một đạo luật, Nhà n-ớc cần huy động trí tuệ của những nhà khoa học thuộc các ngành khoa học khác nhau.

Thứ ba, một khuyến nghị riêng cho diễn đàn Nghiên cứu lập pháp: không nên coi đây chỉ là *“sân”* riêng của giới luật học mà cần mời những nhà khoa học thuộc các ngành khoa học khác nh- sử học, triết học, tâm lý học, dân tộc học, xã hội học, văn học, văn hoá học... tham gia diễn đàn. Với cách làm nh- vậy, những vấn đề đ-ợc bàn trên Nghiên cứu lập pháp sẽ đ-ợc tiếp cận một cách đa tuyến hơn, do đó, phản ánh đời sống xã hội chuẩn xác hơn./

* *Khoa Luật- Đại học Quốc gia Hà Nội*

LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003

làm gì để phát huy nguồn lực đất đai

ĐẶNG ĐỨC ĐẠM*

Luật Đất đai năm 2003, có hiệu lực từ ngày 1/7/2004.

Luật này sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn để phát huy nguồn lực đất đai khan hiếm.

Tuy nhiên không phải cứ ban hành luật là mọi vấn đề đều đ-ợc giải quyết ổn thoả.

Bài viết đề cập một số vấn đề cần đ-ợc chú ý trong quá trình h-ớng dẫn và tổ chức thực hiện Luật Đất đai năm 2003, nhằm tạo động lực phát huy nguồn lực đất đai phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất n-ớc

1. Tách bạch quản lý kinh doanh và quản lý hành chính đối với đất đai

Ở Việt Nam hiện nay, đất đai không đ-ợc quản lý nh- một tài sản, một hàng hoá, không do các doanh nghiệp quản lý và kinh doanh mà vẫn do cơ quan hành chính giao hoặc cho thuê theo kiểu “ban phát”, theo cơ chế “xin - cho”.

Sự không tách bạch giữa quản lý hành chính và quản lý kinh doanh đối với đất đai đã dẫn đến sự lúng túng, “tiến thoái l-ớng nan” khi hoạch định chính sách đất đai trong thời gian qua. Chính sách giao đất, cho thuê đất hiện hành còn quá lỏng lẻo đối với quản lý hành chính, nh-ng lại quá gò bó, thậm chí là bất khả thi đối với hoạt động kinh doanh. Thị trường bất

động sản sẽ không thể hoạt động đ-ợc nếu đất đai vẫn do các cơ quan hành chính giao và cho thuê nh- hiện nay.

Chính vì thế, h-ớng đổi mới cơ bản để phát huy nguồn lực đất đai cực kỳ to lớn hiện nay là phân biệt rành mạch giữa quản lý hành chính và quản lý kinh doanh đối với đất đai. Muốn thế, phải làm nhiều việc, trong đó đáng chú ý là việc Luật Đất đai năm 2003 cho phép thành lập các Tổ chức phát triển quỹ đất¹.

Việc thành lập tổ chức phát triển quỹ đất sẽ tạo điều kiện cho Nhà n-ớc có thể thu hồi đất ngay sau khi có quy hoạch và không cần chờ dự án đầu t- đ-ợc cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền xét duyệt. Đây là loại hình tổ

¹ Điều 41 của Luật đất đai năm 2003 quy định: “Nhà n-ớc quyết định thu hồi đất và giao đất cho Tổ chức phát triển quỹ đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ong thành lập để thực hiện việc thu hồi đất, bồi th-ờng, giải phóng mặt bằng và trực tiếp quản lý quỹ đất đã thu hồi đối với tr-ờng hợp sau khi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đ-ợc công bố mà ch-a có dự án đầu t-”.

chức mới lần đầu tiên xuất hiện ở n-ớc ta. Vì thế, trong các văn bản cụ thể hoá và hướng dẫn thi hành Luật Đất đai cần làm rõ quy chế tổ chức và hoạt động của tổ chức này. Nếu đ-ợc trang bị đủ

mạnh về nhân lực và tiền vốn thì tổ chức này có thể hỗ trợ rất tốt các cơ quan nhà n-ớc trong việc đền bù, giải phóng mặt bằng.

2. Xoá bao cấp về đất

Thực hiện nhất quán chủ trương của Hội nghị TW 9 về “áp dụng những biện pháp mạnh mẽ, đồng bộ để xoá bao cấp về đất”. Để quản lý và khai thác tốt nguồn lực đất đai, chúng ta phải thống nhất một nguyên tắc chung là: đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà n-ớc thống nhất quản lý thì tất cả những ng-ời sử dụng đều phải thuê đất của Nhà n-ớc, dù đây là đất nông nghiệp hay đất phi

‘Tr-ớc mắt ch-a thể thực hiện ngay nguyên tắc cho thuê đất một cách nhất quán, thì chí ít cũng phải hạn chế đến mức tối thiểu việc giao đất, nhất là giao đất không thu tiền’

‘Nhà n-ớc có thể thu hồi đất ngay sau khi có quy hoạch và không cần chờ dự án đầu t- đ-ợc cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền xét duyệt’

nông nghiệp, đất ở hay đất làm mặt bằng kinh doanh. Sự phân biệt đối xử về những loại đất khác nhau, cho những mục đích sử dụng khác nhau và đối với những ng-ời sử dụng khác nhau chủ yếu là ở thời hạn cho thuê và ở mức

giá cho thuê, chứ không đ-ợc thay đổi nguyên tắc trên đây. Chúng ta không nên phân biệt “giao đất” đối với một số loại đất và một số đối tượng, còn đối với những loại khác và đối tượng khác thì “cho thuê đất”².

Nếu trong giai đoạn tr-ớc mắt ch-a thể thực hiện ngay nguyên tắc cho thuê đất một cách nhất quán, thì chí ít cũng phải hạn chế đến mức tối thiểu việc giao đất, nhất là giao đất không thu tiền. Ngay cả đối với đất làm trụ sở các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức Đảng, đoàn thể, đất cho quốc phòng, an ninh cũng có thể thực hiện cơ chế giao đất có thu tiền sử dụng đất. Trong trường hợp này, tiền sử dụng đất đ-ợc dự toán trong nguồn kinh phí mà ngân sách nhà n-ớc cấp cho tổ chức đó sử dụng. Cách làm này sẽ khuyến khích các chủ thể đ-ợc giao đất sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả hơn.

Liên quan đến chủ trương xoá “bao cấp” về đất, hiện nay có hai vấn đề cần đ-ợc quan tâm trong quá trình tổ chức thực hiện Luật Đất đai:

² Đối với những nhu cầu cần đ-ợc giao đất, có thể xử lý bằng cách cho thuê dài hạn, thậm chí vô thời hạn.

Thứ nhất: việc giao đất không thu tiền để xây dựng nhà ở phục vụ tái định c-

Luật đất đai năm 2003 ch-a có sự nhất quán về chính sách đất đai cho xây dựng nhà ở. Trong khi “*tổ chức kinh tế đ-ợc giao đất sử dụng vào mục đích xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê*” phải nộp tiền sử dụng đất (khoản 2, Điều 34), thì “*tổ chức sử dụng đất để xây dựng nhà ở phục vụ tái định c- theo các dự án của Nhà n-ớc*” lại không phải nộp tiền sử dụng đất (khoản 4, Điều 44).

Sự thiếu nhất quán này làm nảy sinh những hệ quả cần phải giải quyết. Tr-ớc hết, trong khi chúng ta đang cố gắng chuyển các công trình đầu t- của Nhà n-ớc sang thực hiện theo cơ chế kinh doanh (kể cả việc đấu giá quyền sử dụng đất và đấu thầu dự án có sử dụng đất) thì việc xây dựng nhà ở phục vụ tái định c- cho các dự án đó lại vẫn đ-ợc “*bao cấp*” về đất. Hơn nữa, quyền sử dụng đất đối với nhà ở tái định c- sẽ bị hạn chế hơn nhiều so với các nhà ở khác³. Điều đó có thoả đáng đối với những ng-ời phải di dời đến ở trong các khu nhà tái định c- không?

Thứ hai: chính sách đất đai đối với các doanh nghiệp nhà n-ớc (DNNN) vẫn ch-a đ-ợc xử lý một cách rõ ràng, dứt khoát

Hiện nay, nhiều DNNN sử dụng lãng phí đất đai, thậm chí mang đất của Nhà n-ớc cho thuê để thu lợi bất chính. Các cửa hàng bách hoá tổng hợp, th-ơng mại quốc doanh, nhất là các cửa hàng bán lẻ vẫn đang sử dụng

những diện tích nhà đất của Nhà n-ớc mà các doanh nghiệp khác có “*mơ*” cũng không thấy. Đã bao giờ ngành th-ơng mại hạch toán xem những bất động sản “*cực kỳ quý giá*” này có mang lại gì cho Nhà n-ớc không? Hay là vấn đề chuyển những doanh nghiệp gây ô nhiễm ra khỏi trung tâm: Chính phủ đã có nhiều giải pháp trợ giúp nh-ng vẫn rất “*ị ạch*”. Nếu DNNN cũng thuê nh- các doanh nghiệp dân doanh thì chắc rằng không cần phải thúc giục, rất nhiều DNNN sẽ tự nguyện chuyển ra ngoại thành ngay.

Thực trạng này vẫn ch-a có cách giải quyết cụ thể. Điều 59 của Luật Đất đai năm 2003 chỉ quy định: “*Doanh nghiệp nhà n-ớc đ-ợc giao đất có thu tiền sử dụng đất, nhận chuyển nh-ợng quyền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất, tiền nhận chuyển nh-ợng đã trả có nguồn gốc từ ngân sách nhà n-ớc, thì số tiền đó đ-ợc ghi vào giá trị vốn của Nhà n-ớc tại doanh nghiệp; doanh nghiệp có trách nhiệm bảo toàn quỹ đất*”.

Nghị quyết TW (tháng 3 năm 2003) đã yêu cầu phải đ-a giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị DNNN thực hiện cổ phần hoá. Điều này không có nhiều ý nghĩa thực tế, vì giá trị doanh nghiệp không phải là tổng cơ học giá trị các tài sản của doanh nghiệp. Hơn nữa, điều này lại càng làm nổi rõ sự bất cập, thiếu nhất quán trong việc xử lý các vấn đề liên quan đến giá trị quyền sử dụng đất trong các DNNN hiện nay: Vì sao đối với DNNN thực hiện cổ phần hoá thì trong giá trị tài sản

³ Xem Điều 109 của Luật Đất đai năm 2003 quy định quyền đối với đất đ-ợc giao không thu tiền và Điều 110 của Luật Đất đai năm 2003 đ-ợc giao có thu tiền sử dụng đất.

doanh nghiệp phải có giá trị quyền sử dụng đất, còn đối với các DNNN khác thì không?

Theo tôi, vấn đề đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh của các DNNN có thể được xử lý bằng hai cách: Hoặc là DNNN cũng thuê đất nh- các doanh nghiệp dân doanh; hoặc là Nhà n-ớc dùng giá trị quyền sử dụng đất để đầu t- góp vốn vào doanh nghiệp. Tr-ờng hợp áp dụng cách thứ hai, giá trị quyền sử dụng đất phải được thể hiện đầy đủ trong giá trị tài sản của doanh nghiệp để làm cơ sở đánh giá hiệu quả vốn đầu t- của Nhà n-ớc trong các doanh nghiệp đó.

3. Làm cách nào để điều tiết được giá trị gia tăng của đất bảo đảm lợi ích cho Nhà n-ớc?

Nghị quyết TW 9 yêu cầu: “Thực hiện chính sách điều tiết để bảo đảm lợi ích của Nhà n-ớc với t- cách là ng-ời đại diện chủ sở hữu và là nhà đầu t- lớn nhất phát triển hạ tầng, làm tăng giá trị của đất”.

Để thực hiện yêu cầu trên, theo tôi, trong thời gian tới phải tập trung làm tốt ba việc sau:

Thứ nhất, quản lý chặt khâu chuyển đổi quyền sử dụng đất

Về nguyên tắc, Nhà n-ớc chỉ nên thu hồi đất để phục vụ an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Đối với đất đai sử dụng để phát triển kinh tế, ng-ời sử dụng đất có quyền tự thoả thuận với các bên liên quan khi chuyển nh-ợng đất.

Điều 40 của Luật Đất đai năm 2003 quy định: “Đối với dự án sản xuất, kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt thì nhà đầu t- được nhận, chuyển nh-ợng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của các tổ chức kinh tế, hộ

gia đình, cá nhân mà không phải thực hiện thủ tục thu hồi đất”. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, nếu không có Nhà n-ớc đứng ra thu hồi, giải toả rồi sau đó mới cho thuê đất làm mặt bằng cho sản xuất kinh doanh thì những ng-ời có nhu cầu sử dụng đất khó lòng tiếp cận được, nhất là những diện tích đất phải chuyển đổi mục đích sử dụng, những diện tích đất t-ơng đối lớn, liên quan đến quyền sử dụng của nhiều ng-ời.

Vì vậy, các tr-ờng hợp chuyển nh-ợng quyền sử dụng đất đồng thời với chuyển đổi mục đích sử dụng đất đều phải do Nhà n-ớc thu hồi, đền bù, giải phóng mặt bằng và sau đó

Giải quyết đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh của các DNNN có thể được xử lý bằng hai cách: Hoặc là DNNN cũng thuê đất nh- các doanh nghiệp dân doanh; hoặc là Nhà n-ớc dùng giá trị quyền sử dụng đất để đầu t- góp vốn vào doanh nghiệp

giao hoặc cho thuê “đất sạch” đến chủ sử dụng mới chứ không để họ và chủ sử dụng cũ tự thoả thuận chuyển nhượng quyền sử dụng đất.

Có thực trạng trên là vì không có sự tách bạch giữa chuyển nhượng quyền sử dụng đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Phổ biến nhất và cũng rắc rối nhất là chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa nông dân và doanh nghiệp đồng thời với chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp thành đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh. Sự không tách bạch này đã làm cho quyền và lợi ích về các mặt, nhất là về tài chính, của ba chủ thể chủ yếu là Nhà n-ớc, nông dân và doanh nghiệp không đ-ợc rạch ròi, dễ phát sinh mâu thuẫn (ng-ời nông dân cảm thấy mình bị thiệt thòi vì giá đền bù thấp hơn rất nhiều so với giá thị trường)⁴.

Thực ra, giá đất tăng không phải do chuyển nhượng mà chủ yếu do chuyển đổi mục đích sử dụng đất (từ đất nông nghiệp thành đất xây dựng), vì vậy, Nhà n-ớc có quyền thu về phần chủ yếu khoản chênh lệch giá đó. Đó cũng chính là nguyên nhân gây tranh chấp về giá đất ở cụm công nghiệp An Khánh và huyện Ch-ợng Mỹ – Hà Tây cũng nh- ở nhiều địa phương khác trong cả n-ớc hiện nay.

Để giải quyết vấn đề này, có thể cân nhắc các phương án sau:

- Nhà n-ớc thu hồi, đền bù giải phóng mặt bằng và chuyển đổi mục đích sử dụng đất sau đó mới giao hoặc cho thuê “đất sạch” tới ng-ời sử dụng mới.

- Tr-ờng hợp chủ sử dụng cũ và mới tự thoả thuận chuyển nhượng quyền sử dụng đất thì phải tách bạch rõ hai việc: chuyển nhượng quyền sử dụng đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

Thứ hai, thu hồi cả diện tích đất hai bên lề đ-ờng

Để phát huy tốt hơn nguồn lực đất đai, đặc biệt là để huy động một phần giá trị gia tăng của đất khi Nhà n-ớc xây dựng kết cấu hạ tầng thì khi giải phóng mặt bằng, Nhà n-ớc có thể thu hồi cả dải đất hai bên lề đ-ờng để xây nhà đền bù cho dân phải di dời và xây dựng các công trình phúc lợi, đồng thời thực hiện yêu cầu chính trang đô thị. Cách này đã đ-ợc một số địa phương thực hiện có hiệu quả, nh-ng còn v-ớng mắc về cơ sở pháp lý, nh- đại biểu Nguyễn Bá Thanh đã phát biểu tr-ớc Quốc hội ngày 27/10/2003: “*Khi làm đ-ờng chẳng hạn, th-ờng thì phải lấy rộng ra hơn so với mặt cắt của con đ-ờng để có quỹ đất tạo kinh phí xây dựng hạ tầng. Nếu trong Luật không nói rõ nh- vậy thì sau này địa phương thu hồi đất ng-ời dân sẽ có ý kiến*”⁵.

⁴ Theo con số của Sở Địa chính – Nhà đất Hà Nội, tại khu nhà ở hồ Linh Đàm, tính tất cả các chi phí gồm đền bù, giải phóng mặt bằng, xây dựng hạ tầng, các loại thuế phải nộp...chỉ ch-a đầy một triệu đồng/m²; nh-ng sau khi đầu t- xong, trên 20 héc ta đất ở đây đã đ-ợc chia bán nên với giá 12 – 17 triệu đồng/ m². Tại sao có mức siêu lãi 1 ă 15 nh- vậy?(Thế giới th-ơng mại, ngày 4/10/2002, trang 3)

⁵ Trong thực tế, Đà Nẵng thực hiện khá tích cực phương thức thu hồi đất hai bên lề đ-ờng để tạo vốn xây dựng hạ tầng, và cho đến nay đã thực hiện đ-ợc đối với 4 tuyến phố lớn dẫn vào Thành phố là: Đ-ờng Nguyễn Văn Linh (2km), Đ-ờng 2-9 và Cách mạng Tháng tám (6km), Đ-ờng Bạch Đằng Đông (7km) và Đ-ờng Nguyễn Tất Thành (12km). Hà Nội (sau lần không thành công với con đ-ờng Trần Khát Trân) hiện đang thực hiện phương thức này đối với hai con đ-ờng nối Láng Hạ với Thanh Xuân và nối Ô Chợ Dừa với Kim Liên.

Thứ ba, mở rộng diện tích đấu giá quyền sử dụng đất

Để phát huy hiệu quả nguồn lực đất đai, cần hạn chế, tiến tới chấm dứt ph-ơng thức “đổi đất lấy hạ tầng”, mà thay bằng ph-ơng thức “tạo vốn đầu t- từ đất” qua đấu thầu quyền sử dụng đất hoặc đấu giá dự án sử dụng đất⁶.

4. Phát triển mạnh thị tr-ờng bất động sản thứ cấp để phát huy nguồn lực đất đai

Nghị quyết Đại hội IX yêu cầu phải thừa nhận và công khai hoá thị tr-ờng về quyền sử dụng đất. Qua đó, quá trình chuyển nh-ợng quyền sử dụng đất đ-ợc diễn ra một cách bình th-ờng và thuận lợi, không làm giá đất tăng đột biến và giả tạo, gây khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, nhất là các doanh nghiệp mới thành lập rất cần có đất để làm mặt bằng.

Vấn đề quan trọng nữa là bảo đảm quyền chủ động thực sự trong khi thực hiện các quyền đ-ợc pháp luật quy định của ng-ời sử dụng đất. Sau khi có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, ng-ời sử dụng đất thực hiện các quyền hợp pháp trong phạm vi quy hoạch sử dụng đất đã đ-ợc cấp có thẩm quyền phê duyệt, chỉ cần đăng ký với cơ quan quản lý đất và thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ theo luật định, không phải xin phép và cấp phép.

Để thị tr-ờng bất động sản có thể hoạt

động và phát triển thì giá đất là vấn đề cực kỳ hệ trọng. Điều 694 của Bộ luật Dân sự đã quy định: “*Các bên thoả thuận về giá chuyển quyền sử dụng đất trên cơ sở bảng giá do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung -ơng ban hành theo khung giá của Chính phủ quy định*”.

Cần phân biệt hai loại giá chủ yếu đối với đất đai: Ngoài giá đất của Nhà n-ớc chủ yếu áp dụng cho thị tr-ờng sơ cấp, còn có giá đất do các bên chuyển nh-ợng quyền sử dụng đất tự thoả thuận, chủ yếu áp dụng trên thị tr-ờng thứ cấp về đất đai. Thực tế cho thấy, thị tr-ờng bất động sản, trong đó có quyền sử dụng đất, không thể phát triển theo h-ớng công khai hoá, chừng nào giá đất của Nhà n-ớc thoát ly giá thị tr-ờng và giá thị tr-ờng của đất đai ch-a đ-ợc luật pháp công nhận.

Cũng cần l-u ý là, việc thực hiện các quyền của ng-ời sử dụng đất trên thị tr-ờng thứ cấp là các quan hệ dân sự đã đ-ợc quy định bởi Bộ luật Dân sự, và Bộ luật này có dành Ch-ơng 6 với 55 điều (từ Điều 690 đến Điều 744) để quy định cụ thể về “*chuyển quyền sử dụng đất*”./.

* *Ban Nghiên cứu của Thủ t-ớng Chính phủ*

⁶ *Vừa qua, Chính phủ đã chấp thuận ph-ơng pháp bảo đảm vốn cho dự án xây dựng đ-ờng số 5 kéo dài (Cầu Chui-Đông Trù-Ph-ơng-Trạch-Bắc Thăng Long-Nam Văn Trì) bằng việc đấu giá quyền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng: cho tách việc đầu t- xây dựng đ-ờng số 5 kéo dài thành hai dự án là: “Dự án xây dựng đ-ờng 5 kéo dài” và “Dự án đấu giá quyền sử dụng đất để tạo vốn xây dựng đ-ờng 5 kéo dài”.*

LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003 D-ỚI KHÍA CẠNH CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

PHẠM Duy NGHĨA*

Tr-ớc ngày Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực, tác giả bình luận một số khía cạnh chính sách pháp luật nhằm chỉ rõ chức năng trọng yếu nhất của pháp luật đất đai; nhận thức về vai trò của công quyền đối với quản lý đất đai; mối quan hệ giữa pháp luật đất đai và các luật chuyên ngành có liên quan

1. Xây dựng tiêu chí bình luận và đánh giá Luật đất đai

Muốn bình luận và đánh giá một dự luật, phải có những tiêu chí xác định. Theo thiển ý của tôi, có thể sơ l-ợc đ-a ra các tiêu chí d-ới đây:

- Tiêu chí về chính sách (chính trị pháp luật);
- Tiêu chí về tính quy phạm (cấu trúc dự luật, lôgic hình thức và nội dung, quan hệ giữa quy định và chế tài, tính nhất quán giữa luật chung và chuyên biệt...);
- Tiêu chí về tính khả thi (t-ơng thích với các điều kiện/thể chế xã hội hiện có, khả năng triển khai thực hiện, những xung đột lợi ích và lực cản thực thi luật pháp);

- Tiêu chí về tính dự báo cho t-ơng lai, tính ổn định, minh bạch, có thể tiên liệu và dự đoán tr-ớc đ-ợc cho ng-ời thi hành pháp luật;

- Những tiêu chí khác tùy theo cách đánh giá.

Trong bài viết này, tôi chỉ lựa chọn việc đánh giá và bình luận Luật đất đai trên tiêu chí chính sách pháp luật. Vì pháp luật n-ớc ta thể chế hoá đ-ờng lối của Đảng, muốn đánh giá Luật đất đai cần dựa vào các định h-ớng chính trị, đặc biệt đ-ợc thể hiện qua Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy, Ban chấp hành Trung -ơng khoá IX về “*Tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất n-ớc*”. Về đại thể, mọi sửa đổi pháp luật đất

đai phải: a) hợp hiến, b) mang tính kế thừa và tiếp tục tạo điều kiện để đất đai trở thành hàng hoá, c) t-ơng thích với quá trình cải cách lập pháp và hành chính đang diễn ra.

2. Minh bạch hoá quyền tài sản: Chức năng trọng yếu của luật điền sản

Một nội dung trọng yếu nhất của Luật đất đai chính là quy chế về điền sản, quy định về quyền lợi và nghĩa vụ của những ng-ời có quyền sử dụng đất – một quyền tài sản đặc biệt. Luật điền sản càng rõ ràng, làm cho quyền của ng-ời sử dụng đất ngày càng trở nên minh bạch, loại trừ đ-ợc chồng chéo, nhằm lẫn chính là càng góp phần làm giảm chi phí giao dịch, giảm rủi ro kinh doanh. Đây chính là tinh thần cốt yếu của pháp luật điền sản đã có truyền thống ở n-ớc ta từ Quốc triều hình luật (năm 1460), có lẽ cần đ-ợc nhấn mạnh lại trong thời đại ngày nay.

Nhiều học giả cho rằng cốt lõi của mọi rắc rối trong quan hệ đất đai hiện nay bắt nguồn từ quy định về sở hữu đất đai. Thực ra, “sở hữu” hoặc “sở hữu toàn dân” là những quan niệm trừu t-ợng của giới luật học, đ-ợc du nhập vào tiếng Việt từ hơn 100 năm nay, trong dân gian và giới kinh tế học ng-ời ta nói đến quyền tài sản t- hoặc công, công điền hoặc t- điền. Sở hữu toàn dân không hề mâu thuẫn và cản trở quyền tài sản t-; ng-ời làm luật hoàn toàn có thể tăng quyền cho ng-ời

sử dụng đất và giảm thiểu hoặc loại trừ sự can thiệp của Nhà n-ớc vào những tài sản đó. T- điền, đôi khi đ-ợc sử dụng hoàn toàn vì mục đích công.

Từ chính sách “*khoán hộ*”, cho tới cách thiết kế các quyền của ng-ời sử dụng đất, từ gần hai thập kỷ nay, nhà n-ớc Việt Nam đã từng b-ớc tái công khai thừa nhận quyền sử dụng đất nh- một tài sản t-. Tùy theo loại đất, quyền của ng-ời sử dụng tăng lên đồng nghĩa với khả năng can thiệp của Nhà n-ớc giảm xuống; việc tr-ng dụng đất ở vào các mục đích công cộng, thu hồi đất nông nghiệp để chuyển mục đích sử dụng đã diễn ra không

để dàng theo ý Nhà n-ớc; ng-ời ta đã nhận thấy nỗi vất vả của chủ đầu t- trong việc giải phóng mặt bằng cho các dự án. Nói cách khác, khái niệm “*sở hữu toàn dân*”, trên thực tế, đã không ngăn cản quyền tài sản t- về đất,

bởi vậy, việc tranh luận về chủ thuyết này có lẽ là công việc của các nhà hàn lâm; thực dụng hơn cần tìm cách tăng quyền cho ng-ời sử dụng đất và giảm thiểu hoặc hạn chế can thiệp của công quyền vào tài sản t- của họ. Chỉ có nh- vậy, luật đất đai mới thực sự trở thành luật điền sản, ghi nhận những quyền mang tính loại trừ của ng-ời sử dụng đất; các quyền đó càng rõ ràng, càng bất khả xâm phạm, thì ng-ời sử dụng đất mới yên tâm đầu t-, mới tự lo bảo vệ và sử dụng hiệu quả đất của mình.

‘Tăng thêm quyền cho ng-ời sử dụng đất không mâu thuẫn với sở hữu toàn dân về đất đai’

Luật đất đai năm 2003 dĩ nhiên đã kế thừa những quy định từ năm 1987, 1993 cho đến nay, song tiếc rằng ch-a đ-a ra đ-ợc giải pháp mới, mang tính sáng tạo để giải quyết bài toán hóc búa về quyền tài sản t- này. Có thể minh hoạ điều này bởi hai ví dụ sau:

(a) Luật đất đai vẫn duy trì t- duy cũ về cách phân chia các loại đất, tùy theo từng loại đó mà Nhà n-ớc nói lỏng quyền tài sản cho chủ sử dụng mà vẫn bảo l-u quyền can thiệp vào hầu hết các loại đất, ví dụ chủ sử dụng đất ở có nhiều hơn chủ sử dụng đất nông nghiệp. Nhà n-ớc vẫn có quyền rộng rãi trong việc thu hồi đất trong rất nhiều tr-ờng hợp – về cơ bản theo ý chí nhà n-ớc. Nếu việc thu hồi dễ dàng theo ý chí của cơ quan công lực, có nghĩa là tính loại trừ của quyền sử dụng đất rất thấp. Rủi ro này làm cho quyền sử dụng đất ch-a thực sự trở thành hàng hoá.

(b) Không chỉ theo tiêu chí loại đất, luật đất đai còn phân biệt đối xử theo tiêu chí chủ thể; các quyền sử dụng đất của cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân c-... đ-ợc quy định cách biệt. Thái độ phân biệt đối xử này vừa lỗi thời, vừa thể hiện kỹ thuật pháp điển kém, làm cho dự luật thiếu tính khái quát.

3. Công quyền và điền sản: Dịch vụ công đối với quản lý đất đai

Đất đai, khác với mọi hàng hoá khác, cần

đ-ợc “đóng gói” để dễ dàng cầm nắm, trao đổi: Nghĩa là: chúng cần đ-ợc đo đạc, lập hồ sơ ô thửa, đánh số, cấp chứng nhận để dễ dàng l-u chuyển. Chứng th- đó càng ổn định, càng đáng tin cậy, thì đất đai mới có cuộc đời riêng tự do của nó: Ngoài việc là nhà ở, là đất canh tác, là nơi kinh doanh..., đất mới có thể trở thành tài sản bảo đảm vay vốn, là cơ sở cho thế chấp, chuyển nh-ợng, góp vốn cổ phần lâu dài. Đây là một nghĩa vụ của Nhà n-ớc, một dịch vụ công rất cấp thiết, cần đặt lên hàng đầu, càng làm nhanh càng

tốt, kể cả việc phải từ bỏ thu một số loại kinh phí đóng góp từ chủ sử dụng đất hiện hành. Từ bỏ một số nguồn thu tr-ớc mắt, để có an toàn pháp lý cho nhân dân là một việc rất đáng làm.

“**Nên xem xét thiết kế các cơ quan đăng kiểm điền sản riêng biệt với thẩm quyền cấp chứng th- về điền sản**”

Điều này, theo ý hiểu của tôi, ch-a đ-ợc thiết kế thật thành công trong Luật đất đai. D-ờng nh- ng-ời soạn luật mới chỉ quan tâm đến các quyền của cơ quan công lực trong việc can thiệp vào quyền sử dụng đất đã ngày càng mang tính tài sản t-, mà ch-a nhấn mạnh tới nghĩa vụ cung cấp an toàn pháp lý về điền sản cho nhân dân. Từ cơ quan địa chính, quy trình đo đạc, lập hồ sơ địa chính, thủ tục đăng ký, bổ sung hoặc thay đổi các chứng th- về nhà đất có lẽ cản trở thành một nội dung cơ bản của pháp luật điền sản. Các điều 43 – 53 cần đ-ợc xem xét thêm d-ới các tiêu chí d-ới đây:

Đăng ký, l-u giữ chứng th- về đất đai là một thủ tục hành chính t- pháp đặc biệt, cần đ-ợc thực hiện bởi các cơ quan chuyên trách. Bởi vậy nên xem xét thiết kế các cơ quan đăng kiểm điền sản riêng biệt với thẩm quyền cấp chứng th- về điền sản, vừa giải phóng cho cơ quan hành chính đã quá tải trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, vừa góp phần hình thành cơ quan chuyên trách l-u giữ chứng th- và giao dịch nhà đất;

Quy trình xét cấp chứng th- về quyền sử dụng đất nên đ-ợc quy định thống nhất, bình đẳng cho các chủ thể; không phân tách thành cá nhân, hộ, tổ chức kinh tế hay tôn giáo nh- hiện nay; cũng không nên phân biệt nông thôn với thành thị (Điều 50, 51 Dự thảo).

4. Xử lý mối quan hệ luật chung và luật riêng

Việc soạn thảo Luật đất đai (sửa đổi) có lẽ cần tính tới bối cảnh lập pháp hiện nay, trong đó Bộ luật Dân sự, Luật xây dựng, quy hoạch, pháp luật doanh nghiệp, pháp luật hoà giải, trọng tài và giải quyết tranh chấp dân sự đã và đang đ-ợc chuẩn bị xây dựng hoặc sửa đổi. Theo nhận xét của tôi, luật đất đai có nội dung khá ô-m-đ-ôm, một phần đáng kể của dự luật điều chỉnh các dịch vụ công liên quan đến luật quy hoạch, quản lý địa chính (bản đồ, hồ sơ địa giới), các quy định liên quan đến điều kiện kinh doanh, giải quyết khiếu nại tố cáo về đất đai.

Sự pha tạp các nội dung kể trên làm cho Luật đất đai không chỉ là luật điền sản, mà còn gồm luật kinh doanh có liên quan đến đất đai, luật hành chính và tố tụng; (thực ra các vấn đề về luật điền sản chỉ tập trung vào

ch-ơng IV với khoảng 25 điều luật). Để cho dự luật cô đọng, khả thi, đáp ứng đúng nh-ng bức xúc của nhân dân hiện nay, nên ch-ằng tách những phần về pháp luật quy hoạch hoặc quản lý mang tính kỹ thuật (hồ sơ địa giới, bản đồ địa chính, bản đồ chuyên ngành về đất đai) thành những đạo luật riêng. Luật đất đai nên đi trúng mục tiêu mà ng-ời sử dụng đất n-ớc ta đang quan tâm là an toàn pháp lý, đ-ợc cấp sổ đỏ, đ-ợc bảo hộ khi tranh chấp, thuận tiện trong giao l-u, chuyển đổi mục đích sử dụng đất.

*
* *

Sơ l-ợc xem xét bởi các tiêu chí trên, có thể thấy Luật đất đai (sửa đổi) là sự nối dài của các văn bản hiện hành, mà ít có những chính sách và t- duy mang tính đột phá, góp phần tháo gỡ các rào cản làm cho đất đai thực sự trở thành hàng hoá. Nếu thiếu những t- t-ởng đó, Luật đất đai ch-a thể tạo ra an toàn pháp lý cho chủ sử dụng đất, ch-a giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp và còn tạo cơ hội cho những giao dịch ngầm/thị tr-ờng ngầm diễn ra. Mong rằng các nghị định và văn bản h-ớng dẫn thi hành Luật đất đai cũng nh- công cuộc cải cách hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai sẽ bổ khuyết những hạn chế của Luật trong quá trình thực hiện sau tháng bảy./.

* TS, Khoa luật- Đại học Quốc gia Hà Nội

THỂ CHẤP QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT VAY VỐN NGÂN HÀNG: NHỮNG V-ỚNG MẮC CẦN KHẮC PHỤC

Lê Thị Thu Thủy*

Thể chấp quyền sử dụng đất để vay vốn ngân hàng đã và đang ngày càng trở nên phổ biến. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra hiện nay là: giá trị tài sản bảo đảm tiền vay ch-a xử lý đ-ợc còn rất lớn. Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng này là do hệ thống pháp luật về bảo đảm tiền vay nói chung và về thể chấp quyền sử dụng đất nói riêng còn thiếu đồng bộ, bất cập so với thực tế, ch-a tạo điều kiện cho các tổ chức tín dụng (TCTD) đẩy nhanh tiến độ xử lý tài sản bảo đảm để thu hồi nợ. Bài viết nêu những v-ớng mắc về thể chấp quyền sử dụng đất vay vốn ngân hàng và đ-a ra một số kiến nghị

Về tài sản gắn liền với đất

Theo quy định tại Nghị định số 165/1999/NĐ - CP của Chính phủ về bảo đảm tiền vay thì ng-ời sử dụng đất có thể sử dụng quyền sử dụng đất để thế chấp cho một TCTD và thế chấp công trình xây dựng trên mảnh đất đó để bảo đảm cho một khoản vay khác. Quy định này đã đặt ra hai vấn đề cần xem xét:

- Có nên tách đất đai (quyền sử dụng đất) ra khỏi công trình xây trên đất hay không?
- Khi đã thành lập cơ quan đăng ký giao dịch bảo đảm thì có cần quy định nh- vậy hay giao cho khách hàng và bên cho vay tự quyết?

Khoản 2, Điều 732 của Bộ luật Dân sự (BLDS) Việt Nam quy định: “*khi hộ gia đình, cá nhân quy định tại Điều 729 và 730 Bộ luật này thế chấp quyền sử dụng đất, thì nhà ở, công trình xây dựng khác, rừng trồng, v-òn cây và các tài sản khác của ng-ời thế chấp gắn liền với đất chỉ thuộc tài sản thế chấp nếu có thoả thuận*”. Ng-ợc lại, BLDS không quy định rõ khi thế chấp bất động sản gắn liền với đất đai thì quyền sử dụng đất đó có thuộc đối t-ợng thế chấp hay không.

Quy định trên đã tạo điều kiện cho bên thế chấp dùng tài sản gắn liền với đất để thế chấp ở ngân hàng này và dùng giá trị quyền sử dụng đất để thế chấp ở ngân hàng khác hoặc ng-ợc lại. Vụ án Minh Phụng - EPCO là một ví dụ điển hình. Công ty Minh Phụng đã thế chấp nhà cho Ngân hàng Ngoại

th-ơng Việt Nam và thế chấp giá trị quyền sử dụng đất cho ngân hàng Công th-ơng Việt Nam để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ trả nợ ngân hàng. Khi vụ án xảy ra, cả hai ngân hàng không biết xử lý tài sản thế chấp nh- thế nào để thu nợ. Vì, hai tài sản thế chấp nói trên có quan hệ gắn bó, không tách rời nhau¹. Trên thực tế, khi hai ngân hàng đ-a tài sản trên ra bán đấu giá công khai thì không có ai đăng ký mua. Bởi lẽ, quyền sử dụng đất đ-ợc Toà án tuyên giao cho ngân hàng nh-ng tài sản gắn liền với đất lại thuộc quyền sở hữu của tổ chức, cá nhân khác hoặc ng-ợc lại.

Tuy nhiên, khoản 5, Điều 6 của Nghị định 178/1999/NĐ - CP về bảo đảm tiền vay đã quy định: *“Khi thế chấp tài sản gắn liền với đất, khách hàng vay phải thế chấp cả giá trị quyền sử dụng đất cùng với tài sản đó, trừ tr-ờng hợp pháp luật có quy định khác”*. *“Việc thế chấp quyền sử dụng đất mà trên đất có tài sản gắn liền, thì giá trị tài sản bảo đảm tiền vay bao gồm giá trị quyền sử dụng đất và giá trị tài sản gắn liền với đất”*². Quy định này là hợp lý. Vì vậy, Điều 732 của BLDS cần đ-ợc cụ thể hoá và các quy định pháp luật khác cần đ-ợc sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, tạo cơ sở pháp lý cho việc xử lý quyền sử dụng đất để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ, tránh tình trạng *“bán đất nh-ng không bán nhà”*.

Về chủ thể của hợp đồng thế chấp

Chủ thể nhận thế chấp quyền sử dụng đất

Trong quan hệ vay vốn ngân hàng có thể chấp quyền sử dụng đất, chủ thể nhận thế chấp là TCTD cho khách hàng vay vốn. Tuy nhiên, do đặc thù của quan hệ đất đai ở Việt Nam nên pháp luật đã quy định điều kiện đối với TCTD n-ớc ngoài và TCTD liên doanh khi nhận thế chấp quyền sử dụng đất. Tr-ớc đây, pháp luật không cho phép các TCTD n-ớc ngoài và TCTD liên doanh đ-ợc nhận thế chấp quyền sử dụng đất. Hiện nay, quyền này của TCTD n-ớc ngoài và TCTD liên doanh đ-ợc pháp luật thừa nhận trong tr-ờng hợp cùng cho vay hợp vốn đối với TCTD Việt Nam.

Khoản 4, Điều 12 của Nghị định số 178/1999/NĐ - CP quy định: *“Tr-ờng hợp TCTD n-ớc ngoài, TCTD liên doanh và TCTD Việt Nam cùng cho vay hợp vốn đối với một dự án tại Việt Nam, nếu tài sản bảo đảm tiền vay là giá trị quyền sử dụng đất, thì TCTD Việt Nam phải là đại diện quản lý tài sản và giấy tờ của tài sản bảo đảm tiền vay”*. Nh- vậy, TCTD n-ớc ngoài và TCTD liên doanh vẫn ch-a đ-ợc trực tiếp quản lý tài sản bảo đảm và giữ bản gốc giấy chứng nhận quyền sử dụng đất³.

¹ Nguyễn Văn Ph-ơng: *“Một số v-ớng mắc trong quan hệ vay vốn của doanh nghiệp nhà n-ớc với ngân hàng”*, Tạp chí Ngân hàng số 11 năm 2001, tr. 29.

² Khoản 4, Điều 8 của Nghị định 178/1999/NĐ - CP về bảo đảm tiền vay của các TCTD.

³ Nguyễn Văn Ph-ơng: *“Nghị định về bảo đảm tiền vay đã cởi mở và thông thoáng hơn”*, Tạp chí Ngân hàng số 4, tr. 24.

Theo Thông t- liên tịch số 772/2001/TTLT - TCĐC - NHNN ngày 21/5/2001 h-ớng dẫn thủ tục thế chấp giá trị quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất của doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài tại TCTD hoạt động tại Việt Nam thì ngân hàng liên doanh và chi nhánh ngân hàng n-ớc ngoài tại Việt Nam đ-ợc cho vay đối với các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài có tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất, dù là cho vay độc lập hay cho vay đồng tài trợ với TCTD Việt Nam. Do đó, khi nhận thế chấp quyền sử dụng đất của doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài, ngân hàng liên doanh và chi nhánh ngân hàng n-ớc ngoài tại Việt Nam có quyền giữ bản chính giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, còn bên thế chấp có quyền sử dụng diện tích đất thế chấp.

Tuy nhiên, theo quy định của Nghị định 178/1999/NĐ - CP thì ngân hàng liên doanh và chi nhánh ngân hàng n-ớc ngoài tại Việt Nam lại không đ-ợc giữ bản chính giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi cùng cho vay hợp vốn. Trong tr-ờng hợp này, ngân hàng th-ơng mại Việt Nam đ-ợc chọn làm đại lý thế chấp phải thu xếp, cử cán bộ chuyên môn đi thực tế kiểm tra, đánh giá tài sản thế chấp. Điều này không những gây lãng phí về thời gian, chi phí cho các ngân hàng đồng tài trợ mà còn ảnh h-ởng đến tiến độ triển khai thực hiện dự án và cơ hội kinh doanh của khách hàng vay, đặc biệt, khi ngân hàng liên doanh và chi nhánh ngân hàng n-ớc ngoài tại Việt Nam đã mất nhiều thời gian, công sức để đánh giá khách hàng vay vốn (khả năng tài chính để bảo đảm khả năng trả nợ) và tài sản thế chấp (quyền sử dụng đất).

Chính vì vậy, trong tr-ờng hợp này pháp luật nên cho phép các bên thoả thuận chọn một ngân hàng đồng tài trợ làm đại lý thế chấp (ngân hàng đó không nhất thiết phải là ngân hàng th-ơng mại Việt Nam mà có thể là ngân hàng liên doanh, hoặc chi nhánh ngân hàng n-ớc ngoài) thì sẽ phát huy đ-ợc quyền tự do kinh doanh và tiết kiệm thời gian, chi phí cho quá trình thẩm định, đánh giá tài sản thế chấp. Hơn nữa, mức vốn cho vay đồng tài trợ của ngân hàng liên doanh và chi nhánh ngân hàng n-ớc ngoài chiếm một tỷ lệ lớn trong tổng nguồn vốn cho vay đồng tài trợ, vì vậy, các ngân hàng này muốn giữ bản chính giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thế chấp.

Chủ thế thế chấp quyền sử dụng đất

Chủ thế thế chấp quyền sử dụng đất là khách hàng vay, bên bảo lãnh. Khách hàng vay là tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân chỉ đ-ợc thế chấp quyền sử dụng đất tại các TCTD đ-ợc phép hoạt động tại Việt Nam và phải với mục đích hoạt động sản xuất, kinh doanh. Nh- vậy, pháp luật không cho phép khách hàng dùng khoản vốn vay vào mục đích khác .

Thực tiễn hoạt động cho vay của các TCTD đối với khách hàng (đặc biệt khách hàng là cá nhân) cho thấy, những khoản vay ngắn hạn th-ờng nhằm mục đích tiêu dùng. Do vậy, Luật đất đai cần sửa đổi, bổ sung theo h-ớng cho phép khách hàng - ng-ời sử dụng đất - đ-ợc thế chấp quyền sử dụng đất tại TCTD để vay vốn không chỉ vì mục đích kinh doanh mà còn vì mục đích khác, miễn sao không trái với pháp luật.

Về định giá tài sản thế chấp

Việc xác định giá trị quyền sử dụng đất thế chấp đối với đất được Nhà nước giao, đất ở, đất chuyển nhượng hợp pháp hiện nay cũng còn nhiều điểm vướng mắc. Theo Nghị định 178/1999/NĐ - CP thì giá trị quyền sử dụng đất thế chấp được xác định theo giá đất của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (UBND) ban hành.

Thực tế cho thấy khung giá đất do UBND ban hành thường thấp hơn, thậm chí có nơi thấp hơn rất nhiều so với giá thực tế chuyển nhượng trên thị trường. Điều này khiến cho khả năng vay vốn của khách hàng bị hạn chế đáng kể. Bởi lẽ, giá trị tài sản bảo đảm của họ bị đánh giá thấp so với giá thị trường.

Tuy nhiên, phương án để TCTD và khách hàng tự thỏa thuận xác định giá trị quyền sử dụng đất theo Nghị định số 85/2002/NĐ - CP ngày 25/10/2002 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung Nghị định số 178/1999/NĐ - CP

có thể bị lợi dụng làm tăng khổng giá trị quyền sử dụng đất thế chấp, bảo lãnh để cho vay vốn lớn, dẫn đến gia tăng rủi ro tín dụng. Bên cạnh đó, việc chia hình thành một thị trường bất động sản có tổ chức

trong bối cảnh giá đất trên thị trường thường xuyên biến động khó lường cũng làm cho việc thỏa thuận giá trị quyền sử dụng đất giữa TCTD và khách hàng khó có cơ sở tin cậy. Mặc dù vậy, theo chúng tôi, phương án này là phương án khả thi. Bởi lẽ, trong điều kiện hiện

nay, việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các TCTD đang được tăng cường và trong trường hợp này, nên để các TCTD “dám làm, dám chịu”.

Về việc xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất

Theo điểm 2, Khoản 2.1, mục II, phần B của Thông tư liên tịch số 03/2001/TTLT/NHNN - BTP - BCA - BTC - TCĐC ngày 23/4/2001 (TTLT 03) hướng dẫn việc xử lý tài sản bảo đảm tiền vay để thu hồi nợ cho các TCTD thì: “TCTD trực tiếp bán tài sản bảo đảm (trừ tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất và các tài sản khác mà pháp luật quy định phải bán tại tổ chức bán đấu giá chuyên trách)”. Như vậy, theo Điều 737 của BLDS thì: khi đến hạn thực hiện nghĩa vụ bảo đảm bằng thế chấp quyền sử dụng đất mà bên thế chấp không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ, thì quyền sử dụng đất được xử lý như sau:

- Trong trường hợp quyền sử dụng đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp để trồng rừng đã thế chấp tại ngân hàng Việt Nam, TCTD Việt Nam thì bên nhận thế chấp có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất để thu hồi vốn và lãi;

- Trong trường hợp quyền sử dụng đất ở đã thế chấp với tổ chức kinh tế, cá nhân Việt Nam ở trong nước, thì bên nhận thế chấp có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất để thu hồi vốn và lãi;

‘ **Khung giá đất thấp hơn giá thị trường sẽ hạn chế khả năng vay vốn của khách hàng** ’

Nh- vậy, BLDS không bắt buộc việc xử lý tài sản bảo đảm tiền vay là quyền sử dụng đất phải thông qua các tổ chức bán đấu giá chuyên trách. Điều này cũng có nghĩa là nếu bên nhận thế chấp không yêu cầu các tổ chức bán đấu giá chuyên trách xử lý quyền sử dụng đất thì họ vẫn có quyền tự định đoạt các biện pháp xử lý thích hợp.

Việc Luật đất đai và Thông t-nêu trên chỉ quy định chung rằng quyền sử dụng đất phải đ-ợc bán tại tổ chức bán đấu giá chuyên trách đã làm hạn chế tính năng động của các TCTD trong việc xử lý quyền sử dụng đất. Quy định này dẫn đến tình trạng thời gian xử lý bị kéo dài và chi phí để xử lý tài sản tăng đáng kể, đồng thời cũng buộc ngân hàng phải thực hiện nhiều thủ tục xin phép không cần thiết, do vậy, giá trị thu hồi từ việc xử lý tài sản cũng giảm đáng kể.

Để vừa tạo điều kiện thuận tiện, thông thoáng cho các TCTD, vừa bảo đảm quyền lợi chính đáng của các bên có liên quan, theo chúng tôi, các cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền nên xem xét và sửa đổi các văn bản pháp luật hiện hành, kể cả BLDS, theo h-ớng đa dạng hoá ph-ơng thức xử lý quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, nhằm tạo điều kiện cho các TCTD đ-ợc quyền chủ động phát mại tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất để thu hồi nợ, không nhất thiết phải đ-a qua trung tâm dịch vụ bán đấu giá. Cụ thể, việc xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất nên đ-ợc xử lý nh- sau:

- Trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày đến hạn trả nợ, cho phép các TCTD cùng với bên có tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất đ-ợc tiến hành xử lý tài sản theo biện pháp mà đã đ-ợc thoả thuận trong hợp đồng.

- Sau thời hạn 60 ngày kể từ ngày đến hạn trả nợ mà tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất ch-a đ-ợc xử lý thì có thể xử lý theo h-ớng sau:

+ Đối với những tr-ờng hợp mà tr-ớc đây ng-ời vay cam kết cùng TCTD trong việc xử lý tài sản bảo đảm, nay họ vẫn có thiện chí trong việc trả nợ thì TCTD cùng ng-ời vay tiếp tục xử lý tài sản bảo đảm để thu hồi nợ.

+ Nếu ng-ời vay cố tình không thực hiện nghĩa vụ trả nợ hoặc không thoả thuận đ-ợc với TCTD trong quá trình xử lý tài sản bảo đảm thì phải chuyển qua tổ chức bán đấu giá chuyên trách.

- Trong tr-ờng hợp khi đã thực hiện các biện pháp nêu trên nh-ng sau một năm kể từ ngày đến hạn trả nợ mà tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất vẫn ch-a xử lý đ-ợc thì TCTD sẽ là bên đ-ợc toàn quyền xử lý tài sản và ng-ời đi vay không đ-ợc quyền khiếu kiện./.

• **Nên thừa nhận quyền chủ động phát mại tài sản của TCTD thay vì phải phát mại qua trung tâm dịch vụ bán đấu giá⁹**

* TS, Khoa Luật - ĐHQGHN

Dự án Luật cạnh tranh**Cạnh tranh bình đẳng vì sự phát triển****ĐẶNG VĂN THANH***

Dự án Luật Cạnh tranh đã đ-ợc cQuốc hội tcho ý kiến tại kỳ họp thứ 5, QH khoá XI. Tác giả bình luận những chính sách lớn trong Dự án Luật này liên quan tới xác định hành vi hạn chế cạnh tranh, các hành vi cạnh tranh không lành mạnh và các chính sách kiểm soát để tạo lập và duy trì một môi tr-ờng cạnh tranh bình đẳng vì sự phát triển kinh tế- xã hội

Cạnh tranh trong khuôn khổ pháp lý

Trong kinh tế thị tr-ờng, để tồn tại và phát triển, các doanh nghiệp luôn theo đuổi để đạt cho đ-ợc những -u đãi bằng việc sử dụng những thông số cạnh tranh nh- giá cả, chất l-ợng, dịch vụ, tiếp thị, thị tr-ờng... Cạnh tranh là một trong những quy luật chủ yếu của nền kinh tế thị tr-ờng, là động lực phát triển kinh tế, là cơ sở cho hệ thống thị tr-ờng hoạt động có hiệu quả. Nhà n-ớc khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng.

Luật pháp đã ban hành nhiều quy định điều chỉnh và chế tài bảo đảm môi tr-ờng cạnh tranh bình đẳng, hợp pháp. Cùng với

quá trình đổi mới cơ chế kinh tế, xây dựng nền kinh tế thị tr-ờng ở Việt Nam, cạnh tranh diễn ra ngày càng gay gắt. Bên cạnh những hoạt động cạnh tranh lành mạnh đã và đang xuất hiện nhiều hành vi hạn chế cạnh tranh, cạnh tranh không lành mạnh, lợi dụng vị thế độc quyền, gây khó khăn, làm tổn hại đến nền kinh tế, đến hoạt động kinh doanh và lợi ích kinh tế chính đáng của các doanh nghiệp và ng-ời tiêu dùng. Vì vậy, phải tạo lập khuôn khổ pháp lý cho hoạt động cạnh tranh, kiểm soát và điều chỉnh quá trình hình thành vị trí thống lĩnh thị tr-ờng, vị trí độc quyền, loại bỏ hoặc kiểm soát các hành vi hạn chế cạnh tranh, loại bỏ các hành vi lạm dụng vị trí

thống lĩnh, vị trí độc quyền và hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Luật pháp cạnh tranh cùng với sự quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh sẽ đảm bảo cho quá trình cạnh tranh diễn ra một cách bình đẳng, trật tự. Thị tr-ờng của Việt Nam còn nhỏ bé, các hoạt động cạnh tranh không lành mạnh có nguy cơ trở nên phổ biến, nhất là trong môi tr-ờng đ-ợc bảo hộ cao, luật pháp ch-a đầy đủ, còn thiếu minh bạch. Việc áp dụng luật pháp và các chính sách của kinh tế thị tr-ờng, chủ động mở cửa hội nhập với kinh tế thế giới và khu vực sẽ tạo áp lực buộc các doanh nghiệp trong n-ớc phải nâng cao hiệu quả và nâng cao sức cạnh tranh, nâng cao chất l-ợng hàng hóa, dịch vụ, giảm chi phí kinh doanh, hạ giá thành sản phẩm dịch vụ; lợi ích của ng-ời tiêu dùng sẽ đ-ợc bảo vệ.

Hành vi hạn chế cạnh tranh

Hạn chế cạnh tranh là hành vi làm giảm, sai lệch, cản trở cạnh tranh trên thị tr-ờng. Trong nền kinh tế nếu không có cạnh tranh hoặc cạnh tranh bị hạn chế đều có thể dẫn đến độc quyền. Dù hình thành bằng cách nào và tồn tại d-ới hình thức nào, độc quyền trong kinh doanh cũng gây ra hậu quả tiêu cực đối với nền kinh tế và xã hội, dẫn đến giá cả độc quyền, giá cả lũng đoạn làm ảnh h-ởng đến lợi ích ng-ời tiêu dùng và sự phát triển kinh tế-xã hội. Trong nền kinh tế thị tr-ờng, mở cửa và hội nhập, là điều kiện thuận lợi cho những tập đoàn kinh tế mạnh, những công ty đa quốc gia hoạt động ở Việt Nam. Nhà n-ớc cần phải quản lý và kiểm soát cho đ-ợc quá

trình dẫn đến việc những công ty này sẽ sử dụng sức mạnh kinh tế để tạo lập vị trí thống lĩnh, vị trí độc quyền, nhằm duy trì môi tr-ờng kinh doanh có tính cạnh tranh; đặc biệt phải có biện pháp loại bỏ hoặc kiểm soát những hành vi gây hạn chế cạnh tranh hoặc có khả năng gây hạn chế cạnh tranh biểu hiện d-ới các hình thức sau đây:

- Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh;
- Lạm dụng vị trí thống lĩnh thị tr-ờng;
- Lạm dụng vị trí độc quyền;
- Tiến hành các vụ việc tập trung kinh tế.

Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh

Thỏa thuận bị coi là hạn chế cạnh tranh gồm các thỏa thuận về giá, về thị tr-ờng, về kiểm soát, hạn chế l-ợng sản xuất, mua bán, phát triển kỹ thuật, ngăn cản, loại bỏ doanh nghiệp khác... Dự án Luật nghiêm cấm các hành vi thỏa thuận gây hạn chế cạnh tranh khi các bên tham gia có thị phần kết hợp từ 30% trở lên. Nghiêm cấm hành vi thông đồng để một hoặc các bên thắng thầu trong việc

‘ Luật pháp cạnh tranh cùng với sự quản lý nhà n-ớc về cạnh tranh sẽ đảm bảo cho quá trình cạnh tranh diễn ra một cách bình đẳng, trật tự ’

cung ứng hàng hóa, dịch vụ và thỏa thuận ấn định giá bán lại giữa các bên hoạt động trong các giai đoạn khác nhau của cùng một quá trình sản xuất hay phân phối.

Lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường

Doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường là doanh nghiệp có thị phần trên 30% hoặc có khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể. Nhóm doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường nếu có tổng thị phần từ 50% trở lên (nếu là 2 doanh nghiệp), từ 65% trở lên (nếu là 3 doanh nghiệp), từ 75% trở lên (nếu là 4 doanh nghiệp). Luật nghiêm cấm doanh nghiệp, nhóm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường thực hiện các hành vi bán hàng hóa, dịch vụ dưới chi phí sản xuất nhằm loại bỏ đối thủ cạnh tranh; áp giá mua hoặc giá bán bất hợp lý gây thiệt hại cho khách hàng; hạn chế sản xuất, phân phối, giới hạn thị trường, cản trở sự phát triển kỹ thuật làm thiệt hại cho khách hàng; áp dụng những điều kiện thương mại khác nhau đặt doanh nghiệp vào vị trí bất bình đẳng trong cạnh tranh; áp đặt điều kiện cho doanh nghiệp khác ký kết hợp đồng mua bán hàng hóa, dịch vụ hoặc buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan một cách trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng; ngăn cản việc tham gia thị trường của những đối thủ cạnh tranh mới.

Lạm dụng vị trí độc quyền

Doanh nghiệp bị coi là có vị trí độc quyền trên thị trường nếu không có doanh nghiệp

nào cạnh tranh về hàng hóa, dịch vụ và doanh nghiệp đó kinh doanh. Luật nghiêm cấm các hành vi áp đặt điều kiện bất lợi cho khách hàng, đơn phương hủy hoặc thay đổi hợp đồng.

Tiến hành các vụ việc tập trung kinh tế

Tập trung kinh tế là hành vi của doanh nghiệp bao gồm sáp nhập, hợp nhất, mua lại, liên doanh... nhằm kiểm soát hoặc chi phối hoạt động của doanh nghiệp. Luật nghiêm cấm mọi hành vi cạnh tranh dẫn đến việc tập trung kinh tế nếu thị phần kết hợp trên thị trường liên quan của các bên tham gia tập trung kinh tế chiếm trên 50% trừ trường hợp kết quả của tập trung kinh tế vẫn thuộc loại doanh nghiệp nhỏ và vừa. Các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế có trách nhiệm thông báo cho cơ quan quản lý cạnh tranh 30 ngày trước khi tiến hành tập trung kinh tế.

Hành vi cạnh tranh không lành mạnh

Dự án Luật quy định hành vi cạnh tranh không lành mạnh bao gồm các hành vi giả mạo chỉ dẫn thương mại, xâm phạm bí mật kinh doanh, mua chuộc, dụ dỗ, ép buộc trong kinh doanh, dèm pha doanh nghiệp khác, quảng cáo, khuyến mại nhằm cạnh tranh không lành mạnh, phân biệt đối xử trong hiệp hội, bán hàng đa cấp bất chính.

Nguyên tắc xử lý vụ việc cạnh tranh

Luật quy định, doanh nghiệp được tự do cạnh tranh trong khuôn khổ pháp luật. Nhà nước bảo hộ quyền cạnh tranh hợp pháp trong kinh doanh. Cạnh tranh phải thực hiện

theo nguyên tắc trung thực, không xâm phạm lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, quyền, lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp, của người tiêu dùng. Khi quyền và lợi ích bị vi phạm do hành vi hạn chế cạnh tranh và cạnh tranh không lành mạnh thì tổ chức cá nhân có quyền khiếu nại đến cơ quan quản lý cạnh tranh. Quá trình thụ lý hồ sơ, thu thập chứng cứ, ra quyết định điều tra do cơ quan quản lý cạnh tranh tiến hành. Chủ tịch Hội đồng cạnh tranh, thủ trưởng cơ quan quản lý cạnh tranh có quyền áp dụng các biện pháp ngăn chặn hành chính. Việc xử lý vụ việc cạnh tranh bằng việc mở phiên điều trần công khai, sau khi nhận được báo cáo điều tra và toàn bộ hồ sơ vụ việc cạnh tranh. Điều tra vụ việc cạnh tranh bao gồm điều tra sơ bộ và điều tra chính thức, kiến nghị của điều tra viên sơ bộ sẽ là căn cứ cho thủ trưởng cơ quan quản lý cạnh tranh ra quyết định đình chỉ điều tra hay tiếp tục điều tra chính thức. Điều tra chính thức được tiến hành chi tiết cho từng trường hợp hạn chế cạnh tranh hoặc vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, Phải lập biên bản điều tra và báo cáo điều tra. Tại phiên điều trần, các bên liên quan sẽ trình bày ý kiến và tranh luận, hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh tiến hành bỏ phiếu kín và quyết định theo đa số để xử lý vụ việc cạnh tranh.

Hình thức và biện pháp xử lý vi phạm trong cạnh tranh

Vi phạm trong cạnh tranh sẽ bị xử lý d-ới các hình thức phạt cảnh cáo, phạt tiền, thu hồi giấy đăng ký kinh doanh, t-ước quyền sử

dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề; tịch thu tang vật, ph-ơng tiện đ-ợc sử dụng để vi phạm trong lĩnh vực cạnh tranh. Ngoài ra, các tổ chức cá nhân vi phạm có thể bị luật áp dụng các biện pháp chế tài nh- cơ cấu lại doanh nghiệp, chia tách doanh nghiệp đã sát nhập, hợp nhất, buộc bán lại phần doanh nghiệp đã mua; cải chính công khai; loại bỏ những điều khoản vi phạm pháp luật ra khỏi hợp đồng hoặc trong giao dịch kinh doanh... Mức phạt tiền trong lĩnh vực cạnh tranh do Chính phủ quy định cụ thể và tối đa có thể đến 10% tổng số doanh thu của năm tài chính tr-ớc năm thực hiện hành vi bị cấm hạn chế cạnh tranh.

Với các quy định và chế tài nh- vậy, Luật cạnh tranh sẽ tạo lập khung pháp lý quan trọng để ngăn chặn cạnh tranh không lành mạnh, kiểm soát các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, kiểm soát và hạn chế các hành vi lợi dụng vị trí độc quyền và thống lĩnh thị trường, tạo môi trường cạnh tranh trong trật tự, bình đẳng, vì sự phát triển. Cạnh tranh phải thực sự là cơ sở cho hệ thống thị trường hoạt động có hiệu quả, là tiền đề bảo vệ sự tự do đối với những quyết định và hành động vì lợi ích bản thân từng doanh nghiệp, vì sự hoàn hảo về kinh tế, công bằng xã hội và thị trường mong muốn./.

** PGS,TS, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và ngân sách của Quốc hội*

LUẬT TH-ÔNG MẠI: BÀN VỀ VIỆC SỬA ĐỔI

D-ÔNG ANH SƠN*

Trong Luật th-ông mại mới phải xác định rõ hành vi nào là hành vi th-ông mại; giữa Bộ luật Dân sự và Luật th-ông mại cần phải có sự thống nhất về nguyên tắc chung, nhất là những quy định liên quan đến cách pháp lý của các bên khi ký kết hợp đồng và hiệu lực của hợp đồng, Luật th-ông mại chỉ bổ sung những quy định xuất phát từ đặc thù của chủ thể hoạt động kinh doanh th-ông mại; các quy định của Luật th-ông mại phải xuất phát từ thực tiễn th-ông mại và phải phù hợp với quy định của pháp luật th-ông mại quốc tế

Luật th-ông mại ra đời hết sức kịp thời trong bối cảnh cơ cấu kinh tế chuyển đổi từ kế hoạch hoá sang nền kinh tế thị tr-ờng định hướng xã hội chủ nghĩa, ở một mức độ nào đó đã tạo đ-ợc hành lang pháp lý cho hoạt động kinh doanh th-ông mại. Tuy nhiên, theo chúng tôi, hành lang pháp lý đó có thể nói là hẹp và ch-a đủ thông thoáng. Hẹp bởi vì thuật ngữ “th-ông mại” đ-ợc giải thích trong Luật th-ông mại chỉ bao gồm 14 hành vi th-ông mại. Ch-a đủ thông thoáng bởi vì: thứ nhất, giữa Luật th-ông mại và Bộ luật Dân sự ch-a có sự thống nhất mà theo nguyên tắc cần phải có; thứ hai, một số quy định cụ thể của Luật th-ông mại ch-a phù hợp với thực tiễn hoạt động th-ông mại và Luật th-ông mại quốc tế.

Vì những lý do trên nên việc áp dụng các quy định của Luật

th-ông mại trong thực tế còn nhiều v-ớng mắc. Hiện nay, sau gần sáu năm áp dụng, những bất cập đó càng bộc lộ rõ ràng hơn và nhu cầu sửa đổi Luật th-ông mại 1997 ngày càng trở nên bức thiết. Đã có nhiều bài viết đề cập đến những bất cập đó cũng như hướng giải quyết chúng¹. Về nguyên tắc chúng tôi hoàn toàn nhất trí với các quan điểm nói trên. Trong bài viết này, chúng tôi muốn bổ sung thêm một số ý kiến nhằm góp phần hoàn thiện các quy định của Luật th-ông mại trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay.

1. Tiêu chí để xác định hành vi th-ông mại

Theo quan điểm của chúng tôi, mở rộng hành lang pháp lý cho hoạt động kinh doanh th-ông mại ở n-ớc ta hiện nay tức là mở rộng việc giải thích

¹Xem: Nguyễn Thị Mơ. Những bất cập của pháp luật th-ông mại Việt Nam tr-ớc yêu cầu Việt Nam hội nhập về th-ông mại - Những kiến nghị về ph-ơng hướng và giải pháp tiếp tục hoàn thiện. Tạp chí kinh tế đối ngoại. Số 1/2002 (TG).

Xem những bài của các tác giả Đặng Trung Hà, Trần Hữu Huỳnh, D-ông Đăng Huệ trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 4-6/2003 (BBT).

thuật ngữ “*th-ơng mại*” đ-ợc quy định trong Luật th-ơng mại. Ai cũng biết rằng, thuật ngữ “*th-ơng mại*” trong Luật th-ơng mại Việt Nam năm 1997 đ-ợc giải thích rất hẹp, bởi vì hoạt động th-ơng mại không chỉ đ-ợc giới hạn bởi 14 hành vi đ-ợc quy định tại Điều 45, mà còn bao gồm rất nhiều hành vi khác nữa. Hiện nay, ch-a có cách thống nhất để mở rộng cách giải thích hành vi th-ơng mại. Cuộc hội thảo “**H-ớng sửa đổi Luật th-ơng mại**” do Bộ Th-ơng mại tổ chức tháng 7/2003 đã dành phần lớn thời gian cho vấn đề thế nào là hành vi th-ơng mại, nh-ng cũng ch-a đi đến sự thống nhất. Một số ý kiến cho rằng, thuật ngữ “*th-ơng mại*” cần giải thích nh-trong Luật mẫu của UNCITRAL về trọng tài th-ơng mại quốc tế (Luật mẫu Uncitral); một số ý kiến khác lại cho rằng, hành vi th-ơng mại là mọi hành vi đ-ợc thực hiện nhằm mục đích thu lợi nhuận.

Theo ý kiến thứ nhất, sự chật hẹp của hành lang pháp lý cho hoạt động kinh doanh th-ơng mại t-ớng nh- đã đ-ợc giải quyết trong Pháp lệnh trọng tài th-ơng mại năm 2003 (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh Trọng tài); nh- vậy sẽ không còn vấn đề gì phải bàn xung quanh việc giải thích thuật ngữ “*th-ơng mại*”. Khoản 3, Điều 2 của Pháp lệnh trọng tài quy định, hoạt động th-ơng mại là việc thực hiện một hoặc nhiều hành vi th-ơng mại của cá nhân, tổ chức kinh doanh bao gồm mua bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ; phân phối; đại diện, đại lý th-ơng mại; ký gửi; thuê, cho thuê; thuê mua; xây dựng; t- vấn; kỹ thuật; li-xăng; đầu t-; tài chính, ngân hàng; bảo hiểm; thăm dò khai thác; vận chuyển hàng hoá, hành khách bằng đ-ờng hàng không, đ-ờng biển, đ-ờng sắt, đ-ờng bộ và các hành vi th-ơng mại khác theo quy định của pháp luật.

Quy định trên của Pháp lệnh trọng tài có thể nói là giống với quy định của Luật mẫu

Uncitral. Điểm khác nhau ở chỗ, Luật mẫu Uncitral thay vì sử dụng cụm từ “*các hành vi th-ơng mại khác theo quy định của pháp luật*” đã sử dụng cụm từ “*bao gồm và không bao gồm những hành vi nói trên*”. Cả hai cách giải thích nói trên chỉ cho chúng ta biết đ-ợc những hành vi th-ơng mại đã đ-ợc liệt kê, còn những hành vi th-ơng mại khác là những hành vi nào thì cũng không thể xác định đ-ợc. Nh- vậy, Pháp lệnh trọng tài cũng ch-a giải quyết đ-ợc vấn đề gây nhiều tranh luận này. Theo quy định của khoản 1, Điều 5 của Luật th-ơng mại năm 1997, hành vi th-ơng mại là hành vi của th-ơng nhân trong hoạt động th-ơng mại nhằm làm phát sinh quyền và nghĩa vụ giữa các th-ơng nhân với nhau hoặc giữa th-ơng nhân với các bên có liên quan. Chúng tôi cho rằng, quy định này của Luật th-ơng mại ch-a ổn xét về mặt logic. Nh- vậy, trong pháp luật của Việt Nam ch-a có văn bản pháp luật nào xác định một cách rõ ràng về hành vi th-ơng mại. Mà nh-thế thì ch-a thể xác định một cách chính xác và đầy đủ thế nào là hoạt động th-ơng mại, bởi vì hoạt động th-ơng mại là cái chung bao gồm các hành vi th-ơng mại là cái riêng, là các yếu tố tạo nên cái chung.

Theo chúng tôi, không nhất thiết phải liệt kê một số hành vi đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại nh- Khoản 3, Điều 2 của Pháp lệnh trọng tài và Luật mẫu Uncitral, mà điểm mấu chốt là phải đ-ưa ra đ-ợc những tiêu chí cho phép xác định một hành vi nào là hành vi th-ơng mại. Chúng tôi cho rằng, bất kỳ một hành vi nào thoả mãn đ-ợc hai điều kiện sau đều đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại: *thứ nhất*, hành vi đó đ-ợc thực hiện nhằm mục đích gì; *thứ hai*, hành vi đó đ-ợc thực hiện bởi chủ thể nào.

Tr-ớc hết, hành vi đó đ-ợc thực hiện nhằm mục đích gì? Nhiều ý kiến cho rằng, hành vi th-ơng mại là hành vi đ-ợc thực hiện

vì mục đích thu lợi nhuận. Khi chủ thể thực hiện một hành vi với mục đích nhằm thoả mãn nhu cầu riêng thì hành vi đó không thể đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại. Ví dụ, việc một doanh nghiệp mua một máy tính cá nhân để trang bị cho văn phòng của mình không thể coi là hành vi th-ơng mại mà nó chỉ đ-ợc coi là hành vi dân sự. Hoặç là việc hai doanh nghiệp muốn đ-ổi văn phòng thuộc quyền sở hữu cho nhau để thuận tiện cho hoạt động kinh doanh th-ơng mại của mình cũng không thể coi là hành vi th-ơng mại, bởi các chủ thể khi thực hiện giao dịch đó không phải vì mục đích thu lợi nhuận. Trong các tr-ờng hợp nói trên, mặc dù chủ thể của hợp đồng mua bán hay hợp đồng trao đ-ổi tài sản là các th-ơng nhân chuyên nghiệp nh-ng quyền và nghĩa vụ của các bên phải đ-ợc điều chỉnh bởi các quy định của Bộ luật Dân sự.

Tuy nhiên, có phải bất kỳ một hành vi nào đ-ợc thực hiện vì mục đích lợi nhuận cũng đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại hay không? Câu trả lời của chúng tôi là không phải bao giờ cũng vậy. Hành vi th-ơng mại là hành vi đ-ợc thực hiện vì lợi nhuận, thế nh-ng hành vi đ-ợc thực hiện vì mục đích lợi nhuận ch-a hẳn là đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại. Ví dụ, một ng-ời mua một lô đất, sau đó một thời gian lại bán đi để thu lợi nhuận, sau khi bán lô đất đó đi anh ta lại tiếp tục mua một lô khác và ngồi chờ sự tăng giá, hành vi đó cứ lập đi lập lại nhiều lần. Rõ ràng trong tr-ờng hợp này, ng-ời đó thực hiện hành vi mua đất không phải để thoả mãn cho nhu cầu về nhà ở của mình mà vì mục đích thu lợi nhuận nh-ng vẫn không thể điều chỉnh bởi Luật th-ơng mại bởi vì chủ thể của nó không phải là chuyên nghiệp trong hoạt động kinh doanh th-ơng mại.

Có thể nói rằng, mục đích thu lợi là điều kiện *cần* nh-ng ch-a phải là điều kiện *đủ* để

xác định một hành vi là hành vi th-ơng mại. Hành vi sinh lợi muốn đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại thì nó phải thoả mãn điều kiện thứ hai, theo đó hành vi thu lợi nói trên phải đ-ợc thực hiện bởi các chủ thể hoạt động kinh doanh chuyên nghiệp. Pháp luật về th-ơng mại nói chung và Luật th-ơng mại nói riêng không điều chỉnh các hành vi do chủ thể dân sự thực hiện, bởi vì nếu ng-ợc lại thì việc xây dựng Luật th-ơng mại bên cạnh Bộ luật Dân sự hoàn toàn không có ý nghĩa.

Nh- vậy một hành vi đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại khi nó đ-ợc thực hiện bởi các th-ơng nhân và với mục đích thu lợi nhuận, hay nói cách khác, bất kỳ một hành vi nào đ-ợc thực hiện thoả mãn hai điều kiện nói trên đều đ-ợc coi là hành vi th-ơng mại.

2. Luật th-ơng mại và Bộ luật Dân sự

Một vấn đề đặt ra là: có phải lúc nào hành vi th-ơng mại cũng phải đ-ợc điều chỉnh bởi pháp luật th-ơng mại hay không? Điều này sẽ đ-ợc giải quyết một cách dễ dàng nếu hành vi th-ơng mại là một giao dịch đ-ợc thực hiện bởi các th-ơng nhân. Nh-ng nếu một giao dịch đ-ợc thực hiện bởi một bên là th-ơng nhân và một bên không phải là th-ơng nhân (chủ thể dân sự) thì nó sẽ đ-ợc điều chỉnh bởi luật dân sự hay Luật th-ơng mại? Ví dụ, một ng-ời nào đó ký hợp đồng với một công ty xây dựng về việc xây dựng nhà ở. Ở đây cá nhân là một chủ thể dân sự, anh ta ký hợp đồng vì mục đích thoả mãn nhu cầu nhà ở của mình, còn công ty xây dựng là một th-ơng nhân, họ ký hợp đồng vì mục đích thu lợi nhuận. Vậy hợp đồng này là hợp đồng dân sự hay hợp đồng th-ơng mại và nó chịu sự điều chỉnh của Bộ luật Dân sự hay Luật th-ơng mại. ở các n-ớc thuộc Liên Xô cũ, Hoa Kỳ, Italia và một số quốc gia khác không có sự phân chia luật t- thành luật dân sự và luật th-ơng mại nên

việc giải quyết những tr-ờng hợp t-ơng tự hoàn toàn không gặp một trở ngại nào trong thực tế. Còn giải quyết tình huống trên theo pháp luật của Việt Nam là điều hoàn toàn không dễ dàng. Bởi vì, có thể một hợp đồng có hiệu lực trở thành vô hiệu và ng-ợc lại; có thể dẫn đến không cơ quan nào chịu thụ lý giải quyết khi có tranh chấp².

Trong thực tiễn ở Việt Nam, những giao dịch nói trên đ-ợc Bộ luật Dân sự điều chỉnh và những tranh chấp phát sinh từ những hợp đồng nói trên đ-ợc giải quyết ở toà án dân sự. Theo chúng tôi, Bộ luật Dân sự điều chỉnh những quan hệ phát sinh từ các giao dịch giữa các chủ thể bình đẳng. Còn trong tr-ờng hợp nói trên, không có sự bình đẳng giữa chủ thể dân sự và th-ơng nhân chuyên nghiệp. Trong các giao dịch giữa một bên là th-ơng nhân chuyên nghiệp và một bên là chủ thể dân sự thì chủ thể là th-ơng nhân chuyên nghiệp sẽ dễ dàng đ-a vào hợp đồng những điều kiện có lợi cho họ nh-ng chủ thể dân sự không thể nhận thấy điều đó do không có kinh nghiệm hoặc không biết, mặc dù đáng lẽ phải biết. Chúng tôi đồng ý với nguyên tắc “*không biết luật không có nghĩa là không phải chịu trách nhiệm*”, nh-ng vấn đề muốn nói đến ở đây là pháp luật phải có những quy định phù hợp để có thể bảo vệ quyền lợi của bên “*yếu hơn*” trong những tr-ờng hợp t-ơng tự. Bộ luật Dân sự của Cộng hoà Liên bang Nga quy định rằng, các chủ thể hoạt động kinh doanh chuyên nghiệp phải chịu trách nhiệm do vi phạm nghĩa vụ hợp đồng ngay cả khi không có lỗi; trong khi đó, chủ thể dân sự chỉ phải chịu trách nhiệm khi có lỗi. Hoặc pháp luật của các n-ớc châu

Âu lục địa, ví dụ Điều 2, Sắc lệnh số 78-464 ngày 24/3/1978 của Pháp quy định rằng, trong hợp đồng mua bán đ-ợc ký kết giữa một bên là th-ơng nhân chuyên nghiệp với một bên là th-ơng nhân không th-ờng xuyên tham gia hoạt động th-ơng mại, những thoả thuận hạn chế hay miễn trừ trách nhiệm do vi phạm hợp đồng đ-ợc coi là không có hiệu lực pháp lý³. Nh- vậy, chúng ta thấy rằng, pháp luật của nhiều n-ớc, ngoài những quy định chung còn có những quy định đặc biệt nhằm bảo vệ bên “*yếu hơn*” trong quan hệ hợp đồng.

Từ sự phân tích trên đây, chúng tôi cho rằng: *thứ nhất*, tất cả mọi hành vi th-ơng mại phải đ-ợc pháp luật về th-ơng mại điều chỉnh, không phụ thuộc vào việc bên còn lại có phải là th-ơng nhân hay không. Điều này có nghĩa là trong hợp đồng giữa một bên là th-ơng nhân và một bên là chủ thể dân sự thì quyền và nghĩa vụ của th-ơng nhân phải đ-ợc Luật th-ơng mại điều chỉnh, còn quyền và nghĩa vụ của chủ thể dân sự phải đ-ợc điều chỉnh bởi các quy định của luật dân sự. *Thứ hai*, xuất phát từ quan điểm trên, quy định của pháp luật th-ơng mại về nguyên tắc phải phù hợp với các quy định của Bộ luật Dân sự, nhất là các quy định liên quan đến hiệu lực pháp lý của giao dịch. Tuy nhiên, pháp luật th-ơng mại cần phải có các quy định riêng biệt xuất phát từ đặc điểm chuyên nghiệp của th-ơng nhân.

Nh- vậy, theo chúng tôi, khi giải quyết tranh chấp phát sinh từ các giao dịch hỗn hợp, toà án và phải dựa trên nguyên tắc công bằng, tức là phải lựa chọn luật áp dụng có lợi nhất cho chủ thể dân sự.

² Xem: Nguyễn Văn Luyện: “Về mối quan hệ giữa Luật dân sự, Luật kinh tế và Luật th-ơng mại. Tạp chí Nhà n-ớc và Pháp luật. Số 12.

³ Xem: Nicholas B. French Law of Contract. London. 1982. p.228

3. Luật th-ơng mại với thực tiễn hoạt động th-ơng mại và luật th-ơng mại quốc tế

Luật th-ơng mại hiện nay còn quá nhiều quy định không xuất phát từ thực tiễn hoạt động th-ơng mại. Ví dụ Khoản 1, Điều 239 của Luật quy định việc th-ơng l-ợng hoà giải là thủ tục bắt buộc. Theo chúng tôi, th-ơng l-ợng hoà giải là việc cần thiết nh-ng không thể là thủ tục bắt buộc. Bởi vì, trong nhiều tr-ờng hợp, do tính chất của tranh chấp, các bên không cần thủ tục này mà họ có thể khởi kiện ngay tại toà án hay cơ quan trọng tài. Hoặc khoản 2, Điều 241 quy định thời hạn khiếu nại là ba tháng và sáu tháng (đối với chất l-ợng hàng hoá) kể từ thời điểm nhận hàng, nếu trong thời hạn đó các bên không khiếu nại thì mất quyền khiếu kiện tại trọng tài hay toà án. Theo quy định này, giải quyết nh- thế nào nếu ng-ời mua chỉ có thể biết đ-ợc chất l-ợng của hàng hoá không phù hợp với điều kiện của hợp đồng sau thời hạn nói trên? Rõ ràng, những quy định nói trên hoàn toàn xuất phát từ ý kiến chủ quan của các nhà làm luật. Ở các quốc gia có sự phân chia luật t- thành luật th-ơng mại và luật dân sự, các quy định của luật th-ơng mại là việc hệ thống hoá các hành vi trong thực tiễn hoạt động th-ơng mại và th-ờng mang tính lựa chọn, có nghĩa là cho phép các bên hoàn toàn tự do trong việc lựa chọn các hành vi, miễn là các hành vi đó không xâm hại đến quyền lợi của ng-ời khác và không vi phạm pháp luật.

Vấn đề cuối cùng mà chúng tôi muốn nói đến là trong Luật th-ơng mại năm 1997 có nhiều quy định ch-a phù hợp với quy định của pháp luật th-ơng mại quốc tế. Ví dụ: Điều 80 và Điều 81 xác định tính quốc tế của hợp

đồng mua bán hàng hoá với th-ơng nhân n-ớc ngoài dựa trên dấu hiệu quốc tịch của th-ơng nhân. Trong khi đó, hiện nay theo các công -ớc quốc tế về th-ơng mại trong lĩnh vực t-, tính quốc tế của hợp đồng th-ơng mại quốc tế nói chung và hợp đồng mua bán hàng hoá nói riêng đ-ợc xác định dựa trên dấu hiệu lãnh thổ. Quan điểm này đ-ợc pháp luật của nhiều quốc gia công nhận, bằng chứng là hiện nay có rất nhiều quốc gia tham gia Công -ớc Viên 1980 về hợp đồng mua bán hàng hoá quốc tế⁴.

Từ sự phân tích trên đây, chúng tôi cho rằng: để Luật th-ơng mại trở thành công cụ pháp lý điều chỉnh hoạt động th-ơng mại ở n-ớc ta một cách có hiệu quả thì việc sửa đổi Luật th-ơng mại cần phải đáp ứng các yêu cầu sau:

Thứ nhất, trong Luật th-ơng mại mới phải xác định rõ hành vi nào là hành vi th-ơng mại;

Thứ hai, giữa Bộ luật Dân sự và Luật th-ơng mại cần phải có sự thống nhất về nguyên tắc chung, nhất là những quy định liên quan đến t- cách pháp lý của các bên khi ký kết hợp đồng và hiệu lực của hợp đồng; Luật th-ơng mại chỉ bổ sung những quy định xuất phát từ đặc thù của chủ thể hoạt động kinh doanh th-ơng mại;

Thứ ba, các quy định của Luật th-ơng mại phải xuất phát từ thực tiễn th-ơng mại và phải phù hợp với quy định của pháp luật th-ơng mại quốc tế./.

* TS, GV, Khoa Luật Quốc tế, Tr-ờng Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

⁴ Xem kỹ hơn: D-ơng Anh Sơn: "Hợp đồng th-ơng mại quốc tế, NXB Công an nhân dân, 2003, tr. 11-12.

Kỹ thuật văn bản

VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT: huỷ bỏ hoặc bãi bỏ

Hoàng Thị Ngân*

Văn bản quy phạm pháp luật có thể bị huỷ bỏ và bãi bỏ. Hậu quả pháp lý của chúng giống hay khác nhau? Nếu bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật thì đặt vấn đề trách nhiệm tới mức nào? Tác giả nghiêng về quan điểm chỉ nên dùng một thuật ngữ huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật

Không nhất quán khi sử dụng thuật ngữ “huỷ bỏ” và “bãi bỏ”

Theo Hiến pháp, Quốc hội “bãi bỏ” các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội (Điều 84). Đối với văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền “huỷ bỏ” nếu các văn bản đó trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc “huỷ bỏ”, nếu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội (Điều 91). Cũng chính trong Điều 91 này có nhắc tới thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội

“bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung-ơng”.

Về thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc xử lý quyết định, chỉ thị, thông t-của Bộ tr-ởng, các thành viên khác của Chính phủ, Hiến pháp sử dụng thuật ngữ “bãi bỏ” (Điều 114). Tiếp đó, Điều 124 của Hiến pháp quy định:

“Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân và các văn bản sai trái của Ủy ban nhân dân cấp d-ới; đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp d-ới, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ những nghị quyết đó”.

Từ những quy định nói trên, có thể thấy rằng, các thuật ngữ “*huỷ bỏ*” và “*bãi bỏ*” đ-ợc Hiến pháp ghi nhận nh-ng không có tiêu chí nhất định. Để phù hợp với Hiến pháp, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã lặp lại các thuật ngữ này¹.

Các luật khác nh- Luật tổ chức Quốc hội và Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội cũng sử dụng từ “*huỷ bỏ*” và “*bãi bỏ*”. Điều đáng l-u ý là, trong cùng một ngữ cảnh, nh-ng các đạo luật lại sử dụng hai thuật ngữ khác nhau. Theo Luật tổ chức Quốc hội thì khi tiến hành hoạt động giám sát, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu cá nhân, cơ quan hữu quan xem xét và theo thẩm quyền đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc “*bãi bỏ*” những văn bản trái pháp luật...²; còn theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì khi phát hiện văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) có dấu hiệu trái Hiến pháp và pháp luật, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội yêu cầu cơ quan ban hành văn bản xem xét lại văn bản để đình chỉ việc thi hành, sửa đổi hoặc “*huỷ bỏ*”³. Hiện t-ợng này còn có thể liệt kê thêm nữa trong các quy định của pháp luật hiện hành.

D-ới bất kỳ một góc độ nào thì “*huỷ bỏ*” và “*bãi bỏ*” văn bản đều gắn với thẩm quyền của các chủ thể nhất định. Trong khi đó, hệ thống các quy định hiện hành đ-ợc xây dựng không dựa trên một tiêu chí nhất định và sử dụng không nhất quán.

Hậu quả pháp lý của “*huỷ bỏ*” và “*bãi bỏ*”

“*Huỷ bỏ*” và “*bãi bỏ*” VBQPPL là thẩm quyền của các chủ thể nhất định hoặc là những biện pháp xử lý trong quá trình giám sát, kiểm tra VBQPPL. “*Huỷ bỏ*” và “*bãi bỏ*” giống nhau ở chỗ: đều là những hành vi tuyên bố vô hiệu hoá một văn bản và hậu quả là văn bản bị “*huỷ bỏ*” hoặc “*bãi bỏ*” sẽ hết hiệu lực pháp lý⁴.

Về thời điểm chấm dứt hiệu lực pháp lý, có những tr-ờng hợp sau:

- Văn bản đã từng hợp hiến, hợp pháp nh-ng do không còn phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật mới nên bị huỷ bỏ hoặc bãi bỏ. Trong tr-ờng hợp này, văn bản bị huỷ bỏ hoặc bãi bỏ sẽ chấm dứt hiệu lực kể từ khi có quyết định huỷ bỏ hoặc bãi bỏ.

- Đối với văn bản có dấu hiệu trái pháp luật thì văn bản không có giá trị áp dụng từ tr-ớc thời điểm bị tuyên bố vô hiệu hoá (và thậm chí, ngay từ lúc vừa đ-ợc ban hành). Nh- vậy, về nguyên tắc, các quan hệ pháp luật đ-ợc xác lập và thực hiện trên cơ sở các quy định của văn bản sai trái đó đều không hợp pháp và không có giá trị. Nói một cách khác, văn bản không chỉ chấm dứt hiệu lực trong “*t-ợng lai*” nh- tr-ờng hợp đầu tiên mà còn bị tuyên bố là đã không có hiệu lực từ trong “*quá khứ*”.

¹ Xem Ch-ơng IX Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật: “*Giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản trái pháp luật*”

² Xem: Điều 41 Luật tổ chức Quốc hội.

³ Xem: Khoản 26 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật về việc bổ sung Điều 82a “*Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật*”.

⁴ Hậu quả bất lợi này xảy ra với tất cả các văn bản bị huỷ bỏ hoặc bãi bỏ, bất luận là văn bản đ-ợc ban hành d-ới hình thức nào, bởi cơ quan nào và không phụ thuộc vào việc chủ thể nào thực hiện hành vi huỷ bỏ hay bãi bỏ.

Đối với tr-ờng hợp thứ hai, một tình huống phức tạp sẽ xảy ra là cần khắc phục hậu quả mà văn bản trái pháp luật đó gây ra. Nếu đặt ra vấn đề khôi phục lại hiện trạng ban đầu, bồi th-ờng thiệt hại cho các đối t-ợng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản thì ng-ời gánh trách nhiệm đó không phải ai khác ngoài Nhà n-ớc. Xin ch-a bàn sâu về sự việc này.

Khi bàn về “huỷ bỏ” và “bãi bỏ” văn bản cần phải bàn đến một số vấn đề nh-: vô hiệu hoá văn bản do tính hợp pháp và hợp lý; vô hiệu hoá một phần hay toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật. Theo quy định của Luật ban hành VBQPPL (xem Hộp 1) thì một văn bản, dù là trái pháp luật (bất hợp pháp) hay không còn phù hợp (bất hợp lý), về nguyên tắc, đều phải bị vô hiệu hoá, có nghĩa là phải bị chấm dứt hiệu lực.

Hộp 1: Điều 8, Luật ban hành VBQPPL: Cơ quan nhà n-ớc có trách nhiệm th-ờng xuyên rà soát các VBQPPL; nếu phát hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo hoặc không còn phù hợp thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

Việc vô hiệu hoá một phần hay toàn bộ văn bản, tùy thuộc mức độ sai trái của văn bản và suy cho cùng, đều dẫn tới một hậu quả pháp lý cuối cùng là chấm dứt hiệu lực của một bộ phận, hay toàn bộ văn bản đó.

Ranh giới giữa “Huỷ bỏ” và “bãi bỏ”

Mặc dù ch-a có giải thích hay bình luận chính thức về ranh giới này nh-ng có thể lý giải ý chí của nhà lập hiến và lập pháp theo h-ớng:

“bãi bỏ” ứng với khả năng làm chấm dứt hiệu lực trong t-ơng lai của văn bản và “huỷ bỏ” ứng với khả năng tuyên bố một văn bản quy phạm pháp luật không có hiệu lực ngay cả trong quá khứ. Cách hiểu này cũng có thể chấp nhận khi phân tích hành vi bãi bỏ một bộ hay huỷ bỏ cuộc bầu cử để tiến hành bầu lại.

Nếu “huỷ bỏ” đ-ợc hiểu nh- trên thì việc quy định và thực hiện việc “huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật” cần hết sức thận trọng. Ngay cả ở những n-ớc mà chế định về chế độ trách nhiệm của Nhà n-ớc đ-ợc coi là t-ơng đối hoàn thiện thì việc huỷ bỏ VBQPPL đ-ợc tiếp cận một cách dè dặt, chủ yếu d-ới góc độ nghiên cứu. Bởi lẽ, việc huỷ bỏ văn bản dẫn tới trách nhiệm của Nhà n-ớc trong việc khôi phục các quyền bị xâm hại của tổ chức, cá nhân, trong đó có trách nhiệm bồi th-ờng của Nhà n-ớc. Trong điều kiện n-ớc ta, cần tính đến tính khả thi của quy định về “huỷ bỏ văn bản quy phạm pháp luật”.

Tăng c-ờng trách nhiệm của Nhà n-ớc phải đ-ợc đề cao ngay từ giai đoạn xây dựng, soạn thảo và ban hành văn bản để phòng ngừa và hạn chế tối đa những khiếm khuyết và sai sót của văn bản. Xuất phát từ t- duy đó, thiết nghĩ, đối với việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật, nên sử dụng thuật ngữ “bãi bỏ” thay vì “huỷ bỏ”./.

* TS. Bộ T- pháp

BỘ LUẬT HÌNH SỰ NĂM 1999: cần tiếp tục hoàn thiện

TRỊNH TIẾN VIỆT *

Bộ luật Hình sự (BLHS) năm 1999 là công cụ pháp luật sắc bén, hữu hiệu để giữ vững pháp chế, củng cố, duy trì trật tự pháp luật, góp phần quan trọng trong công tác đấu tranh phòng ngừa và chống tội phạm, bảo vệ lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Chính phủ đang nghiên cứu đề xuất sửa đổi, bổ sung hoàn thiện Bộ luật này trong khuôn khổ Đề án nghiên cứu chính sách hình sự đến năm 2020. Bài viết góp ý về một số quy định của BLHS cần sửa đổi, bổ sung

Các trường hợp miễn trách nhiệm hình sự (TNHS)

Miễn TNHS là một trong những chế định quan trọng trong luật hình sự Việt Nam thể hiện chính sách khoan hồng, nhân đạo của Nhà nước ta đối với người phạm tội, đồng thời nhằm động viên, khuyến khích họ cải tạo, lập công chuộc tội, nhanh chóng hòa nhập với cộng đồng và trở thành người có ích cho xã hội. Xem xét các quy định của BLHS Việt Nam năm 1999 cho thấy, pháp luật hình sự nước ta có chín trường hợp miễn TNHS, được quy định trong Phần chung (Điều 19, Điều 25, khoản 2 Điều 69) và trong Phần các tội phạm

(khoản 3 Điều 80, đoạn 2 khoản 6 Điều 289, khoản 6 Điều 290 và khoản 3 Điều 314¹. Qua nghiên cứu các quy định này, chúng tôi có một số kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, về trường hợp miễn TNHS do tự ý nửa chừng chấm dứt việc phạm tội (Điều 19), nhà làm luật mới quy định chính thức việc miễn TNHS đối với người đồng phạm là người thực hành, mà chưa quy định rõ ràng việc áp dụng đối với ba loại người đồng phạm còn lại là người tổ chức, người xúi giục và người giúp sức. Tuy vấn đề này đã được hướng dẫn trong Mục I của Nghị quyết số 01-89/HĐTP ngày 19/04/1989 của Hội đồng

¹ Xem cụ thể hơn: Lê Cẩm, Về các dạng miễn TNHS được quy định tại Điều 25 BLHS năm 1999, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 1/2001; Lê Cẩm, Về sáu dạng miễn TNHS khác (ngoài Điều 25) trong BLHS năm 1999, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 2/2001; Trịnh Tiến Việt, Về chế định miễn TNHS trong BLHS Việt Nam năm 1999, Tạp chí Khoa học (Chuyên san Kinh tế-Luật), số 1/2004.

Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao h-ớng dẫn bổ sung việc áp dụng một số quy định của BLHS, song cần đ-ợc ghi nhận chính thức trong BLHS.

Thứ hai, về tr-ờng hợp miễn TNHS do sự ăn năn hối cải của ng-ời phạm tội, khoản 2 Điều 25 BLHS năm 1999 quy định “*tr-ớc khi hành vi phạm tội bị phát giác, ng-ời phạm tội đã tự thú, khai rõ sự việc, góp phần có hiệu quả vào việc phát hiện và điều tra tội phạm, cố gắng hạn chế đến mức thấp nhất hậu quả của tội phạm, thì cũng có thể đ-ợc miễn TNHS*”. Tuy nhiên, cần có h-ớng dẫn cụ thể một số nội dung nh-: nh- thế nào là bị phát giác? Ai phát giác? Các cơ quan t-pháp hình sự có thẩm quyền hay do nhân dân phát giác?...

Thứ ba, về biện pháp quản lý, BLHS năm 1999 mới chỉ quy định tr-ờng hợp miễn TNHS đối với ng-ời ch-a thành niên phạm tội (khoản 2 Điều 69) là giao ng-ời đó cho gia đình hoặc cơ quan, tổ chức nơi c- trú, công tác để giám sát, giáo dục, nh-ng ch-a quy định đối với các tr-ờng hợp miễn TNHS khác. Bởi lẽ, miễn TNHS trong luật hình sự Việt Nam là một chế định nhân đạo, một biện pháp pháp lý cần sự tham gia rộng rãi của quần chúng nhân dân, của các cơ quan, tổ chức và nhất là gia đình để giám sát, giáo dục. Do đó, chúng tôi cho rằng, mọi tr-ờng

hợp đ-ợc miễn TNHS đều phải đ-ợc gia đình hoặc cơ quan, tổ chức quản lý, giám sát, giáo dục.

Thứ t-, theo chúng tôi để phù hợp với thực tiễn xét xử và pháp luật hình sự các n-ớc², cũng nh- góp phần nhân đạo hóa hơn nữa chính sách hình sự của Nhà n-ớc trong giai đoạn xây dựng Nhà n-ớc pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, BLHS năm 1999 cần phải bổ sung thêm một số tr-ờng hợp miễn TNHS khác nh-: miễn TNHS cho ng-ời phạm tội khi ng-ời bị hại rút yêu cầu khởi tố, cho ng-ời trốn khỏi nơi giam, do sự hoà hoãn giữa ng-ời bị hại và ng-ời phạm tội hoặc do hết thời hiệu truy cứu TNHS.

Thứ năm, BLHS đã có sự phân biệt nh-ng ch-a rõ ràng, cụ thể và tách bạch giữa chế định miễn TNHS và chế định miễn hình phạt. Điều 54 quy định “*Ng-ời phạm tội có thể đ-ợc miễn hình phạt trong tr-ờng hợp phạm tội có nhiều tình tiết giảm nhẹ quy định tại khoản 1 Điều 46 của Bộ luật này, đáng đ-ợc khoan hồng đặc biệt, nh-ng ch-a đến mức đ-ợc miễn TNHS*”; khoản 3 Điều 314 của BLHS năm 1999 quy định “*Ng-ời không tố giác nếu đã có hành động can ngăn ng-ời phạm tội hoặc hạn chế tác hại của tội phạm, thì có thể đ-ợc miễn TNHS hoặc miễn hình phạt*”. Miễn hình

² Xem cụ thể hơn: *Những vấn đề cơ bản về pháp luật hình sự của một số n-ớc trên thế giới*, Thông tin Khoa học pháp lý (Bộ T- pháp), Tập thể tác giả do TSKH Lê Cẩm chủ biên, số 8/2002; *Lê Cẩm, Hệ thống pháp luật hình sự Tây Ban Nha*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 5/2002; *Lê Cẩm, Hệ thống pháp luật hình sự Liên bang Nga*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 1/2003; *Giáo trình Luật hình sự Việt Nam (Phần chung)*, Tập thể tác giả do PGS TS Võ Khánh Vinh chủ biên, NXB Giáo dục, Hà Nội, 2001; *Sổ Chuyên đề về Luật hình sự một số n-ớc trên thế giới*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật (Bộ T- pháp), Hà Nội, tháng 3/1998; *English Kevin's law glossary: exemption from criminal liability*, , 9/10/2003...

phạt và miễn TNHS khác nhau về cơ sở áp dụng, điều kiện áp dụng, thẩm quyền áp dụng và giai đoạn áp dụng trong tố tụng hình sự. Ng-ời đ-ợc áp dụng miễn hình phạt khi họ ch-a đến mức đ-ợc miễn TNHS, còn ng-ời đ-ợc miễn TNHS lại đ-ợc nhiên đ-ợc miễn hình phạt. Ngoài ra, miễn hình phạt do Tòa án quyết định sau khi đã tuyên một hình phạt cụ thể, còn miễn TNHS lại có thể do các cơ quan khác nhau áp dụng (cơ quan Điều tra, Viện kiểm sát hoặc Tòa án). Tuy nhiên, rõ ràng vẫn ch-a có phân tách cụ thể hai chế định miễn TNHS và miễn hình phạt trong chính các quy định t-ơng ứng đó để thuận lợi cho thực tiễn áp dụng, mà cụ thể là cơ sở của miễn hình phạt đòi hỏi phải quy định rõ ràng và cụ thể hơn.

Hình phạt tiền

Qua nghiên cứu các quy định về hình phạt tiền trong BLHS năm 1999, kết hợp với thực tiễn áp dụng và thi hành hình phạt này, chúng tôi thấy có một số vấn đề sau:

Thứ nhất, mặc dù lần đầu tiên cách thức thi hành hình phạt tiền đ-ợc quy định t-ơng đối chi tiết và cụ thể trong khoản 4 Điều 30 của BLHS năm 1999 “*Tiền phạt có thể đ-ợc nộp một lần hoặc nhiều lần trong thời hạn do Tòa án quyết định*” nh-ng nội dung này còn thiếu tính c-ơng chế cần thiết. Đối với tr-ờng hợp ng-ời bị kết án cố tình chây ì, dây d-a không chịu nộp phạt hoặc không có khả

năng nộp tiền phạt. Do đó, trong nhiều tr-ờng hợp, việc áp dụng các quy định này không có tính khả thi. Để khắc phục hạn chế trên, chúng ta cần tham khảo pháp luật hình sự một số n-ớc trên thế giới áp dụng thay thế hình phạt tiền bằng các hình phạt khác nghiêm khắc hơn đối với ng-ời bị kết án không trả đ-ợc tiền phạt hoặc cố tình dây d-a, kéo dài không nộp tiền phạt³.

Thứ hai, Đối với hai hình phạt cải tạo không giam giữ và tù có thời hạn thì BLHS có quy định việc khấu trừ thời gian tạm giam vào thời gian chấp hành hình phạt (mặc dù chúng nặng hơn hình phạt tiền). Nh-ng trong tr-ờng hợp ng-ời phạm tội đã bị tạm giam và hình phạt chính duy nhất đ-ợc Tòa án áp dụng đối với họ chỉ là hình phạt tiền thì việc khấu trừ thời gian tạm giam có đ-ợc áp dụng không? Do đó, chúng tôi hoàn toàn đồng ý với quan điểm cho rằng “*Trong BLHS Việt Nam năm 1999 hiện hành, nhà làm luật n-ớc ta cần phải quy định việc khấu trừ thời gian tạm giam đối với cả hình phạt tiền*” (nhất là khi nó đ-ợc áp dụng là hình phạt chính)⁴.

Hình phạt trục xuất

Thứ nhất, do tính chất phức tạp và “*nhạy cảm*” của việc xử lý các tr-ờng hợp ng-ời n-ớc ngoài phạm tội trên lãnh thổ Việt Nam, nên Nhà n-ớc ta chủ yếu xử lý các tr-ờng hợp này thông qua con đ-ờng ngoại giao

³ Một số n-ớc có quy định các biện pháp c-ơng chế hình sự trong tr-ờng hợp ng-ời bị kết án không trả đ-ợc tiền phạt, đó là các biện pháp: phạt giam, lao động công ích... Các biện pháp này đ-ợc áp dụng ở nhiều n-ớc nh-: Anh, Pháp, Đức, Bỉ...

⁴ Xem cụ thể hơn: Lê Cẩm, Các nghiên cứu chuyên khảo về Phần chung luật hình sự (Tập III). NXB Công an nhân dân, Hà Nội, 2000, tr.101-102.

theo các điều -ớc quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, tham gia hoặc theo thông lệ quốc tế. Hình phạt trục xuất đ-ợc quy định trong luật hình sự vừa phải đảm bảo tính linh hoạt nh-ng cũng vừa phải đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật đối với ng-ời n-ớc ngoài nếu họ xâm phạm đến lợi ích chủ quyền quốc gia Việt Nam. Tuy nhiên, Điều 32 của BLHS quy định về hình phạt trục xuất lại không quy định những điều kiện (tiêu chí) cụ thể để áp dụng, đồng thời cũng không quy định hình phạt này trong khung hình phạt (chế tài) tại các điều luật cụ thể của Phần các tội phạm. Nh- vậy, khi ng-ời n-ớc ngoài phạm bất cứ một tội danh nào đ-ợc quy định trong BLHS đều có thể bị áp dụng loại hình phạt này (ng-ời phạm tội ở đây là ng-ời n-ớc ngoài). Tùy từng tr-ờng hợp cụ thể, trên cơ sở cân nhắc nhiều yếu tố khác nhau, Tòa án sẽ vận dụng điều luật để đ-a ra quyết định áp dụng hình phạt trục xuất đối với ng-ời phạm tội. Để bảo đảm nguyên tắc pháp chế trong luật hình sự Việt Nam, ng-ời phạm tội không phải chịu một hình phạt nào ngoài những hình phạt đã đ-ợc quy định trong BLHS, đồng thời Tòa án cũng không đ-ợc tuyên bất kỳ một hình phạt nào không có trong BLHS (nhất là hình phạt đó ch-a đ-ợc liệt kê hoặc quy định trong điều luật t-ơng ứng ấy). Do đó, Điều 32 của BLHS quy định “*Trục xuất đ-ợc Tòa án áp dụng là hình phạt chính hoặc hình phạt bổ sung trong từng tr-ờng hợp cụ thể*” là ch-a phù hợp.

Thứ hai, đặc tr-ng quan trọng để phân biệt hình phạt và các dạng trách nhiệm pháp lý khác ở chỗ hình phạt để lại cho ng-ời phạm tội một án tích. Theo Điều 28 của BLHS năm 1999 quy định về các hình phạt thì trục xuất nằm trong hệ thống các hình phạt của luật hình sự Việt Nam và nó không nằm ngoài tính chất chung của hình phạt, có nghĩa sẽ để lại một án tích cho ng-ời bị áp dụng. Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng trục xuất là hình phạt không để lại án tích cho ng-ời bị áp dụng nó. Bởi lẽ, tại Điều 64 và Điều 65 của BLHS năm 1999 quy định về đ-ơng nhiên đ-ợc xóa án tích và xóa án tích theo quyết định của Tòa án đều không có bất cứ một tr-ờng hợp nào ng-ời chấp hành hình phạt trục xuất đ-ợc xóa án tích. Mặt khác, đối t-ơng bị áp dụng ở đây là ng-ời n-ớc ngoài phạm tội trên lãnh thổ Việt Nam, khi họ bị áp dụng hình phạt trục xuất về n-ớc thì vấn đề án tích có lẽ không đặt ra nên hình phạt này là một hình phạt chính không mang án tích. Vì thế, d-ới góc độ kỹ thuật lập pháp, cần có sự điều chỉnh, thống nhất về vấn đề này.

Thứ ba, đối với tr-ờng hợp Tòa án áp dụng một hình phạt chính nào đó và trục xuất đ-ợc áp dụng là hình phạt bổ sung thì nảy sinh một vấn đề là: Trong tr-ờng hợp nào Tòa án áp dụng hình phạt trục xuất là hình phạt bổ sung mà không áp dụng là hình phạt chính và việc thi hành hình phạt này nh- thế nào? Có thể phân tách ra thành các tr-ờng hợp cụ thể sau:

Tr-ờng hợp thứ nhất, khi hình phạt chính đối với ng-ời phạm tội là hình phạt cảnh cáo thì việc áp dụng hình phạt bổ sung là trục xuất sẽ không có vấn đề gì v-ớng mắc.

Tr-ờng hợp thứ hai, nếu ng-ời phạm tội bị áp dụng hình phạt chính là cải tạo không giam giữ, hình phạt tù có thời hạn hoặc tù chung thân, thì việc áp dụng hình phạt bổ sung là hình phạt trục xuất sẽ không còn ý nghĩa nữa, bởi vì các hình phạt chính nêu trên nhằm giáo dục cải tạo ng-ời bị kết án trở thành ng-ời có ích cho xã hội, nếu trục xuất ng-ời bị kết án ra khỏi Việt Nam thì mục đích của hình phạt chính sẽ không đạt đ-ợc.

Tr-ờng hợp thứ ba, khi hình phạt chính đối với ng-ời phạm tội là hình phạt tiền thì việc áp dụng hình phạt bổ sung là trục xuất nảy sinh vấn đề là: việc áp dụng hình phạt bổ sung chỉ có thể đ-ợc thực hiện sau khi ng-ời bị kết án nộp đủ số tiền phạt. Việc buộc ng-ời bị kết án nộp đủ tiền phạt rồi mới trục xuất, trong nhiều tr-ờng hợp sẽ ảnh h-ởng đến mục đích của việc trục xuất, bởi vì khi Tòa án áp dụng hình phạt trục xuất là nhằm không để ng-ời bị kết án ở lại trên lãnh thổ Việt Nam lâu hơn nữa⁵.

Thứ t-, xung quanh việc quy định và thi hành hình phạt trục xuất trong luật hình sự Việt Nam còn nhiều vấn đề cũng cần có sự thống nhất. Chẳng hạn: Ng-ời n-ớc ngoài phạm tội trên lãnh thổ Việt Nam và bị Tòa án áp dụng hình phạt trục xuất buộc phải rời khỏi lãnh thổ Việt Nam thì sau một khoảng thời gian nào đó họ có đ-ợc quay trở lại Việt Nam hay không và tr-ờng hợp nếu có thì thời gian là bao nhiêu lâu? Những tiêu chí cụ thể để áp dụng hình phạt này? Phạm vi áp dụng? Mối quan hệ phối hợp giữa cơ quan Công an, cơ quan ngoại giao, cơ quan đại diện ngoại giao n-ớc ng-ời bị trục xuất mang quốc tịch trong quá trình thi hành bản án ra sao⁶?...

Các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng TNHS

Là một trong những căn cứ để Tòa án cân nhắc khi quyết định hình phạt, các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng TNHS có vai trò quan trọng trong việc cá thể hóa TNHS và hình phạt đối với ng-ời phạm tội, bảo đảm mức và loại hình phạt áp dụng với ng-ời phạm tội đ-ợc t-ơng xứng và phù hợp⁷. Tuy nhiên, xung quanh các quy định này, cũng có một số vấn đề sau:

⁵ Xem: Đinh Văn Quế, *Tìm hiểu về hình phạt và quyết định hình phạt trong luật hình sự Việt Nam*. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2000, tr.78-79.

⁶ Xem: Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động thi hành án hiện nay (kết quả của các Hội thảo khoa học). Chuyên đề Thông tin Khoa học pháp lý. Viện nghiên cứu Khoa học pháp lý (Bộ T- pháp). Hà Nội, số 6/2002, tr.54-55; Trịnh Tiến Việt & Nguyễn Cửu Đức Bình. Một số ý kiến về hình phạt trục xuất trong BLHS năm 1999. *Tạp chí Luật học*, số 3/2003, tr.62-64.

⁷ Xem thêm: Lê Cẩm & Trịnh Tiến Việt, *Nhân thân ng-ời phạm tội: Một số vấn đề lý luận cơ bản (Vai trò của các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ TNHS thuộc về nhân thân ng-ời phạm tội trong việc cá thể hóa TNHS và hình phạt)*, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 1/2002; Trịnh Tiến Việt, *Vai trò của các tình tiết tăng nặng trong việc cá thể hóa TNHS và hình phạt*, *Tạp chí Kiểm sát*, số 4/2003; Trịnh Tiến Việt, *Vai trò của các tình tiết giảm nhẹ trong việc cá thể hóa TNHS và hình phạt*. - Trong sách: *Pháp luật hình sự và thực tiễn áp dụng*, NXB Giao thông Vận tải, Hà Nội, 2003; Trịnh Tiến Việt, *Các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ TNHS trong BLHS năm 1999 và một số kiến nghị*, *Tạp chí Pháp lý*, số 3/2004...

Thứ nhất, Điều 46 và Điều 48 của BLHS năm 1999 thiếu một loạt các định nghĩa pháp lý nh- *tình tiết định tội, tình tiết định khung, tình tiết tăng nặng, tình tiết giảm nhẹ TNHS* để làm cơ sở pháp lý giúp cho các cơ quan bảo vệ pháp luật áp dụng thống nhất trong thực tiễn.

Thứ hai, việc sử dụng các thuật ngữ trong các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng TNHS còn ch-a thống nhất với nhau. Cụ thể, tại khoản 3 Điều 46 dùng thuật ngữ “*dấu hiệu*”, còn khoản 2 Điều 48 lại sử dụng thuật ngữ “*yếu tố*”, khoản 3 Điều 46 dùng thuật ngữ “*định khung*” nh-ng khoản 2 Điều 48 lại sử dụng thuật ngữ “*định khung hình phạt*”.

Thứ ba, BLHS năm 1999 quy định khi quyết định hình phạt, quyết định miễn hình phạt, cho ng-ời bị kết án h-ởng án treo, Tòa án phải căn cứ vào các tình tiết giảm nhẹ TNHS. Tuy nhiên, BLHS lại ch-a quy định các tình tiết giảm nhẹ TNHS đã đ-ợc cân nhắc ở giai đoạn (b-ớc) quyết định hình phạt, thì chúng có đ-ợc Tòa án xem xét và áp dụng khi cho h-ởng án treo hay không?

Thứ t-, tình tiết tăng nặng TNHS “*có hành động xảo quyết, hung hãn nhằm trốn tránh, che giấu tội phạm*” (quy định tại điểm o khoản 1 Điều 48) và tình tiết tăng nặng TNHS “*dùng thủ đoạn xảo quyết, tàn ác phạm tội*” (quy định tại điểm m khoản 1 Điều 48 của BLHS năm 1999) nên quy định chung là “*dùng thủ đoạn xảo quyết,*

tàn ác phạm tội cũng nh- để trốn tránh, che giấu tội phạm”. Thực chất ở đây những hành động này chỉ có trong các tội phạm đ-ợc thực hiện cố ý, ng-ời phạm tội luôn luôn thực hiện hành vi phạm tội theo một mục đích đã định (mục đích của tội phạm). Bên cạnh đó, hành vi che giấu tội phạm không phải lúc nào cũng rõ ràng, tách bạch khỏi hành vi phạm tội, có hành vi phạm tội chứa đựng những thủ đoạn tinh vi, xảo quyết, vừa là để thực hiện tội phạm, nh-ng cũng vừa tránh bị phát giác. Nh- vậy, với hai tình tiết tăng nặng quy định trong hai điểm khác nhau trong Điều 48 của BLHS năm 1999 thì rất khó áp dụng tình tiết nào để xét xử ng-ời phạm tội. Còn tình tiết “*dùng thủ đoạn, ph-ơng tiện có khả năng gây nguy hại cho nhiều ng-ời*” (cũng quy định trong điểm m khoản 1 Điều 48) có thể tách thành một tình tiết tăng nặng TNHS riêng biệt vì nó mang nội dung tăng nặng mức độ TNHS độc lập đối với hành vi phạm tội cụ thể của ng-ời phạm tội.

Thứ năm, cần có văn bản giải thích rõ nội dung một số tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trách nhiệm hình sự hiện vẫn ch-a đ-ợc nhận thức thống nhất trong lý luận và thực tiễn, cụ thể là: Phạm tội lần đầu là gì? Là lần đầu bị kết án hay lần đầu thực hiện hành vi nguy hiểm cho xã hội đ-ợc pháp luật hình sự quy định là tội phạm? Ng-ời phạm tội là ng-ời già (hay phạm tội đối với ng-ời già) thì ng-ời già là bao nhiêu tuổi? Ng-ời phạm tội bồi th-ờng thiệt hại bao nhiêu thì mới đ-ợc h-ởng tình tiết giảm nhẹ

“ng-ời phạm tội tự nguyện bồi th-ờng thiệt hại”? Phạm tội có tính chất chuyên nghiệp là gì? Phạm tội nhiều lần là gì?...

Một số quy định trong Phần các tội phạm BLHS

Trên cơ sở nghiên cứu một số ch-ơng tội phạm khác nhau⁸ trong Phần các tội phạm BLHS năm 1999, chúng tôi thấy có một số vấn đề sau:

Thứ nhất, về ch-ơng XII - BLHS năm 1999 quy định về các tội xâm phạm tính mạng, sức khỏe, nhân phẩm, danh dự của con ng-ời, các cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền cần h-ớng dẫn cách hiểu về từ “*thấy*” trong tội không cứu giúp ng-ời đang ở trong tình trạng nguy hiểm đến tính mạng (Điều 102)? Thời điểm hoàn thành của tội phạm quy định tại Điều 117 (tội lây truyền HIV cho ng-ời khác) và Điều 118 (tội cố ý truyền HIV cho ng-ời khác) là khi nào? Hai tội phạm này có cấu thành tội phạm vật chất hay cấu thành tội phạm hình thức? Nhà làm luật cần xác định rõ để làm cơ sở truy cứu TNHS ng-ời phạm tội có căn cứ và đúng pháp luật⁹, khái niệm “*phụ nữ*” trong tội mua bán phụ nữ (Điều 119) đ-ợc hiểu nh- thế nào?...

Thứ hai, về ch-ơng XIII - BLHS năm 1999 quy định về các tội xâm phạm quyền tự do, dân chủ của công dân, cũng cần h-ớng dẫn về tội bắt, giữ hoặc giam ng-ời

trái pháp luật (Điều 123), luật ch-a quy định nếu một ng-ời bắt, giữ, hay giam trái pháp luật một ng-ời khác trong thời gian bao lâu thì mới bị truy cứu trách nhiệm hình sự và ở mức độ nguy hiểm đến mức nào? Hiểu nh- thế nào về tình tiết “*gây hậu quả nghiêm trọng*” trong các cấu thành tội phạm của Ch-ơng này (ví dụ: khoản 3 Điều 123, điểm c khoản 2 Điều 124, điểm d khoản 2 Điều 125, điểm c khoản 2 Điều 126, điểm b khoản 2 Điều 127, Điều 128, điểm c khoản 2 Điều 131)...

Thứ ba, về ch-ơng XIV - BLHS năm 1999 quy định về các tội xâm phạm sở hữu, cần h-ớng dẫn một số vấn đề, chẳng hạn: khoản 1 Điều 140 - Tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản của BLHS năm 1999 có quy định “*Ng-ời nào có một trong những hành vi sau đây chiếm đoạt tài sản của ng-ời khác có giá trị từ một triệu đồng đến d-ới năm m-ơi triệu đồng hoặc d-ới một triệu đồng nh-ng gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử phạt hành chính về hành vi chiếm đoạt hoặc đã bị kết án về tội chiếm đoạt tài sản, ch-a đ-ợc xoá án tích mà còn vi phạm, thì...*”; điểm d khoản 2 Điều này có quy định “*chiếm đoạt tài sản có giá trị trên năm m-ơi triệu đồng đến d-ới hai trăm triệu đồng...*”. Do luật quy định nh- vậy nên trong thực tế hiện nay có tr-ờng hợp ng-ời phạm tội chiếm đoạt tài sản có giá trị *đúng bằng năm m-ơi triệu*

⁸ Trong phạm vi bài viết này chúng tôi chỉ nghiên cứu các ch-ơng XII, XIII, XIV, XV và XXI của BLHS năm 1999.

⁹ Xem: Trịnh Tiến Việt. Về thời điểm hoàn thành của tội phạm quy định tại Điều 117 & 118 BLHS năm 1999. Tạp chí Tòa án nhân dân, số 11/2001, tr.11.

đồng thì xử lý họ Theo khoản 1 hay khoản 2 Điều luật này? Hoặc thuật ngữ “*chiếm đoạt*” đ-ợc hiểu nh- thế nào trong các tội xâm phạm sở hữu? thuật ngữ “*liên tục*” và “*kế tiếp về mặt thời gian*” hiểu thế nào? “*Mục đích bất hợp pháp*” đ-ợc hiểu thế nào trong tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản (Điều 140)?...

Thứ t-, về Ch-ơng XV - BLHS năm 1999 quy định về các tội xâm phạm chế độ hôn nhân và gia đình, chúng tôi có kiến nghị cần bổ sung thêm các đối t-ợng bị ng-ời phạm tội ng-ợc đ-ãi hoặc hành hạ là “*anh chị em*” của họ vào tội ng-ợc đ-ãi hoặc hành hạ ông bà, cha mẹ, vợ chồng, con cháu, ng-ời có công nuôi d-ỡng mình (Điều 151)¹⁰. Bởi lẽ, Điều 151 của BLHS năm 1999 mới chỉ trừng trị hành vi của những ng-ời hành hạ hoặc ng-ợc đ-ãi các đối t-ợng là cha mẹ, vợ chồng, con cái, ông bà, cháu và ng-ời có công nuôi d-ỡng ng-ời phạm tội, còn đối với những ng-ời khác trong gia đình thì bị xử lý theo quy định tại Điều 110 về tội hành hạ ng-ời khác. Cho nên, việc bổ sung thêm các đối t-ợng bị ng-ợc đ-ãi là “*anh chị em*” vào Điều 151 của BLHS là hoàn toàn hợp lý. Lý do: Mối quan hệ giữa anh, chị, em là mối quan hệ thân thiết, gắn gũi và gắn bó trong gia đình. Điều này đã đ-ợc thể hiện rõ trong Luật hôn nhân và gia đình Việt Nam năm 2000 (Điều 48 - Nghĩa vụ và quyền của anh chị em), Bộ

luật dân sự Việt Nam (Điều 70 - Giám hộ đ-ơng nhiên; Điều 679 - Hàng thừa kế). Hơn nữa, các hành vi ng-ợc đ-ãi hoặc hành hạ ông bà, cha mẹ, vợ chồng, con cháu, ng-ời có công nuôi d-ỡng mình và ng-ợc đ-ãi hoặc hành hạ anh, chị, em đều do cùng một loại chủ thể phạm tội, có cùng hình thức thực hiện hành vi phạm tội và cùng xâm hại đến một loại đối t-ợng có mối quan hệ hôn nhân và gia đình. Vì thế, các tội đó cần phải bị xử lý nh- nhau tại cùng một Điều luật, không nên xử lý theo các Ch-ơng, Điều khác nhau.

Thứ năm, về ch-ơng XXI - BLHS năm 1999 quy định về các tội phạm về chức vụ, cần h-ớng dẫn hiểu nh- thế nào về “*cơ quan, tổ chức*” và “*ng-ời có chức vụ, quyền hạn*” quy định tại Điều 227? Khái niệm chủ thể của tội tham ô là ng-ời có trách nhiệm quản lý tài sản còn rất chung chung mà ch-a nêu rõ phạm vi, giới hạn và trách nhiệm? Hoặc tình tiết “*vi phạm nhiều lần*” quy định tại cấu thành cơ bản của các tội đ-a hối lộ (Điều 289) và tội làm môi giới hối lộ (Điều 290) đ-ợc hiểu nh- thế nào? Hoặc tr-ờng hợp của hối lộ là chất ma túy hoặc là con ng-ời cụ thể thì giải quyết ra sao?...

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

¹⁰ Xem: *Trịnh Tiến Việt, Một số vấn đề cần l-u ý khi áp dụng các quy định tại Ch-ơng các tội xâm phạm chế độ hôn nhân và gia đình trong BLHS năm 1999, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1/2003; Trịnh Tiến Việt, Về tội ng-ợc đ-ãi hoặc hành hạ ông bà, cha mẹ, vợ chồng, con cháu trong BLHS năm 1999, Tạp chí Kiểm sát, số 9/2002.*

CẦN PHÂN BIỆT RÕ “CÁN BỘ”, “CÔNG CHỨC”, “VIÊN CHỨC”

HỒ THỊ THANH VÂN*

Phân biệt các khái niệm “cán bộ”, “công chức”, “viên chức” không đơn giản chỉ là vấn đề học thuật mà còn có ý nghĩa đối với việc xây dựng quy chế pháp lý cho từng đối tượng. Tác giả nêu thực trạng của việc sử dụng các khái niệm không nhất quán trong các văn bản quy phạm pháp luật ở n-ớc ta, và đ-a ra một số kiến nghị nhằm khắc phục thực trạng trên

Sử dụng các khái niệm “cán bộ”, “công chức”, “viên chức” không nhất quán

Hiện nay, việc sử dụng các khái niệm “cán bộ”, “công chức”, “viên chức” trong các văn bản quy phạm pháp luật còn lúng túng và thiếu thống nhất, thể hiện trên một số điểm sau:

Thứ nhất, khái niệm “cán bộ”, “công chức” đã đ-ợc sử dụng trong Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998. Tuy nhiên, ngay tên gọi của Pháp lệnh này đã không thống nhất với Hiến pháp năm 1992, vì Điều 8 của Hiến pháp năm 1992 sử dụng khái niệm “cán bộ, viên chức” chứ không sử dụng khái niệm “công chức”.

Khi không sử dụng khái niệm “viên chức”, có thể hiểu Pháp lệnh cán bộ, công chức chỉ điều chỉnh một phạm vi rất hẹp, bao gồm

những nhóm đối tượng đ-ợc gọi là “cán bộ” và “công chức” làm việc trong các cơ quan nhà n-ớc và đ-ợc định nghĩa rõ. Điều 1 của Pháp lệnh này, có 5 nhóm đối tượng đ-ợc gọi một cách rất chung chung, không phân biệt nhóm nào là “cán bộ” và nhóm nào là “công chức”. Đến Nghị định số 95/1998/NĐ - CP về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức thì nhóm đối tượng “công chức” đã đ-ợc làm rõ. Đó là những ng-ời thuộc Khoản 3 và 5, Điều 1 của Pháp lệnh cán bộ, công chức. Tuy nhiên, tại Nghị định số 117/2003/NĐ - CP về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà n-ớc, lực l-ợng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị – xã hội thì khái niệm “công chức” lại đ-ợc sử dụng để gọi chung cho cả cán bộ và công chức.

Thứ hai, khái niệm “*cán bộ, công chức*” đ-ợc sử dụng trong Pháp lệnh năm 1998 chỉ bao gồm những ng-ời trong biên chế và h-ởng l-ơng từ ngân sách. Tuy nhiên, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003 mở rộng khái niệm này, bao gồm trong biên chế nh-ng không nhất thiết phải h-ởng l-ơng từ ngân sách nhà n-ớc, mà có thể h-ởng l-ơng và thu nhập khác từ các hoạt động sự nghiệp.

Sự xuất hiện ngày càng nhiều các khái niệm “*cán bộ*”, “*công chức*” nh- đã nêu trên cho thấy khái niệm “*công chức*” đã thay thế cho khái niệm “*viên chức*” trong Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên, từ năm 1999 đến nay, có nhiều văn bản không đi theo công thức “*cán bộ, công chức*” nh- các văn bản trên mà lại sử dụng khái niệm “*cán bộ, viên chức*”. Nh- vậy, khái niệm “*công chức*” đã lại đ-ợc thay thế bằng khái niệm “*viên chức*”. Đáng chú ý là những chủ thể đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có sử dụng khái niệm “*cán bộ, công chức*” nay chính họ lại ban hành văn có sử dụng khái niệm “*cán bộ, viên chức*”. Đơn cử nh-: Quyết định số 198/1999/QĐ-TTg của Thủ t-ớng Chính phủ ngày 30/9/1999 về tiền l-ơng của *cán bộ, viên chức* làm việc tại Ban quản lý dự án đầu t- xây dựng; Quyết định số 17/2000/QĐ-TTg của Thủ t-ớng Chính phủ ngày 3/2/2000 về chế độ tiền l-ơng và phụ cấp đối với *cán bộ, viên chức* Quỹ hỗ trợ phát triển... Các văn bản này cũng không phân biệt rõ ai là “*cán*

bộ”, ai là “*viên chức*” mà chỉ dẫn chiếu Pháp lệnh cán bộ, công chức.

Thứ ba, khái niệm “*viên chức*” cũng bắt đầu xuất hiện trở lại tại Điểm d, Khoản 1, Điều 1 của Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003, giới hạn phạm vi áp dụng trong các đơn vị sự nghiệp của nhà n-ớc, các tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội. Từ đây, khái niệm “*viên chức*” đ-ợc sử dụng trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, Nghị định số 116/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà n-ớc lại định nghĩa “*viên chức là cán bộ, công chức h-ởng l-ơng từ ngân sách nhà n-ớc và các nguồn thu sự nghiệp theo quy định của pháp luật*”. Nh- vậy, có sự không thống nhất giữa tên gọi của Nghị định với nội dung của nó, và khái niệm “*viên chức*” đã đ-ợc sử dụng bao hàm “*cán bộ, công chức*”.

Thứ t-, khái niệm “*cán bộ*” rất ít đ-ợc làm rõ, mặc dù nó đã xuất hiện d-ờng nh- “*xuyên suốt*” trong hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật nh- đã phân tích ở trên. Theo quy định tại Nghị định số 95/1998/NĐ-CP về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức thì những ng-ời thuộc diện quy định tại Khoản 1, 2 và 4 của Điều 1 của Pháp lệnh cán bộ, công chức có thể đ-ợc “*ngắm hiểu*” là “*cán bộ*” vì những ng-ời thuộc Khoản 3 và 5 của Điều 1 của Pháp lệnh này đã đ-ợc coi là công chức.

Nhận xét và kiến nghị

Nhận xét

Việc sử dụng các khái niệm trên cho thấy sự lúng túng và thiếu thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật, không phân định một cách rõ ràng các đối tượng “*cán bộ*”, “*công chức*” và “*viên chức*”, thậm chí còn làm cho chúng bị rối hơn. Trên thực tế, đôi khi bản thân những người đã sử dụng các thuật ngữ này cũng không hiểu mình thuộc đối tượng “*cán bộ*”, “*công chức*” hay “*viên chức*”. Thực trạng này đã gây ra những khó khăn trong việc xây dựng quy chế pháp lý cho từng đối tượng. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã sử dụng cả ba khái niệm “*cán bộ*”, “*công chức*”, “*viên chức*” để chỉ những người làm việc trong các cơ quan hành chính, sự nghiệp. Chẳng hạn như Quyết định số 956/2003/QĐ-NHNN ngày 19/8/2003 của Thống đốc Ngân hàng nhà nước về việc ban hành Quy chế đánh giá cán bộ, công chức, viên chức Ngân hàng nhà nước.

Thực trạng trên đã làm cho các nhà hoạch định chính sách và xây dựng pháp luật lúng túng trong việc sử dụng khái niệm. Đồng thời, điều đó cũng gây khó khăn cho những người thực hiện và áp dụng pháp luật.

Kiến nghị

Các khái niệm “*cán bộ*”, “*công chức*” và “*viên chức*” không chỉ là tên gọi thông thường chỉ thành phần xã hội, nghề nghiệp, mà là những khái niệm có ý nghĩa xác định quy chế pháp lý cho mỗi đối tượng. Vì vậy cần phải thực hiện một số việc sau:

Thứ nhất, cần có sự nghiên cứu, tổng kết toàn diện và đầy đủ các vấn đề liên quan tới các đối tượng có thể xếp vào các nhóm là “*cán bộ*”, “*công chức*”, “*viên chức*”; xác định đầy đủ các yếu tố đặc trưng của từng nhóm đối tượng này để “*đặt tên*” cho phù hợp bảo đảm tính kế thừa, đồng thời có sự tham khảo và vận dụng kinh nghiệm của một số nước trên thế giới phù hợp với điều kiện của nước ta.

Thứ hai, các cơ quan chức năng cần rà soát các văn bản quy phạm pháp luật để phát hiện những điểm mâu thuẫn, không thống nhất trong việc sử dụng các khái niệm nêu trên để có biện pháp chấn chỉnh phù hợp.

Thứ ba, phải thường xuyên nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, ban hành và áp dụng các văn bản pháp luật nhằm bảo đảm để việc sử dụng các thuật ngữ trong mọi văn bản phải chính xác và thống nhất./.

* Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam

THÔNG BÁO VỀ TH- BẠN ĐỌC

Vào dịp Kỳ họp thứ năm, Quốc hội khóa XI, Toà soạn đã nhận và chuyển th- góp ý của bạn đọc Nguyễn Thị Cẩm Vân (Tôn Thất Đạm, Tp. Hồ Chí Minh) gửi tới Thống đốc Ngân hàng Nhà nước và Bộ Trưởng Bộ Tài chính và cũng đã nhận đ-ợc th- phản hồi. Th- phản hồi của các vị bộ trưởng sẽ đ-ợc gửi tới bạn đọc.

NHẬN THỨC THẾ GIỚI TRONG THỜI ĐẠI THÔNG TIN

NGUYỄN TRẦN BẠT*

Không ít ý kiến cho rằng, cuộc chiến thôn tính Irắc bất chấp Liên Hiệp Quốc là một cuộc chiến của giới truyền thông. Một chiến dịch truyền thông thổi phồng nguy cơ vũ khí hủy diệt ở Irắc gần đây đã d-ợc nhìn nhận nh- một nguy cơ bong bóng nhằm hợp thức hoá sự can thiệp vô lối của những quốc gia trực tiếp đem quân trấn áp Irắc. Rõ ràng trong thời đại công nghệ thông tin, tính hai mặt của truyền thông và cách nhận thức cần d-ợc đặt ra để lý giải

Con ng-ời có thể nhận thức thế giới hay không là một câu hỏi hóc búa không chỉ với các nhà triết học mà còn cả nhân loại. Tuy nhiên, không chỉ giữa các nhà triết học duy tâm với các nhà triết học duy vật, mà ngay cả giữa những nhà triết học duy tâm với nhau hay giữa các nhà triết học duy vật với nhau cũng có những mâu thuẫn nhất định trong việc trả lời câu hỏi này. Vậy chân lý nằm ở đâu?

Chúng tôi cho rằng quả thực rất khó để tìm ra câu trả lời đúng cho vấn đề này, nhất là trong bối cảnh thế giới ngày càng trở nên bão hoà về thông tin cùng với sự phát triển không ngừng của khoa học kỹ thuật. Mặc dù nh- vậy, thế giới vẫn luôn luôn là một đối tượng bí ẩn thu hút các nhà khoa học; vì vậy, câu hỏi con ng-ời có thể nhận thức đ-ợc thế giới hay không vẫn còn nóng bỏng và thú vị nh- buổi ban đầu. Bài viết d-ới đây sẽ trình bày cách tiếp cận của

chúng tôi tr-ớc vấn đề này và hy vọng nó sẽ phần nào thức tỉnh con ng-ời về khả năng và giới hạn của mình tr-ớc vấn đề nhận thức thế giới trong mối t-ơng quan với sự phát triển của khoa học kỹ thuật, đặc biệt là của ngành truyền thông.

Lịch sử t- t-ởng của con ng-ời đã tiếp nhận rất nhiều quan điểm về khả năng nhận thức thế giới của con ng-ời, từ “bất khả tri” của Berkeley đến “vật tự nó” của Kant, từ “tinh thần tuyệt đối” của Hegel đến “cái tạo thế giới” của Marx. Phải khẳng định rằng mỗi học thuyết đều có những điểm hợp lý của nó; chính bởi vậy, nó vẫn rất sống động và liên tục truyền cảm hứng cho con ng-ời trong việc lý giải câu hỏi này. Vấn đề chúng tôi đặt ra trong bài viết này chỉ là một khía cạnh liên quan đến khả năng nhận thức thế giới của con ng-ời, đó là ngày nay con ng-ời có nhận thức đ-ợc thế giới¹ không?

¹ Thế giới ở đây d-ợc hiểu là thế giới con ng-ời (TG).

Khi mà càng ngày càng đ-ợc tiếp xúc với nhiều tài nguyên thông tin hơn? Hay thế giới, trải qua vô số những cơn thăng trầm và biến chuyển vĩ đại, vẫn là chính nó, bí ẩn và huyền hoặc nh- trong mắt Berkeley và Kant hay rõ ràng, cụ thể nh- trong nhận thức của Marx?

Chủ nghĩa khủng bố - Khoảng đen mới trong bức tranh thế giới hiện đại

Một số ng-ời cho rằng, những biến động gần đây của thế giới báo hiệu một triển vọng không mấy xán lạn mà quên mất rằng biến động là một thuộc tính căn bản của thế giới, hay nói cách khác, thế giới luôn luôn và không ngừng biến động. Từ tr-ớc đến nay, do những hạn chế về trình độ khoa học công nghệ, con ng-ời không theo kịp với những biến động của thế giới. D-ờng nh-, sự phát triển của khoa học công nghệ, nhất là của ngành truyền thông, làm con ng-ời ngày càng hoang mang tr-ớc những biến động của thế giới trong khi sự xuất hiện của những biến cố ấy, xét về mặt hiện t-ợng thuần túy, không hẳn đã hoàn toàn mới. Các cuộc bầu cử vẫn đ-ợc tiến hành ở khắp mọi nơi với chiến thắng hay thất bại của những phe phái khác nhau. Các cuộc đảo chính hay thậm chí, các cuộc chiến tranh cũng vậy. Tr-ớc đây, với sự hạn chế về khoa học công nghệ, thông tin, thì những thay đổi nh- vậy cũng nh- ảnh h-ởng của chúng không đến với con ng-ời nhanh chóng nh- ngày nay.

Gần đây, bức tranh thế giới hiện đại có một điểm nhấn - đó là chủ nghĩa khủng bố - cuộc chiến tranh giữa bóng tối và ánh sáng, hay theo cách nói của một số ng-ời, đó là cuộc chiến của thế hệ thứ t- với “*một kẻ thù vô hình và hữu hình, chẳng ở đâu và ở khắp mọi nơi, không một trung tâm đầu não cụ thể và*

phi lãnh thổ hoá”. Các nhà nghiên cứu đã chỉ ra rằng hình thức sơ khai của chủ nghĩa khủng bố là những phong trào đấu tranh, sau đó thoái hoá trở thành những tổ chức khủng bố, hay tổ chức phản động có tính chất phi chính phủ, lúc mới ra đời, chúng cũng có mục tiêu chính trị, tôn chỉ và giá trị xã hội nhất định. Hội Tam Hoàng ra đời trong hoàn cảnh nhà Thanh lật đổ nhà Minh ở Trung Quốc hay các tổ chức mafia ra đời ở Italia đều có lịch sử t-ợng tự nh- vậy. Có thể nói, sự xuất hiện ngày càng nhiều các hoạt động khủng bố trong khoảng thời gian gần đây là một mặt của quá trình toàn cầu hoá nằm bên ngoài khả năng kiểm soát của các chính phủ, chống lại thế giới văn minh và thế giới hợp pháp.

Một số ng-ời đổ lỗi cho Tổng thống Hoa Kỳ - George Bush II - trong việc “*chọc giận*” các tổ chức khủng bố. Tuy nhiên, Bush không phải là một vị tổng thống tồi mặc dù trong vô số những việc ông ta đã làm, hẳn có những việc không đúng. Phản ứng và chính sách quyết liệt của Bush tr-ớc những hành động của các tổ chức khủng bố sẽ là một liều thuốc đặc trị nếu ông ta chiếu cố đến sự không kiên quyết của các nhà chính trị khác. Sẽ tốt hơn nhiều nếu Bush thành công trong việc hợp tác với các nhà chính trị trên toàn thế giới trong việc thiết kế và áp dụng những chính sách chống khủng bố táo bạo và quyết liệt. Nói đúng hơn, chủ nghĩa khủng bố mặc dù đã hình thành từ lâu, nh-ng có lẽ ch-a bao giờ lại xuất hiện một cách có tổ chức và chủ động nh- gần đây. Điều đó đã làm dấy lên trong vô số ng-ời những lo ngại về một cuộc chiến tranh mới, sau những cuộc chiến lịch sử của Thành Cát T- Hãn, Napoleon hay Fritz Erich von Manstein².

² T-ợng Đức Quốc xã trong thế chiến II.

Nh-ng liệu bức tranh thế giới có u ám đến nh- vậy, hay đó chính là hiệu ứng phụ của truyền thông?

Nguy cơ nhận thức bằng bóng - Mầm mống của một thuyết bất khả tri mới

Không thể phủ nhận sự khủng khiếp của những gì mà các tổ chức khủng bố đã gây ra ở Madrid hay Baghdad. Tuy nhiên, chúng tôi muốn tiếp cận vấn đề theo một cách khác, *liệu rằng chúng ta đã thành công trong việc xây dựng cho mình ph-ơng pháp luận nhận thức đúng đắn (tức ph-ơng pháp xử lý thông tin đúng đắn) hay chúng ta đang nhận thức thế giới qua hiệu ứng của truyền thông?*

Sự ra đời của ngành truyền thông là một trong những thành tựu vĩ đại của nhân loại. Truyền thông đ-a con ng-ời xích lại gần nhau hơn và giúp con ng-ời phân định thế giới một cách có ý thức thành những mảng màu khác nhau thông qua những thông tin cập nhật và rất có giá trị. Truyền thông cũng giúp cho con ng-ời tự làm mới nhận thức của mình và nếu thiếu vắng nó, chúng ta sẽ tự giam hãm mình trong những ốc đảo về nhận thức. Tóm lại, truyền thông đóng một vai trò thiết yếu trong việc xây dựng và xúc tiến nhận thức của con ng-ời về thế giới.

Với khả năng to lớn của truyền thông, một số ng-ời đã lạc quan cho rằng thuyết bất khả tri đã chẳng còn lý do gì để tồn tại, quên mất rằng truyền thông là một công cụ cực kỳ sắc bén cho việc nhận thức thế giới và do đó, nó cũng có những “*tác dụng phụ*” nhất định. Tuy nhiên, một số ng-ời bàng quan hoặc kém tỉnh táo đã không nhận ra điều này. Thậm

chí, thay vì sử dụng l-ợng thông tin, kiến thức mà truyền thông cung cấp nh- những nguyên liệu để nhận thức, một số ng-ời còn hoàn toàn phụ thuộc vào sự phản ánh chủ quan của nó. Hãy lấy chủ nghĩa khủng bố làm ví dụ. Mặc dù truyền thông đã cố gắng truyền tải những thông tin chân thực và khách quan nh-ng nó vẫn tạo ra những ảo giác về sự nức nở của con ng-ời lớn hơn cả những thất thiệt mà họ phải gánh chịu. Sức mạnh của truyền thông là ở tính lan toả tức thì của nó; kết quả là, những ảo giác khủng khiếp cũng lan đi nhanh chóng không kém. Sự cộng h-ởng ảo giác, đến l-ợt mình, tạo ra một nhận thức cực kỳ hoảng loạn và đen tối về thế giới trên phạm vi rộng lớn.

Hãy t-ởng t-ợng một thế giới không có sự lớn mạnh của ngành truyền thông. Rõ ràng, những sự kiện t-ởng nh- rất đỗi lớn lao ấy sẽ

‘ Truyền thông đ-a con ng-ời xích lại gần nhau hơn, đồng thời cũng gây những tác động phụ’

chìm trong lãng quên một cách nhanh chóng và con ng-ời cũng sẽ không cảm thấy lo sợ tr-ớc nó. Tuy nhiên, giới truyền thông rất biết cách khai thác những biến động của thế giới. Điều này cũng chính là mục đích

của truyền thông - làm nên cái mà chúng ta th-ờng gọi là Quyền lực của truyền thông. Đến l-ợt mình, *nó sẽ tạo ra một nguy cơ mới - nguy cơ nhận thức thế giới bằng bóng, tức nhận thức thế giới qua thông tin và hình ảnh.* Nếu chúng ta tiếp tục khai thác thông tin theo cách này thì truyền thông sẽ không làm con ng-ời mạnh hơn, toàn diện hơn về nhận thức, mà còn tạo ra sự đứt gãy và nhiễu loạn về nhận thức thế giới.

Có thể nói rằng, tại những nơi mà ngành công nghiệp truyền thông đặt chân tới, thế giới đ-ợc nhận thức hoàn toàn khác với những miền mà nó bỏ sót. Ở nơi này ng-ời ta lo sợ chủ nghĩa khủng bố trong khi ở nơi khác - những miền đất thiếu thông tin về thế giới - con ng-ời vẫn nhận thức thế giới một cách hoan hỉ và đơn giản. Phải chăng khi những bài ca về nỗi đau th-ơng đ-ợc cất lên trong những nhà hát lớn sẽ có sức lan toả và lay động gấp hàng nghìn lần khi nó đ-ợc hát ở những nơi khác. Phải chăng, hiệu ứng phụ của truyền thông đang làm con ng-ời mơ hồ và nhiễu loạn trong việc nhận thức thế giới? Và phải chăng, với việc nhận thức thế giới bằng bóng, truyền thông đang cùng với con ng-ời xây dựng một thuyết bất khả tri mới?

Thế giới thực sự nh- thế nào?

Chúng tôi cho rằng, một phần nào đó của thế giới, hay thậm chí cả thế giới, d-ới hiệu ứng phụ của truyền thông, đang bị mô tả và c-ờng điệu tới mức làm méo mó cấu trúc đời sống tâm lý của con ng-ời. Thực ra, thế giới, về bản chất đang bị chèn ép và chèn ép lẫn nhau chứ không đ-ợc lãnh đạo. Giai đoạn thế giới đ-ợc lãnh đạo một cách có tổ chức nhất là giai đoạn Chiến tranh lạnh. Thế giới, về cơ bản, là đơn cực - và ngày nay cần đ-ợc hiểu là đơn cực động chứ không phải là đơn cực tĩnh nh- tr-ớc. Do vậy, trong thời đại bùng nổ truyền thông thật khó để hình dung hay trả lời câu hỏi thế giới mà chúng ta nhận thức đ-ợc là cái gì, là kết quả của nhận thức của con ng-ời, kết quả của truyền thông, kết quả của tiếng vọng hay tiếng ồn. Chúng ta nghĩ rằng sẽ h-ớng cộng đồng trong một nhận thức thống nhất để giải thích thế giới, nh-ng thực ra, thế giới đ-ợc giải thích hoàn toàn không nhất quán. Do đó, vấn đề cần nhận thức đúng về thế giới trong thời đại thông tin hiện

nay. Chừng nào không trả lời đ-ợc câu hỏi ấy, chúng ta sẽ tiếp tục sống và nhận thức bằng bóng, tức bằng những gì mà giới truyền thông truyền tải tới con ng-ời thông qua các ph-ơng tiện hiện đại của nó.

Sức mạnh của truyền thông khiến con ng-ời t-ởng mình chứng minh đ-ợc sự sai lầm của thuyết bất khả tri nh-ng d-ờng nh- nó đang làm điều ng-ợc lại. Có vẻ nh- con ng-ời đang bị khủng hoảng thông tin và càng ở những vùng lạc hậu về nhận thức, sự khủng hoảng thông tin ấy càng rõ rệt. Có lẽ đây sẽ là một cuộc khủng hoảng mới của nhân loại. Khủng hoảng thông tin hay nói đúng hơn là khủng hoảng nhận thức chỉ có thể xảy ra ở những vùng đất lạc hậu về nhận thức dẫn đến t- duy đơn giản, phiến diện và thụ động. Trong khi đó, khối l-ợng thông tin đồ sộ hàng ngày đ-ợc phản ánh vào trong tiềm thức con ng-ời một cách hết sức phức tạp, khiến cho một số học giả phải đánh động nhân loại về nền kinh tế Internet, hay nền kinh tế thông tin, cho rằng nếu biến thông tin trở thành nền kinh tế, chúng ta sẽ tự mình tạo ra sự sụp đổ. Vấn đề không dừng lại ở đó, mà quan trọng hơn, chúng ta cần phải cảnh báo nhân loại về nguy cơ thông tin, hay nói cách khác là nguy cơ về nhận thức bóng qua các hình ảnh truyền thông.

Để trả lời câu hỏi con ng-ời có thể nhận thức thế giới hay không, chúng tôi cho rằng, con ng-ời không chỉ có thể mà buộc phải nhận thức đ-ợc thế giới và chỉ khi nào nhận thức đ-ợc thế giới, chúng ta mới có thể tồn tại và phát triển. Nói nh- vậy không có nghĩa là con ng-ời có thể nhận thức đ-ợc thế giới một cách trọn vẹn và chính xác. Với sự chênh lệch về trình độ nhận thức, thế giới đ-ợc phản ánh và mang màu sắc rất khác nhau trong nhận thức của những ng-ời khác

‘**Để nhận thức đúng, cần có bản lĩnh phân tích xử lý thông tin độc lập về những sự kiện bản chất**’

nhau. Trình độ và bản lĩnh nhận thức của con người sẽ quyết định việc con người sẽ đi tới đâu trong chặng đường nhận thức thế giới.

Về mặt lý thuyết, để có thể nhận thức thế giới sát với bản chất của nó, chúng ta cần phải tạo cho mình bản lĩnh thoát khỏi vùng ảnh hưởng của thông tin, nghĩa là phải có sự quan sát và phân tích độc lập. Hãy coi thông tin như những nguyên liệu thô và hãy lọc ra trong đó những sự kiện bản chất trước khi chúng bị phóng đại. Do đó, hãy hình dung và nhận thức thế giới như chính nó chứ không phải thông qua những tiếng vọng của truyền thông. Đừng để truyền thông can thiệp sâu vào tư duy và nhận thức của chúng ta về thế giới và tạo ra những sự đứt gãy đột ngột. Đó cũng chính là nhiệm vụ của khoa học và quả thực là một nhiệm vụ khó khăn bởi trên mạng hàng ngày có hàng trăm, hàng nghìn bài viết về các sự kiện của thế giới. Nhiệm vụ của khoa học là chia thế giới thành đúng những mảng màu và những dữ liệu có màu sắc khác nhau.

Quay trở lại với thực tiễn Việt Nam, chúng tôi cho rằng sự khủng hoảng thừa thông tin khiến chúng ta đứng tưng tưng ra một thế giới phức tạp với vô số hiểm họa và chính nỗi lo sợ ấy khiến chúng ta hoặc bàng quan hoặc không dám thực hiện những cuộc cải cách triệt để. Trong khi đó, Trung Quốc đã tiến

hành rất nhiều chương trình cải cách lớn và khuấy động cả thế giới bằng sự thành công của những cuộc cải cách đó. So với Việt Nam, Trung Quốc là một đất nước rộng lớn và phức tạp hơn nhiều. Do đó, số lượng rủi ro và các vấn đề mà Việt Nam phải đối mặt khi tiến hành cải cách chắc chắn ít hơn Trung Quốc cả về số lượng và nhỏ hơn về quy mô. Bên cạnh đó còn có một yếu tố thuận lợi khác nữa là con người Việt Nam tiềm ẩn đầy đủ phẩm chất để thực hiện những cuộc cải cách bậc ngoặt. Vậy, tại sao các cuộc cải cách vẫn chưa được tiến hành xuôn sẻ? Phải chăng, chúng ta đang nhận thức thế giới nói chung và về sự thay đổi của Trung Quốc một cách bàng quan, quên mất rằng những sự thay đổi ấy có tác động trực tiếp tới tương lai của Việt Nam? Thiết nghĩ đó là một câu hỏi lớn.

Kết luận

Đã đến lúc phải đi tìm chân lý một cách tương đối trong một sự chuyển động tương đối, nghĩa là phải nhận thức thế giới nói chung và sự vật, hiện tượng trong sự xê dịch tương đối của đời sống và xê dịch tương đối của ý nghĩ. Nói cách khác, không được xem sự vật là những vật thể để bám vào nó mà phân tích, cần phải xem các sự kiện chỉ là ảnh của một trạng thái của các loại hình phổ biến của nhân loại, và vì vậy, chúng ta phải tư duy trong thể động và tính động tương đối. Hoặc làm như thế, hoặc chúng ta đang tự mình xây dựng một thuyết “bất khả tri” mới cho những vấn đề có thể nhận thức được!./.

* Chủ tịch Investconsult Group, Chủ tịch Viện Nghiên cứu phát triển InvestConsult

CẦN NUÔI D-ỔNG NGUỒN THU VÀ QUẢN LÝ CHI TỐT

TRẦN ĐÌNH BÚT*

Tại kỳ họp thứ năm của Quốc hội, còn có đại biểu băn khoăn khi bấm nút thông qua các nghị quyết về ngân sách. Theo đà hiện nay thì ngân sách quốc gia sẽ nhanh chóng đạt 25% GDP ngay trong năm 2004¹. Phải chăng hiện nay trong quản lý thu chi ngân sách đang có xu hướng tận thu? Tác động của xu hướng này tới nền kinh tế ra sao? D-Ổng thu vừa thúc đẩy phát triển vừa đ-ọc cái quý nhất là lòng dân. Quản lý chi trong hạn mức thu cho phép là hướng về chi tiêu hiệu quả

Mức động viên cao: Theo dõi chuỗi số liệu về mức thu ngân sách và phân tích con số cụ thể các năm thì thấy một xu hướng tăng rất nhanh của nguồn thu ngân sách nhà nước qua tỷ lệ thu ngân sách trong GDP (xem biểu d-ới đây).

Qua biểu trên, có thể thấy:

- Mức động viên đóng góp của nhân dân vào ngân sách quốc gia ở Việt Nam có xu thế tăng từ sáu năm qua, bắt đầu từ năm 1998, và tăng đột biến trong hai năm 2003 và 2004, từ khoảng 19-20% GDP vọt lên 23,4%

Mức động viên qua tỷ trọng thu ngân sách trong GDP Việt Nam và một số nước

Năm	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Việt Nam	14,7(%)	23,3(%)	19,4(%)	20,4(%)	20,1(%)	20,97(%)	23,4(%)	25(%) ¹
Thái Lan	18,5(%)	18,6(%)	16,3(%)	15,2(%)	17,5(%)	16,1(%)		
Trung Quốc	17,9(%)	10,3(%)		15,3(%)		18,7(%)		
Mỹ	18,9(%)		20,6(%)	21,5(%)	20,8(%)			21,4(%) ²
Singapo	26,9(%)		25,1(%)	26,1(%)	24,9(%)			
Hà Lan	20,8(%)		24,8(%)	25,4(%)				

Nguồn. www.worldbank.data *1 UBKT&NS Quốc Hội qua TBKTSG số 16-2004.tr.17. *2. Tính theo Census.Gov.org: (ngân sách 2004: 2.360 tỷ USD/ 11.000 tỷ GDP)

¹Xem bài “Nóng bỏng thu chi ngân sách”, Thời báo kinh tế Sài Gòn, số 16 (ngày 15-4-2004), tr.17.

năm 2003 và dự kiến năm nay (2004) sẽ lên đến 25%.

- So với các n-ớc quanh ta nh-Trung Quốc, Thái Lan, tỷ lệ huy động qua ngân sách của họ thấp hơn, mức huy động nhẹ hơn, ổn định hơn, từ đó nuôi d-ỡng nguồn thu, tạo động lực kích thích sản xuất và kinh doanh.

- So với Mỹ, một n-ớc có mức GDP gấp 275 lần n-ớc ta (11.000 tỷ USD/40 tỷ USD), GDP bình quân đầu ng-ời gấp 72 lần (36.000 USD/500 USD), và ngay trong điều kiện phải ứng phó với chiến tranh ở Afganistan và Irac, tỷ lệ động viên đóng góp của nhân dân vào ngân sách (2.360 tỷ USD) so với GDP năm 2004 (khoảng 11.000 tỷ USD) cũng chỉ 21,4%, nhẹ hơn mức đóng góp của công dân Việt Nam.

- Còn ở Singapo, Hà Lan, là những n-ớc có tỷ lệ động viên cao hơn ta chút ít (xoay quanh 25-26%,) nh-ng Nhà n-ớc chi trả nhiều phúc lợi xã hội nh- học hành, chữa bệnh miễn phí rộng rãi, bảo hiểm trợ cấp thất nghiệp, trợ cấp tuổi già v.v... nên ng-ời dân thấy rõ lợi ích của sự đóng góp và sẵn sàng, vui vẻ đóng thuế. Còn ở n-ớc ta, chi phí học hành, chữa bệnh đang là gánh nặng trong ngân sách gia đình, nhất là tầng lớp d-ới, thu nhập thấp.

Trong một hội thảo do Học viện Tài chính tổ chức ngày 18/03/2004 vừa qua tại TP. Hồ Chí Minh, một chuyên gia t- vấn

của Văn phòng Phủ Thủ t-ớng cho biết trong m-ời năm qua, trong khi GDP tăng 2 lần thì nguồn thu ngân sách đã tăng 10 lần, và đặt vấn đề cần xem xét lại chính sách động viên qua ngân sách.

Cũng qua bài báo “*Nóng bỏng chi tiêu ngân sách*”² đ-ợc biết: “*Bộ tr-ởng Bộ Tài chính Nguyễn Sinh Hùng thừa nhận muốn tăng thu tr-ớc hết phải nuôi d-ỡng nguồn thu và làm sao tăng GDP để thu ngân sách chỉ xấp xỉ bằng 20% GDP*”. Đó là quan điểm rất đúng đắn.

Vậy thì nguyên nhân gì đã đẩy tỷ lệ động viên qua ngân sách n-ớc ta theo xu h-ớng lên cao dần sáu năm qua, đến mức 25% GDP nh- trên? Phải chăng lãnh đạo Bộ Tài chính đã không thể c-ờng lại áp lực đòi tăng chi từ các ngành và các địa ph-ơng, nên khi dự toán và điều hành ngân sách đã xuất phát từ nhu cầu chi để bố trí cân đối với nguồn thu, từ đó buộc phải tăng thu đến mức “*tận thu*”?

Kinh nghiệm lịch sử đã cho biết bất cứ triều đại nào áp đặt mức đóng góp làm kiệt sức dân cũng không thể làm phần vinh đất n-ớc đ-ợc, và cũng không thể tồn tại lâu dài đ-ợc. Nên khi hình thành chiến l-ợc tài chính n-ớc ta thời kỳ 2000-2010, Nhà n-ớc ta đã khẳng định ph-ơng châm chỉ đạo “*Khoan sức dân, nuôi d-ỡng nguồn thu*”. Ph-ơng châm này đòi hỏi lật lại một cách căn bản ph-ơng pháp quản lý và

² Xem chú thích 1.

điều hành ngân sách, cụ thể là:

1. Xuất phát từ khả năng đóng góp của nhân dân mà bố trí chi tiêu ngân sách: Khả năng đóng góp là khả năng mà nhân dân có thể chịu đựng đ-ợc. Tỷ lệ đóng viên vào ngân sách xấp xỉ 20% GDP, theo kinh nghiệm của n-ớc ta và kinh nghiệm thế giới là hợp lý; và nếu có thể thấp hơn đôi chút vào khoảng từ 18%-19% thì càng hay, vì mức thu nhập bình quân/ng-ời của ta vẫn thuộc loại những n-ớc nghèo nhất thế giới.

2. Với nguồn thu có giới hạn đó, ngành tài chính có trách nhiệm chủ chốt trong dự thảo dự toán thu chi ngân sách, bảo đảm cân đối thu chi ngân sách trình các cơ quan có trách nhiệm quyết định.

3. Bộ Tài chính là cơ quan chịu trách nhiệm chủ chốt giám sát chặt chẽ kỷ luật thực hiện ngân sách theo tinh thần tiết kiệm nhất, ngăn chặn kịp thời mọi sự tùy tiện chi tiêu sai định mức, chế độ.

4. Khi xuất hiện “*v-ợt chi*” cũng nh- “*v-ợt thu*”, ở một mức nhất định, cấp có thẩm quyền phê duyệt ngân sách cần đòi hỏi Bộ Tài chính thuyết minh, điều trần minh bạch và quy trách nhiệm để xử lý nếu xét cần thiết. Công dân có nghĩa vụ đóng thuế, thì có quyền đòi cơ quan nhà n-ớc có thẩm quyền áp dụng kỷ luật chặt chẽ với những ai tùy tiện áp đặt mức thu và tùy tiện phung phí nguồn thu.

Lập luận phản bác: Trong việc lập lại

trật tự kỷ c-ơng quản lý ngân sách nh- vừa nói trên, cần đề phòng một số lập luận nguy hiểm sau đây, tưởng nh- đã khoan sức dân đủ lắm rồi:

- Nhà n-ớc đã rất quan tâm giảm nhẹ mức thu cho ng-ời có thu nhập cao, nâng mức khởi điểm nộp thuế từ 3 triệu đồng lên 5 triệu đồng. Nh-ng trên thực tế, tổng số thu từ thuế thu nhập cao cá nhân chỉ chiếm một con số quá nhỏ 2,09% trong tổng thu ngân sách năm 2001 và bằng 0,5% GDP. Việc điều chỉnh vừa qua không ảnh hưởng gì lớn đến tỷ trọng ngân sách trong GDP. Số đối t-ợng nộp thuế cũng rất ít, chỉ có 400.000 ng-ời, chiếm 0,5% tổng dân số, và khoảng 1% lực l-ợng lao động mà thôi.

- Nhà n-ớc đã giảm thuế nông nghiệp cho nông dân. Đây là việc có ảnh hưởng chính trị rất lớn. Nh-ng thực tế, với tổng số thu từ thuế nông nghiệp khoảng 2.000 tỷ đồng, trong tổng số 120.000 tỷ đồng tổng thu ngân sách, thì quả không đáng nói ($2000/120.000 = 1,6\%$ nguồn thu ngân sách).

- Lập luận của Bộ Tài chính mỗi lần điều chỉnh thuế đều ít h-ớng tới giảm nhẹ mức đóng góp, mà th-ờng là tạo nguồn thu nhiều hơn, ví dụ thuế VAT, ít tác dụng khuyến khích sản xuất, khoan sức dân.

- Bộ Tài chính th-ờng viện lẽ thuế suất kinh doanh của Việt Nam thấp hơn các n-ớc khác. Nh-ng doanh nghiệp n-ớc

ngoài lại chứng minh trên thực tế là cao hơn, vì có nhiều khoản chi cần thiết và hợp lý cho kinh doanh, nh-ng không hợp lệ theo quy định của Bộ Tài chính Việt Nam, vì vậy bị tách ra, không đ-ợc tính vào chi phí để miễn thuế. Do đó, mức thuế tối đa không phải 25% hay 28% (bắt đầu từ 1/1/2004) mà trên thực tế có thể lên đến 40%-43%³. Nhiều doanh nghiệp n-ớc ngoài đã bỏ ra đi, qua Trung Quốc, Campuchia hoặc Thái Lan.

Phải biết sử dụng các công cụ tài chính khác: Để tạo nguồn vốn tích lũy cho xây dựng đất n-ớc, không chỉ có công cụ duy nhất là ngân sách, mà còn cần sử dụng đồng bộ một hệ thống công cụ khác nữa, nh- hệ thống tín dụng, ngân hàng, các quỹ phát triển, quỹ bảo hiểm, thị tr-ờng chứng khoán, công trái v.v... Nghệ thuật quản lý vĩ mô phải thể hiện ở chỗ sử dụng hài hoà các công cụ đó, để ng-ời dân tự nguyện và tích cực tham gia, không cảm thấy gánh nặng thuế má đè lên ng-ời họ, nếu chỉ nặng về sử dụng công cụ thuế.

Kết luận: Nếu không đổi mới t- duy tài chính, chỉ nặng về “*tận thu*”, là trái với tinh thần “*khoan sức dân, nuôi d-ỡng nguồn thu*”. Tận thu sẽ vừa mất nguồn thu, vừa mất lòng dân. Ng-ợc lại, nếu biết khoan sức dân, nuôi d-ỡng nguồn thu, bằng những thuế suất vừa sức chịu đựng của nền kinh tế, sẽ có tác dụng mạnh mẽ sau đây:

- Giảm chi phí sản xuất từ khâu nguyên liệu đầu vào, tác động cộng h-ởng qua các khâu chế biến trung gian, cuối cùng giảm chi phí sản xuất sản phẩm, nâng cao mạnh sức cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam.

- Nhân dân thấy mức thuế chấp nhận đ-ợc, sẽ tích cực bỏ vốn kinh doanh, huy động đ-ợc nguồn vốn nội lực lâu bền.

- Hấp dẫn nguồn vốn đầu t- n-ớc ngoài.

- Nhiều lao động đ-ợc sử dụng hơn, có thu nhập nhiều hơn, sức mua tăng lên, nguồn thuế VAT tăng lên, thu ngân sách chắc chắn nhiều hơn.

- Tác dụng tổng hợp của t- duy “*khoan sức dân, nuôi d-ỡng nguồn thu*” dẫn đến nền kinh tế có nguồn vốn đầu t- hùnh hậu, bền vững, chất l-ợng và nhịp độ tăng tr-ởng tốt hơn; vừa tăng hiệu quả quản lý kinh tế, vừa đ-ợc cái quý nhất là lòng dân./.

* GS, Ban nghiên cứu của Thủ t-ớng

³ Báo cáo của Công ty TNHH Ernst & Young Việt Nam, tr.17. Tài liệu Hội thảo do Học viện Tài chính tổ chức tại TP. Hồ Chí Minh ngày 18/3/2004.

BẢO HIỂM Y TẾ:

thực tại và h-ớng cải tiến

TRẦN KHÁC LỘNG*

Những kết quả to lớn mà bảo hiểm y tế (BHYT) đạt đ-ợc trong m-ời năm qua đã khẳng định tính đúng đắn của một chính sách an sinh xã hội. Với hơn chục triệu ng-ời tham gia BHYT và nguồn thu hàng ngàn tỷ đồng hàng năm, BHYT đã thực sự là một nhu cầu của cuộc sống và là một nguồn thu đáng kể của các cơ sở khám chữa bệnh. Bài viết trao đổi những vấn đề cần đ-ợc cải tiến để BHYT ngày càng phát triển tiến tới BHYT toàn dân

Ngày 24/1/2002, Thủ t-ớng Chính phủ đã quyết định chuyển bảo hiểm y tế Việt Nam sang bảo hiểm xã hội Việt Nam nhằm thực hiện mục đích cải cách hành chính nhà n-ớc, phục vụ và đáp ứng nhu cầu tốt hơn cho ng-ời tham gia bảo hiểm xã hội (BHXH) và BHYT, tạo điều kiện thuận lợi cho ng-ời sử dụng lao động đóng bảo hiểm theo quy định của pháp luật, phát triển và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực của hệ thống BHXH và BHYT.

Để thực hiện đ-ợc các mục đích trên, tr-ớc hết cần nhìn nhận lại về thực trạng của hoạt động BHYT hiện nay để tiến tới cải cách cơ bản, thống nhất cơ chế và ph-ơng thức tổ chức hoạt động của BHYT bắt buộc và tự nguyện, đây là vấn đề đang bức xúc trong hoạt động BHYT và là một trong những

nguyên nhân quan trọng hàng đầu của sự hoạt động có hiệu quả hay không của BHYT ở Việt Nam.

Những bất cập

Ph-ơng thức và cơ chế chi trả thiếu công khai, không rõ ràng và ch-a hợp lý

- Sự thiếu công khai và không rõ ràng số tiền đã đóng và chi BHYT của những ng-ời tham gia BHYT đã sử dụng dịch vụ y tế dẫn đến thắc mắc và nghi hoặc. Bình quân một năm, một ng-ời đóng khoảng trên d-ới 100 ngàn đồng BHYT bắt buộc. Nh- vậy, có đóng cả chục năm cũng ch-a đủ chi cho một lần chữa bệnh. Có ng-ời đ-ợc BHYT chi trả viện phí cả trăm triệu đồng, đó là số tiền họ có đóng BHYT suốt đời cũng không đủ.

- Ph-ơng thức và quyết toán chi trả BHYT hiện nay chỉ có cơ

quan BHYT và các cơ sở khám chữa bệnh (KCB) biết với nhau. Hàng năm BHYT đã chi trả cho các dịch vụ kỹ thuật mới, thuốc mới đắt tiền cho các cơ sở KCB, nh-ng các cơ sở KCB cũng vẫn không cung ứng đủ thuốc và thiết bị vật t- tiêu hao để phục vụ bệnh nhân BHYT, bệnh nhân BHYT vẫn phải mua thuốc và vật t- tiêu hao ở các cửa hàng thuốc t- nhân, nhất là những thuốc đắt tiền, dù những thuốc và vật t- tiêu hao đó đều có trong danh mục đã tính vào giá viện phí .

- Quy định “trần” tạm ứng chi trả BHYT để chi cho điều trị ngoại trú đ-ợc tính ứng tr-ớc 45% trên tổng số thu của ng-ời tham gia BHYT có đăng ký khám chữa bệnh ban đầu tại một cơ sở khám chữa bệnh trong một thời hạn nhất định. Về chi trả cho KCB nội trú cũng đ-ợc tạm chi cho một quý hoặc sáu tháng, sau đó hai bên sẽ quyết toán, nếu thiếu thì BHYT sẽ điều chỉnh chung toàn quỹ sau khi quyết toán cả năm theo nguyên tắc lấy nơi chi ch-a hết bù cho nơi phải chi nhiều nếu thấy các chi phí đó là hợp lý. Quy định nh- trên nhằm giúp các cơ sở KCB tự điều chỉnh việc điều trị ngoại trú, có nghĩa là có ng-ời bệnh chi ít, có ng-ời bệnh phải chi nhiều và rất nhiều ng-ời ch-a sử dụng đến dịch vụ y tế. Nh-ng vô tình hay ch-a hiểu đúng, không ít các cơ sở KCB đã lấy tổng số tiền tạm chi tr-ớc trong năm của cơ quan BHYT đem chia cho tổng số ng-ời BHYT có đăng ký khám chữa bệnh tại cơ sở của mình rồi lấy số chia bình quân đó quy định “trần” chi cho mỗi bệnh nhân; nếu chi quá, bệnh nhân phải tự chi trả hoặc không cho bệnh nhân thuốc tốt hoặc không đ-ợc sử dụng các kỹ thuật cao hoặc không muốn chuyển bệnh nhân đi điều trị ở nơi khác. Từ cách quy định

này, các cơ sở khám chữa bệnh đã giải thích cho bệnh nhân rằng, BHYT quy định “trần” thấp nên bệnh nhân BHYT không có thuốc tốt hoặc cơ sở KCB không đủ thuốc cấp cho bệnh nhân, cũng ***từ đó có sự đối xử phân biệt giữa bệnh nhân có BHYT và các bệnh nhân chi trả viện phí trực tiếp***, nên không ít ng-ời có BHYT nh-ng không sử dụng. Mọi vấn đề mà bệnh nhân BHYT thắc mắc đều đ-ợc các cơ sở KCB cho là lỗi của BHYT, còn BHYT - ng-ời có trách nhiệm trực tiếp với ng-ời tham gia BHYT lại không trực tiếp tiếp xúc và giải thích cho bệnh nhân.

Cơ chế hợp đồng ba bên và ph-ơng thức chi trả nh- hiện nay, cơ quan BHYT chịu sức ép từ nhiều phía, từ ng-ời tham gia BHYT, từ các cơ sở KCB và từ sức ép của việc cân đối quỹ. Quyền quản lý thu chi quỹ thuộc cơ quan quản lý cấp trên chứ cơ quan BHYT không đ-ợc chủ động điều tiết chi trả, mặc dù quỹ luôn d- thừa nhiều tỷ đồng v.v...

Ph-ơng thức và cơ chế chi trả trên đây không hấp dẫn để thực hiện việc mở rộng BHYT tự nguyện. Đây là nguyên nhân chính đã và đang ảnh h-ởng không ít đến hiệu quả của hoạt động BHYT, làm nhiều ng-ời thiếu tin t-ởng và vô hình trung đã phủ nhận một chính sách hết sức nhân bản và ích n-ớc lợi nhà này.

Lạm dụng quỹ BHYT

Những bất cập trên còn tạo điều kiện cho các bên tham gia lạm dụng quỹ BHYT. Có đơn vị tham gia BHYT đã khai bớt số ng-ời lao động, kê khai không đúng mức thu nhập của ng-ời lao động để đóng BHYT ít; khai cả ng-ời không đúng đối t-ợng tham gia BHYT... Có nhân viên BHYT ở các cơ sở

KCB đã vùi tiền của người bệnh để chuyển viện, nhập viện, tạo điều kiện mượn thẻ BHYT để điều trị, tự giám định cho người nhà hoặc người thân quen được thanh toán các thuốc đắt tiền v.v... Người mua BHYT thì cho người khác mượn thẻ để đi KCB... Còn cơ sở KCB đã cùng với các đơn vị kinh doanh, sản xuất thuốc cung cấp những loại thuốc quá hạn sử dụng, phẩm chất xấu không tiêu thụ được ở ngoài thị trường, giá cả có khi còn cao hơn ở ngoài để cung cấp cho bệnh nhân BHYT sử dụng; thuốc viện trợ lẽ ra không được thu tiền nh-ng vẫn thanh toán với BHYT. Có cơ sở KCB đã để thầy thuốc và nhân viên y tế không đau ốm cũng lấy thuốc, không nằm viện cũng làm hồ sơ nằm viện để thanh toán với BHYT; có nơi một giường bệnh cùng lúc có tới 4,5... hồ sơ bệnh nhân nằm điều trị nội trú để thanh toán với BHYT. Có nơi ghi thuốc điều trị cho bệnh nhân vào bệnh án nh-ng lại yêu cầu bệnh nhân tự mua thuốc nh-ng lại lập bản thanh toán với BHYT để lấy tiền... Thậm chí một vài bệnh viện và BHYT đã thông đồng với nhau làm các hồ sơ khống để rút tiền của BHYT.

Nghịch lý trong chính sách thực hiện

- BHYT học sinh thực hiện mục tiêu “*Vi sức khoẻ học sinh*”, với mục đích là củng cố và phát triển y tế học đường không vì lợi nhuận. BHYT học sinh là tự nguyện nh-ng vì sự cạnh tranh giữa nhiều tổ chức bảo hiểm nên có cơ quan lại chỉ đạo thực hiện bằng văn bản hành chính quy định sự tham gia này nh- BHYT bắt buộc. Thậm chí không ít

tr-ờng cũng chạy theo lợi ích riêng đã bắt học sinh phải mua cả hai loại BHYT.

6 **Người tham gia BHYT khi đau ốm phải đi khám và điều trị theo tuyến do y tế quy định. Điều này không phù hợp với cơ chế thị trường** 9

- *Chế độ bảo I-u:* BHYT học sinh cũng nh- BHYT bắt buộc đối với người lao động vừa có về nh- bảo hiểm thương mại, lại vừa nh- bảo hiểm theo chính sách an sinh xã hội. Sự không rõ ràng này đặc biệt lộ rõ khi vì một lý do nào đó người chủ sử dụng lao động hoặc nhà trường không đóng BHYT nữa, làm cho người tham gia bảo

hiểm tự nhiên mất không cả quá trình đã tham gia BHYT, thí dụ: học sinh đang học ở trường có tham gia BHYT chuyển sang trường không tham gia BHYT, hoặc người lao động tạm ngừng lao động hoặc chuyển sang nơi ch-a đủ điều kiện đóng BHYT. Nghịch lý này chỉ có lợi cho cơ quan BHYT, còn người tham gia BHYT lại không có chế độ bảo I-u, đây là một thiệt thòi lớn cho họ và không tạo ra sự hấp dẫn đối với chính sách BHYT.

Những quy định hiện hành cũng đang gây phiền hà, phức tạp cho các bên tham gia BHYT. Người tham gia BHYT khi đau ốm phải đi khám và điều trị theo tuyến do y tế quy định. Điều này không phù hợp với cơ chế thị trường dẫn đến bị phân biệt đối xử giữa KCB theo chế độ BHYT và theo cơ chế thương mại.

Cơ quan BHYT lẽ ra trực tiếp giải quyết mọi yêu cầu, thắc mắc của người tham gia BHYT thì việc đó lại do các cơ sở KCB giải

quyết. Việc quy định BHYT phải chi trả vật tư tiêu hao cho các cơ sở KCB không có tiêu chí rõ ràng, ví dụ: một bệnh nhân sử dụng mất bao nhiêu bông, băng, cồn, gạc v.v... Tóm lại, việc tổ chức cung cấp dịch vụ y tế cho người tham gia BHYT không thuận lợi, nhiều phiền hà nên không ít người có tham gia BHYT nh-ng khi có bệnh đã tự mua thuốc chữa tại nhà, không đến với các cơ sở KCB đã quy định, nhất là những người có BHYT đang sống ở vùng xa khó tiếp cận với cơ sở KCB. Đây là một trong những nguyên nhân quỹ BHYT d- thừa nhiều tỷ đồng.

Những hiện tượng tiêu cực và bất cập trên đã xâm hại đến quyền lợi của người tham gia BHYT, làm giảm sút lòng tin của xã hội đối với một chính sách nhân đạo và tốt đẹp của Đảng và Nhà nước.

Nay BHYT đã chuyển sang BHXH để đạt được mục đích ổn định và phát triển cả BHYT bắt buộc và BHYT tự nguyện. Trong BHXH cần thiết phải có cơ chế chính sách phù hợp với yêu cầu mới để khắc phục được những bất cập nêu trên. BHXH là cơ quan có trách nhiệm quản lý và cân đối quỹ BHYT, nên phải căn cứ vào các quy định về giá các dịch vụ y tế và thuốc men của Nhà nước để định ra các danh mục dịch vụ y tế và thuốc men mà quỹ BHYT có khả năng chi để bảo đảm lợi ích cho người tham gia BHYT ngày càng thuận tiện và hấp dẫn hơn. Không nên cho phép sự can thiệp của cơ quan khác áp đặt cho

BHYT phải chi cái này hoặc cái khác. Có như thế mới phù hợp với các loại hình BHYT nhất là BHYT tự nguyện.

H-ớng cải tiến

Công khai chế độ thu, chi

- Công khai số tiền đã đóng BHYT và số tiền mà người tham gia BHYT đã được chi cho các dịch vụ y tế...

- Công khai các lợi ích dịch vụ KCB và cung ứng thuốc men v.v... cụ thể theo từng thời gian tham gia BHYT, đồng thời có chế độ bảo l-u cho những người đã tham gia BHYT khi mất việc, không được chủ sử dụng lao động đóng BHYT hoặc khi di chuyển đến cơ sở không có BHYT. Đây là việc hoàn toàn có thể làm được với sự hỗ trợ của công nghệ tin học.

Làm rõ mối quan hệ pháp lý giữa các bên tham gia BHYT

Ít nhất phải làm rõ hai mối quan hệ sau đây:

- Mối quan hệ giữa người tham gia BHYT và cơ quan BHYT là mối quan hệ trực tiếp liên quan tới thực hiện chính sách đóng BHYT và chi trả BHYT, đây là quan hệ pháp lý để khi xử lý tranh chấp về chế độ và quyền lợi cũng như nghĩa vụ giữa người tham gia BHYT và cơ quan BHYT.

- Mối quan hệ giữa bệnh nhân có BHYT và các cơ sở KCB là mối quan hệ pháp lý để giải quyết các tranh chấp giữa bệnh nhân và cơ sở KCB chứ không phải với BHYT.

‘ **Người ít tiền, người đóng BHYT phải điều trị theo tuyến, trong khi đó người có thu nhập cao lại được chọn nơi điều trị**’

Tách bạch được các mối quan hệ nh- vậy có nghĩa là cơ quan BHYT hoàn toàn độc lập, không phụ thuộc, ảnh hưởng và chịu sự chi phối của các cơ sở KCB; là làm rõ trách nhiệm của các bên và không thể đổ lỗi cho người khác, nếu có tranh chấp cũng dễ xử lý và đánh giá.

Trách nhiệm của BHYT là giám định đúng người và chi trả đúng chế độ BHYT. Có nh- vậy mới tránh lạm dụng BHYT từ các bên tham gia BHYT. **BHYT sẽ không phải ký hợp đồng với các cơ sở KCB**, cũng không cần có giám định viên của BHYT ở các cơ sở KCB nữa, người có BHYT có thể quyết định khám chữa bệnh ở đâu, tuyến nào theo sự hướng dẫn của BHYT về chi trả.

KCB ngoại trú và KCB nội trú

KCB ngoại trú

Hiện nay, việc KCB ngoại trú theo chế độ BHYT có hai vấn đề sau cần được xem xét khắc phục.

- Thứ nhất, đó là sự không công bằng, vì có nhiều người tham gia BHYT nh- ng lại không có điều kiện tiếp cận với y tế, hoặc gặp nhiều phiền hà và vẫn phải tự mua thuốc nên họ đã từ bỏ chế độ BHYT. Nh- vậy chỉ những nơi, những người có điều kiện tiếp cận dễ dàng với y tế mới sử dụng dịch vụ KCB ngoại trú, nhất là từ khi KCB phải cùng chi trả 20% thì dịch vụ này càng được hạn chế sử dụng. Ngoài ra, còn không ít người ở những vùng đã được Nhà nước bao cấp về y tế thì họ cũng không sử dụng chế độ BHYT, nh- ng cơ quan chủ quản vẫn đóng BHYT cho họ làm lãng phí ngân sách nhà nước.

- Thứ hai, đó là sự gây lãng phí, vì quỹ

KCB đã phải chi tới 45% cho KCB ngoại trú. Đây là một nguồn chi không nhỏ nh- ng lại không kiểm soát được và vẫn không thoả mãn được nhu cầu, dễ bị lạm dụng. Lẽ ra nguồn quỹ này phải được đưa vào chữa trị cho những bệnh nhân ngoại trú bị mắc các bệnh mãn tính hiểm nghèo thì hiệu quả hơn nhiều, ở đây cái đáng phải chi lại không được chi thoả đáng, cái không đáng chi thì lại chi tới 45% quỹ KCB.

Để khắc phục tình trạng này, cần xét hai phương án sau:

- *Bỏ chế độ KCB ngoại trú thông thường* và không thu 1% của người tham gia BHYT bắt buộc để mỗi người tự lo KCB thông thường ở bất cứ đâu mà người bệnh thấy tín nhiệm, trừ một số bệnh mãn tính đặc biệt nh- đái đường, tim mạch v.v... BHYT sẽ chi hỗ trợ theo quy định riêng. Làm nh- vậy việc sử dụng quỹ sẽ hiệu quả hơn, tránh lãng phí, không gây phiền hà cho người bệnh và đảm bảo công bằng hơn, quỹ sẽ giảm thu 1/3 nh- ng giảm chi 1/2. Nh- vậy không cần phải yêu cầu tăng mức đóng BHYT vì gần một nửa tổng số quỹ thu được đã không phải chi cho KCB ngoại trú; 2% thu của chủ sử dụng lao động chỉ để chăm lo cho việc khám chữa bệnh nội trú là đáp ứng nhu cầu rất cần thiết và không thể thiếu của người tham gia BHYT.

- Nếu vẫn duy trì chế độ KCB ngoại trú thì BHXH có thể tổ chức cung ứng thuốc trực tiếp cho người bệnh thông qua hợp đồng với các cơ sở kinh doanh dược - mạng lưới cung ứng thuốc trực tiếp cho người có đơn thuốc của các cơ sở KCB theo một danh mục bảo đảm đủ thuốc thiết yếu cũng nh- một số thuốc đặc trị. Việc làm này vừa kiểm soát

đ-ợc số l-ợng, chủng loại, chất l-ợng, giá cả của thuốc, đồng thời cũng giám định đ-ợc việc sử dụng an toàn hợp lý về sử dụng thuốc của các thầy thuốc, chống lạm dụng thuốc. Theo hợp đồng cung ứng thuốc, cơ quan BHXH còn tổ chức thuê giám định chất l-ợng thuốc đ-ợc cung ứng để bảo đảm quyền lợi cho ng-ời bệnh. Qua các biện pháp trên sẽ tiết kiệm cho công quỹ không nhỏ so với sự lạm dụng nh- hiện nay.

KCB nội trú

Để khắc phục sự phụ thuộc và sự chi phối của các cơ sở KCB đối với hoạt động của BHYT đang rất phiền hà cho ng-ời bệnh, vừa bị phân biệt đối xử, vừa bị lạm dụng công quỹ rất khó kiểm soát và BHYT cũng rất bị động chạy theo những nhu cầu không đúng để lấy lòng các cơ sở KCB v.v...Việc khám chữa bệnh nội trú sẽ thực hiện công khai quyền lợi của ng-ời tham gia BHYT nh- đã nêu ở phần trên, sẽ bỏ chế độ hợp đồng KCB BHYT giữa cơ quan BHYT và các cơ sở KCB. Nên nghiên cứu áp dụng chế độ để ng-ời có BHYT tạm chi trả viện phí tr-ớc rồi đ-ợc thanh toán lại sau theo chế độ quy định. Ở nhiều n-ớc cũng làm nh- vậy.

- Quỹ KCB không phải chi tới 30% tiền chi trả viện phí để th-ởng cho cán bộ nhân viên y tế.

- Tổ chức chi trả BHYT tại cơ quan BHXH sẽ làm cho cán bộ nhân viên ngành BHXH có trách nhiệm và trực tiếp hơn với ng-ời tham gia BHYT.

- Bệnh nhân BHYT đi KCB không phải trình thẻ với cơ sở KCB khi KCB, không bị các cơ sở KCB phân biệt đối xử và đ-ợc KCB bình đẳng nh- những bệnh nhân khác (không cần

biết bệnh nhân có BHYT hay không).

- Các cơ sở KCB không phải tổ chức những bộ phận riêng để phục vụ riêng cho KCB BHYT.

- BHXH sẽ chống đ-ợc mọi lạm dụng và sức ép từ các bên tham gia BHYT, không phải tổ chức quyết toán hai lần nh- hiện nay (vừa quyết toán với các cơ sở KCB lại vừa quyết toán với cơ quan quản lý cấp trên).

- Theo cơ chế tổ chức cung ứng thuốc cho bệnh nhân của BHXH, khi bệnh viện không có đủ thuốc, bệnh viện không bắt bệnh nhân phải tự mua thuốc nữa vì đã có tổ chức cung ứng thuốc của BHYT phục vụ.

Cơ quan bảo hiểm tổ chức cung ứng dịch vụ y tế

Quá trình xã hội hoá công tác chăm sóc sức khoẻ nhân dân, trong đó đa dạng hoá các tổ chức và hình thức KCB cho nhân dân đang đ-ợc Nhà n-ớc khuyến khích phát triển. Hiện nay, trong hệ thống BHYT đã có một số cơ sở KCB cho bệnh nhân BHYT, đó là kinh nghiệm tốt để phát triển một hệ thống KCB của BHXH. Với trách nhiệm và vốn tự có của mình, BHXH có thể đầu t- tổ chức mạng l-ới KCB cho các đối t-ợng của mình để thực hiện các chế độ nh-: ốm đau, thai sản, tai nạn lao động...Thực tế vừa qua, BHYT đã đầu t- nhiều tỷ đồng của quỹ BHYT để mua sắm trang thiết bị, kể cả trang thiết bị hiện đại đắt tiền cho các cơ sở y tế từ trung-ơng đến các địa ph-ơng để phục vụ bệnh nhân chung, nh-ng khi ng-ời bệnh có BHYT đến KCB thì BHYT vẫn phải thanh toán tiền cho cơ sở y tế. Đây là điều vô lý mà có thật. Mỗi khi bị phân biệt đối xử hoặc phục vụ không tốt, bệnh nhân lại đổ lỗi cho BHYT nên

buộc các BHYT phải thụ động đầu tư để lấy lòng bệnh viện...

BHXH tổ chức được hệ thống cung cấp dịch vụ y tế cho người có BHYT còn góp phần giảm nhẹ ngân sách nhà nước đầu tư cho các cơ sở KCB chung, giảm nhẹ sự quá tải của các cơ sở KCB chung hiện nay, giảm khó khăn, phiền toái cho người tham gia BHYT, tiết kiệm cho công quỹ BHXH, làm cho BHYT hấp dẫn trong BHXH. Có nhiều nước BHYT cũng được tổ chức hệ thống y tế riêng để phục vụ cho đối tượng của mình, cũng như các bệnh viện của các ngành ở nước ta hiện nay.

Tiến tới BHYT toàn dân

Muốn tiến tới BHYT toàn dân phải xã hội hoá BHYT, đa dạng hoá BHYT, ngoài BHYT bắt buộc thì phải mở rộng và đa dạng hoá BHYT tự nguyện, ngoài BHXH Nhà nước thực hiện cần phải tính đến các loại hình BHYT thương mại, như: bảo hiểm nhân thọ của các doanh nghiệp bảo hiểm (trong bảo hiểm nhân thọ có nội dung của BHYT). Bảo hiểm tự nguyện hết sức đa dạng về hình thức tổ chức, đối tượng tham gia, nhu cầu và khả năng tài chính của mỗi đối tượng khác nhau nên BHYT tự nguyện nếu có những loại hình thích hợp, hấp dẫn cho từng đối tượng, toàn cộng đồng dân cư khác nhau thì mới khai thác và phát triển được. BHYT tự nguyện sẽ không bền vững nếu làm theo phong trào và làm theo tư duy hành chính bao cấp. *Tính quyết định của sự phát triển bền vững của*

‘ **Phải xã hội hoá BHYT, đa dạng hoá BHYT, ngoài BHYT bắt buộc thì phải mở rộng và đa dạng hoá BHYT tự nguyện, ngoài BHXH Nhà nước thực hiện cần phải tính đến các loại hình BHYT thương mại**’

BHYT tự nguyện tr-ớc hết là dịch vụ y tế có hấp dẫn hay không? Có vừa với túi tiền và thích hợp với nhu cầu của mỗi đối tượng xã hội hay không?

BHYT chính sách đã rõ, nhu cầu của xã hội là tất yếu, vấn đề còn lại là tổ chức thực hiện có hiệu quả hay không là do các biện pháp, các công nghệ quản lý chủ quan của chúng ta có thích hợp với thực tiễn hay không.

*
* *

Trên đây là một số vấn đề theo tôi cần sớm nghiên cứu và cải tiến để thoát khỏi những ràng buộc không cần thiết đang kìm hãm sự phát triển của BHYT. BHYT ra đời để thực hiện sự đổi mới một trong những chính sách an sinh xã hội như lại không đổi mới tư duy theo cơ chế mới mà vẫn điều hành theo cơ chế hành chính bao cấp thì khó có thể thoát khỏi vòng luẩn quẩn như hiện nay, làm cho người tham gia BHYT, người cung cấp dịch vụ y tế và BHYT đều chịu những sức ép không cần thiết./.

* BS, Nguyên giám đốc bảo hiểm y tế Việt Nam

MỘT SỐ KINH NGHIỆM CỦA TRUNG QUỐC TRONG QUÁ TRÌNH HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG CÁC YÊU CẦU CỦA WTO

(tiếp theo NCLP số 5/2004 và hết)

Nguyễn Khánh Ngọc*

Hoàn thiện pháp luật thực thi các cam kết WTO

Quyền kinh doanh XNK và các dịch vụ phân phối

Tr-ớc khi gia nhập WTO, Trung Quốc duy trì nhiều hạn chế về số l-ợng và loại hình doanh nghiệp có quyền kinh doanh XNK, cũng nh- chủng loại hàng đ-ợc XNK. Các cam kết liên quan tới quyền kinh doanh và dịch vụ phân phối về cơ bản phải đ-ợc thực thi không muộn hơn 3 năm kể từ khi gia nhập (tức ngày 11 tháng 12 năm 2004), trong đó có những cam kết phải thực hiện ngay khi gia nhập.

Cho tới thời điểm này, Trung Quốc đã thực hiện đầy đủ các cam kết của mình liên quan tới quyền kinh doanh XNK của các doanh nghiệp thông qua việc ban hành các văn bản pháp luật mới, trong đó có Thông t- về các quy định quản lý quyền XNK (tháng 7 năm 2001) và Thông báo sửa đổi các tiêu chuẩn kinh doanh XNK và thủ tục kiểm tra tiêu chuẩn (tháng 8 năm 2003). Tuy nhiên, Hoa Kỳ nhận định Trung Quốc ch-a thực hiện đúng lộ trình các cam kết liên quan tới

quyền kinh doanh của các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài.

Trung Quốc đã có một loạt các quy định điều chỉnh quyền kinh doanh XNK của các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài là doanh nghiệp sản xuất, nh-: Luật Ngoại th-ơng, văn bản Quy định bổ sung (II) đối với Quy định tạm thời điều chỉnh việc thành lập các công t- đầu t- của doanh nghiệp n-ớc ngoài. Việc các doanh nghiệp có vốn đầu t- n-ớc ngoài hoạt động kinh doanh XNK đ-ợc quy định tại các quy định tạm thời về việc thành lập các công ty liên doanh Trung Quốc với n-ớc ngoài hoạt động ngoại th-ơng (ban hành tháng 1 năm 2003). Quy định mới này cho phép thành lập liên doanh kinh doanh XNK mọi loại hàng hoá nếu thoả mãn những điều kiện nhất định, trừ các mặt hàng đ-ợc dành cho th-ơng mại nhà n-ớc.

Để thực hiện đầy đủ các cam kết của mình liên quan tới quyền kinh doanh XNK, trong đó có các cam kết sẽ đến hạn vào ngày 11 tháng 12 năm 2004, Bộ Th-ơng mại Trung Quốc đang soạn thảo, sửa đổi Luật Ngoại th-ơng. Đồng thời, Trung Quốc cũng sửa đổi

pháp luật tr-ớc lộ trình 1 năm thông qua việc cho phép một số công ty ô tô đ-ợc quyền kinh doanh XNK ngay từ tháng 11 năm 2003.

Tr-ớc khi gia nhập WTO, nhìn chung, Trung Quốc không cho phép các công ty n-ớc ngoài đ-ợc phân phối sản phẩm tại Trung Quốc, kể cả bán buôn, bán lẻ, đại lý hoa hồng hay cung cấp các dịch vụ liên quan (nh- dịch vụ bảo hành). Sau khi gia nhập, WTO yêu cầu Trung Quốc phải thực hiện đúng các cam kết trong lĩnh vực này trong vòng 3 năm. Trên thực tế, Trung Quốc đã thực hiện một số cam kết của mình trong lĩnh vực bán buôn và bán lẻ nh-: Quy định tạm thời về thành lập liên doanh kinh doanh ngoại th-ơng (tháng 1 năm 2003) cho phép doanh nghiệp đầu t- n-ớc ngoài đ-ợc tham gia các dịch vụ bán buôn khi đáp ứng đủ các điều kiện nhất định; Quy định cho phép doanh nghiệp đầu t- n-ớc ngoài đ-ợc cung cấp dịch vụ bán lẻ đối với các hàng hoá họ sản xuất tại Trung Quốc...

Quản lý nhập khẩu

Trung Quốc đã cam kết các mức thuế nhập khẩu đối với hàng hoá. Để thực hiện các cam kết này, Trung Quốc đã cắt giảm các mức thuế nhập khẩu của mình. Chẳng hạn, tháng 1 tháng 2003, Trung Quốc đã thực hiện việc giảm thuế liên quan tới thiết bị nông nghiệp, thiết bị xây dựng, giấy, hoá chất, thép, thiết bị y tế, khoa học, mỹ phẩm...

Về các vấn đề hải quan, để xử lý các vấn đề về *trị giá hải quan*, Trung Quốc đã ban hành văn bản về Các biện pháp kiểm tra và xác định trị giá hải quan hàng nhập khẩu

(tháng 1 năm 2002). Đây là văn bản quan trọng thay thế các quy định tr-ớc đó của Trung Quốc còn ch-a phù hợp với Hiệp định trị giá hải quan của WTO. Tiếp đó, Tổng cục hải quan Trung Quốc ban hành Quy định về xác định trị giá hải quan đối với phí bản quyền và phí li xăng liên quan tới hàng nhập khẩu (có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2003) để h-ớng dẫn và làm rõ các quy định đ-ợc ban hành tháng 1 năm 2002. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành các quy định mới này không phải không có những khó khăn do nhiều yếu tố khác nhau, kể cả thói quen của hải quan trong việc sử dụng bảng giá tối thiểu.

Thực hiện Hiệp định WTO về *xuất xứ hàng hoá* để bảo đảm minh bạch, khả năng dự báo tr-ớc và tính thống nhất về các vấn đề xuất xứ, Trung Quốc đã ban hành các quy định mới vào tháng 3 năm 2001, tuy nhiên văn bản mới dừng ở cấp thấp của Cục quản lý và kiểm tra chất l-ợng và kiểm dịch. Hiện tại, Tổng cục hải quan đang xây dựng văn bản mới về quy tắc xuất xứ.

Liên quan tới việc *cấp phép nhập khẩu*, sau khi gia nhập, Trung Quốc đã ban hành các quy định sửa đổi cả hai chế độ cấp phép là cấp phép tự động và cấp phép không tự động.

Liên quan tới các biện pháp *phí thuế quan* (NTB) thì việc điều chỉnh thể chế không dễ dàng do tính phức tạp của NTB. Chẳng hạn, mặc dù Chính phủ đã ban hành các quy định cần thiết về cơ chế quota, nh-ng thực tế thi hành gặp không ít khó khăn: các cơ quan khác nhau phụ trách việc phân bổ quota đối với các sản phẩm khác

nhau; việc phân bổ không phải lúc nào cũng đúng thời hạn, nh- tr-ờng hợp phân bổ quota nhập khẩu ô-tô năm 2002 và 2003. Để giải quyết những khó khăn về cơ chế quota nhập khẩu ô-tô, vào tháng 11 năm 2003, khi thời hạn duy trì quota sắp hết hạn (năm 2004), Trung Quốc đã cho phép một số công ty ô-tô n-ớc ngoài đ-ợc phép nhập khẩu ô-tô mà không cần có điều kiện là đối tác nhập khẩu trong n-ớc phải có quota. Bên cạnh đó, từ ngày 1 tháng 1 năm 2003, Trung Quốc cũng đã loại bỏ cơ chế quota đối với xe tải tự hành và xe máy tr-ớc thời hạn 1 năm.

Liên quan tới cơ chế *hạn ngạch thuế quan*, Trung Quốc đã có nhiều cam kết cụ thể đối với các hàng công nghiệp, tuy nhiên việc ban hành văn bản thực thi còn chậm và cho tới cuối tháng 4 năm 2002, cơ quan có thẩm quyền Trung Quốc mới phân bổ quota lần đầu tiên và ngay cả sau khi ban hành thì việc thực thi cũng có những khó khăn.

Các biện pháp th-ơng mại

Khi gia nhập WTO, Trung Quốc cam kết sửa đổi ngay các quy định đối với các vấn đề chống bán phá giá cho phù hợp với Hiệp định của WTO về chống bán phá giá. Trong năm 2002 và 2003, Trung Quốc đã có cải cách đáng kể điều chỉnh pháp luật về chống bán phá giá. Với quy định mới này, Trung Quốc đã và đang trở thành n-ớc sử dụng nhiều các biện pháp chống bán phá giá: kết thúc điều tra 11 vụ và đang tiếp tục điều tra 7 vụ khác riêng trong năm 2003¹. Chính phủ

đã ban hành các quy định mới về chống bán phá giá (có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2002) thay thế quy định về chống bán phá giá có hiệu lực từ 1997. Đầu 2002, Bộ Ngoại th-ơng và hợp tác kinh tế (sau này đ-ợc đổi tên thành Bộ Th-ơng mại) đã ban hành một loạt các quy định chi tiết điều chỉnh toàn bộ quy trình tố tụng vụ kiện chống bán phá giá khi xác định yếu tố bán phá giá. Đồng thời, vào tháng 1 năm 2003, Ủy ban Kinh tế và Th-ơng mại (đ-ợc nhập vào Bộ Th-ơng mại giữa 2003) đã ban hành các quy định chi tiết điều chỉnh việc xác định thiệt hại của ngành trong n-ớc.

Để xây dựng thể chế, tháng 3 năm 2003, Chính phủ Trung Quốc đã tiến hành cải cách các Bộ ngành, trong đó có việc nhập các chức năng liên quan tới chống bán phá giá của Bộ Ngoại th-ơng và hợp tác kinh tế và Ủy ban Kinh tế và Th-ơng mại và chuyển cho Bộ Th-ơng mại (mới đ-ợc thành lập). Hiện tại, trong Bộ Th-ơng mại Trung Quốc có hai đơn vị có chức năng liên quan trực tiếp tới điều tra chống bán phá giá là Cục quản lý th-ơng mại lành mạnh đối với hàng XNK (chịu trách nhiệm quyết định về có việc bán phá giá hay không) và Cục Điều tra thiệt hại ngành trong n-ớc (chịu trách nhiệm quyết định về vấn đề có thiệt hại hay không). Ủy ban Thuế quan của Chính phủ vẫn là cơ quan ra quyết định cuối cùng về việc áp đặt, rút lại hay duy trì thuế chống bán phá giá trên cơ sở các khuyến nghị của các Cục thuộc Bộ Th-ơng mại.

Mặc dù Trung Quốc đã có những điều chỉnh và cải cách mạnh mẽ về thể chế và

¹ Xem David Gantz và Báo cáo USTR năm 2003

pháp luật chống bán phá giá theo đúng các quy định WTO, nh-ng trong lĩnh vực này, các n-óc thành viên WTO vẫn còn có những ý kiến khác nhau, nhất là liên quan tới quy trình tố tụng, minh bạch và xem xét lại của toà án đối với các quyết định hành chính.

Để làm rõ các *quyền khiếu kiện các quyết định hành chính* ra toà án trong lĩnh vực th-ơng mại quốc tế, trong đó có các quyết định liên quan tới chống bán phá giá, tháng 8 năm 2003, Toà án nhân dân tối cao đã ban hành Quy định về việc giải quyết của Toà án nhân dân tối cao các khiếu kiện tranh chấp th-ơng mại quốc tế. Tiếp đó, vào tháng 9 năm 2002, Toà án nhân dân tối cao ban hành Quy định của Toà án nhân dân tối cao về một số vấn đề liên quan tới việc áp dụng pháp luật khi giải quyết các vụ kiện hành chính về chống bán phá giá.

Trung Quốc cũng có các cam kết tuân thủ pháp luật của WTO về *chống trợ cấp*. Ngay tr-ớc khi gia nhập WTO, Chính phủ đã ban hành các quy định về thuế chống trợ cấp (thuế đối kháng - có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2002). T-ơng tự lĩnh vực chống bán phá giá, trong năm 2002 và 2003, các quy định này đ-ợc cụ thể hoá thông qua các quy định của các cơ quan có thẩm quyền, kể cả việc nhập các chức năng liên quan vào Bộ Th-ơng mại. Vào tháng 9 năm 2002, Toà án nhân dân tối cao đã ban hành các quy định mới về quyền khiếu kiện hành chính. Giống nh- trong lĩnh vực chống bán phá giá, trong lĩnh vực chống trợ cấp Trung Quốc đã có những cải cách mạnh mẽ các quy định về nội dung và tố tụng để tuân thủ nguyên tắc của WTO. Tuy nhiên, các cải cách này, nhất

là về mặt văn bản pháp luật vẫn ch-a làm hài lòng các thành viên WTO vì ngôn ngữ văn bản còn quá chung.

Cho tới thời điểm này Trung Quốc ch-a tiến hành vụ kiện chống trợ cấp nào.

Để thực hiện các nghĩa vụ theo Hiệp định về các *biện pháp tự vệ*, Chính phủ Trung Quốc đã ban hành quy định về tự vệ từ tr-ớc khi gia nhập WTO (có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2002). Tiếp đó, Bộ Ngoại th-ơng và hợp tác kinh tế (cơ quan chịu trách nhiệm quyết định về có hay không việc tăng nhập khẩu cùng với Uỷ ban Kinh tế và Th-ơng mại) và mối quan hệ nhân quả giữa tăng nhập khẩu và thiệt hại - đã ban hành các quy định tố tụng. Đầu năm 2003, Uỷ ban Kinh tế và Th-ơng mại - cơ quan xác định thiệt hại - đã ban hành Quy định về điều tra và xác định thiệt hại ngành trong n-óc trong các vụ việc tự vệ và Quy định về điều trần nghe ý kiến. Giống nh- trong lĩnh vực chống bán phá giá và chống trợ cấp, tháng 3 năm 2003, Trung Quốc cũng tiến hành cải cách thể chế và tập trung chức năng tự vệ về Bộ Th-ơng mại mới đ-ợc thành lập. Cho tới nay, Trung Quốc đã tiến hành một vụ kiện về tự vệ đầu tiên vào ngày 20 tháng 5 năm 2002.

Quản lý xuất khẩu

Cam kết của Trung Quốc khi tham gia WTO là chỉ duy trì các hạn chế xuất khẩu không phải là thuế và phí, nếu lý giải đ-ợc theo các quy định của WTO. Trung Quốc cũng cam kết chỉ áp dụng thuế và phí đối với hàng xuất khẩu đ-ợc nêu trong Phụ lục 6 Nghị định th- gia nhập.

Kể từ khi gia nhập, Trung Quốc tiếp tục áp dụng các hạn chế và phí đối với một số hàng

xuất khẩu không thuộc Phụ lục 6 này trên cơ sở Điều XX - GATT: “*bảo toàn các nguồn tài nguyên thiên nhiên có khả năng cạn kiệt*”.

Các chính sách trong n-ớc tác động tới th-ơng mại

Trung Quốc cam kết áp dụng nguyên tắc không phân biệt đối xử, kể cả trong quan hệ với Hồng Kông, Đài Loan và Macao. Cho tới năm 2002, Trung Quốc đã tiến hành rà soát pháp luật và sửa đổi nhiều văn bản có quy định không phù hợp với nguyên tắc không phân biệt đối xử. Trong đó đáng l-u ý là hầu hết những sửa đổi pháp luật đều liên quan tới cam kết đối xử quốc gia (cùng với đối xử tối huệ quốc là nền tảng của nguyên tắc không phân biệt đối xử) trong hoạt động th-ơng mại, nh-: liên quan tới tàu thuỷ chạy hơi n-ớc, dịch vụ sau bán hàng, ấn định giá hàng d-ợc phẩm...

Để thực thi hiệu quả nguyên tắc không phân biệt đối xử trong th-ơng mại, năm 2003, Trung Quốc đã tập trung các chức năng quản lý nội th-ơng và ngoại th-ơng vào Bộ Th-ơng mại đồng thời thành lập Ủy ban quốc gia về cải cách và phát triển nhằm tiếp thu các ý kiến của các doanh nghiệp n-ớc ngoài.

Về hàng rào kỹ thuật

Trung Quốc đã có những cải cách và b-ớc đi rất tích cực trong việc minh bạch và công khai quy định pháp luật và khắc phục tình trạng phối hợp không hiệu quả giữa các cơ quan nhà n-ớc. Tháng 10 năm 2001, Trung Quốc đã thành lập Cục quốc gia quản lý về tiêu chuẩn có chức năng quản lý thống nhất các tiêu chuẩn hàng hoá tại Trung Quốc theo các quy định và thực tiễn quốc tế. Trung Quốc cũng tiến hành một loạt cải cách liên quan tới

việc kiểm tra sự phù hợp về các tiêu chuẩn của các hàng hoá và thiết lập đầu mối liên hệ, giải đáp thông tin. Tất cả những nỗ lực này đã đem lại những kết quả đáng khích lệ: kể từ khi ban hành các quy định mới tạo thuận lợi cho việc thông qua và áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế (tháng 1 năm 2002) thì khoảng 50% trong số gần 20000 tiêu chuẩn quốc gia của Trung Quốc đã đ-ợc xây dựng theo các tiêu chuẩn quốc tế. Trung Quốc đặt mục tiêu trong 5 năm tới sẽ nâng tỷ lệ này lên 70%. Đồng thời, quy định mới của Trung Quốc (ban hành tháng 11 năm 2002 và có hiệu lực đầy đủ từ ngày 1 tháng 8 năm 2003 đã đem lại chế độ đối xử quốc gia liên quan tới mức tiêu chuẩn an toàn hàng hoá.

Liên quan tới mua sắm Chính phủ

Mặc dù Trung Quốc ch-a là thành viên Hiệp định nhiều bên của WTO về mua sắm Chính phủ, nh-ng đã là n-ớc quan sát viên của Hiệp định này. Tháng 6 năm 2002, Trung Quốc ban hành Luật mua sắm Chính phủ (có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2003). Luật này đ-ợc xây dựng theo tinh thần Hiệp định mua sắm Chính phủ và Luật mẫu của LHQ về mua sắm hàng hoá. Hiện nay Trung Quốc đang tập trung vào việc soạn thảo và ban hành các quy định h-ớng dẫn thi hành Luật này.

Trung Quốc cũng có nhiều cải cách pháp luật và thể chế ở các mức độ khác nhau để thực hiện các cam kết của mình trong lĩnh vực đầu t-, nông nghiệp, sở hữu trí tuệ (sửa đổi pháp luật nội dung về các đối t-ợng sở hữu trí tuệ), thực thi pháp luật trong đó có thành lập Nhóm công tác về sở hữu trí tuệ do một Phó Thủ t-ớng chịu trách nhiệm

các lĩnh vực dịch vụ (tài chính, pháp luật, viễn thông, phát chuyển nhanh, xây dựng...).

Đối với các lĩnh vực dịch vụ pháp luật, tr-ớc khi gia nhập WTO, Trung Quốc cấm văn phòng đại diện công ty luật n-ớc ngoài không đ-ợc hành nghề về pháp luật Trung Quốc hay hoạt động vì mục đích lợi nhuận trong các lĩnh vực không phải là hành nghề pháp luật Trung Quốc; hay hạn chế việc liên kết chính thức với các công ty luật trong n-ớc, các công ty luật n-ớc ngoài chỉ đ-ợc phép có một văn phòng đại diện và các hạn chế về phạm vi lãnh thổ hoạt động khác. Khi gia nhập WTO, Trung Quốc đã có một loạt các cam kết mở cửa dịch vụ pháp luật. Để thực hiện các cam kết này, tháng 12 năm 2001, Chính phủ ban hành Quy định về quản lý văn phòng đại diện các công ty luật n-ớc ngoài và tiếp đó vào tháng 7 năm 2002, Bộ T- pháp ban hành các quy định hướng dẫn thi hành chi tiết. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành các quy định mới này cũng đem lại không ít khó khăn.

Nhận xét và liên hệ

Một số nhận xét

Việc tìm hiểu kinh nghiệm và thực tiễn chuẩn bị các điều kiện pháp luật trong đó có việc rà soát pháp luật, sửa đổi pháp luật, thực thi pháp luật, xây dựng và tăng c-ờng năng lực thiết chế để đàm phán và thực thi các cam kết WTO của Trung Quốc có ý nghĩa tham khảo đối với quá trình gia nhập WTO hiện nay của Việt Nam. Đó là:

- Trung Quốc đã có sự chuẩn bị các điều kiện pháp lý và quyết tâm cao để gia nhập và thực thi các cam kết WTO. Nhiều văn bản

pháp luật đ-ợc ban hành tr-ớc khi gia nhập WTO nh-ng đã tính đến các yêu cầu của WTO nhằm hạn chế việc phải sửa đổi sau khi gia nhập. Một số văn bản pháp luật đ-ợc soạn thảo và ban hành khi lộ trình thực hiện các cam kết WTO ch-a tới nh-ng có quy định thời gian thực hiện đúng với lộ trình để tăng c-ờng tính dự đoán của quy định, cũng nh- là tận dụng thời gian chuyển đổi tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp chuẩn bị tr-ớc. *Cách làm này của Trung Quốc đặc biệt thích hợp đối với những quốc gia có truyền thống làm luật là sửa đổi, bổ sung và ban hành mới theo từng văn bản (giống nh- Việt Nam).*

- Một số l-ợng đáng kể các văn bản pháp luật mới đ-ợc ban hành để thực thi các cam kết của WTO là các văn bản d-ới luật của Chính phủ hay bộ, ngành, kể cả các văn bản có tên là “*quy định tạm thời*” hay văn bản hướng dẫn trong khi chờ đợi các văn bản pháp luật có hiệu lực pháp luật cao hơn đ-ợc ban hành. Đây là điểm hết sức thú vị đối với Việt Nam, nếu tính đến việc Trung Quốc không có quy định rõ ràng trong pháp luật về vị trí điều -ớc quốc tế (nh- các cam kết WTO của Trung Quốc chẳng hạn) mà đi theo quy định có tính công thức tại các văn bản pháp luật là: khi điều -ớc quốc tế có quy định khác thì áp dụng điều -ớc quốc tế. Tức là *trên thực tế*, Trung Quốc coi các cam kết WTO có vị trí -u tiên áp dụng khi có mâu thuẫn với pháp luật trong n-ớc và cho phép nội luật hoá, hay nói cách khác chuyển hoá các quy định về cam kết này d-ới hình thức văn bản d-ới luật, ít nhất là trong khi chờ sửa đổi, huỷ bỏ hay ban hành mới luật.

- Công tác đào tạo, tuyên truyền, phổ biến về WTO và tăng cường hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có sự quan tâm lớn của Nhà nước. Các công việc này được tiến hành ở cả cấp trung ương và địa phương.

- Việc rà soát pháp luật phục vụ gia nhập WTO được tiến hành sâu rộng ở cả cấp Trung ương và địa phương đã giúp các cơ quan của Trung Quốc có được bức tranh toàn cảnh về nhu cầu và hướng xây dựng, hoàn thiện pháp luật. Từ kinh nghiệm Trung Quốc có thể thấy công việc rà soát pháp luật là công việc thường xuyên phải được tiến hành, ngay cả sau khi gia nhập WTO và nên giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm.

- Mặc dù đã có những cải cách pháp luật và t- pháp sâu rộng từ hai thập kỷ qua nhưng quy chế thành viên WTO vẫn đòi hỏi một khối lượng công việc khổng lồ liên quan tới sửa đổi pháp luật, xây dựng thiết chế và con người, thực thi pháp luật... Các cam kết WTO của Trung Quốc nhìn chung được đánh giá là thi hành đúng thời hạn và nội dung, tuy có một số cam kết được thi hành chậm hơn lộ trình. *Mặt khác, trong một số lĩnh vực mà việc mở cửa thị trường sớm có lợi hơn, thì Trung Quốc đã có những bước đi trước cả lộ trình đề ra.*

- Các cam kết liên quan tới rà soát và điều chỉnh pháp luật của Trung Quốc được đánh giá là thực hiện tốt hơn so với thực tiễn thi hành các quy định pháp luật. *Có lẽ, Trung Quốc đã học được kinh nghiệm của nhiều nước tham gia WTO và bài học từ các vụ việc tranh chấp được giải quyết trong WTO: các nước rất ít, hay gần như không còn sử*

dụng các biện pháp thương mại không phù hợp với WTO có thể nhìn thấy ngay tại lời văn của văn bản (trong WTO gọi là vi phạm de jure) mà những vấn đề bị phản đối hay khiếu kiện về thi hành nghĩa vụ WTO chỉ chủ yếu liên quan tới thực tiễn thi hành pháp luật (trong WTO gọi là vi phạm de facto).

- Trong quá trình thực hiện các cam kết WTO, Trung Quốc đã chịu sức ép rất lớn của các nước thành viên WTO, kể cả việc theo dõi, giám sát và tham vấn song phương và đa phương mỗi khi có vấn đề bất đồng về việc thi hành. Vì vậy, Trung Quốc cần phải có đội ngũ chuyên gia giỏi, đủ năng lực để tham vấn, thảo luận và lập luận bảo vệ quan điểm của mình trước các ý kiến của nước khác.

Liên hệ với Việt Nam

Từ những phân tích và nhận xét ban đầu về kinh nghiệm của Trung Quốc trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật và t- pháp nhằm thực thi các cam kết WTO, đối với Việt Nam để gia nhập tổ chức này cần triển khai thực hiện một số công việc sau:

Thứ nhất, đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền sâu rộng ở cả Trung ương và địa phương về quá trình đàm phán và gia nhập WTO, những cơ hội và thách thức của việc thực hiện các cam kết thành viên sau khi gia nhập để có sự phối hợp, thống nhất t- duy và hành động trong các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cá nhân.

Việc gia nhập WTO sẽ đem lại nhiều cơ hội, thuận lợi hơn nếu chúng ta chuẩn bị kỹ các điều kiện để vừa tận dụng các quyền của

n-ớc thành viên lại vừa thi hành hiệu quả các cam kết của mình. Cho tới nay chúng ta đã có nhiều hoạt động thông tin, tuyên truyền về hội nhập kinh tế quốc tế nói chung và WTO nói riêng, nh-ng qua các nghiên cứu gần đây, hiệu quả của công tác này đang là câu hỏi. Có lẽ Việt Nam đã đi qua “giai đoạn 1” với việc thông tin, tuyên truyền có tính đại trà, chung chung và cần chuyển sang “giai đoạn 2” với các nội dung thông tin, tuyên truyền sâu hơn, đ-ợc thiết kế phù hợp cho các đối t-ợng khác nhau để làm sao những đối t-ợng đ-ợc nhận thông tin, tuyên truyền đều cảm thấy ý nghĩa và tác động của việc hội nhập kinh tế quốc tế và gia nhập WTO đối với chính mình.

Thứ hai, mặc dù chúng ta đã có nhiều thành tựu về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong những năm gần đây và đang thực hiện các cải cách pháp luật và t- pháp, nh-ng một điều chắc chắn là quy chế thành viên WTO sẽ đòi hỏi một khối l-ợng công việc rất lớn trong lĩnh vực này. Do đó, ngay từ bây giờ, các cơ quan nhà n-ớc, tổ chức xã hội và doanh nghiệp cần có các b-ớc chuẩn bị sẵn sàng, đ-a các vấn đề WTO vào kế hoạch hoạt động và kinh doanh. Cụ thể, các cơ quan lập pháp và lập quy phải tính đến những khả năng, cách thức thực hiện các cam kết WTO của Việt Nam trong hệ thống pháp luật trong n-ớc (ban hành một luật thực hiện tất

cả các cam kết nh- một số n-ớc đã làm hay sửa đổi, bổ sung, ban hành mới từng văn bản nh- chúng ta vẫn làm, hoặc uỷ quyền cho các văn bản d-ới luật h-ớng dẫn thực hiện trong khi đợi sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các đạo luật...). Đối với các văn bản quy phạm pháp luật đang đ-ợc soạn thảo để điều chỉnh các vấn đề có liên quan tới WTO thì cần tính đến các quy định của WTO để tránh phải sửa đổi sau khi ban hành. Một điều cần nhận thức là, các quy định pháp luật mới đ-ợc ban hành thực thi cam kết WTO sẽ có nhiều quy định mới (kể cả thuật ngữ) phức tạp, có tính kỹ thuật cao đòi hỏi có những giải thích chi tiết thì mới có thể tạo đ-ợc

cách hiểu chung thống nhất. Chính vì vậy, chúng ta cần có một đội ngũ chuyên gia giỏi, nhất là các chuyên gia pháp luật th-ơng mại quốc tế đủ khả năng giúp các cơ quan trong việc soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các quy định mới này.

Đối với các cơ quan thực thi pháp luật, trong đó đặc biệt là toà án, việc cần làm ngay là đào tạo và bồi d-ỡng kiến thức về pháp luật WTO cho đội ngũ thẩm phán. Do tính phức tạp của các quy định WTO nên bên cạnh việc đào tạo, bồi d-ỡng đội ngũ thẩm phán, cần chú ý tới đội ngũ cán bộ trẻ tại toà án, những ng-ời sẽ giúp các thẩm phán trong việc tìm hiểu, chuẩn bị hồ sơ các vụ việc liên quan tới áp dụng các quy định pháp luật mới có tính kỹ

• **Một điều cần nhận thức là, các quy định pháp luật mới đ-ợc ban hành thực thi cam kết WTO sẽ có nhiều quy định mới (kể cả thuật ngữ) phức tạp, có tính kỹ thuật cao đòi hỏi có những giải thích** •

thuật của WTO. Hơn nữa, việc chuyên môn hoá các công việc liên quan tới thương mại quốc tế về một toà án chuyên trách nh- nhiều n-ớc trên thế giới đã làm là một kinh nghiệm nên tham khảo.

Đối với doanh nghiệp, quy chế thành viên WTO sẽ đem lại các công việc trên cả hai mặt trận: trong n-ớc và quốc tế. Do đó, việc thiếu hiểu biết về thể chế WTO, kể cả các cách thức bảo vệ quyền lợi của mình ở trong n-ớc (sử dụng các biện pháp thương mại nh- chống bán phá giá, chống trợ cấp, tự vệ...) và ở n-ớc ngoài (không bị phân biệt đối xử trong việc tiếp cận các cơ quan nhà n-ớc, yêu cầu các cơ quan nhà n-ớc bảo vệ quyền lợi, kể cả kiện ra WTO...) sẽ đặt các doanh nghiệp của chúng ta ở vị trí bất lợi trong cạnh tranh.

Thứ ba, đẩy nhanh công tác rà soát pháp luật phục vụ gia nhập WTO ở tất cả các cơ quan các cấp từ Trung -ơng tới địa ph-ơng để sớm xác định đ-ợc nhu cầu và mức độ cần thiết phải có sửa đổi, bổ sung và ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật. Công tác rà soát pháp luật phục vụ hội nhập kinh tế quốc tế cần đ-ợc coi nh- là công việc thường xuyên, liên tục của một cơ quan cấp Bộ và để làm đ-ợc điều này phải xây dựng một đội ngũ chuyên gia pháp luật thương mại quốc tế có năng lực. Hiện tại, công việc này

đang đ-ợc Chính phủ giao cho Bộ T- pháp chủ trì thực hiện, nh-ng mới chỉ nh- một công việc có tính thời điểm. Điều quan trọng nữa là cần phải có sự gắn kết rà soát pháp luật với quá trình xây dựng các chương trình, kế hoạch lập pháp và lập quy cũng nh- với việc soạn thảo, thẩm định và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể để hạn chế và loại bỏ những quy định đi ng-ợc các quy định của WTO.

Thứ t-, cần phải tính đến những cải cách về thể chế, tổ chức một số cơ quan quản lý nhà n-ớc liên quan tới hoạt động thương mại quốc tế. Đồng thời, cần tăng cường quan tâm và thúc đẩy hiệu quả công tác phối hợp giữa các cơ quan nhà n-ớc, giữa cơ quan nhà n-ớc và doanh nghiệp trong quá trình đàm phán, gia nhập và thực hiện các cam kết WTO. Các công việc này cần đ-ợc tiến hành cùng với việc nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, trong đó có đội ngũ chuyên gia pháp luật - những ng-ời sẽ tham gia vào soạn thảo các văn bản pháp luật trong n-ớc, t- vấn cho Chính phủ, các cơ quan và doanh nghiệp trong quá trình thực hiện các cam kết quốc tế./

* *ThS, Vụ Hợp tác quốc tế- Bộ T- pháp*

“Chính quyền đừng là mẹ vợ của doanh nghiệp” (Ông Trịnh Phú Lâm - Viện trưởng Viện Nghiên cứu cải cách và phát triển Trung Quốc phát biểu tại Diễn đàn cải cách kinh tế Việt Nam - Trung Quốc lần đầu tiên tại Hà Nội ngày 13/5/2004). Ông Lâm cho rằng, Chính quyền không nên và không thể là chủ thể xây dựng nền kinh tế. Kinh tế thị trường do Chính quyền định hướng là không thành công. *“Nhiệm vụ quan trọng của chúng tôi là tiếp tục hiện thực hoá sở hữu t- nhân...và xã hội hoá vốn đầu t-”*. *“Theo quan điểm cải cách của Trung Quốc, chủ thể của kinh tế thị trường là các doanh nghiệp và chủ yếu là các doanh nghiệp dân doanh”, “kinh tế t- nhân đã tạo khả năng phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa”*.

(Theo Vietnamnet 13/5/2004).

H-ơng -ớc cổ**CHUYỆN “ĐÃI SĨ” Ở LÀNG PHÚ VĂN X-A**

NGUYỄN NH- DU

Đối với đất n-ớc, “*nhân tài là nguyên khí của quốc gia*”. Đối với từng thôn làng cũng vậy, muốn giữ đ-ợc sự h-ng thịnh, cần phải có “*kẻ sĩ*”. Làng Phú Văn x-a (nay thuộc xã Vĩnh Thành, huyện Yên Thành, tỉnh Nghệ An) là một làng nhỏ nh-ng luôn tự hào “*làng ta vốn là làng có văn hiến*”. Điều ấy đã từng đ-ợc H-ơng -ớc của làng ghi lại (bản chỉnh sửa vào năm Tự Đức thứ 11 năm 1858)¹. Chúng tôi đã có dịp kể lại đôi điều về làng quê ấy: chuyện “*công điền*”², chuyện “*phép tắc*”³, nay xin đ-ợc nói thêm đôi điều về chuyện “*đãi sĩ*” của làng qua H-ơng -ớc cũ.

Qua các triều đại tr-ớc kia, làng Phú Văn có nhiều nhân tài văn võ, trong đó có nhiều ng-ời thành đạt, nức tiếng khắp vùng, gần xa đều kính nể. Theo gia phả của họ Nguyễn (là họ lớn nhất làng) và Văn tế của hội T- văn xã Tiên Thành ngày tr-ớc, trong khoảng thế kỷ 17, chỉ riêng họ Nguyễn đã có 1 tiến sĩ, 7 cử nhân, 17 tú tài; trong đó có một gia đình có 6 anh em đều đỗ đạt: 1 tiến sĩ, 2 cử nhân, 3 tú tài. Có đ-ợc vinh quang ấy là nhờ làng giữ đ-ợc truyền thống hiếu học và có chính sách “*đãi sĩ*” nhất quán.

Tr-ớc hết, làng Phú Văn đã tôn trọng, đề cao sự học, ghi sâu công đức ng-ời mở đầu truyền thống vẻ vang của làng. H-ơng -ớc còn ghi lại quy định từ bao đời: “*Ngày 13 tháng 3 hàng năm, soạn bốn cỗ xôi cùng trâu*

r-ợu h-ơng đèn làm lễ giỗ tiên hiền giám sinh họ Nguyễn tại nhà thờ họ Nguyễn”. Để tiếp tục phát huy truyền thống của cha ông, làng có chủ tr-ơng khuyến học: “*ai đang theo học mà mời tú tài, cử nhân về làng dạy học, trong làng có ng-ời theo học thì cấp ba sào ruộng công để khuyến khích*”. Phần ruộng khuyến học ấy có ý nghĩa cực kỳ to lớn, nhất là về mặt động viên tinh thần. Thử hỏi, trong lịch sử ngày x-a, có bao nhiêu làng quê làm đ-ợc điều đó?

Mong muốn đỗ đạt không chỉ là tâm nguyện của từng gia đình, từng kẻ sĩ mà còn là tâm nguyện chung của cả làng. Mỗi khi gặp khoa thi có sĩ tử ng-ời làng ứng thí, làng đều dâng lễ cầu thần linh, tổ tiên phù hộ: “*gặp khoa thi h-ơng, tú tài và sĩ nhân đi thi, biện xôi trâu r-ợu ba mâm cùng đến miếu làm lễ cầu khoa; cử nhân đi thi hội thì biện năm mâm lễ phẩm, m-ời mâm xôi*”. Và theo đó, nếu ng-ời đi thi đã là cử nhân thì ngày lên đ-ờng, làng cất hai phu gánh võng lên tỉnh.

Sau mỗi khoa thi, việc ng-ời dự thi công thành danh toại cũng là niềm vinh dự chung của cả làng nên ngoài lệ chung của thời tr-ớc, làng đã định ra lễ đón r-ớc và lễ mừng: “*Thi đậu đại khoa, xã tập trung lên tỉnh đón r-ớc; lễ mừng tiền 10 quan, tr-ớng một bức. Đậu cử nhân thì một lý dịch, hai phu cáng, một phu lọng lên tỉnh đón r-ớc; dân làng lên tận xã Nho Lâm (cách làng khoảng 10 km)*

¹ Hiện l-u trữ tại Viện thông tin khoa học xã hội, mang ký hiệu HUN 807.

² Xem Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số tháng 9/2003

³ Xem Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số tháng 2/2004

đón r-óc về làng; lễ mừng tiền 6 quan và một đôi câu đối”.

Thời tr-óc, “miếng giữa làng” lớn lắm, so bằng “sàng trong bếp”, phân biểu trong các cuộc tế lễ đ-ợc đặc biệt coi trọng. Làng Phú Văn cũng giữ nguyên tắc xử thế ấy và đề ra những quy định chi tiết, cụ thể tỏ rõ sự tôn trọng kẻ sĩ. Thuở ấy, thủ lợn là thứ đ-ợc quý trọng nhất, chia làm ba, phần đầu tiên biểu bên văn từ tú tài trở lên, một phần biểu bên võ từ đội tr-ởng trở lên, phần còn lại biểu kỳ hào, lão nhiều. Tiếp theo đó, cái nọng (khoanh cổ lợn tiếp giáp với thủ) đ-ợc chia làm năm phần, trong đó có một phần đ-ợc biểu thí sinh, đặt ngang hàng với phần biểu của lý tr-ởng, tr-ởng ngũ, cựu binh... Ngoài ra, ng-ời viết văn, đọc văn cũng đ-ợc phân biểu trong số các mâm cỗ cúng tế. Cùng với phần biểu trong các buổi tế lễ, sự coi trọng kẻ sĩ còn đ-ợc thể hiện trong nhiều dịp quan trọng khác nh- vào đầu xuân, “chức sắc văn võ ra làm quan hay ở địa ph-ơng, làng biện trâu r-ợu đến nhà chúc mừng”. Ngồi thứ chốn đình trung cũng là nơi sắp xếp vị trí của kẻ sĩ. Vào những ngày tế lễ, chiếu thứ nhất, chiếu thứ hai dành cho văn võ viên chức; chiếu thứ ba mới là chỗ ngồi của kỳ hào, lão nhiều; tiếp đó, viên chức, lính tráng rồi dân th-ờng ngồi theo thứ tự tuổi tác.

Hiểu rõ giá trị của kẻ sĩ nên làng Phú Văn đã quan tâm đến việc dùng kẻ sĩ vào những công việc cần thiết. Lý tr-ởng là ng-ời đứng đầu bộ máy trông coi việc làng, phải đ-ợc “chọn trong những ng-ời học khá”. Đến ng-ời chăm lo gìn giữ đền chùa, h-ơng khói những ngày sóc vọng cũng “chọn trong những ng-ời biết chữ”. Còn những việc lớn khác của làng thì lại càng không thể không giao cho những ng-ời giỏi chữ nghĩa – ngay bản h-ơng -óc chỉnh sửa vào năm Tự Đức thứ 11 còn l-u giữ đ-ợc cũng do một vị tú tài họ Hồ biên soạn. Nhờ có vốn hiểu biết, ng-ời biên soạn mới từ “khoán -óc đã đ-ợc tiền nhân lập ra từ lâu”, “s-u tầm những điều -óc cũ, thêm bớt sao cho

phù hợp với ngày nay” để lập nên bản khoán -óc mới cho làng thực hiện và l-u lại đời sau. Thấu hiểu đạo lý của tiền nhân, nắm đ-ợc lẽ “vạn biến”, biết sức mình và chuyện đời, những ng-ời biên soạn vẫn mong “ng-ời sau tiếp tục hoàn mỹ thêm”. Biết rằng soạn đ-ợc khoán -óc của làng cho phù hợp đã là chuyện khó, làm cho dân làng hiểu và đồng thuận làm theo khoán -óc lại càng là chuyện khó hơn nên H-ơng -óc của làng tại điểm cuối cùng đã định: hàng năm, “đến lễ kỳ phúc, khai hạ đem giãng cho mọi ng-ời hiểu”. Thế mới biết, không phải chỉ đến hôm nay mà từ thời tr-óc, trong hoàn cảnh còn rất khó khăn, sự hiểu biết và kẻ sĩ đã từng đ-ợc coi trọng đến thế.

Xuất phát từ cách nhìn đúng đắn đối với sự học nên không những quan tâm đến việc “đãi sĩ” trong làng mà h-ơng -óc làng Phú Văn còn chú trọng việc “đãi sĩ” trong thiên hạ: “hễ có quan chức văn võ nơi khác đến làng thì biện trâu r-ợu đón tiếp để biểu thị lòng tôn kính và phong tục tốt”. Có thể nói, trong một xã hội mà nhiều làng quê còn khép kín nh- một giang sơn riêng thì quy định nhỏ ấy là một cách nhìn và cách làm đúng mực và có nét tiến bộ.

Không tính đến những bản H-ơng -óc tr-óc kia bị thất lạc nay ch-a tìm lại đ-ợc, chỉ tính từ bản chỉnh sửa vào năm Tự Đức thứ 11 đến nay cũng đã trên 150 năm. Từ bấy đến nay, dù có lúc thăng trầm, các thế hệ con cháu của làng Phú Văn vẫn cố gắng gìn giữ truyền thống của cha ông. Ngày nay, làng Phú Văn vẫn đang là làng văn hoá tiêu biểu ở địa ph-ơng, nhà thờ họ Nguyễn đ-ợc công nhận là di tích lịch sử. Đọc lại H-ơng -óc cũ và ôn lại những việc làm tốt đẹp của tiền nhân, con cháu hôm nay vẫn cảm thấy mình còn thua cha ông về nhiều mặt. Có một điều rất hiển nhiên là các thế hệ cha ông có nhiều kẻ sĩ tài giỏi và biết cách “đãi sĩ” đúng mực./.