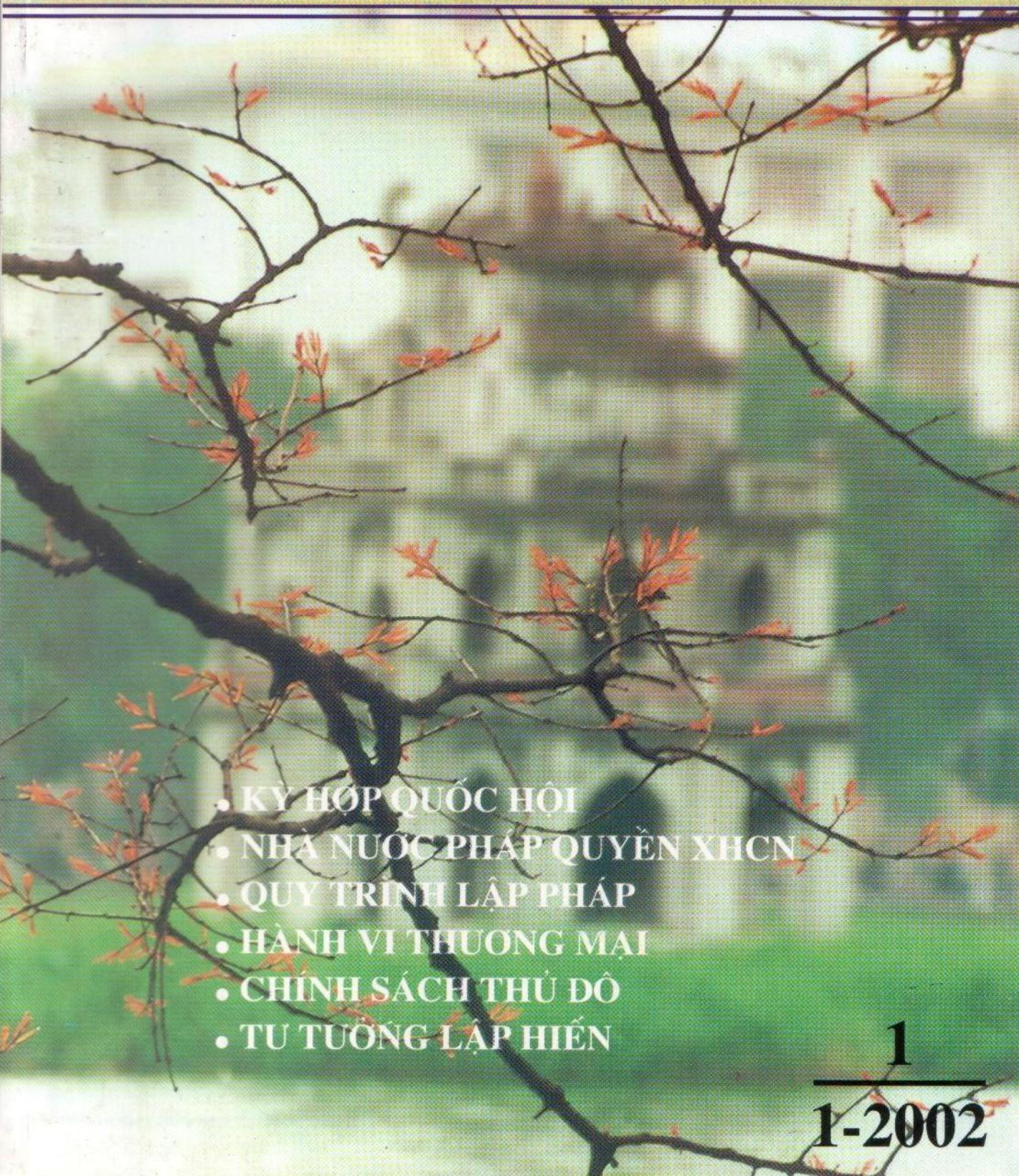
SỐ 1

Nghiên cứu LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE



- KỲ HỌP QUỐC HỘI
- NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XHCN
- QUY TRÌNH LẬP PHÁP
- HÀNH VI THƯƠNG MẠI
- CHÍNH SÁCH THỦ ĐÔ
- TƯ TƯỞNG LẬP HIẾN

1

1-2002

Số 1 năm 2002

- Trước năm mới, tổng thống đối thoại với nhân dân

KHÁNH AN

- Đầu xuân nói chuyện về Bộ hình thư đời Lý năm Nhâm Ngọ 1042

TS. Bùi Xuân Đính

- Lưu quỹ và tờ sớ về 10 điều sách lược trị nước

HÀ THIẾT THẠCH

- Những vế thách đối khó

TRẦN THƯƠNG THÔN TRANG

- Những địa danh mang tên Ngựa

NGUYỄN CHƯƠNG

- Lễ chùa ngày xuân sang

THUỲ LINH

- Tâm sự đêm giao thừa

Kỳ họp Quốc hội

- Nhìn lại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa X

NCLP

Hoạt động Quốc hội

- Quốc hội với cải cách hành chính

NGUYỄN MẠNH CƯỜNG - Vụ Pháp luật - Văn phòng Quốc hội

Nhà nước và Pháp luật

- Một số vấn đề về quy trình lập pháp của Quốc hội

NGUYỄN QUANG MINH - Văn phòng Quốc hội

- Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN theo Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng

NGUYỄN VĂN YẾU - Uỷ viên TƯ Đảng - Phó Chủ tịch Quốc hội

Xây dựng pháp luật

- Một số ý kiến về việc sửa đổi bổ sung Bộ luật Lao động

Th.S. NGUYỄN HỮU CHÍ - GV- Trường Đại học luật Hà Nội -

Tìm hiểu Pháp luật

- Sổ tiết kiệm: tài sản chung hay riêng

NGUYỄN VĂN PHƯƠNG - Phòng Pháp chế- Ngân hàng ngoại thương Việt Nam

- Hành vi thương mại

Th.S. NGÔ HUY CƯƠNG - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp

Tìm hiểu chính sách

- Chính sách đặc thù đối với Thủ đô: Kinh nghiệm nước ngoài và một số kiến nghị

TS. PHẠM DUY NGHĨA - Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Tham khảo nước ngoài

- Cải cách hoạt động bảo hiểm ở một số nước

LÊ THỊ THANH HÀ - Trung tâm Khoa học- Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Tư liệu - Tin tức

- Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 2002 của Quốc hội

- Tư tưởng lập hiến của Phan Bội Châu

PHAN ĐĂNG THANH - ThS luật học- ThS sử học- Luật sư Đoàn luật sư Tp. Hồ Chí Minh

Trước năm mới, tổng thống đối thoại với nhân dân

KHÁNH AN

Vào ngày 24/12/2001, hai kênh truyền hình lớn nhất ở Nga ORT và RTR phối hợp tổ chức buổi truyền hình trực tiếp đối thoại giữa Tổng thống Putin và khán giả truyền hình Nga. Hàng trăm ngàn câu hỏi được chuyển đến cho Tổng thống qua đường điện thoại và Internet. Trước đó, trong vòng hơn một tháng, những người tổ chức buổi truyền hình cũng nhận được gần 2 triệu câu hỏi. Trong vòng hai tiếng rưỡi đồng hồ, Putin kịp trả lời 47 câu hỏi, còn những câu hỏi khác - theo lời ông sẽ được tổng hợp, nghiên cứu, phân tích như những nguồn tư liệu về dư luận xã hội để phục vụ trực tiếp cho hoạt động của Tổng thống và các cơ quan nhà nước khác.

Các câu hỏi tập trung vào những vấn đề như Nga và WTO, Nga - Mỹ, Nga - Afganistan, chống tham nhũng, chống tệ nạn ma tuý, các ngành kinh tế, tại sao phải bán gas ra nước ngoài, giá dầu giảm có ảnh hưởng tới việc trả lương không? Nhưng nhiều nhất là các câu hỏi về các vấn đề xã hội: lương bổng, hưu trí, việc làm, nhà cửa? Nói chung, theo đánh giá của các chuyên gia, buổi truyền hình diễn ra suôn sẻ. Chỉ có một lần Putin không trả lời ngay được câu hỏi của khán giả về kế hoạch lắp ống dẫn gas cho các làng vùng sâu vùng xa ở một tỉnh. Nhưng chỉ sau vài phút, những người giúp việc cho ông đã kịp lấy thông tin cần thiết từ mạng máy tính và câu trả lời đã được chuẩn bị đầy đủ, chính xác. Một cậu bé 10 tuổi hỏi về việc do trường học của cậu không được sưởi ấm nên học sinh phải ở nhà và nếu cứ tiếp tục như vậy thì cậu và tất cả học sinh của trường sẽ phải học lại năm sau vì nghỉ quá lâu, vậy phải làm gì? Tổng thống đã trả lời cậu bé một cách nghiêm túc, đầy đủ, rõ ràng, đồng thời cũng là trả lời bố mẹ cậu và tất cả những người bố, người mẹ khác trên toàn nước Nga và vạch rõ của cấp chính quyền nào chịu trách nhiệm trong chuyện này. Tổng thống cũng hứa với cậu bé cậu sẽ không phải lưu ban vì lý do trường học không được sưởi ấm.

Bản thân Putin hài lòng về cuộc đối thoại với dân và không cảm thấy mệt sau hơn hai tiếng trả lời. Theo lời Putin, ông không ngạc nhiên, ngỡ ngàng về những câu hỏi của khán giả truyền hình, không có những câu hỏi bất ngờ đối với ông vì ông đã được chuẩn bị tốt. Ông gọi đó là "một hình thức tiếp xúc thuận tiện" để nắm bắt những tâm tư của công dân và không loại trừ khả năng tiếp tục thực tiễn này trong tương lai. Ông nói: "Những biện pháp như vậy cho thấy đất nước đang sống như thế nào và công dân đang lo lắng, băn khoăn về cái gì". Những câu hỏi của dân đã nêu lên nhiều vấn đề mà trước đây chính quyền chưa "với tới" được. Putin cũng nhận xét, trước đây điều tra xã hội học cho thấy dân chúng quan tâm nhiều đến Chechnia, chống khủng bố, còn hôm nay dân chúng quan tâm trước hết đến các vấn đề xã hội, đó là một xu thế tích cực.

Những người tổ chức buổi truyền hình, các chính trị gia, giới báo chí, chuyên gia phần lớn đánh giá cao các câu trả lời của Putin. Chúng tạo ra cảm giác là Tổng thống nắm vững những chuyện của quốc gia, sát dân; cho thấy Putin có phản ứng của một chuyên gia. Chúng đòi hỏi không chỉ một trí nhớ tuyệt vời, một khối lượng thông tin phong phú về nhiều lĩnh vực khác nhau, mà người trả lời cũng phải rất sát tình hình, công việc. "Chất người" trong những câu trả lời đó cũng làm họ tâm đắc, thích thú. Theo lời một chính trị gia, Tổng thống không những tổng kết tình hình năm qua, mà còn báo cáo trước dân tình hình một năm rưỡi nắm quyền lực. Tuy nhiên, cũng trong ngày đài phát thanh "Tiếng vọng

Moskva" tiến hành điều tra chớp nhoáng ý kiến của thính giả về các câu trả lời này. Có 1238 người gọi điện đến, trong số đó 67% không hoàn toàn hài lòng về các câu trả lời của Putin.

Nhưng dầu sao, sự đối thoại giữa chính quyền và người dân rất cần thiết, hơn thế nữa, một chính trị gia Nga khác đánh giá buổi truyền hình trực tiếp này không chỉ đơn thuần là đối thoại, đó còn là một cuộc đại nghị toàn quốc với sự tham gia trực tiếp của công dân. Trước ngưỡng cửa năm mới, đó là một món quà hay của Tổng thống Putin tặng người dân Nga./.

Đầu xuân nói chuyện về Bộ hình thư đời Lý năm Nhâm Ngọ 1042

TS. Bùi Xuân Đính

Sách *Đại Việt sử ký toàn thư* (ĐVSKTT) chép: "Mùa đông, tháng 10 năm Nhâm Ngọ niên hiệu Càn Phù Hữu Đạo (1042), *ban Hình thư* . Trước kia, việc kiện tụng trong nước phiền nhiễu, quan lại giữ pháp luật câu nệ luật văn, cốt làm cho khắc nghiệt, thậm chí nhiều người bị oan uổng quá đáng. Vua lấy làm thương xót, sai trung thư san định luật lệnh, châm chước cho thích đáng với thời thế, chia ra môn loại, biên thành điều khoản, làm thành sách *Hình thư* của một triều đại, để cho người đời sau. Sách làm xong, xuống chiếu ban hành, dân lấy làm tiện. Đến đây, phép xử án được bằng thẳng rõ ràng, cho nên mới đổi niên hiệu là Minh Đạo và đổi tiền Minh Đạo".

Những ghi chép trên đây dù rất ngắn ngủi nhưng được người đời sau rất trân trọng. Các nhà nghiên cứu sử học và luật học đánh giá là sự kiện quan trọng trong lịch sử Việt Nam cũng như lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam. Các sách nghiên cứu về lịch sử cũng như các giáo trình về lịch sử nhà nước và pháp luật từ trước đến nay đều khẳng định, đây là bộ luật thành văn đầu tiên, đánh dấu một mốc quan trọng trong lịch sử pháp quyền Việt Nam, chứng tỏ bộ máy nhà nước trung ương tập quyền đã có tính ổn định và được xây dựng với thiết chế tương đối hoàn bị.

Năm nay, năm Nhâm Ngọ- nhân kỷ niệm 960 năm, tròn 16 "hội" kể từ khi ban hành bộ Hình thư vào năm Nhâm Ngọ dưới triều Lý Thái Tông, tôi muốn bàn thêm về sự kiện quan trọng này từ những ghi chép ngắn ngủi trên đây của chính sử.

I. Tình hình soạn thảo và thực thi pháp luật trước năm Nhâm Ngọ (1042)

Trước hết, tôi cho rằng, bộ *Hình thư* ban hành năm Nhâm Ngọ (1042) *không phải là bộ luật thành văn đầu tiên của nhà nước phong kiến Việt Nam* . Để thấy rõ điều đó, xin hãy đọc lại hai tư liệu đã được ghi trong chính sử:

Một là , sách ĐVSKTT của Ngô Sỹ Liên và các sử thần triều Lê chép: "Năm Nhâm Dần, niên hiệu ứng Thiên thứ 3 {1002}, mùa xuân, tháng 3, *định luật lệnh* ". Cũng sự kiện này, sách *Việt sử thông giám cương mục* (VSTGCM) của Quốc sử quán triều Nguyễn chép là *"định luật lệ pháp lệnh"* .

Hai là , đọc lại việc ghi chép về sự kiện ban hành Hình thư năm Nhâm Ngọ (1042) trong chính sử thì thấy "Trước kia, việc kiện tụng trong nước phiền nhiễu, quan lại giữ pháp luật *câu nệ luật văn* ") (sách VSTGCM chép là *"quan lại giữ pháp luật câu nệ theo thành văn trong luật lệ"*), sau đó vua *"sai trung thư san định luật lệnh"* (VSTGCM chép *"định lại luật lệnh"*)

Từ những lý giải cho thấy:

- Sự kiện năm Nhâm Dần (1002) được ghi ở 2 bộ sử của triều Lê và triều Nguyễn cùng phản ánh nội dung ban hành luật (riêng VSTGCM) ghi rõ là "định luật lệ pháp lệnh".

- Sự kiện năm Nhâm Ngọ (1042) trong cả 2 bộ sử đều có hàm ý là *định lại* pháp luật, *không phải là*

soạn thảo mới .

Hai sự kiện diễn ra cách nhau tròn 40 năm, cùng một nội dung là ban hành luật và sửa lại luật, nhưng xưa nay lại được nhìn nhận rất khác nhau. Có lẽ, do sự kiện năm Nhâm Dần (1002) được ghi chép quá ngắn ngủi, lại diễn ra vào cuối thời Lê Đại Hành trị vì nên ít nhà nghiên cứu lưu tâm đến một cách đúng mức; trong khi đó, sự kiện năm Nhâm Ngọ (1042) được ghi chép kỹ hơn, và điều quan trọng là nó diễn ra vào đầu thời Lý nên được các nhà nghiên cứu nhìn nhận như một sự kiện đặc biệt, "một mốc quan trọng". Tuy nhiên, các sách và giáo trình về lịch sử và lịch sử pháp luật không lý giải sự kiện này một cách thấu đáo.

Như vậy, có thể rút ra một số kết luận:

1. Cho đến trước tháng 10 năm Nhâm Ngọ (1042)- thời điểm ban hành *Hình thư* thời Lý, nước ta đã có luật thành văn được soạn thảo từ năm Nhâm Dần (1002) dưới triều vua Lê Đại Hành. Đó là một điểm tiến bộ và là yêu cầu bắt buộc của một quốc gia muốn quản lý được xã hội. Nhà Lý, từ Lý Thái Tổ đến Thái Tông vẫn sử dụng bộ luật này; đồng thời bổ sung thêm nhiều văn bản pháp luật mới. Thống kê từ sách ĐVSKTT cho thấy, trong 32 năm đầu của nhà Lý (1010 ? 1042), không kể các văn bản pháp luật liên quan đến việc củng cố quân đội và các cuộc chinh phạt, hai ông vua đầu tiên của vương triều này đã ban hành 23 chiếu, 2 lệnh và 3 "định lệnh" về các mặt: hành chính, văn hóa, hình luật (xét kiện), cứu tế xã hội?

2. Tuy nhiên, bộ luật được ban bố dưới triều Lê Đại Hành mà nhà Lý sử dụng có nhiều điểm không rõ ràng, thiếu chuẩn định, làm cho *"việc kiện tụng trong nước phiền nhiễu"*.

3. Trong khi đó, quan lại trông coi pháp luật *"câu nệ luật văn??* , tức lợi dụng những điểm không rõ ràng, thiếu chuẩn định của luật để xử các vụ kiện theo hướng có lợi cho mình. Hơn thế nữa, việc tổ chức xét kiện nhiều khi không đúng thể thức, điển hình là vào tháng 4 năm Canh Thìn (1040) ? trước sự kiện ban hành *Hình thư* trên đây 2 năm, chính vua Lý Thái Tông còn xuống chiếu: "từ nay trở đi, phàm nhân dân trong nước ai có kiện tụng gì đều giao cho Khai Hoàng vương xử đoán rồi tâu lên". Khai Hoàng vương là con của vua, được lập làm Thái tử (người nối ngôi sau này) lại được giao quyền xử kiện là không đúng nguyên tắc hành chính nhà nước. Về sự kiện này, sử gia Ngô Sỹ Liên bàn rằng: *"Chức việc của thái tử, ngoài việc thăm hỏi, hầu cơm vua ra, khi ở lại giữ nước thì gọi là Giám quốc, khi đem quân đi (đánh trận) thì gọi là Phủ quán, có thế mà thôi, chưa nghe thấy sai xử kiện bao giờ. Phàm việc xét kiện là việc của Hữu ty. Thái Tông sai Hoàng vương làm việc đó không phải là chức phận của thái tử, lại lấy điện Quảng Vũ làm nơi vương xử kiện là không đúng chỗ"*.

4. Vì thế, luật trở nên *"khắc nghiệt, thậm chí nhiều người bị oan uổng quá đáng"*.

5. Trước tình hình đó, nhà vua rất: *"thương xót"* nên sai các quan *"san định luật lệnh"* (soạn thảo lại luật). Đây là bối cảnh ra đời của bộ *Hình thư* năm Nhâm Ngọ (1042)

II ? Tầm nhìn của vua Lý Thái Tông qua việc qua việc ban hành hình thư năm 1042.

Đáng tiếc là bộ *Hình thư* này không còn nên ngày nay chúng ta không thể hiểu được nội dung, các chế định của nó là gì. Lê Quý Đôn cũng chỉ cho rằng, bộ luật này gồm 3 quyển. Tuy nhiên, xem xét kỹ những gì chép trong chính sử, có thể thấy việc soạn thảo và nội dung của bộ *Hình thư* ban hành năm

Nhâm Ngọ (1042) này mang những đặc điểm sau:

1- Vua chỉ đạo tổ chức soạn thảo luật một cách có hệ thống *"sai trung thư san định luật lệnh"* . Trung thư là những viên quan phụ trách về pháp luật của triều đình.

2- Bộ luật có nội dung phù hợp với thực tế cuộc sống *"có châm trước cho thích đáng với thời thế"* .

3- Luật được *"chia ra môn loại"* . Thực chất đây là bộ luật tổng hợp, gồm nhiều loại luật (hình sự, dân sự, tố tụng, hành chính,?) dưới tên gọi chung là *hình luật* với đặc điểm nổi bật nhất là hầu hết các quy định trong luật dù thuộc lĩnh vực nào cũng được xây dựng dưới dáng các quy phạm pháp luật hình sự và các chế tài hình sự theo mẫu của luật các vương triều phong kiến. Vì thế mới gọi là *Hình thư* (sách về hình luật)

4- Mỗi loại luật lại được *chia thành các điều khoản* .

5- Luật được biên soạn không chỉ trở thành bộ luật *"của một triều đại"* mà còn *"để cho người đời sau"* . Như vậy, luật mới ban hành ở đây mang tính *ổn đinh lâu dài* theo mong muốn và ý đồ của vua Lý Thái Tông.

6- Luật soạn thảo xong, triều đình tổ chức công bố luật và tuyên truyền luật một cách có hệ thống (*xuống chiếu ban hành*).

7- Luật có hiệu lực thực tế ngay theo hướng giảm phiền nhiễu cho dân, xóa bỏ những bất cập trong việc xét án trước đây *("dân lấy làm tiện, đến đây, phép xử án được bằng thẳng rõ ràng"*). Đây là tư tưởng thân dân, chiếu cố đến quyền lợi của dân mà các vua nhà Lý nhận thức rất sâu sắc.

8- Do hiệu quả đó, cho nên nhà vua mới đổi niên hiệu là Minh Đạo và đổi tiền Minh Đạo".Việc nhà vua đổi niên hiệu và đổi tên đồng tiền với một "mỹ tự" (Minh Đạo: *con đường sáng*) vào năm ban hành một bộ luật quan trọng này thể hiện ý chí dùng pháp luật để quản lý xã hội, *lấy lòng* tin vào *pháp luật của dân, sự ổn định và hiệu lực của pháp luật để ổn định đồng tiền ? biểu hiện của ổn định kinh tế, từ đó tạo ra sự ổn định xã hội* (làm cho dân hiểu luật là đem lại con đường sáng cho dân).

Như vậy, việc ban hành *Hình thư* còn thể hiện *một tầm nhìn khá rộng, cách làm khá bài bản* của các vua nhà Lý ? vương triều mở đầu cho kỷ nguyên Thăng Long - Đại Việt trong việc soạn thảo, tổ chức tuyên truyền và thực hiện luật; thể hiện ý chí dùng pháp luật để quản lý xã hội. Đây là cơ sở, là di sản để các triều vua sau kế thừa, vận dụng vào việc soạn thảo luật và nâng lên một chất lượng mới mà những sự kiện chính có thể kể ra là:

- Việc khảo cứu luật lệ các thời trước, quy định các thể lệ mới, làm sách *Thống chế* và các sách *Hình luật* , lễ nghi, gồm tất cả 29 quyển vào năm Canh Dần (1230) đời vua Trần Thái Tông; việc biên soạn bộ *Hoàng triều đại điển* và bộ *Hình thư* thời Trần vào năm Tân Tỵ đời vua Trần Dụ Tông (1341).

- Việc soạn thảo và ban hành bộ *Quốc triều hình luật* (hay *Luật hình thời Lê,* còn gọi là Bộ luật Hồng Đức) dưới thời vua Lê Thánh Tông (1460 ? 1497) - đỉnh cao của việc xây dựng luật trong lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam. Ngoài ra, các đời vua còn ban hành rất nhiều chiếu, chế, lệnh, chỉ,? nhằm thể

chế hóa và bổ sung từng bước các khoảng trống của luật.

Tóm lại, cho dù bộ *Hình thư* thời Lý đã bị mất nhưng việc soạn thảo và ban hành nó vào năm Nhâm Ngọ 1042 ghi một mốc quan trọng trong hoạt động lập pháp của lịch sử Việt Nam mà người đặt nền móng đầu tiên với cách nhìn rộng, sát thực và hiệu quả là vua Lý Thái Tông (1000 ? 1054). Từ thực tế lịch sử của việc soạn thảo và ban hành bộ *Hình thư* này, chúng ta cũng có thể rút ra được những bài học kinh nghiệp quý vào việc xây dựng nền pháp luật, đáp ứng được yêu cầu quản lý xã hội trong điều kiện công nghiệp hóa và hiện đại hóa hôm nay. Đó là:

1- Luật (đạo luật cơ bản) phải mang tính kế thừa.

2- Nội dung của luật phải phù hợp với thực tế cuộc sống.

3- Luật phải chặt chẽ, không có những kẽ hở để những kẻ xấu, nhất là những quan lại trông coi pháp luật thoái hóa biến chất lợi dụng để trục lợi, gây phiền hà, oan ức cho dân.

4- Luật phải mang tính ổn định lâu dài, không thể mang tính tạm thời, soạn xong một thời gian phải chữa lại.

5- Luật soạn xong phải tổ chức tuyên truyền một cách có hệ thống để dân hiểu luật và tuân theo.

6 ? Luật phải tiện lợi cho dân với tư cách là "gốc của nước, gốc có vững thì nước mới bền".

7- Luật phải định hướng cho dân noi theo và tạo ra thế ổn định cho xã hội để xứng đáng với vai trò là công cụ quan trọng trong quản lý xã hội./.

Lưu quỹ và tờ sớ về 10 điều sách lược trị nước

HÀ THIẾT THẠCH

Lưu Quỹ sinh năm Tân Mùi (1811) tại làng Nguyệt Áng (nay thuộc xã Đại Áng, huyện Thanh Trì (Hà Nội)- một làng quê chiêm trũng nhưng nổi tiếng về mặt học hành khoa bảng. Dưới thời phong kiến, đây là một làng rất nhỏ và nghèo, nhưng lại có đến 11 người đỗ đại khoa gồm 1 Trạng nguyên, 1 Thám hoa, 3 Đệ tam giáp đồng tiến sỹ xuất thân, 30 người đỗ trung khoa (hương cống, cử nhân) và rất nhiều người đỗ tiểu khoa (sinh đồ, tú tài).

Họ Lưu của Lưu Quỹ sống tại làng Nguyệt Á ng từ đời Gia Thái (1573-1577), là một họ có nhiều đời hiển đạt với 3 tiến sỹ và 9 hương cống, cử nhân. Thời Lê, hai anh em của ông nội Lưu Quỹ cùng đỗ tiến sỹ là *Lưu Tiệp* (đỗ Khoa Nhâm Thìn niên hiệu Cảnh Hưng- 1772) và Lưu Định (đỗ Khoa Á t Mùi niên hiệu Cảnh Hưng- 1775).

Năm Tân Mão đời Minh Mệnh (1831), Lưu Quỹ dự kỳ thi Hương và đỗ Cử nhân. Bốn năm sau (năm Á t Mùi, 1835), ông dự kỳ thi Hội và đỗ Đệ tam giáp đồng tiến sỹ xuất thân khi mới 24 tuổi. Sau khi thi đỗ, ông được bổ làm Tri phủ nam Sách (Hải Dương), rồi được điều về kinh đô, làm Giám sát Ngự sử (quan coi việc giám sát quan lại và can gián vua). Sử cũ chép ông là người thẳng thắn, dám nói, dám tâu việc can ngăn vua nên bị đổi xuống làm Binh khoa Chưởng ấn Cấp sự trung.

Tháng 2 năm Tân Sửu (1841), Vua Thiệu Trị lên ngôi. Là vị quan trẻ tuổi, mới tròn 30 tuổi, lẽ ra, Lưu Quỹ phải có bài ca ngợi vua để được vua "để ý" đến, sẽ thuận lợi trên đường công danh. Nhưng không, trước những bất cập trong đời sống của đất nước khi đó, ông đã cùng Khoa đạo Nguyễn Bỉnh Đức dâng sớ xin vua lưu ý đến 10 điều trong sách lược trị nước. Nội dung tóm tắt của 10 điều đó là:

1. Thận trọng trong sự ham chuộng, bởi sự ham chuộng của vua có ảnh hưởng lớn đến triều thần.

2. Mở rộng lòng thành tín, chân thực trong dùng chính lệnh, sắc lệnh (chính sách) ban ra phải chắc như vàng lá, phải thi hành đúng như quy luật của 4 mùa thì mới không có người sai trái.

3. Biết rõ trị thể, cần phải khoan dung mà nghiêm khắc trong việc dạy bảo các quan và cai trị muôn dân thì mới giữ được hoà hợp.

4. Cẩn thận trong dùng người: phải loại bỏ kẻ gian tà, tìm được người tài giỏi, trung thực ra giúp nước.

5. Chăm sóc đời sống của nhân dân vì dân là gốc của nước, gốc có vững thì nước mới yên, việc nào có ảnh hưởng xấu đến sức dân và của cải của dân thì không nên vội làm để dân được yên nghiệp.

6. Cẩn thận về tài lợi: việc thu của dân lo tích của cải cho triều đình phải có đường lối và pháp chế, làm tổn đến sức dân để có nhiều của cải thì không thể gọi là nước giàu.

7. Không dùng vật lạ: tiền của của triều đình là do dân khó nhọc đóng thuế, nay đem ra tiêu phí thì khổ dân; đừng lấy vật hữu dụng đổi lấy vật vô dụng, lấy thứ vô ích làm hại hữu ích.

8. Thận trọng và công bằng trong hình phạt.

9. Tỏ rõ giáo hoá: giáo hoá tốt thì có phong tục tốt.

10. Rộng đường ngôn luận: cho người muốn can ngăn được nói điều sự thực, vua cần bày tỏ lòng thành trực tiếp tiếp thu lời can, lấy tai mắt của 4 phương làm tai mắt mình thì đức thịnh càng sáng rõ, đạo trị nước càng rộng thêm.

Vua Thiệu Trị xem kỹ những điều trong tờ sớ, thấy tâm đắc nhất hai điều *thận trọng sự ham chuộng và cẩn thận trong dùng người* , liền thưởng cho Lưu Quỹ và Nguyễn Bỉnh Đức mỗi người một tấm lụa. Sau đó Lưu Quỹ lại có lời điều trần về việc phòng thủ bờ biển ở Bắc Kỳ, được thăng làm Hàn lâm viện Thị giảng học sỹ, sung Sử quán toàn tu.

Thực chất của 10 điều về sách lược trị nước trên đây của Lưu Quỹ là những cải cách toàn diện các mặt của đời sống đất nước mà gánh trách nhiệm thuộc về nhà vua. Đó là, tiết kiệm, chống xa hoa lãng phí, ban hành các chủ trương chính sách cho phù hợp với tình hình đất nước và với lòng dân, tuyển chọn và sử dụng quan lại, chăm sóc đời sống của dân, tăng cường hiệu lực của pháp luật, mở rộng quyền tự do ngôn luận v.v... Qua đây chứng tỏ Lưu Quỹ là con người không màng danh lợi, một lòng lo cho vận mệnh của dân của nước, cũng là con người sâu sát với đời sống. Tinh thần của những đề nghị cải cách này của Lưu Quỹ vẫn còn mang ý nghĩa thời sự đối với công cuộc đổi mới, xây dựng đất nước của chúng ta hôm nay./.

Những vế thách đối khó

TRẦN THƯƠNG THÔN TRANG

Xưa nay, các cụ ta vẫn dạy: " *Xuất đối dị đối đối nan* " (Nghĩa là: Ra câu đối thì dễ, đối lại thật khó). Nhiều người hẳn còn nhớ vế đối hóc búa của nữ sỹ Đoàn Thị Điểm: " *Da trắng vỗ bì bạch* ". Tuy chỉ có năm âm tiết mà mấy trăm năm, bây giờ mới có người đối được, nhưng cũng "tàm tạm" chứ chưa thật chỉnh lắm, là " *Rừng sâu mưa lâm thâm* ". Ngày nay cũng có khá nhiều vế thách đối hiểm hóc chưa dễ gì đối được. Ngày xuân vui vẻ, xin giới thiệu một số ít những vế thách đó, để năm rộng tháng dài vị nào thích thử tài đối của mình xin cứ múa bút.

Hồi trước, nhà thơ Thế Lữ với bút danh Lê Ta in trên báo "Ngày nay" vế thách đối:

- Tết năm **Mèo** , ông lão **Dê** mua hoa mõm **chó** , gói giấy mỡ **gà** , đem tặng cho **mèo** mà không biết **hổ** .

Trên báo Quân đội nhân dân cách nay hơn mười năm, tác giả Phan Hiền có 2 vế thách:

- *Chống tiêu cực, tiêu cực chưa tiêu, cứ tích lại, cực ơi là cực!*

- *Sai đâu sửa đấy, sai đấy sửa đâu, sửa đâu sai đấy!*

Cũng trên tờ báo ấy, tác giả Trần Tấn Tới lại có vế thách toàn vần "t":

- *Tỵ tới, Thìn tàn, thói tệ tính tham thẳng thắn tiễu trừ, thanh toán tất!*

Sau này, tác giả Inox cũng có câu thách đối tương tự:

- *Tết Thìn tới tổ ta thi tài, thôi thói tự ti, tránh? thoái thác, thế tất tự ta thủ tiêu thành tích!*

Nhớ lại chuyện xưa, có một chị hàng phở xinh đẹp chẳng may chồng chết sớm. Cửa hàng của chị khá đông khách không chỉ vì phở ngon mà còn do nhiều ông muốn? làm chủ quán phở. Chị chủ quán ra liền một vế đối, hẹn ai đối được thì sẽ làm chủ quán phở lẫn chị. Vế đối như sau:

- *Nạc mỡ mà chi, em nghĩ chín rồi, đừng nói với em câu tái giá!*

Hình như không ai đối được, nhưng quán phở của chị vẫn đông khách nhờ cái duyên mặn mà của chị.

Tết Kỷ Mão mấy năm trước, bạn Nguyễn Long có hẳn 3 câu thách đối trên mặt báo:

- *Lươn lẹo, mưu mẹo giở trò mèo, lèo xèo khèo công quỹ!*

- *Hành vi lươn lẹo, miệng mồm leo lẻo, xà xẻo quỹ công, bị bắt bị gông, khóc kêu nheo nhéo!*

- *Móng sắc mắt nhanh, tinh ranh mưu mẹo, lươn lẹo lắm trò, thập thò liếm quỹ!*

Nhân năm Nhâm Ngọ này, tác giả Thôn Trang có vế thách:

- *Vui Xuân Nhâm **Ngọ** , học trò phố Hàng **Mã** cưỡi **ngựa** sắt qua phố **Mã** Mây, lên Quần **Ngựa** để xem đua **ngựa** .*

Và của bạn Dao Inox:

- *Mừng Tết **Ngọ** , đi xe **ngựa** vượt **Mã** Yên Sơn, gặp lũ mặt **ngựa** đầu trâu lọc **lừa** , đánh cho chúng kêu **la** , kiếm đường tẩu **mã** !*

Ngày xuân nhàn hạ, xin mời chư vị cùng đối cho vui./.

Những địa danh mang tên Ngựa

NGUYỄN CHƯƠNG

Ở nước ta, những địa danh mang tên thuần Việt là "ngựa" thì ít. Nhưng mang tên ngựa theo tiếng Hán-Nôm thì nhiều. Có lẽ do ảnh hưởng của nghìn năm Bắc thuộc mà hình thành những cái tên này. Nay thì nó đã "Việt hoá" hoàn toàn, vì nói đến những cái tên ấy hầu như ai cũng biết, cũng hiểu.

Trước hết, đó là con Sông Mã ở tỉnh Thanh Hoá- một con sông đã vào thi ca với bức tranh hoành tráng "Sông Mã gầm lên khúc độc hành" trong bài thơ "Tây Tiến" của nhà thơ Quang Dũng. Sông Mã cũng đi vào lịch sử oanh liệt của dân tộc trong cuộc chiến đánh bại "không lực Hoa Kỳ" ở quanh khu vực cầu Hàm Rồng: trong 2 ngày 3 và 4/4/1965, quân và dân ta đã bắn rơi 47 máy bay phản lực Mỹ, trong đó không quân nhân dân lần đầu xuất trận bắn gục 2 "con ma" USA (F.4). Sông Mã có nhánh chính bắt nguồn từ núi Pu Huổi Long tỉnh Lai Châu, chảy qua Sầm Nưa (Lào) rồi vào đất Thanh Hoá, đến Hồi Xuân gặp sông Chu (cũng gọi là sông Lương), đến Yên Định gặp sông Bảo (sông Bưởi), đến núi Quân An gặp sông Ngọc Chuỳ (sông Cầu Chảy). Sông còn đi qua một số địa phương, gặp một số sông con, đến ngã ba Ngung ở Hoằng Hoá thì chia 2 nhánh đổ ra cửa biển Lạch Trường và cửa biển Hậu Lộc. Sông Mã có 54 thác lớn nhỏ. Đáng chú ý là các thác Nghè, thác Ông, thác Tương, thác Non, thác Đá Bạc? Nguy hiểm nhất là thác Ngốc Cùng ở Cẩm Thuỷ cao 1km. Vực Tôm cũng ở đây nước xoáy mạnh làm chìm thuyền bè qua lại.

Mã Mây là một đường phố trong 36 phố phường của thủ đô Hà Nội. Ngày xưa, phố chuyên buôn bán hàng song mây. Sau có thêm nghề làm hàng mã, các trang phục của hát tuồng, cải lương như cân đai, mũ mão nên còn có tên phố Mã Vĩ. Thời Pháp thuộc, Tây gọi là phố Cờ Đen. Chúng lập nhà tù ở đây, sau mới chuyển nhà tù sang phố Hoả Lò.

Mã Nam là vùng đất Châu Mộc, tỉnh Sơn La. Thuở xưa, đất này thuộc Ai Lao. Đầu đời nhà Lê xin phụ thuộc vào nước ta, gọi là Châu Mộc. Năm Cảnh Hưng thứ 32 (1775), Châu Mộc được chia làm 3: Châu Mộc, Mã Nam và Đà Bắc. Nay là huyện Sông Mã của tỉnh Sơn La. Đà Bắc thì thuộc tỉnh Hoà Bình.

Mã phục là con đèo cách thị xã Cao Bằng 22km về phía đông, cách Trà Linh 14km về phía nam, cách Quảng Uyên cũng 14km về phía tây. Đèo cao 620m, địa hình hiểm trở.

Mã Trường có tên nôm na là Ruột Ngựa, là con sông đào nối sông Cát (Rạch Cát) đến đường Lò Gốm thuộc huyện Chợ Lớn, Tp. Hồ Chí Minh. Do sông đào thẳng tắp nên có tên như vậy.

Có 3 địa danh mang tên Mã Yên. Một là ngọn núi cao hơn 40m ở xã Mai Sao, Châu Ôn thuộc huyện Chi Lăng, tỉnh Lạng Sơn. Nơi đây ghi dấu ấn lịch sử là năm 1427, Tướng quân Lê Sát của nghĩa quân Lam Sơn do Lê Lợi lãnh đạo kháng chiến chống quân xâm lược nhà Minh, đã chém bay đầu tướng giặc Liễu Thăng.

Mã Yên thứ hai ở cố đô Hoa Lư thuộc huyện Gia Viễn (nay là Gia Khánh), tỉnh Ninh Bình. Địa danh này có hình yên ngựa nằm ngay trước đền vua Đinh và lăng mộ Đinh Tiên Hoàng.

Mã Yên thứ ba thuộc huyện Lệ Thuỷ, tỉnh Quảng Bình. Đây là núi nhỏ có đỉnh nhọn và võng xuống như hình yên ngựa.

Ở Hà Nội còn có phố Hoà Mã thuộc quận Hai Bà Trưng. Đây còn có chùa Hoà Mã và trụ sở báo Thiếu niên tiền phong, báo Sinh viên và Hoa học trò đóng ở nhà số 5.

Cũng tại Hà Nội có duy nhất địa danh mang tên Ngựa, đó là sân Quần Ngựa do Pháp lập ra ở Ngọc Hà, phía nam đường Hoàng Hoa Thám đi Bưởi. Đây là một sân thể thao lớn, chủ yếu để đua ngựa giải trí cho các quan xâm lược.

Huyện Thạch Thất, tỉnh Hà Tây có địa danh Thiên Mã in dấu ấn trong bài thơ của cử nhân Vũ Mộng Chúc. Năm 1905, lúc ông 35 tuổi thi đỗ Á nguyên ở trường thi Hà Nam. Khi ấy trời làm hạn hán, dân tình đói khát bỏ đi tha phương cầu thực. Các quan huyện lo lắng làm lễ cầu đảo trời mưa. Ông Chúc được giao làm văn tế. Ông viết bài văn tế dài 36 câu, nhắc đủ tên của 62 làng trong huyện Thạch Thất cầu thần linh phù hộ:

Kinh Đà oanh nhất đới vu hồi
Thiên Mã ngật tằng loan bổng xuất

(Tạm dịch: *Đất Kinh Đà uốn lượn vòng quanh*
Đỉnh Thiên Mã ngước cao vòi vọi)

Tế xong thì trời đổ mưa rào tưới mát đồng ruộng, dân tình lại vui nhịp cày bừa làm ăn./.

Lễ chùa ngày xuân sang

THUỲ LINH

Ăn sâu trong cõi tâm linh của mỗi người Việt Nam, chùa chiền là nơi vãn cảnh, cũng là nơi thể hiện ý niệm tín ngưỡng. Hàng ngàn năm nay, đạo Phật du nhập vào Việt Nam gắn liền với sự ra đời của các ngôi chùa; có làng, có phố thời có chùa: "Đất vua, chùa làng, phong cảnh bụt". Chùa là biểu tượng không thể thiếu trong các sinh hoạt tinh thần của người Việt. Chỉ riêng vùng đồng bằng Bắc Bộ, ngay ở Hà Nội có các chùa nổi tiếng như chùa Một Cột, chùa Láng, Quán Sứ, Trấn Quốc, Ninh Hiệp, Cầu Cá... Xa hơn một chút có chùa Hương, chùa Dâu, chùa Keo, chùa Thầy, Bút Tháp, Cổ Lễ, Bối Khê, Hoa Yên, Giải Oan, Địch Lộng, Bích Động... Chưa kể các ngôi chùa ở Miền Trung và Miền Nam.

Dưới góc độ thẩm mỹ, ngôi chùa mang vẻ đẹp của kiến trúc, môi sinh,văn hoá. Địa thế của ngôi chùa thường gần gũi với thiên nhiên, cây cỏ. Cây gạo biểu hiện cho bầu trời tinh tú, cây đại mỗi năm một lần thay hoa thay lá như cuộc đời luân hồi hoá kiếp. Các loại hoa mai tứ quý, ngọc lan, sen...đều là những loài hoa thanh tao, tinh khiết. Có những ngôi chùa lại là sự đan quyện, hài hòa của những công trình kiến trúc kết hợp giữa sự tôn tạo do con người và tạo hoá, sáng tối hư thực, giao hoà giữa hoạ, nhạc, thơ và cây cối xanh tốt tạo nên không gian bồng lai, tiên cảnh giữa trần thế. Ai đã một lần đến vãn cảnh chùa Địch Lộng, Bích Động (Ninh Bình) hay chùa Đồng, Hoa Yên (Yên Tử, Quảng Ninh) đều có cảm giác được thoát tục, bình an tự tại:

"Khách đến nơi đây thấy nhẹ đi
Đâu còn vương vấn tham, sân, si
Chỉ có mây trời và ta đó
Quên mọi nỗi buồn, mọi nghĩ suy"

(Nguyễn Thi - Hội văn nghệ Quảng Ninh)

Đi lễ Phật, không khí thiêng liêng của nhà chùa là biểu tượng Phật giáo, những pho tượng trong các điện thờ Phật. Tượng Tam thế thể hiện thờ triết lý vô thường, mọi sự vật đều biến đổi theo thời gian, vạn vật tồn tại chỉ là thoảng qua. Vậy nên, các chúng sinh Phật tử đừng quá coi trọng tiền tài, danh vọng, bất chấp tất cả để đạt được điều đó. Phật giáo cũng khuyên con người sống vị tha, cho nhiều hơn nhận. Lớp tượng A di đà tam tôn gắn với Phật quá khứ, Thích ca niệm hoa gắn với Phật hiện tại, Di Lặc gắn với Phật tương lai. Các lớp tượng thể hiện sự tích đức Phật: Tuyết Sơn, Thích ca, Thích ca sơ sinh... Trong chùa còn thờ Quan âm thế bồ tát (vị Phật thấu hiểu mọi tiếng kêu của chúng sinh), các vị ác thần, thiện thần để tránh điều ác, hướng tới từ bi, hỉ xả.

Trong cuộc đời, ai cũng đã ít nhiều có hành vi tín ngưỡng, như thắp hương trước bàn thờ tổ tiên hay gửi gắm ước nguyện nào đó khi đi lễ chùa. Trong dân gian cũng truyền miệng những câu thành ngữ, tục ngữ nói về triết lý nhân sinh: "ở hiền gặp lành", "gieo gió gặt bão", "ác giả ác báo", "đời cha ăn mặn, đời con khát nước"... Thực ra thì cách nói đó rất gần với triết lý Phật giáo. Đạo đức mà Phật giáo đề cao là sự hướng thiện thông qua giáo lý nhân quả, nghiệp báo, luân hồi. Con người phải ý thức được việc làm của mình để tránh hậu quả xấu:

"Người trồng cây hạnh người chơi Ta trồng cây đức để đời về sau"

Cũng như năm điều giới luật mà các tăng ni, Phật tử thường xuyên phải tâm niệm: Không sát sinh, không trộm cắp, không tà dâm, không dối trá, không uống rượu. Vậy nên Tam quan đối với người thường là cửa chùa nhưng với những người theo Phật thì đó là sự thử thách nghiệt ngã. Ngoài năm điều giới luật, người tu hành phải kiên định theo con đường tu Phật và trí tuệ sáng suốt. Tuy nhiên, mọi giáo lý, đạo lý của Phật giáo đều khuyến khích các tăng ni (người đã xuống tóc quy y vào chùa) và các Phật tử (đại chúng sinh thành tâm lễ Phật) tu luyện theo cách: Phật là ở tự Tâm. Con đường đi tới chân lý, sự giải thoát là ở trong Tâm mỗi người, thế nên mới có câu "Thứ nhất là tu tại gia, thứ hai tu chợ, thứ ba tu chùa". Đi lễ chùa là để thể hiện cái tâm với Phật. Quan trọng hơn, trong mỗi một chúng ta, ý niệm về Phật là luôn tự tu dưỡng, tự nhắc nhủ. Phật đã từng khuyên bảo: "Các con phải tự mình nỗ lực, các đấng Như lai chỉ là đạo sự. Hãy tự xem con là hải đảo của con, không nên tìm nơi nương tựa nào khác". Phương pháp này, sự tu luyện của các tăng ni dễ hơn các Phật tử đại chúng sinh. Điều dễ hiểu là các tín đồ Phật giáo đã xuống tóc quy y không phải tiếp xúc với môi trường xã hội đầy cám dỗ. Nhà chùa luôn trong trạng thái tĩnh tại, yên bình, kể cả những ngôi chùa gần ngay mặt phố. Chị bạn tôi kể lại mẩu chuyện thế này: Có người làm nghề bán cá thường xuyên sát sinh nhưng lại hay đi lễ chùa. Đến ngày 23 tháng 12 âm lịch (ngày cúng ông Táo lên trời), chị ta dùng tất cả số tiền lãi bán cá của ngày hôm ấy để mua cá chép thả xuống ao hồ. Phải chăng chị ta tin rằng, cử chỉ phóng sinh ấy đã phần nào giải nghiệp mà chị phải đeo đuổi vì sự mưu sinh?

Thời nay, với sự phát triển cao độ của khoa học kỹ thuật, xã hội thay đổi gần như toàn diện, một mặt cuộc sống tinh thần, vật chất của con người ngày càng được nâng cao nhưng mặt khác niềm tin về các giá trị trong xã hội không còn trọn vẹn như trước. Với chùa chiền, niềm tin thiêng liêng cũng có sự phân hoá: người thì nửa tin nửa ngờ, người khác lại tin một cách cảm tính, mang nhiều yếu tố cộng đồng. Bằng chứng là có người đi lễ chùa nhưng vẫn còn có cảm giác lạc lõng giữa khói hương nghi ngút, có người ngày rằm mồng một đi chùa rất đều, lễ vật thật hậu nhưng chẳng biết gì về Phật giáo; cũng có người đi lễ chùa do được rủ rê... Nhưng dù sao, có một thực tế là số người đang đến với nhà chùa ngày càng đông. Phải chăng còn có nguyên do nữa là kiếp người với quy luật sinh, lão, bệnh, tử; sống chết, sướng khổ, rủi may khó lường. Người ta tin rằng Phật có thể lắng nghe,thấu hiểu và chở che cho số kiếp mỏng manh của con người. Sang xuân, đi lễ chùa vãn cảnh thể hiện nét văn hoá tâm linh, cũng là cách tĩnh tâm, nhìn lại chính mình để hướng tới sự cao cả trong cuộc sống đời thường từ những hình ảnh, biểu tượng, ý niệm thiêng liêng. Vào chùa là tìm đến sự cân bằng của tạo hoá, của cuộc đời, của con người để con người tâm linh tìm ra chính mình. Lễ Phật cầu mong nhiều phúc lành cho bản thân, gia tộc, xã hội. Âu cũng là điều tâm niệm đầu năm dành cho tất cả mỗi chúng sinh: Cầu tài được tài, cầu lộc được lộc, cầu phúc được phúc, cầu bình an được bình an. Thắp nén hương thơm, dâng lễ vật mọn trước đấng linh thiêng với nguyện ước: Thành tâm Phật biết, đến cửa Phật là đến với cội nguồn yêu thương!

Tâm sự đêm giao thừa

Thơ

TÂM SỰ ĐÊM GIAO THỪA

NGUYỄN NHƯ DU

Phút giao thừa vừa điểm
Xuân của muôn dân Xuân của đất trời
Con gái con trai đi hái lộc
Đón Xuân về đón cả Đời vui.
Đất trời chỉ một mùa xuân
Người người mong Xuân Đời bất tận
Mong Xuân vui cho Đời được nhận
Hạnh phúc, niềm vui, yên ấm cuộc đời.
Ông cha ta chịu thương chịu khó
Gìn giữ đất mình cho con cháu mai sau
Mở trang Xuân nước đẹp dân giàu
Sáng chữ Á i chữ Nhân
đời đời rạng rỡ.
Trang Xuân viết tiếp
Đời đang xuân đất nước đang vui
Lớp trẻ lớn lên bớt nỗi ngậm ngùi
Nhờ lớp trước bao đời chịu khổ
Phố phường rực rỡ
Xóm vắng yên vui
Sống giữa cố đô mà ngẫm chuyện đời
Vui là thế mà chưa vui đến thế.
Người dân hỏi tôi
sống gần các Anh
sao không nói hết
những điều dân mong dân đợi.
Bạn bè hỏi tôi
bao giờ bớt những điều nhức nhối.
Học trò hỏi tôi
lẽ công bằng thầy dạy
đến khi nào mới trọn vẹn thầy ơi.
Tôi tự hỏi mình
vì sao
Bao người thao thức thâu đêm

lo sao nước mạnh dân giàu
thoả lòng dân mong đợi
Bao người thờ ơ
cứ sống thản nhiên.
Bao kẻ lỗi lầm
vẫn sống bình yên
Tết vẫn Tết, xuân vẫn xuân
cuộc đời thần tiên toạ hưởng
Còn người dân
cứ chờ cứ đợi
Người chịu oan khiên
từng phút từng giây
khắc khoải.
Tôi viết vần thơ tâm sự
Đón xuân vui sao nhiều trăn trở
Nỗi niềm riêng mà đâu phải của riêng.
Ôi phút giao thừa, giây phút thiêng liêng
Phút giao thừa là phút giây đích thực.
Giờ này
đó đây có ai thao thức
Tìm phút giao thừa tìm một lối ra.
Còn ai
đắm mình trong tăm tối âm u
không phút giao thừa
không một giây sám hối.
Xin gửi các Anh
Tất cả lòng mong đợi
Niềm hoài vọng thiết tha.
Xuân về rộn rã lời ca
Ai vui, ai đó xót xa tình đời?!

Nhìn lại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa X

NCLP

Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khoá đã diễn ra từ ngày 20/11/2001 đến 25/12/2001. Tại kỳ họp này, Quốc hội đánh giá tình hình kinh tế - xã hội của đất nước trong năm 2001 và chuẩn bị kế hoạch cho năm 2002; nghe báo cáo của Chính phủ, UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội, của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Toà án nhân dân tối cao;chất vấn và trả lời chất vấn; thông qua Nghị quyết sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992; thông qua Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi), quyết định rút ngắn nhiệm kỳ Quốc hội khoá X, chuẩn bị cho nội dung nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI tới. Sau đây xin điểm lại một số kết quả của kỳ họp.

Thảo luận về tình hình kinh tế - xã hội

Các đại biểu tập trung thảo luận một cách thẳng thắn nhằm làm rõ những mặt yếu kém trong việc triển khai thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 2001 và trong 5 năm qua. Rất nhiều ý kiến nêu cụ thể những chỉ tiêu kinh tế chưa đạt mức kế hoạch, chất lượng tăng trưởng và sức cạnh tranh còn thấp. Hàng loạt các vấn đề như ngân sách bấp bênh, thiếu ổn định, mất cân đối trong xuất nhập khẩu, cải cách hành chính chậm, năng lực cạnh tranh của nền kinh tế thấp, tham nhũng... đã được đặt ra. Đây không phải là những nội dung mới, nhưng thực sự là những vấn đề còn bức xúc trong chặng đầu của thế kỷ mới.

Có lẽ gay gắt nhất vẫn là những ý kiến xung quanh tham nhũng và chống tham nhũng. Tham nhũng, một trong bốn nguy cơ lớn đối với sự phát triển của đất nước nhưng chống tham nhũng đang đứng trước nguy cơ dừng lại ở việc bàn bạc và bàn bạc. Tại kỳ họp nào chống tham nhũng cũng được đưa ra bàn, nhưng trong thực tiễn thì các biện pháp tỏ ra chưa có hiệu quả.

Các đại biểu lo ngại về tính ổn định của ngân sách vì ngân sách còn phụ thuộc nhiều vào xuất nhập khẩu, đặc biệt là xuất khẩu dầu thô, đồng thời nêu vấn đề chống thất thu thuế, tăng thu nội địa, tiến tới cân đối ngân sách...

Các đại biểu chỉ ra những yếu kém của Chính phủ trong điều hành vĩ mô, những thiếu sót trong chỉ đạo quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội. Trong đó, nổi cộm lên là kết quả chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn chậm, mang nặng tính tự phát, phong trào; quản lý xuất nhập khẩu còn nhiều bất cập. Như lời một đại biểu, "những khuyết điểm trong điều hành quản lý kinh tế của Chính phủ năm nào cũng nhắc lại mà chưa thấy chuyển biến".

Những tồn tại này và những tồn tại khác trong nhiều phiên họp đã được phần đông các đại biểu quan tâm và đóng góp nhiều giải pháp tháo gỡ đối với từng lĩnh vực, thuộc từng địa phương khác nhau.

Các đại biểu bày tỏ sự đồng tình đối với những giải pháp mà Chính phủ đã đề ra để sớm khắc phục tình hình trên, đồng thời kiến nghị nhất thiết phải tổ chức thực hiện một cách kiên quyết và toàn diện các giải pháp đó, tiến hành kiểm tra chặt chẽ và cần có chế tài mạnh đối với những đơn vị, địa phương không tổ chức tốt việc triển khai thực hiện các giải pháp của Chính phủ, xử lý những trường hợp "trên

bảo dưới không nghe".

Quốc hội cơ bản nhất trí với những mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp của Chính phủ. Quốc hội đã thống nhất 11 nhiệm vụ và giải pháp chính, yêu cầu Chính phủ cần tập trung chỉ đạo thực hiện, tạo ra sự chuyển biến tích cực trong năm 2002.

Chất vấn

Ba ngày chất vấn được cử tri cả nước đánh giá là tiến bộ hơn các kỳ chất vấn trước. Qua chất vấn, cử tri cả nước cũng thấy rõ nhiều đại biểu am hiểu và nắm chắc tình hình thực tế của nhiều ngành và nhiều địa phương.

Nhiều đại biểu và cử tri đã nêu một số hạn chế trong trả lời chất vấn của các thành viên chính phủ. Trước hết, việc giải trình còn dài, chưa tập trung vào nội dung chính, một số trường hợp phân tích trách nhiệm của ngành mình chưa thật sâu. Người trả lời chất vấn nhiều lúc vẫn chưa trình bày trực tiếp vào nội dung vấn đề mà đại biểu yêu cầu, đặc biệt chưa làm rõ nguyên nhân và trách nhiệm theo chức năng quản lý đã được quy định. Nhiều đại biểu bày tỏ thái độ không đồng tình với việc nhận trách nhiệm theo kiểu chung chung "tôi xin chịu trách nhiệm", nhưng trách nhiệm đến đâu thì không rõ.

Đại biểu Nguyễn Lân Dũng bộc bạch: *"Thẳng thắn mà nói, việc trả lời chưa đáp ứng được mong muốn của chúng tôi, vì nhiều vị bộ trưởng không trả lời thẳng vào câu hỏi, không biết vì câu hỏi chưa rõ hay vì họ không thể trả lời..."*.

Đại biểu Nguyễn Thị Bình mong muốn rằng "nói nhiều về quyết tâm nhưng quyết tâm đó phải thể hiện bằng hành động".

"Nghe trả lời chất vấn coi như đọc báo cáo của Chính phủ lần thứ hai" - đó là ý kiến của đại biểu Bùi Ngọc Thanh. Ông cho rằng nên tạo ra không khí đối thoại trực tiếp trong chất vấn; theo ông, sau này UBTVQH cần lắng nghe ý kiến của các đại biểu xem cần giải quyết những vấn đề gì, những bộ trưởng nào cần được phân công trả lời các vấn đề đang được ấp ủ, cũng không cần gửi các câu hỏi trước, các đại biểu hỏi đến đâu thì bộ trưởng trả lời đến đó, có như thế mới đúng người đúng việc

Đại biểu Nguyễn Thiết Hùng nhận xét: "Câu hỏi của đại biểu "hỏi để biết" thì được trả lời dễ dàng, còn những câu hỏi "có tính chất đấu tranh" thì vẫn trả lời hơi vòng vo...Vấn đề chất vấn nên cụ thể hơn, còn câu trả lời cũng phải tránh chung chung...Quốc hội cần ra một Nghị quyết về trả lời chất vấn, tổng kết việc trả lời chất vấn của các bộ trưởng đã tốt hay chưa".

Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An tổng kết và thay mặt Quốc hội nêu yêu cầu của các đại biểu và cử tri cả nước rằng Chính phủ, các bộ, ngành, chính quyền địa phương phải "nêu cao tinh thần trách nhiệm trong quản lý nhà nước, tổ chức thực hiện giải quyết những việc đã hứa trước Quốc hội và trước cử tri cả nước".

Sửa đổi Hiến pháp

Sửa đổi Hiến pháp lần này có kỳ vọng làm cho Hiến pháp phù hợp với tình hình thực tế, với xu thế hội

nhập. Bởi vậy, nhiều điểm mới đã được đưa vào Hiến pháp như Nhà nước pháp quyền, một số quy định mới về chế độ kinh tế, bỏ phiếu tín nhiệm, bỏ chức năng kiểm sát chung của viện kiểm sát...Tuy nhiên, trong thảo luận và trên diễn đàn báo chí vẫn có ý kiến cho rằng những nội dung sửa đổi này không hẳn đã giải đáp hết những phan vân.

Sửa đổi Hiến pháp là cần thiết, nhưng thay đổi nhận thức, cái nhìn về Hiến pháp quan trọng không kém. Lâu nay Hiến pháp vẫn được coi nặng về văn kiện chính trị hơn là văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất của quốc gia. Toà án vẫn chưa lấy Hiến pháp làm chuẩn trong quá trình xét xử. Còn đối với người dân, Hiến pháp vẫn là cái gì đó xa vời, không thiết thân, người dân vẫn chưa coi Hiến pháp là cơ sở pháp lý để bảo vệ những quyền và tự do của mình.

Mặt khác, vẫn thiếu một cơ chế hữu hiệu để bảo vệ Hiến pháp, hay nói cụ thể hơn, thiếu một đầu mối tập trung để phân xử tính hợp hiến, ví dụ như Toà án Hiến pháp hoặc những cơ quan tương tự. Hiện nay, ở nước ta nếu xảy ra sự vi phạm Hiến pháp thì cơ quan nào sẽ đứng ra phân xử? Một câu hỏi còn chưa có câu trả lời.

Chỉ khi nhận thức, cái nhìn đối với Hiến pháp thay đổi, chỉ khi có một cơ chế bảo vệ Hiến pháp về mặt pháp lý, lúc đó Hiến pháp nói chung và sửa đổi Hiến pháp nói riêng mới thực sự phát huy được hết hiệu lực, hiệu quả của mình như một đạo luật gốc, đạo luật có hiệu lực cao nhất của quốc gia.

Phê chuẩn Hiệp định thương mại Việt - Mỹ

Trong quá trình thảo luận để phê chuẩn Hiệp định, các đại biểu tập trung bàn về những vấn đề như "thương mại kèm nhân quyền", rào cản thương mại, an ninh, chủ quyền quốc gia, những thách thức cần phải vượt qua...

Hiệp định sẽ tạo ra nhiều cơ hội cho kinh tế Việt Nam, nhưng đặt ra cũng lắm thách thức. Một trong những điều đầu tiên cần làm là tiếp tục rà soát những văn bản pháp luật chưa phù hợp để sửa đổi, bổ sung. Hiện nay đã tìm ra 148 văn bản do Trung ương ban hành cần chỉnh sửa, việc rà soát các văn bản do địa phương ban hành vẫn đang tiếp tục. Sửa như thế nào lại là việc cần có thời gian. Tuy nhiên, như nhiều đại biểu lưu ý, chuẩn bị hành lang pháp lý là một thách thức lớn, song không phải là thách thức lớn nhất. Cần có một đội ngũ luật gia tinh thông nghề nghiệp và đầy đủ bản lĩnh để bảo vệ lợi ích của bên mình, thông hiểu luật pháp và thực tiễn giải quyết tranh chấp ở Mỹ. Nhưng một hành lang pháp lý đầy đủ và một đội ngũ luật gia giỏi cũng chưa đủ để doanh nghiệp Việt Nam chiến thắng trên sân khách, thậm chí ngay cả trên sân nhà. Cốt lõi vẫn là sức cạnh tranh của hàng hoá, của doanh nghiệp.

Sửa đổi các luật về tổ chức bộ máy nhà nước

Luật tổ chức Quốc hội

Theo dự kiến, Quốc hội sẽ thảo luận và thông qua Luật tổ chức Quốc hội sửa đổi trong ba ngày, nhưng do nhiều điều khoản phải thảo luận nhiều lần, nên sau năm ngày Luật mới được thông qua. Một điểm đáng chú ý khác là trong quá trình thảo luận, có một số sáng kiến bổ sung để tăng chất sinh hoạt dân chủ trong Quốc hội nhưng lại không được nhất trí thông qua. Đại biểu Trần Hồng Quân đề nghị bổ sung quy định quyền tự ứng cử, đề cử vào các chức danh do Quốc hội bầu. Bà Ngô Bá Thành ủng hộ đề nghị này: "thời cơ đã chín muồi để có thêm những bước tiến dân chủ". Đề nghị này đã được tiếp thu

bằng một điều luật dự thảo riêng nhưng lại không được đa số tán thành khi biểu quyết.

Cũng như vậy, các đại biểu Quốc hội đã không thông qua được một điều luật khác nhằm tăng thêm điều kiện thực thi quyền lực cho chính mình. Điều luật đó dự kiến thành lập thêm hai uỷ ban bằng cách tách Uỷ ban Pháp luật thành Uỷ ban pháp luật và Uỷ ban Tư pháp; tách Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách thành Uỷ ban Kinh tế và Uỷ ban Ngân sách. Các đại biểu không muốn tăng thêm cơ quan làm việc cho Quốc hội đã viện dẫn nghị quyết về tinh giản biên chế. Nhưng nhiều đại biểu khác lại nhận thấy tách ra sẽ giúp cho Quốc hội có khả năng chuyên sâu giám sát hơn. Hơn nữa, tinh giản biên chế, tiết kiệm là cần thiết, nhưng chi phí thoả đáng để Quốc hội thực thi quyền lực của dân một cách hiệu quả lại cần thiết hơn.

Bỏ phiếu tín nhiệm là quy định mới được quan tâm, chú ý nhiều nhất trong số những quy định mới của Luật. Bổ sung quy định này là tăng thêm các quyền cho Quốc hội, nhưng thực thi quyền lực như thế nào là một chuyện khác. Một trong những điều kiện để thực thi quyền lực là phải có một quy trình rõ ràng, hợp lý, hiệu quả. Tuy nhiên, quy trình bỏ phiếu tín nhiệm được quy định trong Luật tổ chức Quốc hội vẫn để lại một số băn khoăn về đối tượng đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm còn quá rộng và không đúng với mục đích của bỏ phiếu là quy trách nhiệm quản lý nhà nước; con số đại biểu cần có để đưa sáng kiến bỏ phiếu ra trước Quốc hội còn lớn...

Mục đích của cơ chế này là làm rõ trách nhiệm trong quản lý nhà nước. *Trước hết* , đó là trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội. Ở nước ta, do có những đặc thù, bỏ phiếu chủ yếu nhằm để quy trách nhiệm cá nhân của thành viên Chính phủ. *Mặt khác* , Quốc hội cũng phải có trách nhiệm của mình. Ở các nước, tính chất hai chiều, chế ước lẫn nhau giữa Quốc hội và Chính phủ của cơ chế này thể hiện khá rõ. Còn ở nước ta, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện quyền giám sát tối cao, nhưng khi bỏ phiếu tín nhiệm, Quốc hội cũng có trách nhiệm của mình - gánh nặng trách nhiệm của người ra quyết định tín nhiệm. *Và cuối cùng* , nói Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội, nhưng thực chất nấc cao nhất để xét trách nhiệm ở đây chính là công luận, là người dân. Lợi ích của dân chính là tiêu chí, cơ sở cuối cùng để Quốc hội đánh giá Chính phủ và quyết định bỏ phiếu tín nhiệm hay không. Cả Quốc hội và Chính phủ đều phải có trách nhiệm trước người dân. Có như vậy mới phát huy được hết tác dụng hai mặt của cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm, lúc đó được lợi nhất mới là người dân.

Luật bầu cử đại biểu Quốc hội

Theo quy định của Luật, công tác chuẩn bị bầu cử được chuẩn bị chu đáo hơn. Để có đủ thời gian thực hiện các bước trong quy trình bầu cử, thời gian công bố ngày bầu cử chậm nhất trước ngày bầu cử được nâng lên thành 105 ngày. Việc giải quyết đơn thư khiếu nại về bầu cử cũng được quy định mới thêm: những đơn thư nặc danh không được xem xét, còn những đơn thư chưa được giải quyết vì các nguyên nhân khác nhau cần được chuyển giao cho cơ quan có thẩm quyền tiếp tục xử lý.

Luật tổ chức Chính phủ

Nội dung về cải cách hành chính còn mờ nhạt, bộ máy tổ chức của Chính phủ cần thể hiện rõ tinh thần của cải cách hành chính. Đó là nhận xét của nhiều đại biểu về Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi). Các ý kiến cho rằng vấn đề cốt yếu của việc sửa đổi Luật tổ chức Chính phủ là chuẩn bị cụ thể cho việc thành lập, sát nhập hoặc giải thể các bộ, các cơ quan ngang bộ.Trong các buổi thảo luận, nhiều đại

biểu đề nghị bổ sung cho Quốc hội thẩm quyền thông qua đề án tổ chức Chính phủ trước khi thành lập hoặc bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ. Quốc hội cần thông qua đề án cơ cấu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ rồi mới đi vào quyết định vấn đề thành lập, bãi bỏ các bộ cụ thể. Điều được cử tri cả nước quan tâm là khi xem xét cải cách bộ máy tổ chức, cũng cần nhìn nhận cả "tiêu chuẩn" cải cách hành chính, sao cho có thể nhanh chóng giảm bớt tình trạng quan liêu, chồng chéo. Băn khoăn này đã được đại biểu Nguyễn Quốc Thước nhấn mạnh: "Luật Tổ chức Chính phủ chỉ sửa đổi một số chi tiết, chưa thể hiện và chưa có chỗ nào nói đến cải cách hành chính". Ông cũng lưu ý việc đưa các cơ quan thuộc Chính phủ về cho các bộ có thể dẫn đến tình trạng "bóp chỗ này, phình chỗ kia"... Tuy còn nhiều băn khoăn, nhưng cuối cùng Quốc hội đã thông qua Điều 2 về cơ cấu Chính phủ với nội dung "giữ nguyên như luật hiện hành".

Theo đại biểu Nguyễn Xuân Thiết, quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong Luật vẫn chưa thể hiện đúng tinh thần phân cấp mạnh dạn cho địa phương. Theo ông, Chính phủ chỉ nên trực tiếp lãnh đạo đến UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, còn UBND các cấp dưới sẽ giao cho các địa phương trực tiếp lãnh đạo và quản lý. Đại biểu Nguyễn Văn Khá băn khoăn trước việc Chính phủ sẽ đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và đặt câu hỏi liệu Chính phủ có làm được công việc này đối với toàn bộ đội ngũ không?

Thảo luận các báo cáo về hoạt động tư pháp

Nhiều đại biểu cho rằng, rất tiếc các bản báo cáo này chỉ dừng lại ở thông tin, còn nguyên nhân thì chưa được đề cập một cách sâu sắc. Do vậy, cần có sự phân tích kỹ lưỡng sâu sắc của các cơ quan về nguyên nhân của thực trạng, để trên cơ sở đó có thể có những biện pháp hữu hiệu hơn.

Về công tác xét xử và công tác kiểm sát xét xử, qua các con số viện dẫn trong báo cáo, đại biểu nhận định chất lượng xét xử của toà án các cấp, trình độ năng lực đạo đức của thẩm phán vẫn còn là một tồn tại đáng quan ngại và không thấy toà án có biện pháp khắc phục.

Về công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật, báo cáo không phân tích số văn bản vi phạm pháp luật đã gây tác hại cho dân cho nước đến mức nào và không thấy báo cáo có biện pháp nào để chặn đứng.

Việc gây thiệt hại cho người vô tội, trách nhiệm bồi thường cho nạn nhân đã thực hiện như thế nào, báo cáo đề cập rất sơ sài.

Công tác thi hành án dân sự còn nhiều bất cập, có nhiều vụ án đã có hiệu lực pháp luật nhưng bị đơn chạy chọt, tranh thủ tẩu tán tài sản để trốn tránh không thi hành. Có nhiều vụ án có điều kiện thi hành ngay nhưng cơ quan thi hành án cứ để kéo dài. Các hiện tượng tiêu cực sách nhiễu xảy ra đối với nguyên đơn rất lộ liễu gây ra vô số phiền hà cho người được kiện. Trong nhiều trường hợp, các cơ quan tố tụng không kịp thời áp dụng các biện pháp như: kê biên, sai áp, phong toả tài sản của bị can trong những vụ án tham ô, tham nhũng quan trọng mà chờ đến khi xét xử, đến khi bản án có hiệu lực pháp luật thi hành thì số tài sản này không còn nữa.

Đại biểu Quốc hội cho rằng, hiện nay những sai sót trong hoạt động tư pháp chưa được xác định trách nhiệm một cách cụ thể. Chẳng hạn một vụ án sai thì trách nhiệm bắt đầu ở đâu, từ giai đoạn điều tra, truy tố, hay xét xử? Trong các giai đoạn đó thì trách nhiệm của ai là chính? Phải chăng là nếu đến giai đoạn xét xử mà oan sai thì đó phải là toà án, mà toà án ở đó phải nói đến không phải cơ quan toà án

nói chung mà phải xác định từng thẩm phán, chủ toạ phiên toà. Đại biểu nhấn mạnh, trên cơ sở xác định cụ thể về trách nhiệm cá nhân như vậy thì mới có những giải pháp để xử lý nghiêm khắc. Đồng thời với quá trình đó, cần phải hết sức quan tâm đến việc đổi mới và hoàn thiện hoạt động của luật sư và giám định tư pháp. Đây là những tổ chức bổ trợ tư pháp hết sức quan trọng và góp phần nâng cao chất lượng hoạt động trong lĩnh vực đấu tranh phòng chống vi phạm và tội phạm.

Các đại biểu nhận thấy một số nguyên nhân của thực trạng trên là: *Thứ nhất* , đội ngũ cán bộ làm công tác xét xử ở các địa phương thiếu. Như báo cáo của Bộ trưởng Bộ tư pháp là Toà án nhân dân cấp tỉnh thiếu 130 thẩm phán, Toà án cấp huyện thiếu 436 thẩm phán. Như ở Toà án Cần Thơ, chỉ có 12 thẩm phán mà mỗi năm phải đảm đang gần 1300 vụ. Và hiện nay có Toà án của tỉnh đồng bằng sông Cửu Long, cấp huyện và cấp tỉnh tồn 1300 vụ cũng do thiếu thẩm phán.

Thứ hai , nguyên nhân của tồn đọng và chất lượng xét xử là các thủ tục tố tụng. Luật tố tụng hình sự và các pháp lệnh, thủ tục tố tụng giải quyết các vụ án dân sự, kinh tế, lao động, hành chính cần sớm được sửa đổi bổ sung. Đại biểu lấy một ví dụ nhỏ như một bị đơn được toà triệu tập nhưng nếu vắng mặt, nếu đặt vấn đề phạt bằng tiền thì chỉ phạt 20.000 - 50.000, điều này là không hợp lý. Trong thực tế là đại bộ phận các toà không ai áp dụng điều này.

Thứ ba , việc hướng dẫn các văn bản, tổ chức rút kinh nghiệm về việc xét xử, thời gian vừa qua là chậm và có thể nói rằng là không đáp ứng được yêu cầu. Ví dụ như Bộ luật Hình sự cũng đã có hiệu lực nhưng mới chỉ hướng dẫn một, hai văn bản.

Thứ tư , cần xem lại điều kiện đầu tư cơ sở vật chất, phương tiện kể cả con ngời của toà án, đảm bảo đủ điều kiện làm việc.

*
* *

Kỳ họp được đánh giá là thành công, diễn ra trong bầu không khí làm việc cởi mở, thẳng thắn, dân chủ. Tiếp theo, các đại biểu sẽ về các địa phương và báo cáo trước cử tri kết quả kỳ họp, giám sát, đôn đốc việc thực hiện những quyết định của Quốc hội. Mong rằng những chính sách quan trọng do Quốc hội đề ra sẽ được thực hiện triệt để, hiệu quả. Mặt khác, cũng hy vọng là những gì chưa làm được sẽ được làm, còn những câu hỏi còn bỏ ngỏ sẽ có câu trả lời./.

Quốc hội với cải cách hành chính

NGUYỄN MẠNH CƯỜNG
Vụ Pháp luật - Văn phòng Quốc hội

Tóm tắt: *Cải cách bộ máy nhà nước mà trọng tâm là cải cách nền hành chính nhà nước là một vấn đề được Đảng, nhà nước hết sức quan tâm. Với những chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, Quốc hội đã và đang đóng một vai trò rất quan trọng trong công cuộc cải cách này. Trong bài viết, tác giả đề cập đến vai trò này của Quốc hội trên cả ba lĩnh vực hoạt động: lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, đồng thời nêu lên một số kiến nghị nhằm tăng cường hơn nữa vai trò của Quốc hội trong việc thúc đẩy cải cách nền hành chính nhà nước.*

I. Quốc hội với cải cách hành chính

Trong bộ máy Nhà nước ta, Quốc hội được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, có các chức năng chủ yếu là lập hiến và lập pháp; quyết định các vấn đề quan trọng nhất của đất nước và giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Với những chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn như vậy, Quốc hội có vị trí, vai trò rất quan trọng trong hoạt động cải cách nền hành chính Nhà nước. Chúng ta xem xét vấn đề này qua việc Quốc hội thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

1. Qua việc thực hiện chức năng lập pháp

Trước yêu cầu, nhiệm vụ mà cải cách hành chính đặt ra trong lĩnh vực xây dựng thể chế, Quốc hội, UBTVQH đã quan tâm đến việc ban hành mới, sửa đổi, bổ sung các dự án luật, pháp lệnh nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, tạo lập hành lang pháp lý phù hợp cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, từng bước chuyển đổi, hình thành thể chế quản lý hành chính mới trên các lĩnh vực, trước hết là trên lĩnh vực kinh tế, phù hợp với quá trình chuyển đổi sang cơ chế kinh tế thị trường. Việc ban hành các văn bản pháp luật quan trọng như: Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại, Luật Đất đai, các đạo luật về thuế, Luật doanh nghiệp nhà nước, Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Hải quan... đã tạo ra những căn cứ, cơ sở pháp lý bước đầu cho Chính phủ tiến hành việc cải cách hành chính, đặc biệt là trong lĩnh vực đầu tư trực tiếp nước ngoài, lĩnh vực xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, trong việc thành lập và đăng ký doanh nghiệp, từng bước xoá bỏ cơ chế "xin, cho", thực hiện mô hình "một cửa, một dấu", chế độ làm việc dân chủ và công khai. Đây là một bước tiến quan trọng về cải cách thể chế, xoá bỏ nhiều thủ tục không cần thiết, có tác động tốt đến sản xuất kinh doanh.

Cùng với việc ban hành các văn bản về tổ chức bộ máy Nhà nước, Quốc hội, UBTVQH đã chú trọng đến việc ban hành các văn bản nhằm quy định cụ thể hơn một bước về việc phân công, phân cấp giữa trung ương - địa phương, một trong những nội dung quan trọng của cải cách nền hành chính Nhà nước. Cụ thể như việc ban hành Pháp lệnh quy định về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND các cấp; Pháp lệnh về hướng dẫn, giám sát của UBTVQH, hướng dẫn, kiểm tra của Chính phủ đối với HĐND đã bước đầu thể hiện rõ hơn về việc phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền địa phương. Đặc biệt, tại kỳ họp vừa qua, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 mà một trong những nội dung chính của nó là sửa đổi, bổ

sung một số vấn đề về tổ chức bộ máy Nhà nước làm cơ sở cho việc cải cách bộ máy nhà nước, cải cách nền hành chính nhà nước như bỏ thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan thuộc Chính phủ (sắp xếp lại các cơ quan này theo hướng: lĩnh vực nào cần phải do một bộ quản lý thì thành lập bộ, còn những lĩnh vực khác giao cho bộ quản lý đa nghành đa lĩnh vực phụ trách, chỉ giữ lại những cơ quan nào xét thấy thật cần thiết và những cơ quan này chỉ làm nhiệm vụ giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, không ban hành văn bản quy phạm pháp luật); phân cấp lại việc phân bổ ngân sách nhà nước (Quốc hội chỉ phân bổ ngân sách trung ương, còn ngân sách địa phương thì giao cho địa phương quyết định); bỏ chức năng kiểm sát chung của Viện kiểm sát nhằm hạn chế sự chồng chéo, trùng lắp trong hoạt động của các cơ quan Nhà nước, đồng thời tập trung cho Viện kiểm sát có thể làm tốt hơn chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp.

Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ, năng lực và phẩm chất đạo đức mới XHCN được coi là khâu trung tâm, có ý nghĩa quan trọng trong cải cách hành chính. Xác định rõ yêu cầu đó, UBTVQH đã ban hành Pháp lệnh công chức, nhằm hoàn thiện một bước pháp luật về công chức, công vụ. Đồng thời, để xây dựng đội ngũ cán bộ công chức trong sạch, chống lại tệ tham nhũng và các tệ nạn tiêu cực khác, UBTVQH đã ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng. Những quy định của Bộ luật Hình sự (sửa đổi) được Quốc hội thông qua và nhiều văn bản pháp luật khác cũng đã góp phần tích cực trong công cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy Nhà nước.

Để việc khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo đúng pháp luật, thuận tiện hơn cho nhân dân, góp phần phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước; quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân và tổ chức, Quốc hội đã ban hành Luật khiếu nại, tố cáo. Đây là một bước tiến trong việc cải cách hành chính đối với hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

Tuy nhiên phải nhận thấy rằng, công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng đầy đủ và kịp thời cho công cuộc cải cách hành chính. Một số quy định trong các văn bản pháp luật còn chưa được thông thoáng, chưa tạo điều kiện cho việc tiến hành cải cách hành chính. Trong các văn bản pháp luật còn nhiều quy định mang tính nguyên tắc chung, chưa cụ thể để thi hành, áp dụng được ngay mà còn phải chờ ban hành nhiều văn bản, hướng dẫn thi hành trong khi đó các văn bản này lại ban hành không kịp thời nên pháp luật chậm đi vào cuộc sống và không tránh khỏi có những cách hiểu, cách làm khác nhau dẫn đến sơ hở, không thống nhất trong việc thi hành pháp luật nói chung và thực hiện công cuộc cải cách hành chính nói riêng. Đây là những vấn đề cần sớm được nghiên cứu, khắc phục trong giai đoạn tới.

2. Qua việc thực hiện chức năng giám sát

Xác định rõ một trong những nhiệm vụ trọng tâm của cải cách bộ máy Nhà nước là cải cách hành chính, Quốc hội đã quan tâm hơn đến việc giám sát hoạt động của các cơ quan Nhà nước trong thực hiện cải cách hành chính. Qua giám sát, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội đã đề ra nhiều chủ trương, biện pháp, đưa ra nhiều kiến nghị xung quanh việc rà soát, hệ thống hoá các văn bản pháp luật nhằm loại bỏ các văn bản đang cản trở hoạt động quản lý điều hành của Chính phủ và các cơ quan chính quyền địa phương; vấn đề đổi mới lề lối làm việc, quan hệ công tác trong các cơ quan hành chính nhà nước; vấn đề về tổ chức bộ máy trong cơ quan hành chính và vấn đề đội ngũ cán bộ, công chức, quy chế công chức, công vụ. Cụ thể:

- *Thông qua việc xem xét báo cáo:* Hoạt động xét báo cáo công tác của các cơ quan hữu quan tại các

kỳ họp Quốc hội, phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội là những phương thức giám sát quan trọng, có tác động lớn đến hoạt động của các cơ quan Nhà nước và toàn xã hội. Trước yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính, tại các kỳ họp của Quốc hội, Chính phủ đã có các Báo cáo về công tác cải cách hành chính; Quốc hội, UBTVQH đã dành thời gian thích đáng trong việc xem xét, thảo luận các báo cáo này và ra các Nghị quyết về công tác cải cách hành chính.

- *Giám sát việc ban hành văn bản:* Quốc hội, UBTVQH có chức năng quan trọng trong việc giám sát ban hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, nhằm bảo đảm cho các văn bản này được ban hành phù hợp với Hiến pháp, luật, pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH. Việc thực hiện tốt chức năng này trong mọi lĩnh vực nói chung và trong lĩnh vực cải cách hành chính nói riêng sẽ bảo đảm cho các văn bản của Chính phủ khi được ban hành sẽ phù hợp với nội dung trong các luật, pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH quy định về những vấn đề có liên quan đến cải cách hành chính. Và như vậy sẽ góp phần bảo đảm mọi quy định, chủ trương, biện pháp đã được Quốc hội, UBTVQH thảo luận, thông qua được thực hiện nghiêm chỉnh trong cả nước.

- *Tổ chức đoàn đi giám sát tại các cơ quan ở trung ương và địa phương* : Khi cần thiết, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội thành lập các đoàn công tác đi giám sát hoạt động của các cơ quan của Chính phủ, của chính quyền địa phương. Qua hoạt động giám sát thực tế, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã đưa ra các kết luận, kiến nghị cần thiết đến các cơ quan chức năng, trong đó có những kiến nghị liên quan đến việc cải cách hành chính. Nhiều kiến nghị đã được cơ quan hành chính chấp nhận và có biện pháp giải quyết.

- *Thông qua việc chất vấn của đại biểu Quốc hội đối với Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ:* Đây là một hoạt động thể hiện trực tiếp quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với những người có thẩm quyền cao nhất trong các cơ quan của Nhà nước, trong đó có Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Thực tiễn các kỳ họp Quốc hội thời gian qua cho thấy, có hàng trăm câu hỏi chất vấn cho các cá nhân và cơ quan Nhà nước, trong đó có nhiều câu hỏi chất vấn liên quan đến cải cách hành chính. Hoạt động chất vấn ngày càng được cải tiến, trở nên thiết thực hơn, có tác dụng tích cực đến việc nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan Nhà nước, nâng cao trách nhiệm của những người có thẩm quyền, thúc đẩy hoạt động cải cách hành chính đạt hiệu quả tốt hơn.

Tuy nhiên, phải nhận thấy rằng hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, trong đó có giám sát hoạt động cải cách hành chính nói riêng tuy đã có những tiến bộ nhưng vẫn còn những mặt hạn chế cần khắc phục. Chúng ta chưa xây dựng được một phương thức và cơ chế giám sát hữu hiệu bảo đảm hiệu quả của hoạt động giám sát; hoạt động giám sát chưa tiến hành được nhiều, nhất là trong lĩnh vực giám sát việc ban hành văn bản; một số hoạt động giám sát vẫn còn mang tính hình thức...

3. Qua việc thực hiện chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước

Ngoài chức năng lập pháp và chức năng giám sát, Quốc hội còn là cơ quan quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước. Quốc hội là cơ quan bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn các chức danh cao cấp của bộ máy Nhà nước; quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; quy định tổ chức và hoạt

động của Chính phủ, TAND, VKSND, chính quyền địa phương,... Đây là những vấn đề rất quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến cải cách hành chính. Trước thực trạng bộ máy Nhà nước còn cồng kềnh, kém hiệu lực, cần được sắp xếp lại để giảm bớt các thủ tục hành chính, năm 1986 Quốc hội đã quyết định sáp nhập 8 bộ thành 3 bộ. Quốc hội cũng đã quyết định chia, tách một số tỉnh để bảo đảm thuận lợi hơn cho việc quản lý hành chính và thuận tiện cho nhân dân...

II. Một số kiến nghị

Để góp phần thúc đẩy cải cách hành chính trong giai đoạn tới, xin nêu lên một số ý kiến xung quanh tổ chức và hoạt động của Quốc hội như sau:

- Quốc hội, UBTVQH cần tập trung vào việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các luật, pháp lệnh theo hướng nhằm tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm bảo đảm phù hợp với các cơ chế quản lý kinh tế - xã hội đang từng bước được đổi mới. Việc xây dựng các văn bản này phải trên tinh thần xác định rõ chức năng quản lý Nhà nước của các cơ quan hành chính từ trung ương đến cơ sở, tạo bước chuyển biến thật sự trong phân cấp trung ương - địa phương. Việc phân cấp phải rành mạch cả về công tác quản lý lẫn cung cấp dịch vụ cho từng cấp theo các loại việc trung ương, loại việc cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã, bảo đảm không trùng lắp. Đẩy mạnh phân cấp phát huy tính chủ động, năng động của địa phương, cơ sở, đồng thời phải có cơ chế kiểm tra, thanh tra tương ứng, trong đó trung ương giữ quyền kiểm tra, thanh tra đối với mọi hoạt động quản lý trên phạm vi cả nước. Phân cấp phải trên cơ sở kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ. Sớm có sự nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND để bảo đảm hiệu quả hoạt động của cơ quan này; xác định rõ vai trò, vị trí của HĐND, việc tổ chức HĐND ở các cấp hành chính... Việc sớm phải sửa đổi, bổ sung pháp luật về thanh tra mà liên quan tới nó là Luật tổ chức VKSND cũng là những công việc rất cần thiết. Nhiều nội dung trong các văn bản này có liên quan trực tiếp đến cải cách hành chính. Cùng với việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức, bộ máy Nhà nước thì Quốc hội cần tiếp tục quan tâm đồng bộ tới việc rà soát để bổ sung, sửa đổi, ban hành mới các văn bản pháp luật trong các lĩnh vực đầu tư trực tiếp nước ngoài, xuất, nhập khẩu, đất đai, thuế... nhằm phục vụ cho công cuộc đổi mới nói chung, trong đó có cải cách hành chính.

- Trước khối lượng lớn các văn bản pháp luật cần được sớm xem xét thông qua, trong điều kiện Quốc hội mỗi năm chỉ họp 2 kỳ, thời gian mỗi kỳ họp chỉ có hạn và đa số các đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm, thì việc tiếp tục nghiên cứu, cải tiến quy trình xây dựng pháp luật là rất cần thiết nhằm bảo đảm đẩy nhanh tiến độ xem xét, thông qua luật và bảo đảm chất lượng của dự án được thông qua. Các luật, pháp lệnh được ban hành cần khả thi và cụ thể hơn, hạn chế tình trạng sau khi ban hành phải chờ quá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành, làm chậm trễ hiệu lực thực tế của luật, pháp lệnh.

- Cần xác định rõ phạm vi, đối tượng, nội dung, phương thức và cơ chế giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; xác định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc tiếp thu, xử lý các kiến nghị của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; phân định rõ tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau giữa hoạt động giám sát của Quốc hội với các hoạt động kiểm tra, thanh tra của các cơ quan, tổ chức khác. Đây không chỉ là nội dung của việc quản lý Nhà nước bằng pháp luật mà còn là biện pháp để tăng cường pháp chế XHCN, một nội dung quan trọng của cải cách bộ máy Nhà nước, cải cách nền hành chính Nhà nước. Vấn đề này đặt ra cho Quốc hội nhiệm vụ cần sớm xem xét, thông qua luật giám sát của Quốc hội, sửa đổi, bổ sung pháp luật về thanh tra, về VKS...

- Trong việc xây dựng chương trình giám sát của Quốc hội cần lựa chọn trúng những vấn đề bức xúc đang đặt ra trong thực tế cuộc sống. Đối với vấn đề cải cách hành chính, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cần tập trung vào giám sát việc điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ, các Bộ , các cơ quan thuộc Chính phủ cho phù hợp với Hiến pháp (sửa đổi), Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi); chú trọng công tác giám sát ban hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Giám sát ban hành văn bản không chỉ là giám sát các văn bản đã được ban hành xem có phù hợp với quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH hay không mà còn phải giám sát việc ban hành các văn bản đó có kịp thời hay không.

- Cần tăng cường hơn nữa hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội, các phiên họp của UBTVQH thông qua việc xét các báo cáo công tác của Chính phủ; thông qua hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn. Việc xem xét các báo cáo chuyên đề của Chính phủ về công tác cải cách hành chính; việc chất vấn của đại biểu Quốc hội đối với công tác này cần tập trung vào những lĩnh vực bức xúc, trọng điểm của cải cách hành chính như: thành lập doanh nghiệp và đăng ký doanh nghiệp; đầu tư trực tiếp nước ngoài; cấp phát ngân sách Nhà nước và vốn đầu tư xây dựng cơ bản; xuất, nhập khẩu; xuất, nhập cảnh; cấp giấy phép xây dựng và chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất đô thị; khiếu nại, tố cáo của công dân.. nhằm đảm bảo cho hoạt động cải cách hành chính phải giải quyết tốt 3 mối quan hệ quan trọng: quan hệ với dân; quan hệ với doanh nghiệp; và quan hệ trong nội bộ cơ quan hành chính.

- Thực hiện cải cách hành chính cũng có nghĩa là tăng cường đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực, một vấn đề đang là quốc nạn hiện nay. Nạn tham nhũng, lãng phí có đất nuôi dưỡng là do cơ chế xin-cho còn nặng, việc quản lý tài chính công còn lỏng lẻo, trình tự, thủ tục đầu tư, đấu thầu, công tác thanh tra, giám sát còn nhiều nhiêu khê, vừa dễ lợi dụng... Hoạt động chống tham nhũng vừa là nội dung, vừa là động lực của tiến trình cải cách hành chính. Một mặt, việc giảm bớt các thủ tục hành chính rườm rà, nhiều tầng nấc; việc xác định rõ chức trách, công vụ; việc kiện toàn bộ máy Nhà nước, cải cách chế độ tiền lương... chính là những biện pháp hữu hiệu nhằm phòng ngừa tệ tham nhũng. Ngược lại, việc xử lý nghiêm minh cán bộ công chức có hành vi tham nhũng sẽ tác động trở lại đối với quá trình cải cách nền hành chính, làm trong sạch bộ máy Nhà nước. Xác định rõ ý nghĩa của cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực, Quốc hội đã ra các nghị quyết về nhiệm vụ này. Đây cũng chính là nội dung mà Quốc hội cần tiếp tục tập trung giám sát nhằm bảo đảm cho cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực đạt hiệu quả.

- Quốc hội cần tập trung thực hiện tốt chức năng quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước, bảo đảm cho chức năng quyết định ngân sách được thực chất. Thông qua việc thực hiện chức năng này một cách hợp lý, khoa học (mà cụ thể là việc quyết định các vấn đề có liên quan đến quỹ tiền lương của cán bộ, công chức; kinh phí hoạt động của các cơ quan Nhà nước..), Quốc hội sẽ có thể kiểm soát được tổng biên chế cán bộ, công chức trong bộ máy Nhà nước, thực hiện việc giảm biên chế hành chính theo tinh thần cải cách hành chính.

- Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ nói trên, cần tiếp tục nghiên cứu việc đổi mới tổ chức bộ máy của Quốc hội như nghiên cứu thành lập cơ quan kiểm toán (trực thuộc UBTVQH) để giúp Quốc hội trong công tác quyết định ngân sách, công tác giám sát; thành lập Ban công tác lập pháp để giúp Quốc hội, UBTVQH trong việc soạn thảo, hoàn thiện các dự án luật, pháp lệnh; tăng cường đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, tăng cường bộ máy giúp việc của Quốc hội...; đồng thời, cần tăng cường tính chủ động, công khai trong hoạt động của Quốc hội, tạo điều kiện cho nhân dân tham gia có hiệu

quả trong các hoạt động của Quốc hội, phát huy vai trò tích cực của các cơ quan thông tin đại chúng.

- Tinh thần cải cách hành chính cũng cần phải được tiến hành ngay trong Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, bộ máy giúp việc của Quốc hội. Bộ máy của Quốc hội cũng phải đảm bảo tinh gọn. Đội ngũ cán bộ công chức của bộ máy giúp việc của Quốc hội phải được sắp xếp lại bảo đảm cho đội ngũ này vừa có trình độ chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp cao, vừa giác ngộ về chính trị, có tinh thần trách nhiệm, tận tụy, công tâm, vừa có đạo đức, liêm khiết khi thực hiện nhiệm vụ./.

Một số vấn đề về quy trình lập pháp của Quốc hội

NGUYỄN QUANG MINH
Văn phòng Quốc hội

Tóm tắt: *Quy trình lập pháp đóng vai trò quan trọng ảnh hưởng tới chất lượng và hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội. Do vậy, việc nghiên cứu, hoàn thiện quy trình lập pháp là vấn đề phải thường xuyên đặt ra. Trong bài viết, tác giả đề cập tới một số vấn đề về khái niệm, ý nghĩa của quy trình lập pháp; quá trình hình thành quy trình lập pháp ở nước ta và một số vấn đề trong quy trình lập pháp cần tiếp tục nghiên cứu, làm sáng tỏ.*

Theo quy định của Hiến pháp, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Để thực hiện được quyền hạn, nhiệm vụ này, Quốc hội phải tiến hành nhiều hoạt động khác nhau, theo một trình tự, thủ tục nhất định, mà do tính chất đặc biệt của các hoạt động này phải được pháp luật quy định một cách chặt chẽ. Đó chính là quy trình lập pháp của Quốc hội.

Quy trình lập pháp

Quy trình lập pháp là quy trình hoạt động gắn liền và nhằm thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội. Qua quy trình lập pháp của Quốc hội, mỗi chủ thể thấy được trách nhiệm, quyền hạn và nhiệm vụ của mình đến đâu, được và phải làm gì và làm như thế nào khi tham gia hoạt động lập pháp của Quốc hội. Quy trình lập pháp đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc bảo đảm để hoạt động lập pháp được tiến hành một cách khoa học, đồng bộ và liên tục; góp phần để kế hoạch hoá, chương trình hoá hoạt động lập pháp của Quốc hội, bảo đảm số lượng và chất lượng của các đạo luật được ban hành. Quy trình lập pháp góp phần huy động được sự tham gia một cách chủ động của các cơ quan, tổ chức hữu quan và mọi công dân vào hoạt động lập pháp của Quốc hội; góp phần đề cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân này. Quy trình lập pháp cũng là yếu tố cực kỳ quan trọng nhằm bảo đảm phát huy dân chủ trong hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Vậy, thế nào là " *Quy trình lập pháp"* của Quốc hội?

Về " *quy trình* ", nhìn chung được quan niệm thống nhất là *"trình tự phải tuân theo để tiến hành một công việc nào đó* ". Còn, "l *ập pháp* " là một khái niệm rất rộng, với nhiều quan niệm khác nhau. Có quan niệm cho rằng, lập pháp bao trùm toàn bộ mọi hoạt động của Quốc hội, có nghĩa là mọi hoạt động của Quốc hội (như ban hành luật, quyết định các vấn đề khác?) đều thuộc về lập pháp; với ý nghĩa này, người ta gọi Quốc hội là *"cơ quan lập pháp"* của quốc gia. Có quan niệm cho rằng, " *lập pháp* " là *"định ra pháp luật* ", nghĩa là chỉ toàn bộ mọi hoạt động ban hành văn bản pháp luật (văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật) của các cơ quan nhà nước. Với ý nghĩa này và trong điều kiện ở Việt Nam, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp và phát sinh việc *"uỷ quyền lập pháp"* của Quốc hội cho các cơ quan nhà nước khác được ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Lại có quan niệm cho rằng, " *lập pháp* " chỉ bao gồm hoạt động ban hành các đạo luật của Quốc hội. Quan niệm thứ ba này, theo chúng tôi, đã được thể hiện trong Hiến pháp cũng như trong Luật tổ chức Quốc hội nước ta bởi quy định: " *Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp* ". Trong thực tiễn hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta, thông thường người ta cũng quan niệm " *lập pháp* " chính là hoạt động ban hành các đạo luật của Quốc hội; thông qua các đạo luật, Quốc hội cũng

có thể uỷ quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho một số cơ quan khác. Vì vậy, căn cứ vào các quy định của pháp luật và thực tiễn hoạt động lập pháp của Quốc hội những năm qua, chúng tôi cho rằng, có thể hiểu quy trình lập pháp của Quốc hội là thủ tục, trình tự do pháp luật quy định mà Quốc hội và những cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm giúp Quốc hội thực hiện chức năng lập pháp phải tuân theo nhằm bảo đảm cho hoạt động ban hành các đạo luật của Quốc hội được thực hiện một cách đồng bộ và có hiệu quả cao.

Phân biệt quy trình lập pháp với một số quy trình hoạt động khác

Với quy trình lập hiến

Trước hết, cần có sự phân biệt giữa ***quy trình lập pháp*** với ***quy trình lập hiến*** bởi cả hai quy trình này đều thuộc về quy trình hoạt động của Quốc hội và có nhiều điểm tương đồng nhau. Nhìn chung, trong khoa học pháp lý cũng như pháp luật ở các nước đều có sự phân biệt giữa ***quy trình lập pháp*** với ***quy trình lập hiến.*** Đối tượng của ***quy trình lập pháp*** là đạo luật, còn đối tượng của ***quy trình lập hiến*** là Hiến pháp. Chủ thể ban hành luật thông thường là Quốc hội nhưng ở nhiều nước, việc ban hành Hiến pháp (mới) phải do một Quốc hội lập hiến (hoặc Hội đồng lập hiến) thực hiện (nên trong khoa học pháp lý ở nhiều nước phân ra " *Quốc hội lập hiến* " và " *Quốc hội lập pháp* "). Nếu ***quy trình lập pháp*** được thực hiện theo một thủ tục thông thường trong hoạt động của Quốc hội thì ***quy trình lập hiến*** bao giờ cũng phải tuân theo một thủ tục đặc biệt và chặt chẽ, cả về điều kiện, trình tự tiến hành khi ban hành Hiến pháp mới hoặc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp hiện hành. Có những nước, việc ban hành Hiến pháp phải được thực hiện trên cơ sở trưng cầu ý dân. Ngoài ra, nếu ***quy trình lập pháp*** không chỉ được quy định tại Hiến pháp mà còn được quy định bởi các đạo luật của Quốc hội thì ***quy trình lập hiến*** thông thường chỉ được quy định tại hiến pháp.

Hiện nay, ở nước ta đang tồn tại quan điểm cho rằng, lập pháp bao gồm cả lập hiến. Theo đó, ***quy trình lập pháp*** được hiểu là bao trùm lên ***quy trình lập hiến*** . Có lẽ, một phần do xuất phát từ quan điểm này mà trong thực tiễn, các nhà lập pháp chưa quan tâm tới việc xây dựng quy trình lập hiến riêng. Luật ban hành văn bản quy pháp pháp luật mới chỉ quy định rõ về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh và các văn bản dưới luật khác mà không quy định về quy trình lập hiến. Trong thực tiễn, việc Quốc hội khoá X (kỳ họp thứ 9) đã đưa dự kiến sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 vào trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội có lẽ cũng bởi từ quan điểm này. Tuy nhiên, mặc dù còn có những quan niệm như vậy nhưng theo chúng tôi, do tầm quan trọng đặc biệt không thể phủ nhận mà ***quy trình lập hiến*** đã và vẫn sẽ tồn tại độc lập với ***quy trình lập pháp*** . Các Hiến pháp, từ Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 đến Hiến pháp năm 1992 đều quy định: việc sửa đổi Hiến pháp phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội tán thành. Điều này khác với việc các dự án luật có thể được sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới mà chỉ cần trên 1/2 tổng số đại biểu Quốc hội tán thành thông qua việc biểu quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội. Theo chúng tôi, như vậy, cũng có nghĩa là, không thể áp dụng quy trình này thay thế cho quy trình kia. Quyết định việc sửa đổi Hiến pháp không thể áp dụng cách biểu quyết thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh như đối với dự án luật, dự án pháp lệnh mà chỉ nên được tiến hành sau khi Quốc hội đã thảo luận, nhất trí và ra một nghị quyết riêng về việc cho sửa đổi Hiến pháp. Một kinh nghiệm mà chúng ta nên tiếp tục thực hiện là: khi sửa đổi Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1980, thì trước khi tiến hành, Quốc hội cũng thảo luận và ban hành một nghị quyết riêng, quyết định tiến hành sửa đổi, sau đó mới tiến hành các bước sửa đổi. Ngay đối với vấn đề sáng kiến lập hiến cũng là một vấn đề rất quan trọng, không thể đồng nhất với sáng kiến lập pháp. Theo

chúng tôi, đã đến lúc nên đặt vấn đề xây dựng quy trình lập hiến riêng, thực hiện đúng theo quy định tại Khoản 1, Điều 13 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật là: " *Việc soạn thảo, thông qua, công bố Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp và thủ tục, trình tự giải thích Hiến pháp do Quốc Hội quy định* "

Với quy trình ban hành nghị quyết

Việc ban hành nghị quyết của Quốc hội, theo chúng tôi, không nên xếp vào quy trình lập pháp của Quốc hội bởi phạm vi vấn đề được đề cập tới cũng như nội dung, tính chất các nghị quyết của Quốc hội là rất khác nhau. Theo quy định tại khoản 2 Điều 20 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì hình thức văn bản là nghị quyết chủ yếu được ban hành nhằm quyết định những vấn đề cụ thể, mà chủ yếu là để thực hiện chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước của Quốc hội, do vậy nên xếp vào một quy trình riêng là ***quy trình ban hành quyết định của Quốc hội*** . Đồng thời, chúng tôi cho rằng, không nên sử dụng hình thức văn bản nghị quyết để ban hành các quy phạm pháp luật. Tuỳ theo tính chất mà các quy phạm pháp luật do Quốc hội đưa ra nên được ban hành dưới hình thức Hiến pháp hoặc luật.

Với quy trình ban hành pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội

Việc xây dựng pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội có nằm trong quy trình lập pháp hay không cũng là vấn đề cần làm rõ. Nhưng rõ ràng, với những khác biệt rất cơ bản về chủ thể tiến hành, về đối tượng được thực hiện? thì cũng không nên xếp quy trình xây dựng pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội vào quy trình lập pháp của Quốc hội.

Với hoạt động lập pháp

Ngoài ra, cũng cần có sự phân biệt giữa ***quy trình lập pháp*** với ***hoạt động lập pháp*** . Nếu ***quy trình lập pháp*** là một trình tự nhất định các giai đoạn, các bước đi để thực hiện việc ban hành một đạo luật thì ***hoạt động lập pháp*** là xâu chuỗi tổng thể các hoạt động diễn ra trong các giai đoạn, bước đi đó. ***Hoạt động lập pháp*** là sự thể hiện bằng hành vi diễn ra trên thực tế của quy trình lập pháp. ***Quy trình lập pháp*** là sự định hướng cho các hoạt động lập pháp, tạo ra sự liên kết giữa các chủ thể, giữa các hoạt động riêng lẻ trong quá trình lập pháp để dẫn tới kết quả cuối cùng là văn bản luật được ban hành. Không có ***hoạt động lập pháp*** thì không thể có văn bản luật được ban hành; không có ***quy trình lập pháp*** thì hoạt động lập pháp sẽ thiếu tính tổ chức, tốn kém nhiều thời gian và hiệu quả không cao. Bởi vậy, theo ý kiến nhiều chuyên gia, quy trình lập pháp chính là " *công nghệ làm luật* " của Quốc hội. Mà đã là " *công nghệ* " thì quy trình lập pháp của Quốc hội không phải là cái gì bất biến, không thể thay đổi. Ngược lại, nó phải thường xuyên được xem xét, đổi mới cho phù hợp với sự thay đổi của các yếu tố, điều kiện có liên quan, để phù hợp với sự phát triển nhanh chóng của khoa học và công nghệ, nhất là công nghệ thông tin. Đồng thời, theo chúng tôi, không chỉ là một loại hình " *công nghệ* " thuần tuý, quy trình lập pháp còn là loại hình " *công nghệ làm chính sách* ", chịu sự tác động của các yếu tố chính trị tại thời điểm tồn tại và tự nó mang trong mình nhiều yếu tố thể hiện các sắc thái chính trị khác nhau. Qua xem xét quy trình lập pháp của một nhà nước, không chỉ đánh giá được trình độ lập pháp mà còn có thể đánh giá được cơ chế phân chia quyền lực và tính dân chủ của nhà nước đó.

Quá trình hình thành quy trình lập pháp

Nếu sự kiện ban hành Hiến pháp năm 1946 là sự kiện mở đầu cho lịch sử lập hiến thì việc Quốc hội Khoá I Kỳ họp thứ hai thông qua dự án Luật lao động (dự án Luật đầu tiên được Quốc hội nước ta xem xét, thông qua) ngày 08/11/1946 có thể coi là sự kiện pháp lý mở đầu cho lịch sử lập pháp của Nhà nước ta. Tuy nhiên, không phải ngay từ đầu chúng ta đã xây dựng được quy trình lập pháp. 55 năm qua là quá trình từng bước tìm tòi, lựa chọn, xác lập và hoàn hiện dần quy trình lập pháp. Trước năm 1988, hoạt động lập pháp được các cơ quan, tổ chức hữu quan căn cứ vào các quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ và quyền hạn trong các Hiến pháp và các văn bản về tổ chức bộ máy Nhà nước để thực hiện. Mặc dù các Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác về tổ chức bộ máy Nhà nước giai đoạn đó cũng đã quy định tương đối rõ về quyền hạn, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm trong việc thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội nhưng do chưa có những quy định cụ thể về quy trình lập pháp nên nhiều năm còn thiếu chủ động, tính tổ chức và sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong quá trình tham gia hoạt động lập pháp. Phải đến năm 1988, với việc Hội đồng Nhà nước ban hành bản Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh, chúng ta mới bắt đầu có được một quy trình lập pháp tương đối rõ và ổn định. Trên cơ sở tổng kết, rút kinh nghiệm thực hiện Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh, Quốc hội Khoá IX đã thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Mặc dù còn một số những hạn chế nhất định nhưng Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật vẫn là đạo luật đầu tiên quy định một cách khá toàn diện và khoa học về hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có quy trình lập pháp của Quốc hội. Cùng với các văn bản pháp luật hiện hành có liên quan khác, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã xác lập được một quy trình lập pháp rất cụ thể và tương đối khoa học, phù hợp với điều kiện về tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong tình hình hiện nay. Có thể nói, từ bản Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh năm 1988 đến Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 hiện hành, việc xác lập được quy trình lập pháp thực sự đã đưa hoạt động lập pháp của Quốc hội đi vào nề nếp. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến thành công lớn về mặt số lượng các văn bản luật được Quốc hội ban hành từ nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII đến nay so với các nhiệm kỳ trước đó.

Một số vấn đề cần nghiên cứu

Theo chúng tôi, có một số vấn đề cơ bản thuộc về quy trình lập pháp của Quốc hội cần tiếp tục được nghiên cứu, làm sáng tỏ thêm. Cụ thể:

1. Về chủ thể

Việc thực hiện quy trình lập pháp của Quốc hội có sự tham gia rộng rãi của nhiều cơ quan, tổ chức và công dân. Mặc dù Hiến pháp năm 1992 xác định " *Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp* " nhưng để Quốc hội thực hiện được thẩm quyền này thì phải có sự tham gia rộng rãi của nhiều cơ quan, tổ chức và nhân dân. Tuỳ từng trường hợp và tuỳ theo thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân cũng như tuỳ thuộc vào nội dung từng giai đoạn, từng bước trong quá trình thực hiện quy trình lập pháp của Quốc hội, từ khâu chuẩn bị, lập chương trình xây dựng pháp luật... cho đến khâu công bố dự thảo luật xin ý kiến cơ quan, tổ chức, nhân dân; thảo luận, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội; công bố luật... mà có sự tham gia của từng chủ thể nhất định.

Hiện nay, có quan điểm đang được nhiều người ủng hộ, kể cả phía các quan chức của Chính phủ cũng như các thành viên của Quốc hội cho rằng, quyền lập pháp thuộc về Quốc hội nên Quốc hội có nhiệm vụ phải tự xây dựng các dự án luật và tiến hành việc xem xét, thông qua; không nên duy trì việc Chính phủ, các cơ quan khác phải xây dựng và trình dự án luật ra Quốc hội như đã và đang thực hiện. Theo

chúng tôi, quan điểm này chưa hẳn phù hợp. ở nhiều nước, mặc dù hoạt động lập pháp của Quốc hội rất được coi trọng và có truyền thống từ rất lâu nhưng nếu thống kê số dự án luật được trình Quốc hội xem xét, thông qua thì hầu hết cũng là do Chính phủ xây dựng và trình Quốc hội. Quốc hội (gồm các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội) ở các nước này cũng có thể chuẩn bị và trình dự án luật ra Quốc hội nhưng số lượng không nhiều. Một trong những lý do ở đây là: các yêu cầu điều chỉnh bằng pháp luật phát sinh từ thực tiễn nên Chính phủ, với chức năng là cơ quan hành pháp, trực tiếp tổ chức việc thực hiện, thi hành và áp dụng pháp luật trên hầu khắp các lĩnh vực của đời sống xã hội nên có điều kiện nắm bắt và hiểu sâu những vấn đề, nội dung cần điều chỉnh bằng pháp luật. Do vậy, Chính phủ có ưu thế trong việc chuẩn bị và trình dự án luật ra Quốc hội hơn chính các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội. Trong tình hình hiện nay ở nước ta, Chính phủ vẫn nên và cần tiếp tục đóng vai trò chủ động, tích cực trong việc chuẩn bị các dự án luật để trình Quốc hội. Tuy nhiên, cũng cần có cơ chế để các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội tham gia tích cực hơn nữa vào việc chuẩn bị dự án luật, tránh tình trạng thụ động " *chờ* " dự án trình để thẩm tra.

2. Về nội dung

Nội dung quy trình lập pháp của Quốc hội là việc xác định các trình tự, thủ tục thông qua các giai đoạn hoạt động có quan hệ chặt chẽ với nhau mà Quốc hội, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có trách nhiệm khác trong công tác lập pháp của Quốc hội phải tuân theo một cách nghiêm chỉnh và triệt để. Tuỳ theo cách phân loại mà nội dung quy trình lập pháp của Quốc hội có thể bao gồm các giai đoạn khác nhau.

a) Nếu căn cứ vào thời điểm thực hiện các hoạt động , quy trình lập pháp có các giai đoạn sau: Giai đoạn trước khi đưa dự án luật ra kỳ họp Quốc hội để xem xét, thông qua dự án luật, bao gồm các hoạt động: lập chương trình xây dựng pháp luật; soạn thảo dự án luật; thẩm tra dự án luật; Uỷ ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến đối với dự án luật...; Giai đoạn tại kỳ họp Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, bao gồm các hoạt động: trình dự án luật; báo cáo thẩm tra dự án luật; Quốc hội thảo luận dự án luật; Quốc hội thông qua dự án luật...; Giai đoạn sau kỳ họp Quốc hội thông qua dự án luật: Chủ tịch nước ký Lệnh công bố luật.

b) Nếu căn cứ vào nội dung, tính chất các hoạt động , quy trình lập pháp có các giai đoạn sau: lập chương trình xây dựng pháp luật; soạn thảo dự án luật; thẩm tra dự án luật; thông qua dự án luật; công bố luật .

Có quan điểm cho rằng, sáng kiến pháp luật và kiến nghị về luật cũng là một giai đoạn trong quy trình lập pháp. ở nhiều nước, sáng kiến pháp luật và kiến nghị về luật cũng được coi là một giai đoạn trong quy trình lập pháp và điều này là hợp lý bởi nó trực tiếp dẫn đến hậu quả pháp lý là việc xem xét, thông qua dự án luật tại Quốc hội, nếu như đáp ứng được các yêu cầu do pháp luật quy định (không có giai đoạn lập chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội). Tuy nhiên, ở nước ta, theo chúng tôi, mặc dù đây là những hoạt động có ý nghĩa quan trọng đối với hoạt động lập pháp nhưng chưa thể coi là một giai đoạn (một khâu) trong quy trình lập pháp. Bởi vì, theo quy định của pháp luật cũng như trong thực tiễn, hoạt động sáng kiến pháp luật, kiến nghị về luật rất quan trọng nhưng chỉ mang ý nghĩa là hoạt động bổ trợ cho giai đoạn lập chương trình xây dựng pháp luật, tạo tiền đề để lập chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội, hoặc cũng có thể coi là giai đoạn " *tiền lập pháp* " mà không thể coi là một giai đoạn trong quy trình lập pháp. Sáng kiến pháp luật và kiến nghị về luật chỉ có thể coi là một giai đoạn trong quy trình lập pháp nếu như không có giai đoạn lập chương trình xây dựng pháp luật, đồng nghĩa với việc Quốc hội tiến hành hoạt động lập pháp mà không lập chương trình xây

dựng pháp luật.

Ngoài ra, cũng có quan điểm cho rằng, việc xin ý kiến nhân dân đối với dự án luật cũng là một giai đoạn trong quy trình lập pháp. Với lập luật tương tự như đã trình bày ở trên, chúng tôi cho rằng, việc xin ý kiến nhân dân đối với dự án luật theo quy định của pháp luật hiện hành không phải là một giai đoạn trong quy trình lập pháp bởi nó không có tính phổ biến, tính bắt buộc chung đối với mọi dự án luật và chỉ được áp dụng đối với một số dự án luật mà nội dung có liên quan đến quyền và lợi ích cơ bản của công dân nói chung, theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền là Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, theo chúng tôi, để bảo đảm quyền lực của nhân dân trong hoạt động lập pháp, pháp luật cần phải quy định rõ: đối với một số dự án luật mà có liên quan đến những vấn đề đặc biệt quan trọng của quốc gia (như: biên giới quốc gia, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức bộ máy nhà nước các cấp...) thì phải xin ý kiến nhân dân và coi đây là một thủ tục bắt buộc trước khi trình ra Quốc hội để xem xét thông qua.

3. Về nguyên tắc

Quy trình lập pháp của Quốc hội đòi hỏi phải tuân thủ và thể hiện được nhiều nguyên tắc quan trọng, trong đó có bốn nguyên tắc cơ bản sau:

3.1 *Tuân thủ nghiêm chỉnh trình tự, thủ tục đã được xác lập trong quy trình lập pháp.*

Nguyên tắc này yêu cầu mỗi chủ thể tham gia hoạt động lập pháp phải thực hiện nghiêm chỉnh các trình tự, thủ tục đã được pháp luật quy định trong hoạt động lập pháp, phù hợp với nhiệm vụ và quyền hạn của từng loại chủ thể trong hoạt động lập pháp. Mỗi hoạt động của từng chủ thể là một mắt khâu trong hoạt động lập pháp, chỉ cần trục trặc ở một khâu nhất định sẽ ảnh hưởng tới hàng loạt các khâu tiếp theo, thậm chí vô hiệu hoá các nỗ lực lập pháp trước đó.

Trong thực tiễn hoạt động lập pháp vừa qua, không phải lúc nào các cơ quan tham gia hoạt động lập pháp của Quốc hội cũng chấp hành nghiêm chỉnh các quy định về trình tự và thủ tục luật định, nhất là những quy định về thời hạn (như: thời hạn trình dự án, thời hạn công bố luật).

Hiện nay, vẫn tồn tại quan điểm cho rằng, cần quy định một quy trình lập pháp có tính khuôn mẫu để áp dụng đối với mọi dự án luật. Theo chúng tôi, quy trình lập pháp phải thật mềm dẻo, linh hoạt và có tính định hướng để có thể lựa chọn và áp dụng các biện pháp phù hợp trong mọi trường hợp. Không nên quy định một quy trình lập pháp quá cứng nhắc để rồi " *ta tự trói ta* ". Kinh nghiệm thực hiện quy định tại Điều 45 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đã cho thấy rất rõ điều này.

3.2 *Phát huy dân chủ trong hoạt động lập pháp; tạo điều kiện để mọi cơ quan, tổ chức và công dân có thể tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội.*

Mọi hoạt động của Quốc hội phải thể hiện được tính dân chủ trong hoạt động của Nhà nước. Trong hoạt động lập pháp, tính dân chủ càng cần phải được đề cao. Dân chủ trong hoạt động lập pháp càng cao bao nhiêu thì càng phát huy được tối đa trí tuệ của tập thể đại biểu Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan và công dân trong việc tạo lập các quy phạm pháp luật; càng phản ánh được thực chất hơn, sâu sắc hơn ý chí, nguyện vọng của quần chúng nhân dân, để pháp luật thực sự là pháp luật " *của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân* ", càng góp phần bảo đảm cho các quy phạm pháp luật phù hợp hơn

với điều kiện, hoàn cảnh kinh tế xã hội của đất nước và xu thế tiến bộ của thời đại. Đồng thời, một nền pháp luật dân chủ thực sự chỉ có thể được tạo ra bởi một hoạt động lập pháp có tính dân chủ cao. Đây cũng có thể coi là một trong những yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền.

3.3 *Bảo đảm tính thống nhất và liên tục trong hoạt động lập pháp*

Nguyên tắc này đòi hỏi việc xác lập và tiến hành các hoạt động lập pháp phải được tiến hành một cách thống nhất theo một quy trình đã được pháp luật quy định, có kế hoạch, chương trình cụ thể. Về lâu dài, cần xây dựng chiến lược lập pháp trên cơ sở các chiến lược về phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đồng thời, các hoạt động lập pháp phải được thực hiện một cách liên tục, thông suốt, tránh trường hợp có những dự án luật được trình xin ý kiến tại một kỳ họp Quốc hội nhưng phải nhiều năm sau mới lại được tiếp tục trình để xem xét, thông qua.

3.4 *Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập pháp.*

Trong điều kiện nước ta hiện nay, xét về góc độ nhất định, pháp luật là sự thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, với tư cách là Đảng duy nhất lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội. Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập pháp là yêu cầu cần thiết nhằm bảo đảm để pháp luật luôn phản ánh đúng đường lối, chính sách của Đảng. Tuy nhiên, để phù hợp với tinh thần Điều 4 của Hiến pháp năm 1992 thì sự lãnh đạo đó phải phù hợp với quy trình lập pháp và nên chăng phải được xác định trong các văn bản quy định về quy trình lập pháp của Quốc hội. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như các cấp uỷ Đảng cần tôn trọng và nghiêm chỉnh thực hiện quy trình lập pháp, tránh cả hai khuynh hướng có thể xảy ra: cơ quan Nhà nước thì đùn đẩy trách nhiệm cho cấp uỷ Đảng thông qua việc " *xin ý kiến chỉ đạo* " đối với cả những vấn đề cụ thể của dự án luật hoặc cấp uỷ Đảng bao biện, quyết định thay cơ quan nhà nước đối với những vấn đề cụ thể lẽ ra thuộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đó. Các cấp uỷ Đảng cần tránh không can thiệp sâu vào hoạt động tác nghiệp cụ thể trong quy trình lập pháp mà chỉ nên lãnh đạo về mặt quan điểm, đường lối chung./.

Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN theo Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng

NGUYỄN VĂN YỂU
Uỷ viên TƯ Đảng - Phó Chủ tịch Quốc hội

***LTS** : Tại kỳ họp thứ 10 của Quốc hội khoá X, một nội dung mới đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1992 sửa đổi: Nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy nhiên, hiểu "Nhà nước pháp quyền" như thế nào vẫn có những quan điểm khác nhau. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin trân trọng giới thiệu bài viết của đồng chí Nguyễn Văn Yểu, Uỷ viên BCH TW Đảng, Phó Chủ tịch Quốc hội về những đặc trưng cơ bản của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.*

Dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhân dân ta đã làm cuộc cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công; từ đó, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, một Nhà nước kiểu mới, Nhà nước công nông đầu tiên ở Đông Nam á ra đời. Trong suốt thời gian từ đó tới nay, với bản chất cách mạng và dân chủ, dưới sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước ta đã tổ chức và huy động sức mạnh của toàn dân tộc tiến hành thắng lợi các cuộc kháng chiến chống ngoại xâm, bảo vệ Tổ quốc, quản lý đất nước có hiệu quả trên nhiều mặt: chính trị, kinh tế- xã hội, ngoại giao, quốc phòng và an ninh. Ngay từ buổi đầu được thành lập và trong suốt quá trình xây dựng và phát triển của mình, Nhà nước ta đã mang những yếu tố của một Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, gắn bó chặt chẽ và phục vụ lợi ích của nhân dân, của dân tộc. Trong nhiều văn kiện của Đảng, đặc biệt là Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX đều khẳng định nhiệm vụ "xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng". Đó chính là sự tiếp tục phát triển tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền trong điều kiện mới. Thực tiễn đổi mới trong những năm qua đã khẳng định yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng như một xu thế khách quan tất yếu, mang tính quy luật của quá trình đi lên chủ nghĩa xã hội trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau. Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam chính là xây dựng một Nhà nước thực sự của dân dưới sự lãnh đạo của Đảng với lý tưởng dân chủ, nhân đạo, công bằng, tất cả vì hạnh phúc của nhân dân, Nhà nước được tổ chức và vận hành một cách khoa học, phù hợp với thực tiễn đất nước, có cơ chế an toàn và hiệu quả ngăn chặn mọi sự lạm quyền, vi phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức và hoạt động của Nhà nước phải đặt trên cơ sở pháp luật, chịu sự điều chỉnh của pháp luật, Nhà nước quản lý xã hội bằng một hệ thống pháp luật vì con người.

Thể chế hoá chủ trương, đường lối đó của Đảng, tại kỳ họp thứ 10 của Quốc hội khoá X, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 mà theo đó Điều 2 của Hiến pháp năm 1992 đã được bổ sung nội dung về "Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa":

"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên

minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp".

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề cập đến tư tưởng pháp quyền khi xây dựng bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, đồng thời trong các bản Hiến pháp sau đó của nước ta nội dung của Nhà nước pháp quyền cũng đã được xác định. Tuy nhiên, chỉ đến lần này chúng ta mới quy định cụ thể trong Điều 2 của Hiến pháp: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân?"* để khẳng định một chủ trương đúng là chúng ta đã, đang và sẽ tiếp tục việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở Việt Nam.

Quá trình cải cách bộ máy nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cần phải được thực hiện trên cơ sở nắm vững những nguyên tắc cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và Cương lĩnh xây dựng đất nước của Đảng ta; bảo đảm kế thừa và phát huy truyền thống, kinh nghiệm quản lý đất nước của dân tộc ta qua suốt chiều dài lịch sử, tiếp thu có chọn lọc những thành tựu của thế giới. Đồng thời, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền phải xuất phát từ thực tiễn Việt Nam, phục vụ có hiệu quả công cuộc đổi mới đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Theo hướng đó, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có những đặc trưng cơ bản như sau:

1. Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; lấy liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức làm nền tảng, do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Xét về bản chất, Nhà nước ta thực sự là một Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" không chỉ là 1 nguyên tắc cơ bản được ghi nhận trong các bản Hiến pháp nước ta từ Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và Hiến pháp năm 1992 mà còn được thể hiện cụ thể trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta từ trung ương tới địa phương. Nhà nước ta do nhân dân lập ra và chính nhân dân là người giám sát mọi hoạt động của Nhà nước; Nhà nước phải luôn luôn hoạt động vì lợi ích nhân dân, lấy phục vụ nhân dân làm mục tiêu cao nhất của mình. Cội nguồn của quyền lực nhà nước là thuộc về nhân dân; nhân dân là người làm chủ đất nước. Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua người đại diện do nhân dân bầu ra trong cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội và các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương là Hội đồng nhân dân các cấp. Đồng thời, nhân dân cũng thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của mình trong đời sống hàng ngày ở cơ sở bằng cách tham gia công việc của Nhà nước và xã hội, bảo vệ của công, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tham gia vào việc giữ gìn an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội và tổ chức đời sống cộng đồng. Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải tôn trọng nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân. Nhân dân có quyền giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước, có quyền bãi miễn những đại biểu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Đây cũng chính là những nguyên tắc đã được khẳng định trong Hiến pháp, bảo đảm cho người dân thực sự thực hiện được quyền làm chủ của mình. Quá trình cải cách bộ máy nhà nước phải hướng tới xây dựng một Nhà nước trong sạch, vững mạnh, gắn bó với nhân dân, thể hiện được ý chí, nguyện vọng của nhân dân, có biện pháp thu hút nhân dân tham gia rộng rãi vào việc quản lý nhà nước và xã hội, bảo đảm trên thực

tế mọi quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân.

Sức mạnh của Nhà nước ta, xét cho cùng đều bắt nguồn từ nhân dân, từ khối đại đoàn kết toàn dân. Nền tảng của khối đại đoàn kết toàn dân chính là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Đảng và Nhà nước phải chăm lo củng cố vững chắc nền tảng ấy, có chính sách xây dựng giai cấp công nhân, giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức lớn mạnh, phát huy sức mạnh to lớn của họ trong sự nghiệp đổi mới của đất nước.

2. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là một đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Lần đầu tiên, trong Hiến pháp nước ta đã bổ sung nội dung này (vào Điều 2, Hiến pháp). Xuất phát từ nguyên tắc cơ bản là "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân", ở nước ta quyền lực nhà nước là thống nhất, đồng thời có sự phân công và phối hợp chặt chẽ trong việc thực hiện các cơ cấu của quyền lực nhà nước. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan có quyền lập hiến và lập pháp, quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước và giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước. Chủ tịch nước là nguyên thủ quốc gia, là người thống lĩnh các lực lượng vũ trang, giữ chức Chủ tịch Hội đồng Quốc phòng và an ninh, có những thẩm quyền nhất định liên quan trực tiếp đến các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thống nhất điều hành việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của nhà nước. Toà án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Viện kiểm sát nhân dân là cơ quan thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Như vậy, trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, có sự phân công giữa Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao để mỗi cơ quan thực thi có hiệu lực chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình với sự phối hợp chặt chẽ, tạo nên sức mạnh tổng hợp của quyền lực nhà nước. Quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước cần phải quán triệt nguyên tắc đó, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, phát huy đầy đủ cả 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

3. Nhà nước ta là nhà nước đơn nhất, được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

Kết hợp đúng đắn tập trung và dân chủ là yếu tố quyết định sức mạnh tổ chức và hiệu lực hoạt động của bộ máy Nhà nước ta. Nó tạo ra sự thống nhất tổ chức và hành động, phát huy đồng thời và kết hợp chặt chẽ sức mạnh của cả tập thể và từng cá nhân, của cả nước và từng địa phương, từng cơ sở, của từng tổ chức và cả hệ thống bộ máy nhà nước. Trong quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước, cần tăng cường sự lãnh đạo và điều hành tập trung thống nhất của trung ương, đồng thời phát huy trách nhiệm và tính chủ động, năng động của địa phương. Cần đặc biệt chú trọng tới việc phân cấp cụ thể cho địa phương, giao đủ, rành mạch các nhiệm vụ, quyền hạn, bảo đảm các phương tiện, tài chính cho từng cấp chính quyền địa phương để những cơ quan này thực hiện tốt các quyền hạn và nhiệm vụ được giao.

4. Phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, giữ vững trật tự kỷ cương, chống tham

những, quan liêu, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức. Nâng cao chất lượng và hiệu quả kiểm tra, giám sát của Nhà nước và nhân dân đối với hoạt động của Nhà nước.

Thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân là bản chất, là quy luật hình thành, phát triển và tự hoàn thiện của Nhà nước ta. Tuy nhiên, dân chủ phải đi đôi với kỷ cương, trật tự, dân chủ được thể chế hoá thành pháp luật và thực thi trong khuôn khổ pháp luật. Do đó, cần nghiêm trị mọi hoạt động phá hoại, gây rối, thù địch, mọi hành động xâm phạm đến lợi ích của Tổ quốc và nhân dân.

Việc phát huy dân chủ kết hợp chặt chẽ với tăng cường pháp chế, thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật là một vấn đề rất quan trọng. Bản thân Nhà nước cũng phải được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời phải coi trọng giáo dục nâng cao đạo đức xã hội chủ nghĩa cho mọi công dân, kết hợp biện pháp hành chính với giáo dục tư tưởng, nâng cao dân trí, kết hợp sức mạnh của pháp luật với sức mạnh của quần chúng nhân dân. Để đảm bảo việc phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa thì việc tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát của Nhà nước, của các đoàn thể, tổ chức xã hội và của nhân dân là rất cần thiết. Cần đổi mới và hoàn thiện thể chế, tổ chức và phương thức kiểm tra, giám sát theo nguyên tắc bình đẳng, dân chủ, công minh. Việc kết hợp kiểm tra của Đảng, giám sát, kiểm tra của Nhà nước và giám sát của nhân dân, đồng thời phát huy vai trò giám sát của các cơ quan thông tin đại chúng và dư luận xã hội sẽ là những biện pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát.

5. Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước

Đảng ta là Đảng cầm quyền. Việc kiện toàn Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đòi hỏi phải bảo đảm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và toàn xã hội; phát huy vai trò và hiệu lực quản lý xã hội của Nhà nước nhằm làm cho các chủ trương, đường lối của Đảng đi vào cuộc sống, trở thành hiện thực xã hội; đây là một nguyên tắc đúng đắn đã được kiểm nghiệm qua các thời kỳ lịch sử từ khi thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà cho tới nay. Tuy nhiên, trong quá trình đổi mới, Đảng ta cũng cần được tiếp tục chỉnh đốn và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước được thể hiện ở việc Đảng đề ra đường lối, chủ trương và các chính sách lớn định hướng cho sự phát triển trong từng thời kỳ; lãnh đạo Nhà nước định ra và thực thi Hiến pháp, pháp luật; xây dựng bộ máy nhà nước tinh, gọn, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất, trí tuệ và năng lực, trung thành với sự nghiệp cách mạng của Đảng, của Tổ quốc, tận tuỵ phục vụ nhân dân; kiểm tra việc quán triệt và tổ chức thực hiện đường lối chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước; củng cố và nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức Đảng và đảng viên trong các cơ quan nhà nước.

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước ta theo hướng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là một quá trình tương đối lâu dài với những bước đi vững chắc, gắn liền với quá trình đổi mới kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và tiếp tục đổi mới hệ thống chính trị. Chúng ta tin tưởng rằng, dưới sự lãnh đạo của Đảng, với sự nỗ lực phấn đấu bền bỉ của Nhà nước và nhân dân ta, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân sẽ được tiếp tục xây dựng và trở thành hiện thực ở Việt Nam./.

Một số ý kiến về việc sửa đổi bổ sung Bộ luật Lao động

Th.S. NGUYỄN HỮU CHÍ
GV- Trường Đại học luật Hà Nội

Tóm tắt: *Bộ luật Lao động năm 1994 đã đạt được những thành công nhất định. Nhưng thực tiễn cũng chỉ ra những điểm bất cập của Bộ luật cần phải được sửa đổi, bổ sung. Tác giả trao đổi về một số nội dung cần chú ý khi tiến hành sửa đổi, bổ sung.*

Bộ luật Lao động (BLLĐ) được thông qua ngày 23/6/1994 và có hiệu lực từ 1/1/1995. Về cơ bản, BLLĐ đã quán triệt được đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước ta về lĩnh vực lao động, việc làm trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Do đó, các quy định của BLLĐ một mặt tôn trọng các quy luật khách quan của thị trường lao động, mặt khác đảm bảo tính định hướng XHCN trong quá trình điều chỉnh quan hệ lao động. Hơn nữa, nội dung của BLLĐ cũng hướng tới yêu cầu hội nhập và phân công lao động quốc tế trên cơ sở điều kiện kinh tế, xã hội của nước ta... Vì vậy, các quy định liên quan đến việc thiết lập, duy trì quan hệ lao động và các vấn đề liên quan như: Hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể, công đoàn, tiền lương, an toàn vệ sinh lao động, bảo hiểm xã hội, kỷ luật lao động, tranh chấp lao động, đình công, vấn đề việc làm, học nghề... được quy định tương đối đầy đủ trong BLLĐ và các văn bản hướng dẫn.

Qua 7 năm thực hiện có thể thấy điểm thành công lớn nhất của BLLĐ là đã làm thay đổi cơ bản tư duy và nhận thức của xã hội về vấn đề việc làm. Từ chỗ chỉ coi làm việc trong cơ quan doanh nghiệp nhà nước mới là vinh dự, mới là có việc làm thì nay người lao động biết rằng mình có thể làm bất cứ việc gì, ở đâu mà pháp luật không cấm đều được xã hội thừa nhận và trân trọng. Từ chỗ người lao động thụ động chỉ trông chờ vào sự sắp xếp, bố trí của Nhà nước đã chuyển sang chủ động, tích cực tìm kiếm việc làm, giải quyết việc làm cho bản thân mình và người khác. Từ đó, một loạt các vấn đề như: tuyển dụng lao động, quan hệ lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động, chế độ đảm bảo cho người lao động, kiểm soát mối quan hệ lao động... được đổi mới căn bản. Nói cách khác, BLLĐ đã tạo điều kiện cho việc hình thành và phát triển thị trường sức lao động, góp phần giải phóng sức lao động, hình thành quan hệ lao động mới phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN.

Tuy nhiên, nếu nhìn nhận dưới góc độ khoa học pháp lý, từ thực tiễn thực hiện và điều kiện kinh tế xã hội ở nước ta cho thấy, BLLĐ còn nhiều điểm bất cập, chưa hợp lý làm ảnh hưởng đáng kể đến hiệu quả điều chỉnh của pháp luật, sự ổn định và phát triển bình thường của thị trường lao động. Vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung BLLĐ theo chúng tôi cần chú ý một số vấn đề chính sau đây:

1. Quy định của BLLĐ phải phù hợp với nhận thức của xã hội và điều kiện kinh tế.

Do ban hành trong giai đoạn chuyển đổi, cơ chế mới đang hình thành và phát triển chưa thay thế được cơ chế cũ, nên các quy định của BLLĐ ít nhiều còn mang tính chủ quan, duy ý chí, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế và hướng cải cách. Nhiều quy định trong Bộ luật dường như chỉ phù hợp với doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có quy mô lớn (chẳng hạn, quy định về trách nhiệm thành lập các loại quỹ trong doanh nghiệp, trách nhiệm khi chấm dứt hợp đồng với người lao động (LĐ) (đào tạo, đào

tạo lại...), trách nhiệm với LĐ nữ, LĐ chưa thành niên...). Trong khi đó, ở nước ta chủ yếu là các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ, tiềm lực và khả năng tài chính còn hạn chế. Hơn nữa, cung cầu LĐ trên thị trường LĐ ở nước ta còn mất cân đối nghiêm trọng, tạo sức ép rất lớn về việc làm nên một số các quy định nói trên không được- hay nói đúng hơn là không có khả năng thực hiện. Mặt khác, chúng ta xây dựng và phát triển kinh tế thị trường đã được 15 năm, thực hiện BLLĐ được 7 năm nhưng nhận thức về thị trường và nhất là ý thức pháp luật của xã hội (người LĐ) còn rất hạn chế. Trong khi đó, một số quy định trong BLLĐ năm 1994 khi xây dựng đã được tham khảo và kế thừa LLĐ một số nước có kinh nghiệm phát triển kinh tế thị trường, nên rất tiến bộ, đáp ứng được những tiêu chuẩn cơ bản của một thị trường văn minh nhưng khi áp dụng vào thực tiễn Việt Nam thì hiệu quả lại rất hạn chế- Ví dụ: cơ chế giải quyết tranh chấp LĐ tập thể quy định phải thông qua thương lượng, hoà giải, trọng tài LĐ mà không đạt kết quả thì sau đó tập thể LĐ mới có quyền yêu cầu toà án nhân dân giải quyết hoặc tổ chức đình công. Cơ chế này đã được nhiều nước quy định và áp dụng, nhưng ở nước ta không có một cuộc đình công nào được thực hiện theo như trình tự nói trên nên đều bị coi là bất hợp pháp. Tất nhiên, có nhiều nguyên nhân khác nhau, song, về nhận thức nhiều người LĐ, kể cả một số cơ quan có thẩm quyền cho rằng: quy định để người LĐ có thể thực hiện quyền đình công như trên là rườm rà, mất thời gian (từ khi có tranh chấp tập thể đến khi được đình công thời gian khoảng 20 ngày), do đó, việc thực hiện các quy định này là rất khó khăn. Như vậy, cần có sự cân nhắc và tiếp cận cân bằng vấn đề từ nhiều khía cạnh để đạt được hiệu quả điều chỉnh.

2. Một số quy định trong BLLĐ thực tế là những tuyên bố về chính sách của Nhà nước (Điều 10, 12 hoặc một số điều về LĐ đặc thù...) nên hiệu lực pháp lý không thể xác định được với một chủ thể cụ thể. Do đó, những quy định tương tự như trên nên chăng ghi nhận ở một loại văn bản khác mà không phải là Bộ luật.

3. Các quy định của Bộ luật cần cụ thể đến mức tối đa có thể, hạn chế đến mức thấp nhất việc thực hiện phải thông qua các văn bản hướng dẫn. Thực tế cho thấy, một số các quy định của BLLĐ đến nay vẫn chưa hiện thực hoá vì không có văn bản hướng dẫn! Điều này rất khó chấp nhận về mặt khoa học pháp lý nhưng lại là một thực tế ở nước ta. Song, vấn đề này cũng cho thấy mức độ phụ thuộc của BLLĐ vào văn bản dưới luật là rất lớn. Đó là chưa kể đến một vấn đề đáng lo ngại là xu hướng thu hẹp, hạn chế quyền tự do của các chủ thể, can thiệp quá sâu về mặt hành chính vào quan hệ LĐ... của văn bản hướng dẫn, làm sai lạc ý tưởng đích thực của Bộ luật. Hiện nay, mặc dù chưa hướng dẫn xong nhưng số lượng văn bản dưới luật để thực hiện Bộ luật là rất cồng kềnh, đồ sộ và khá phức tạp, chưa có sự pháp điển hoá và tập hợp thống nhất. Do đó, ngay cả những người có chuyên môn không phải dễ dàng và chắc chắn tìm ngay được các quy định liên quan cho vấn đề mà mình quan tâm. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả điều chỉnh của Bộ luật. Do đó, sau 7 năm thực hiện và rút kinh nghiệm, đã đến lúc cho phép chúng ta đưa ra những quy định cụ thể, chi tiết hơn trong Bộ luật. Sự có mặt của hệ thống văn bản hướng dẫn là không thể tránh khỏi và cần thiết, song, cần tập trung vào một đầu mối và phải đảm bảo sự thống nhất, đúng với tinh thần và nội dung đã được quy định trong Bộ luật, tránh tình trạng "trống đánh xuôi, kèn thổi ngược". Hiện nay, có một thực trạng là văn bản hướng dẫn Bộ luật không những phức tạp, khó tra cứu (như đã nêu ở trên) mà còn không đúng, thậm chí trái với tinh thần của BLLĐ, gây rất nhiều khó khăn khi thực hiện. Ví dụ: Điểm b, Khoản 1, Điều 27, Bộ luật quy định loại "hợp đồng lao động xác định thời hạn từ 1 đến 3 năm" nhưng tại Khoản 2, Điều 3, Nghị định 198/ CP ngày 31/12/1994 lại hướng dẫn "hợp đồng lao động xác định thời hạn từ 1 đến 3 năm là loại hợp đồng được ấn định thời hạn 1 năm, 2 năm hoặc 3 năm trong bản hợp đồng lao động". Điều này đồng nghĩa với việc không cho các bên ký hợp đồng lao động với tháng lẻ!? Hoặc tại Khoản 1, Điều 41, Bộ luật quy định việc ký kết thoả ước tập thể là tự nguyện nhưng tại Điều 1, NĐ 196/CP ngày 31/12/1994

hướng dẫn việc ký kết thoả ước là bắt buộc?... Chúng ta không thể có một hệ thống pháp luật lao động mạnh và có hiệu quả nếu không khắc phục được tình trạng nói trên. Ngoài ra, tính cụ thể hoá trong Bộ luật cũng cần được lưu ý ở mối tương quan giữa vấn đề định tính và định lượng trong các điều khoản. Nhìn chung, nên định tính và hạn chế các quy định có tính định lượng vì khó áp dụng. Ví dụ: Khoản 2, Điều 17 quy định "khi cần cho *nhiều người* thôi việc...", Điểm a, Khoản 1, Điều 85 "... có hành vi khác gây thiệt *nghiêm trọng* về tài sản, lợi ích của doanh nghiệp"... quy định như trên gây rất nhiều khó khăn khi thực hiện.

4. Về hình thức, bên cạnh các chương thì mỗi điều luật hoặc một nhóm (hạn chế) điều luật cần có tiêu đề (tên) để dễ tra cứu, sử dụng. Ví dụ: Điều 26 thực chất là đưa ra khái niệm về hợp đồng lao động, vậy có thể đặt tên điều luật là "khái niệm hợp đồng lao động", sau đó mới đưa ra khái niệm. Tương tự như vậy, Điều 27 đặt tên là "thời hạn hợp đồng lao động", Điều 28 đặt tên là "hình thức hợp đồng lao động"... rồi sau đó mới đưa ra các quy định cần thiết. Đồng thời, phải đảm bảo tính khoa học, nhất quán, chặt chẽ, chính xác về ngôn ngữ trong quá trình soạn thảo điều luật tránh tình trạng hiện nay trong Bộ luật là cùng một quy định lại có thể hiểu khác nhau. Ví dụ: Điều 167 quy định "thời hiệu yêu cầu giải quyết tranh chấp lao động cá nhân, kể từ ngày mỗi bên tranh chấp cho rằng quyền, lợi ích của mình bị vi phạm..." hoặc quy định trước sau không thống nhất. Ví dụ: Tại Điểm b, Khoản 1, Điều 45 quy định "số lượng thương lượng thoả ước tập thể của các bên do hai bên thoả thuận nhưng phải ngang nhau" nhưng đoạn trên lại quy định đại diện bên người sử dụng lao động chỉ là một người (giám đốc doanh nghiệp).

5. Về vấn đề đại diện các bên trong quan hệ lao động.

Theo quy định, hiện nay đại diện về phía người LĐ duy nhất là tổ chức công đoàn. Tổ chức này có tư cách và địa vị pháp lý rất quan trọng trong quan hệ lao động, theo đó, trong rất nhiều trường hợp nếu không có sự tham gia của tổ chức này thì quan hệ không thể vận động và phát triển được. Ví dụ: vấn đề ký kết thoả ước tập thể (Điều 45), chấm dứt hợp đồng lao động (Điều 38), ban hành nội quy lao động (Điều 82), xử lý kỷ luật lao động (Điều 87), đình công (Điều173)... Mặc dù có tầm quan trọng như vậy nhưng hiệu quả hoạt động của công đoàn trong thực tế rất hạn chế, nếu không muốn nói là hình thức, nhất là trong khu vực kinh tế ngoài quốc doanh. Tất nhiên, có nhiều nguyên nhân để giải thích cho hiện tượng này, nhưng ở đây phải chăng có vấn đề từ quy định của Bộ luật? Như trên đã trình bày, theo quy định hiện nay, công đoàn là tổ chức duy nhất đại diện cho người lao động và như thế người, LĐ dù không muốn tham gia công đoàn, hoạt động của công đoàn có hiệu quả hay không hiệu quả thì theo pháp luật đây vẫn là tổ chức đại diện hợp pháp của người lao động! Phải chăng, đây là một trong những tác nhân làm trì trệ, chậm đổi mới của tổ chức công đoàn?. Nhưng công đoàn là tổ chức xã hội tự nguyện của người lao động- như vậy, đối với những người LĐ không muốn tham gia công đoàn hoặc những nơi chưa có tổ chức công đoàn thì vấn đề đại diện giải quyết như thế nào? Không lẽ họ lại bị loại ra khỏi sự điều chỉnh của Bộ luật? Theo chúng tôi, quyền có đại diện là một quyền thiêng liêng của người LĐ, quyền này không thể bị chi phối, hạn chế bởi ai là người đại diện. Vậy, nên chăng BLLĐ quy định cho phép người LĐ có quyền lựa chọn tổ chức đại diện, mặt khác có cơ chế để người LĐ có khả năng trực tiếp tiếp cận, thương lượng với người sử dụng LĐ, hệ thống hoà giải, trọng tài, toà án mà không bị ràng buộc quá nhiều vào vấn đề đại diện.

Về tổ chức đại diện cho người sử dụng LĐ, hiện nay theo quyết định của Chính phủ là Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và Liên minh các Hợp tác xã Việt Nam. Rõ ràng, các tổ chức này không phải là tổ chức đại diện theo đúng nghĩa của nó (do người sử dụng LĐ tự nguyện lựa chọn, bầu

ra). Vì vậy, khả năng thuyết phục, quy tụ, tập hợp, đại diện cho tất cả mọi người sử dụng LĐ thuộc các thành phần kinh tế là rất khó thực hiện. Do đó, bên cạnh việc quy định quyền có đại diện của người sử dụng LĐ trong BLLĐ, cần thiết phải có các quy định cụ thể cho việc thành lập, cơ chế hoạt động, chức năng, quyền hạn... của tổ chức đại diện cho người sử dụng LĐ. Quy định như vậy, một mặt đảm bảo được nguyên tắc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng LĐ, mặt khác mới có thể thực hiện được một số các điều khoản của Bộ luật. Ví dụ: việc ký thoả ước tập thể ngành, tổ chức đối thoại, thương lượng hai bên...

Tuy nhiên, vấn đề đại diện chỉ được giải quyết triệt để, hoạt động có hiệu quả khi mối quan hệ trong "cơ chế ba bên" (Nhà nước- giới chủ- giới thợ) được luật hoá, được tôn trọng và đảm bảo thực hiện. Hiện nay, trong Bộ luật vấn đề này chưa được quy định cụ thể, mặc dù chúng ta có cơ chế tham khảo ý kiến 3 bên nhưng cách thức tiến hành, cơ cấu tổ chức chưa rõ ràng nên thật ra rất ít tác dụng.

6. Về cơ chế quản lý nhà nước.

BLLĐ cần quy định và xác định ranh giới rõ ràng, cụ thể vai trò quản lý của Nhà nước trong LĐ theo xu hướng phù hợp với hoạt động cải cách, đơn giản hoá thủ tục hành chính, hạn chế việc can thiệp quá sâu vào quan hệ lao động giữa các bên. Theo đó, nên bỏ hẳn một số các quy định mang tính hành chính không cần thiết trong Bộ luật - Ví dụ: quy định về việc đăng ký thoả ước tập thể (Điều 47). Đồng thời, để nâng cao hiệu quả quản lý, nên tránh tình trạng phân tán mà cần tập trung hoạt động quản lý nhà nước vào một đầu mối. Ví dụ: Hoạt động thanh tra LĐ hiện nay theo quy định trong Bộ luật được phân thành thanh tra chính sách LĐ, thanh tra an toàn LĐ, thanh tra vệ sinh LĐ và do Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội và Bộ Y tế thực hiện thanh tra (Điều 185) nên rất khó đạt được kết quả tốt. Nhìn chung, hoạt động quản lý nhà nước cần chú trọng ở tầm vĩ mô, hoạch định chính sách và nhất thiết phải trên cơ sở nguyên tắc tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp các bên trong quan hệ LĐ./.

Sổ tiết kiệm: tài sản chung hay riêng

NGUYỄN VĂN PHƯƠNG
Phòng Pháp chế- Ngân hàng ngoại thương Việt Nam

Tóm tắt : *Trên thực tế, có nhiều trường hợp người gửi tiết kiệm cầm cố sổ tiết kiệm để vay vốn ngân hàng. Một vấn đề được phát sinh: nếu người cầm cố đã lập gia đình đang trong tình trạng hôn nhân, thì sổ tiết kiệm được coi là tài sản chung hay tài sản riêng? Trình tự, thủ tục cầm sổ tiết kiệm như thế nào? Các ngân hàng vẫn chưa thống nhất về giải pháp cho vấn đề này, bởi lẽ chưa có văn bản pháp luật nào tương ứng, thích hợp.*

Ngày nay, thu nhập của phần lớn các hộ gia đình không những đủ trang trải những chi phí liên quan đến cuộc sống hàng ngày (ăn uống, điện nước, nhà ở, đi lại...) mà còn dư thừa một phần để gửi tiết kiệm tại các ngân hàng thương mại. Đã có nhiều trường hợp người gửi tiết kiệm cầm cố sổ tiết kiệm của mình để vay vốn ngân hàng. Tuy nhiên, thực tế quá trình cầm cố sổ tiết kiệm để vay vốn ngân hàng còn có nhiều quan điểm khác nhau về những quy định của pháp luật.

Cho đến nay, chưa có văn bản pháp luật nào quy định cụ thể trình tự, thủ tục cầm cố sổ tiết kiệm nói riêng mà chỉ quy định trình tự, thủ tục thế chấp, cầm cố tài sản nói chung. Căn cứ vào những quy định chung này, các ngân hàng ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về việc cầm cố sổ tiết kiệm cho phù hợp với đặc điểm hoạt động của ngân hàng mình. Do đó, trình tự, thủ tục cầm cố sổ tiết kiệm giữa các ngân hàng cũng không thống nhất nhau. Một số ngân hàng ban hành văn bản quy định rằng: khi cầm cố sổ tiết kiệm, người đứng tên trong sổ tiết kiệm không cần chứng minh tình trạng hôn nhân của mình, vì sổ tiết kiệm là tài sản riêng của vợ hoặc chồng. Cho nên, người đứng tên có quyền sở hữu và cầm cố sổ tiết kiệm để vay vốn ngân hàng. Trong khi đó, các ngân hàng khác lại yêu cầu: khi cầm cố sổ tiết kiệm, người cầm cố phải chứng minh tình trạng hôn nhân của mình, vì sổ tiết kiệm có thể là tài sản chung của vợ chồng. Uỷ ban nhân dân xã, phường nơi người đó thường trú, đang sinh sống hoặc cơ quan nơi công tác có quyền xác nhận tình trạng hôn nhân của người cầm cố sổ tiết kiệm. Nếu người cầm cố sổ tiết kiệm chưa lập gia đình hoặc đã lập gia đình nhưng vợ chồng đã ly dị hoặc một trong hai người đã chết, thì người cầm cố có toàn quyền cầm cố sổ tiết kiệm để vay vốn ngân hàng. Trường hợp người cầm cố đã lập gia đình, thì khi làm thủ tục cầm cố sổ tiết kiệm, cả vợ và chồng cùng ký kết hợp đồng cầm cố với ngân hàng hoặc người này uỷ quyền cho người kia đại diện làm tất cả thủ tục cầm cố, vay vốn ngân hàng.

Sở dĩ ngân hàng yêu cầu cả vợ và chồng cùng ký tên vào hợp đồng cầm cố sổ tiết kiệm hoặc có văn bản uỷ quyền là vì, theo quy định của pháp luật, tài sản thế chấp, cầm cố thuộc sở hữu của nhiều người (từ hai người trở lên) phải được cam kết bằng văn bản của những người đồng sở hữu đồng ý giao cho người đại diện vay vốn và ký hợp đồng thế chấp, cầm cố tài sản. Mặt khác, Luật hôn nhân và gia đình năm 2000 đã quy định rõ: việc xác lập, thực hiện và chấm dứt giao dịch dân sự liên quan đến tài sản chung phải được vợ chồng bàn bạc, thoả thuận. Tài sản chung của vợ chồng gồm tài sản do vợ, chồng tạo ra, thu nhập lao động, hoạt động sản xuất kinh doanh và những thu nhập hợp pháp khác của vợ chồng trong thời kỳ hôn nhân; tài sản mà vợ chồng được thừa kế chung hoặc được tặng cho chung và những tài sản khác mà vợ chồng thoả thuận là tài sản chung. Do đó, đối với những người đã lập gia đình, thì số tiền gửi tiết kiệm có thể là tài sản chung của vợ chồng, cho dù số tiền gửi tiết kiệm đó là

thu nhập riêng của vợ hoặc chồng mang lại trong thời kỳ hôn nhân.

Hơn nữa, ngân hàng là đơn vị kinh doanh, hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận là chính, nên ngân hàng không có chức năng và thẩm quyền xác minh số tiền gửi tiết kiệm là tài sản chung hay tài sản riêng. Cho nên, đối với tài sản không phải đăng ký quyền sở hữu như sổ tiết kiệm, thì người đi vay phải tự chứng minh quyền sở hữu của mình đối với tài sản cầm cố đó. Nếu người đi vay không có chứng cứ chứng minh được sổ tiết kiệm là tài sản riêng của mình, thì việc cầm cố sổ tiết kiệm để vay vốn ngân hàng phải có sự đồng ý của cả hai vợ chồng. Trường hợp vợ hoặc chồng- người không đứng tên trong sổ tiết kiệm không có điều kiện trực tiếp đến ký hợp đồng cầm cố với ngân hàng, thì người đó có thể uỷ quyền cho đứng tên trong sổ tiết kiệm ký kết hợp đồng cầm cố với ngân hàng. Việc uỷ quyền phải lập thành văn bản và có công chứng hoặc chứng thực của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Khi hợp đồng cầm cố đã được ký kết và bên đi vay đã nhận đủ vốn vay ngân hàng, thì vợ chồng phải chịu trách nhiệm liên đới nợ cho ngân hàng. Trường hợp bên đi vay không trả được nợ đến hạn, thì ngân hàng có quyền nhận chính quyển sổ tiết kiệm cầm cố để vay thế chấp cho việc thực hiện nghĩa vụ trả nợ của hai vợ chồng.

Đáng tiếc thay, thời gian qua một số ngân hàng thương mại đã cho khách hàng vay vốn mà không có sự đồng ý bằng văn bản của cả hai vợ chồng về việc cầm cố sổ tiết kiệm để vay vốn ngân hàng. Do vậy, khi người đi vay không trả được nợ đến hạn, người vợ hoặc người chồng không ký kết hợp đồng cầm cố với ngân hàng trước đây mới yêu cầu ngân hàng chỉ được nhận 1/2 số tiền ghi trong sổ tiết kiệm để trừ nợ, 1/2 số tiền tiết kiệm còn lại đề nghị ngân hàng trả lại cho họ. Điều này cũng được Toà án có thẩm quyền tuyên buộc trong bản án, quyết định của mình khi các bên đưa vụ việc ra toà án xét xử.

Xuất phát từ những cơ sở pháp lý và thực tiễn nói trên, hiện nay các văn bản liên quan đến cầm cố sổ tiết kiệm của Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam và một số ngân hàng thương mại đã quy định khách hàng phải có xác nhận tình trạng hôn nhân (đã kết hôn hay chưa kết hôn) khi cầm cố sổ tiết kiệm. Bởi vì, các ngân hàng này cho rằng: quy định này vừa phù hợp với quy định hiện hành của Bộ luật Dân sự, Luật hôn nhân và gia đình, vừa bảo đảm được tính chặt chẽ, an toàn trong hoạt động tín dụng. Hơn nữa, khi nhận cầm cố, thế chấp tài sản nói chung, ngân hàng không biết được tài sản nào là tài sản chung, tài sản nào là tài sản riêng của vợ chồng mà chỉ có thể xác minh được tài sản chung của vợ chồng nếu những tài sản này đã đăng ký quyền sở hữu. Quy định nói trên của ngân hàng chưa thực sự tạo điều kiện thuận lợi cho một số người vay vốn ngân hàng trên cơ sở có tài sản bảo đảm bằng sổ tiết kiệm, đặc biệt là với những đôi vợ chồng sống xa nhau (như: vợ sống ở TP. Hồ Chí Minh nhưng chồng lại sống ở TP. Hà Nội hoặc nước ngoài). Do đó, trong thời gian gần đây, tại TP. Hồ Chí Minh và các tỉnh miền Tây Nam bộ, một số khách hàng đã than phiền quy định cầm cố sổ tiết kiệm của ngân hàng Ngoại thương Việt Nam. Theo ý kiến của những khách hàng này thì vợ, chồng có quyền có tài sản riêng trong thời kỳ hôn nhân. Vì vậy, sổ tiết kiệm có thể được coi là tài sản riêng của vợ hoặc chồng và khi cầm cố chỉ cần người đứng tên trong sổ tiết kiệm có thể ký kết hợp đồng với ngân hàng là đủ.

Trong khi hệ thống pháp luật về cầm cố sổ tiết kiệm còn chưa hoàn thiện và còn nhiều quan điểm khác nhau về thủ tục cầm cố sổ tiết kiệm, thì trước thực trạng trên, một số chuyên gia pháp lý đã đưa ra hai giải pháp dưới đây để giúp các ngân hàng giải quyết được một phần nào những vướng mắc nói trên:

Thứ nhất: Nếu không có sự đồng ý của cả hai vợ chồng hoặc không có chứng cứ chứng minh được tài

sản riêng của mình, thì ngân hàng chỉ cho khách hàng vay số tiền tối đa bằng 50% số tiền ghi trong sổ tiết kiệm tại thời điểm cho vay.

Thứ hai: Nếu có văn bản đồng ý của cả hai vợ chồng hoặc có chứng cứ chứng minh được tài sản riêng của mình, thì ngân hàng cho khách hàng vay số tiền tương đối với số tiền ghi trong sổ tiết kiệm tại thời điểm cho vay (tất nhiên, số tiền cho vay luôn luôn nhỏ hơn số tiền ghi trong sổ tiết kiệm). Trong trường hợp này, cả hai vợ chồng có thể cùng tham gia ký kết hợp đồng bảo đảm tiền vay với ngân hàng hoặc một người uỷ quyền bằng văn bản cho người còn lại đến làm thủ tục và ký kết các hợp đồng tín dụng, hợp đồng cầm cố tài sản với ngân hàng để vay vốn.

Trường hợp không chấp nhận một trong hai phương án nói trên, thì khách hàng vay có quyền rút tiết kiệm trước kỳ hạn để sử dụng vào các mục đích chính đáng của gia đình mình, như: đầu tư, kinh doanh hoặc xây dựng nhà ở... Nhưng, các giải pháp trên đây chỉ mang tính chất tình thế chứ không phải các quy định của pháp luật để làm cơ sở pháp lý cho các ngân hàng thống nhất thực hiện. Vì vậy, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần sớm xem xét và ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể về việc cầm cố sổ tiết kiệm nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho các ngân hàng thương mại thực hiện./.

Hành vi thương mại

Th.S. NGÔ HUY CƯƠNG
Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp

Tóm tắt: *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Thương mại đã được Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 2002 (chương trình chính thức). Để giúp cho việc soạn thảo và thông qua, tác giả đã phân tích các bất cập của Luật Thương mại năm 1997 về hành vi thương mại, dẫn tới các bất cập trong việc xác định phạm vi điều chỉnh của Đạo luật. Bài viết của tác giả cũng đã so sánh pháp luật về thương mại của nhiều nước và xác định các luận điểm về hành vi thương mại và luật thương mại.*

Đối với luật thương mại, các luật gia đều quan niệm rằng nó bao gồm hai mảng vấn đề lớn là *thương nhân* và *hành vi thương mại* . Do đó khi xây dựng đạo luật về thương mại, người ta thường cân nhắc đặt trọng tâm của đạo luật vào thương nhân, nhấn mạnh tới khía cạnh chủ quan, hay đặt trọng tâm của đạo luật vào hành vi thương mại, nhấn mạnh tới khía cạnh khách quan. Bộ luật Thương mại năm 1897 của Đức theo cách thức thứ nhất, Bộ luật Thương mại năm 1807 của Pháp theo cách thức thứ hai là các ví dụ cổ điển về cách thức xây dựng đạo luật về thương mại.

Để cho đạo luật có tính khái quát cao hơn và thuận tiện hơn cho việc áp dụng, ngày nay, khi xây dựng đạo luật, người ta thường kết hợp cả hai cách thức nói trên. Ví dụ Bộ luật Thương mại năm 1972 của chính quyền Sài gòn cũ xác định tại Điều thứ nhất rằng: " *Luật thương mại chi phối những hành vi thương mại và nghề nghiệp thương gia* .

Thương gia là những người làm những hành vi thương mại cho chính mình và lấy những hành vi ấy làm nghề nghiệp thường xuyên của mình ". Song, đáng tiếc, đạo luật rất mới mẻ của Việt Nam mang tên "Luật Thương mại" được xây dựng năm 1997 lại chỉ sử dụng chưa hết một cách thức .

Vì thế bài viết này cố gắng giới thiệu sơ lược một loại hoạt động mà luôn luôn được quan tâm đến khi nói tới luật thương mại. Đó là các hành vi thương mại

1. Trọng tâm của Luật Thương mại của Việt Nam

Điều 1 của Luật Thương mại Việt Nam xác định: " *Luật thương mại điều chỉnh các hành vi thương mại* ".

Đây là quan niệm kế thừa tư tưởng của Bộ luật Thương mại Pháp (Bộ luật Thương mại đầu tiên trên thế giới). Điều 1 của Bộ luật này quy định: " *Thương nhân là những người thực hiện các hành vi thương mại và lấy chúng làm nghề nghiệp thường xuyên của mình* ".

Các Bộ luật Thương mại của Bỉ, Tây Ban Nha, Brazil cũng quan niệm tương tự như trên. Vậy hành vi thương mại không chỉ là tiêu chí để xác định thương nhân mà còn là tiêu chí để xem xét phạm vi điều chỉnh của luật thương mại. Nhưng có điều trái ngược là, Luật Thương mại Việt Nam đã chỉ lấy thương nhân làm tiêu chí để xác định hành vi thương mại (Khoản 1, Điều 5 của Luật Thương mại Việt Nam

năm 1997).

Hành vi thương mại được xem xét như thế nào và chúng bao gồm những gì thường là các câu hỏi cần được trả lời trong các công trình nghiên cứu về luật thương mại.

2. Phân loại hành vi thương mại

Theo Francis Lemeunier thì pháp luật của Pháp chia các hành vi thương mại ra làm ba loại [1] :

- Các hành vi thương mại do bản chất;

- Các hành vi thương mại do hình thức;

- Các hành vi thương mại do phụ thuộc.

Các hành vi thương mại do bản chất được phân định thành hai loại: *Thứ nhất,* các hành vi được coi là hành vi thương mại ngay cả khi chúng được thực hiện một cách riêng rẽ; *Thứ hai* các hành vi chỉ được coi là hành vi thương mại trong trường hợp do thương nhân thực hiện.

Các hành vi thương mại do hình thức là các hành vi được coi là hành vi thương mại ngay cả khi chúng được những người không phải là thương nhân thực hiện. Các hành vi này bao gồm hành vi lập hối phiếu; hành vi của các công ty thương mại...

Các hành vi thương mại phụ thuộc là các hành vi phụ thuộc vào hoạt động thương mại hoặc các thương gia như các trái vụ giữa các thương nhân với nhau.

Bộ luật Thương mại của Bỉ quy định hai loại hành vi thương mại: 1) hành vi thương mại do bản chất và 2) hành vi được coi là hành vi thương mại bởi chúng được các thương nhân thực hiện trong phạm vi nghề nghiệp của họ.

Trong khi đó, Bộ luật Thương mại của Tây Ban Nha xây dựng một tiêu chí để đánh giá một hành vi được coi là hành vi thương mại dựa vào bản chất bên trong của hành vi. Điều 2 của Bộ luật này quy định: " *Những hành vi thương mại được coi là những hành vi được bao gồm trong Bộ luật này và bất kỳ luật nào khác có cùng một bản chất* ", và tiếp đó quy định: " *Những hành vi thương mại, không kể có do thương nhân thực hiện hay không, và không được quy định tại Bộ luật này, được điều chỉnh bởi các quy định ở đây* ". Các quy định này nhấn mạnh rằng các hành vi thương mại được xem là trung tâm điểm của vấn đề lập pháp ở Tây Ban Nha và nhấn mạnh tới sự phân tách giữa hành vi và người thực hiện chúng [2] .

Điều thứ 341 của Bộ luật Thương mại của chính quyền Sài gòn cũ quy định theo cách thức của Pháp, rằng: " *Các hành vi pháp lý có tính cách thương mại hoặc vì bản chất hoặc vì hình thức hay vì phụ thuộc vào thương nghiệp* ".

Vậy có thể nói có nhiều quan điểm khác nhau về phân loại hành vi thương mại để xác định phạm vi điều chỉnh của luật thương mại. Luật Thương mại Việt Nam không tiến tới cách phân loại hành vi thương mại mà chỉ liệt kê các hành vi được gọi là hành vi thương mại tại Điều 45. Nếu chỉ quan tâm

tới điều khoản này thì người ta có thể vội vã kết luận rằng Luật Thương mại Việt Nam theo quan điểm của Tây Ban Nha. Nhưng khi xét kỹ thì người ta lại vướng phải định nghĩa hành vi thương mại tại Khoản 1, Điều 5 của Luật. Định nghĩa này lại xác định tiêu chí cho rằng các hành vi phải do thương nhân tiến hành mới được coi là hành vi thương mại. Từ đó có thể kết luận rằng nhà làm luật ở Việt Nam thiếu một quan điểm chính thống về hành vi thương mại. Rõ ràng là những người làm luật đã không xác định được cách thức để phân loại hành vi thương mại.

Trong học thuật, người ta có thể chia hành vi thương mại thành *hành vi thương mại thuần tuý* và *hành thương mại phụ thuộc* .

Các hành vi thương mại thuần tuý là các hành vi mà bản chất của nó có tính cách thương mại, buôn bán như mua hàng hoá để bán kiếm lời... hoặc hình thức của nó khiến cho pháp luật quy định là hành vi thương mại đương nhiên như lập hối phiếu...

Các hành vi thương mại phụ thuộc là các hành vi có bản chất là dân sự nhưng do thương nhân thực hiện khi tiến hành nghề nghiệp của mình.

Ở đây cũng cần hiểu rằng có những hành vi thương mại lại được coi là hành vi dân sự vì người thực hiện chúng không phải là thương nhân. Điều đó có nghĩa là tư cách của người thực hiện hành vi có ảnh hưởng phần nào đến việc phân biệt hành vi [3] .

3. Khái niệm hành vi thương mại

Hiện nay, khái niệm hành vi thương mại còn gây ra nhiều tranh luận. Chúng ta đã có dịp chứng kiến cuộc tranh luận về vấn đề này ở Việt Nam trong quá trình xây dựng Luật Thương mại năm 1997. Sau khi Đạo luật này được ban hành đã gây ra không ít thắc mắc cho các nhà luật học.

Chưa kể đến định nghĩa về hành vi thương mại của Luật này (như đã được phê bình ở trên), 14 hành vi được liệt kê tại Điều 45 của Luật đã làm bó hẹp các hành vi thương mại thành các hành vi mua bán hàng hoá và các dịch vụ thương mại liên quan đến mua bán hàng hoá. Khi soạn thảo, cơ quan trình dự án luật đều biết rằng các hành vi thương mại bao quát một lĩnh vực rộng lớn hơn. Sự hiểu biết này đều được thể hiện trong các văn kiện như: Tờ trình Uỷ ban Thường vụ Quốc hội về dự án Luật Thương mại nước CHXHCN Việt Nam số 2675/CP ngày 4/6/1996; Tờ trình bổ sung văn bản số 2675/CP ngày 4/6/1996 số 2644/TM/VP ngày 13/6/1996 của Bộ Thương mại; Tờ trình Quốc hội về dự án Luật Thương mại số 5460/CP ngày 25/10/1996 của Chính phủ; Tờ trình về Dự án Luật Thương mại số 1489/CP ngày 29/3/1997 của Chính phủ.

Nhưng thật đáng tiếc là Quốc hội đã bác bỏ các quan điểm này.

Theo Bộ luật Dân sự của Italy thì phạm vi của hành vi thương mại được xác định trong các lĩnh vực sản xuất, hoặc buôn bán hàng hoá hoặc dịch vụ [4] .

Điều thứ 340 của Bộ luật Thương mại của chính quyền Sài Gòn năm 1972 có định nghĩa:

" *Hành vi thương mại là những hành vi chế tạo, lưu chuyển, trung gian có mục đích kiếm lời trực tiếp*

hay gián tiếp, trừ những ngoại lệ do Bộ luật này hoặc các luật lệ đặc biệt quy định ".

Bộ luật Thương mại Pháp cũng đã liệt kê rất nhiều các hành vi thương mại trong các lĩnh vực sản xuất, lưu thông tại Điều 632.

Trong khoa học kinh tế hiện nay, người ta thường chia hoạt động kinh doanh thương mại ra ba lĩnh vực, tạm gọi là: 1) buôn bán; 2) sản xuất; 3) dịch vụ [5] . Lĩnh vực dịch vụ bao gồm: các dịch vụ vui chơi giải trí; các dịch vụ cá nhân như: cắt tóc, nhà hàng, khách sạn, vận tải...; các dịch vụ tài chính như: bảo hiểm, ngân hàng, đầu tư... Thương mại ngày nay không chỉ được quan niệm là buôn bán hàng hoá, dịch vụ. Các nước thành viên Liên Hiệp Quốc thoả thuận, nó bao gồm nhiều dạng hoạt động kinh tế [6] . Uỷ ban Liên Hiệp Quốc về luật thương mại quốc tế đã xác định trong đạo luật mẫu về thương mại điện tử do Uỷ ban này soạn thảo như sau:

" *Thuật ngữ* " *Thương mại* "/ *commerce/ cần được diễn giải theo nghĩa rộng để bao quát các vấn đề nảy sinh ra từ mọi quan hệ mang tính chất thương mại, dù có hay không có hợp đồng. Các mối quan hệ mang tính thương mại/commercial/ bao gồm, nhưng không phải chỉ bao gồm, các giao dịch sau đây: bất cứ giao dịch thương mại nào về cung cấp hoặc trao đổi hàng hoá hoặc dịch vụ; thoả thuận phân phối; đại diện hoặc đại lý thương mại; uỷ thác hoa hồng (factoring), cho thuê dài hạn (leasing); xây dựng các công trình; tư vấn; kỹ thuật công trình (engineering); đầu tư; cấp vốn; ngân hàng; bảo hiểm; thoả thuận khai thác hoặc tô nhượng; liên donh và các hình thức khác về hợp tác công nghiệp hoặc kinh doanh; chuyên chở hàng hoá hay hành khách bằng đường biển, đường không, đường sắt hoặc đường bộ* ".

Qua đó, người ta nhận thấy khuynh hướng khách quan trong việc xem xét tính chất của hành vi thương mại, có nghĩa là xem xét hành vi thương mại dựa vào bản chất của nó mà không còn gắn với hay lệ thuộc nhiều vào thương nhân nữa. Các hành vi thương mại thuần tuý thường được liệt kê rõ ràng như trong Điều 501 của Bộ luật Thương mại Nhật Bản, Điều 632 của Bộ luật Thương mại Pháp. Từ đây, quay trở lại định nghĩa tại Khoản 1, Điều 5 của Luật Thương mại Việt Nam, chúng ta thấy khó lòng chấp nhận được định nghĩa này bởi lẽ theo đó thì mọi hành vi thương mại đều phụ thuộc vào thương nhân. Điều đó trái với quan niệm truyền thống cho rằng hành vi làm hối phiếu bao giờ cũng được coi là hành vi thương mại dù bất kể ai là người thực hiện. Luật Thương mại Việt Nam định nghĩa:

" *Hành vi thương mại là hành vi của thương nhân trong hoạt động thương mại làm phát sinh quyền và nghĩa vụ giữa các thương nhân với nhau hoặc giữa thương nhân với các bên có liên quan* ".

Bản thân định nghĩa này cũng đã mâu thuẫn với chính sự liệt kê các hành vi thương mại được quy định trong Điều 45. Mâu thuẫn lớn ở đây là các hành vi được liệt kê tại Điều 45 là các hành vi thương mại do bản chất, còn định nghĩa lại nhắc đến, mặc dù rất vô tâm, hành vi thương mại phụ thuộc. Ở đây cũng cần nhấn mạnh thêm rằng Khoản 2, Điều 5 của Luật Thương mại Việt Nam lại xác định thêm nội hàm của hoạt động thương mại là các hành vi thương mại do bản chất: *"Hoạt động thương mại là việc thực hiện một hay nhiều hành vi thương mại của thương nhân bao gồm việc mua bán hàng hoá, cung ứng dịch vụ thương mại và các hoạt động xúc tiến thương mại nhằm mục đích lợi nhuận hoặc nhằm thực hiện các chính sách kinh tế- xã hội".* Các định nghĩa thiếu tính khoa học, không hợp logic này làm rắc rối thêm cho Đạo luật này. Một mặt không xác định được ngoại diên của khái niệm hành vi thương mại. Mặt khác nội hàm của khái niệm hành vi thương mại cũng không thể được làm rõ, chưa

kể đến không xác định được rõ ràng mối quan hệ giữa hành vi thương mại và thương nhân.

Cho đến nay, các luật gia trên thế giới vẫn chưa đưa ra được một định nghĩa có tính cách khoa học đối với hành vi thương mại ngoài cách thức liệt kê. Nhưng đã có nhiều công trình nghiên cứu làm rõ được phần nào các yếu tố của một hành vi thương mại.

4. Các yếu tố của hành vi thương mại

Trong nền kinh tế thị trường, các thương nhân tham gia tìm kiếm lợi nhuận thông qua việc sản xuất, mua bán, trao đổi hàng hoá. Vậy phải nói, về nguyên tắc thì các hành vi được thực hiện trong mối quan hệ Tiền- Hàng- Tiền mà được biểu diễn một cách cụ thể bằng công thức T- H- T?.

Về mặt pháp lý, người ta phân tích hành vi thương mại thành hai yếu tố hay nói cách khác, hành vi thương mại có hai yếu tố là *mua về* và *bán đi* .

Đối tượng của hành vi mua bán này là hàng hoá. Theo quan điểm của C. Marx thì yếu tố cơ bản để tạo ra D T (D T= T?- T) là hàng hoá sức lao động. Vậy phải chăng việc mua bán sức lao động là hành vi thương mại? Câu trả lời ở đây là "không", bởi trong mối quan hệ xã hội phức tạp, mỗi ngành luật chỉ phản ánh một vòng khâu của mối liên hệ đó. Việc mua bán sức lao động hay nói đúng hơn là quan hệ hợp đồng lao động thuộc phạm vi điều chỉnh của luật lao động. Song cũng cần lưu ý rằng luật lao động mới được tách ra từ một chế định của luật dân sự để trở thành một ngành luật độc lập hơn một thế kỷ nay khi mà chủ nghĩa tư bản phát triển. Luật thương mại chỉ phản ánh biểu hiện pháp lý của mối quan hệ này khi nó bộc lộ ra bên ngoài bằng các giao dịch.

1. Mua về

Đây là yếu tố khởi đầu để tạo nên hành vi thương mại. Việc bán đi những gì không phải do bản thân người bán mua về thì không phải là hành vi thương mại. Ví dụ như thợ thủ công hay nông dân bán sản phẩm do mình làm ra thì hành vi này không có tính cách thương mại.

Như trên đã phân tích, đối tượng của việc mua- bán phải là hàng hoá, vật phẩm. Hàng hoá có thể là vật chất liệu, có thể là sản phẩm của tư duy, của trí tuệ hay tài sản vô hình như dịch vụ điện, điện thoại...

Tuy nhiên, ở đây cũng cần lưu ý rằng việc mua bất động sản dù để bán lại cũng không phải là hành vi thương mại vì có nhiều vật quyền và tố quyền gắn liền với bất động sản mà đòi hỏi phải có một sự bảo vệ chắc chắn hơn bởi luật dân sự. Nhưng án lệ ở một số nước cho thấy việc mua đất để xây dựng nhà để bán hay cho thuê cũng được xem là hành vi thương mại, bởi người ta lập luận rằng việc mua đất chỉ là thứ yếu còn việc xây dựng để kiếm lời là chủ yếu [7] . Mặc dù nông dân bán các sản phẩm do mình làm ra không phải là một hành vi thương mại, nhưng nếu hoạt động này có quy mô lớn, sử dụng máy móc sản xuất lúa gạo hay chăn nuôi để bán thì là hành vi thương mại.

Từ hai trường hợp này, có thể nói người ta căn cứ vào mối tương quan giữa tính chất dân sự và tính chất thương mại của hành vi để xác định hành vi thương mại. Nếu tính chất thương mại của hành vi lớn hơn thì hành vi đó được coi là hành vi thương mại.

Những nghề nghiệp tự do như luật sư, bác sỹ... không phải là những nghề nghiệp thương mại. Do đó,

việc cung ứng các dịch vụ này không phải là hành vi thương mại. Tuy nhiên, hiện nay, vấn đề này còn đang được bàn cãi.

2. Bán đi

Nếu một người mua hàng hoá về để dùng thì hành vi này không có tính cách thương mại mà là hành vi dân sự.

Trong kinh doanh, việc mua về và bán đi không nhất thiết phải theo trật tự mua trước, bán sau mà nhiều trường hợp có nơi để bán rồi, thương nhân mới mua hàng hoá về.

Hành vi mua bán hàng hoá nhằm mục đích kiếm lời. Song việc có lời hay không trên thực tế không phải là yếu tố để xem xét mà người ta chỉ xem xét đến khía cạnh chủ quan của người buôn bán.

Việc bán đi một hàng hoá không nhất thiết phải là hàng hoá nguyên trạng như lúa mua về mà nó có thể được sửa chữa, gia công, chế biến hay bất kể việc làm tăng thêm giá trị của hàng hoá.

Thuật ngữ bán đi ở đây phải được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm cả việc cho thuê các đồ vật mà người cho thuê đã mua về hay đã thuê về nhằm mục đích kiếm lời. Đôi khi chúng ta bắt gặp cả đối tượng của sự thuê mướn là các tài sản vô hình (các quyền). Vậy hành vi thuê lại (sub- lease) thường là hành vi thương mại.

5. Hành vi thương mại thuần tuý

Dường như cách thức liệt kê được pháp luật của các quốc gia sử dụng để mô tả về hành vi thương mại hay nói đúng hơn là hành vi thương mại thuần tuý. Các hành vi thương mại thuần tuý mang tính chất khách quan, có nghĩa là tự bản thân nó có tính chất thương mại. Do việc phát triển của kinh tế- xã hội nói chung và của lĩnh vực thương mại nói riêng, nên cách thức liệt kê không tránh khỏi những hạn chế. Trong thực tiễn xét xử, đôi khi toà án buộc phải dùng phương pháp " *hành vi tương tự* " để đánh giá một hành vi được coi là hành vi thương mại, nhưng không được pháp luật quy định mà nó chỉ có đặc tính gần giống với các hành vi được liệt kê.

Trước kia, người ta thường liệt kê các hành vi thương mại theo kiểu có hạn định như sự liệt kê trong các Điều 632 và Điều 633 của Bộ luật Thương mại Pháp. Nhưng ngày nay, người ta thường liệt kê theo kiểu không hạn định hay nói cách khác, liệt kê theo kiểu chỉ dẫn như sự liệt kê tại Điều 342 và Điều 343 của Bộ luật Thương mại của chính quyền Sài gòn cũ; Luật Miễn trừ Quốc gia của Canada; Luật mẫu của Liên Hiệp Quốc về Thương mại Điện tử... Kiểu liệt kê mới này không kìm hãm sự phát triển của quan niệm thương mại và hành vi thương mại.

Theo Điều 632 của Bộ luật Thương mại Pháp thì các hành vi thương mại do bản chất có hai loại là: hành vi thương mại ngay cả khi chúng được thực hiện một cách riêng rẽ, và hành vi chỉ được coi là hành vi thương mại khi nó được thực hiện thông qua một doanh nghiệp [8] .

Các hành vi thương mại riêng rẽ bao gồm:

- Việc mua động sản để bán lại không kể tới việc có gia công, sửa chữa, hoàn thiện hoặc làm tăng

thêm giá trị hay không;

- Việc mua bán bất động sản để bán lại hoặc mua để xây dựng lại rồi bán toàn bộ hay từng phần;

- Hoạt động làm trung gian để mua hoặc bán các bất động sản, cơ sở kinh doanh, cổ phần của công ty kinh doanh bất động sản;

- Hoạt động môi giới thương mại;

- Hoạt động ngân hàng hay hối đoái.

Các hành vi thông qua doanh nghiệp bao gồm:

- Các doanh nghiệp cho thuê động sản;

- Các doanh nghiệp hoạt động chế tạo hay các nhà công nghiệp;

- Các doanh nghiệp hoạt động cung ứng hàng hoá, nguyên, nhiên, vật liệu...;

- Các doanh nghiệp hoạt động biểu diễn công cộng như tổ chức biểu diễn ca nhạc, xiếc, kịch... và các nhà xuất bản;

- Các doanh nghiệp hoạt động uỷ thác;

- Các cửa hàng bán đấu giá;

- Các hãng đại lý và các văn phòng kinh doanh;

- Các hãng bảo hiểm, các hãng điện ảnh, các hãng quảng cáo, thông tin .

Ngoài ra, hoạt động khai thác mỏ luôn luôn được coi là hành vi thương mại.

Bộ luật Thương mại Pháp quy định những hành vi thương mại do hình thức gồm có hành vi lập hối phiếu và các công ty thương mại. Những hành vi thương mại do phụ thuộc là những hành vi phụ thuộc vào hoạt động thương mại; Ví dụ các giao dịch của thương nhân với nhau. Điều này dẫn đến hệ quả là hành vi của thương nhân trong hoạt động kinh doanh đều được xem là các hành vi thương mại dù bên đối tác có phải là thương nhân hay không, trừ khi chứng minh được rằng các hành vi đó không được thực hiện vì nhu cầu thương mại. Tuy nhiên, các giao dịch về sở hữu công nghiệp là giao dịch dân sự và cũng được coi là hành vi dân sự đối với các hành vi nhằm sở hữu bất động sản.

Điều 633 của Bộ luật Thương mại Pháp liệt kê các hành vi thương mại thuần tuý trong lĩnh vực hàng hải bao gồm:

- Tất cả doanh nghiệp đóng tàu và tất cả việc mua, bán tầu đi sông, đi biển;

- Tất cả việc chuyên chở hàng hải;

- Tất cả việc bán buôm tầu và các dịch vụ phụ thuộc; tất cả dụng cụ và đồ tiếp tế trên tầu;

- Tất cả việc thuê tầu và cho vay mạo hiểm;

- Tất cả hợp đồng bảo hiểm và các hợp đồng khác liên quan tới thương mại hàng hải;

- Tất cả các hợp đồng về tiền công của thuỷ thủ đoàn;

- Tất cả các hợp đồng của thuỷ thủ làm việc cho những tàu buôn.

Tuy nhiên, người ta hiểu rằng luật hàng hải là một ngành luật riêng biệt, mang tính chất phức hợp bao gồm cả các quy định của cả luật công và luật tư. Vì vậy, luật thương mại ngày nay ít đề cập đến các hành vi thương mại trong lĩnh vực hàng hải. Đối với vấn đề bảo hiểm cũng được nghiên cứu riêng biệt vì tính chất phức tạp, đặc thù của nó.

Theo cách thức liệt kê chỉ dẫn, Điều thứ 342 và 343 của Bộ luật Thương mại của chính quyền Sài gòn cũ đã chỉ ra các hành vi thương mại bao gồm:

" - *Sự khai thác hầm mỏ và nguyên liệu,*

- sự chế tạo và biến chế mọi sản phẩm kỹ nghệ.

- sự mua để bán lại và cho thuê các tài vật và hàng hoá bất cứ loại gì,

- các nghiệp vụ ký kho và tồn trữ hàng hoá,

- mọi việc chuyên chở hành khách, tài vật và hàng hoá,

- các nghiệp vụ bảo hiểm dưới mọi hình thức,

- các nghiệp vụ hối đoái, ngân hàng, giao dịch chứng khoán,

- các nghiệp vụ trung gian, trọng mãi, đại diện, đại lý thương mại,

- các doanh nghiệp cung cấp vật liệu, dịch vụ xây cất, giải trí công cộng, xuất bản, truyền tin, truyền hình;

- việc đóng thuyền tầu và phi cơ,

- sự chuyên chở hàng hải và hàng không,

- mua bán hay thuê mướn thuyền tàu, phi cơ để dùng trong sự giao thông quốc nội hay quốc ngoại,

- *mọi khế ước thuỷ vận và không vận* ".

Ở đây cũng cần phải nhấn mạnh thêm rằng những hành vi được xem là hành vi thương mại theo quan niệm mới là rất rộng, khó xác định được đầy đủ. Nhưng đó cũng chỉ là kết quả của sự suy đoán chủ quan của người làm luật, do đó ranh giới giữa chúng với các hành vi dân sự là rất mong manh. Vậy án lệ đóng một vai trò rất quan trọng trong việc xác định các hành vi trong thực tế được coi là hành vi thương mại.

6. Hành vi thương mại phụ thuộc

Có hai loại hành vi thương mại phụ thuộc: *Thứ nhất* là hành vi có bản chất dân sự nhưng do thương nhân thực hiện do nhu cầu nghề nghiệp của mình nên trở thành hành vi thương mại. Loại này cần được gọi là hành vi thương mại chủ quan vì phụ thuộc vào tư cách của người thực hiện; *Thứ hai* là hành vi có bản chất dân sự nhưng do thương nhân thực hiện nên trở thành hành vi thương mại vì phụ thuộc vào một hành vi thương mại khác. Loại này cần được gọi là hành vi phụ thuộc vì liên quan tới một hành vi thương mại khác.

Tuy nhiên, cần phải nói rằng có những hành vi thương mại không phải do thương nhân thực hiện và được thực hiện vì mục đích dân sự lại được coi là hành vi dân sự phụ thuộc.

Điều 8 của Bộ luật Thương mại Trung kỳ định nghĩa: " *Những hành vi dân sự của một thương gia làm ra nhân việc buôn bán của mình đều là những hành vi thương mại* ".

Điều 638 của Bộ luật Thương mại Pháp cho rằng mọi giấy tờ do thương gia ký kết được xem là nhằm thực hiện công việc kinh doanh của mình. Vì thế người ta có thể căn cứ vào đó để suy đoán tính cách thương mại của hành vi.

Tóm lại, một hành vi thương mại phụ thuộc có nguồn gốc và bản chất dân sự, nhưng tính cách thương mại của nó phụ thuộc vào hai yếu tố: 1) hành vi phải do thương gia thực hiện; 2) hành vi phải được thực hiện vì nhu cầu thương mại

7. Các hệ quả của việc xác định hành vi thương mại

Việc xác định hành vi thương mại không những làm rõ được khái niệm về thương nhân mà còn dẫn tới một số hệ quả.

Trước tiên, các hành vi thương mại có một chế độ pháp lý riêng biệt về năng lực, chứng cứ, nghĩa vụ liên đới, thời hiệu...

Thứ hai, các hành vi thương mại phải phụ thuộc vào các quy tắc tố tụng riêng như thẩm quyền của toà án, thủ tục tố tụng riêng như thẩm quyền của toà án, thủ tục tố tụng và phương pháp chấp hành [9] . Ở Pháp, các hành vi thương mại còn phụ thuộc vào một chế độ thuế riêng biệt. Song các vấn đề nêu trên còn tuỳ thuộc vào pháp luật của các quốc gia, nhất là về quy tắc tố tụng cho thương mại. Có quốc gia phân biệt hai hệ thống toà án riêng biệt cho thương mại và dân sự như: Pháp, Bỉ, Thuỵ Sỹ (Zurich and Bern), Argentina, Á o... Có quốc gia không có sự phân biệt giữa toà án dân sự và toà án thương mại như: Tây Ban Nha, Hà Lan, Thuỵ Điển... Chế độ pháp lý được nêu trong hệ quả thứ nhất thuộc luật vật

chất.

Xuất phát từ luật vật chất có sự khác biệt giữa dân sự và thương mại, nên người Pháp và người Bỉ... cho rằng phải có sự phân biệt về luật thủ tục giữa dân sự và thương mại. Nhưng một số nước khác như Tây Ban Nha, Hà Lan..., kể cả chính quyền Sài gòn cũ sử dụng chung một hệ thống luật hình thức cho cả hai lĩnh vực này.

Việt Nam hiện nay chia ra hai hệ thống toà dân sự và toà kinh tế áp dụng hai thủ tục khác biệt. Song về thực chất sự phân biệt này chưa được làm rõ từ luật vật chất cho tới luật hình thức. Điều này là hệ quả tất yếu của việc chưa có một hệ thống lý thuyết rõ ràng của các ngành luật dân sự, luật kinh tế, hay luật thương mại, chưa kể đến sự lúng túng trong việc phân biệt giữa luật thương mại và luật kinh tế, cũng như sự lúng túng trong quan niệm mới về luật kinh tế không phải là một ngành luật độc lập mà chỉ là một lĩnh vực pháp luật nằm trong hệ thống luật công.

Việc xác định thẩm quyền của toà án cũng là vấn đề phức tạp khi một hành vi chỉ có tính chất thương mại đối với một bên trong tranh chấp. Vì vậy, người ta thường đưa ra quy tắc cho phép (luật của Pháp) nguyên đơn có quyền lựa chọn hoặc toà án thương mại hoặc toà án thường khi hành vi là thương mại đối với bị đơn. Nhưng nếu hành vi, đối với bị đơn, không phải là hành vi thương mại thì nguyên đơn chỉ có thể kiện trước toà án thường, không kể đến hành vi đó là hành vi thương mại đối với nguyên đơn.

Pháp luật hiện hành của Việt Nam không có quy tắc lựa chọn như vậy. Điều này có thể gây rắc rối cho nguyên đơn trong các vụ kiện tương tự như trên đã nói.

Trong những vụ kiện có tính chất hỗn hợp như vậy các quy tắc về chứng cứ, về thời hiệu... có thể được bên không phải thương nhân dẫn chứng để chống lại thương nhân, nhưng ngược lại thương nhân chỉ có thể sử dụng các quy tắc của luật dân sự để chống lại bên không phải là thương nhân.

Theo luật của Pháp thì các điều khoản trọng tài trong các hợp đồng có tính chất hỗn hợp có thể bị coi là vô hiệu phụ thuộc vào yêu cầu của các bên [10] .

Qua đây, chúng ta có thể nhận thấy sự cố gắng lập ra một ranh giới thực sự giữa luật dân sự và luật thương mại. Tất nhiên, điều này cũng dẫn đến hậu quả là làm rắc rối cho nhiều vụ kiện./.

---

1. *Xem Francis Lemeunier- "Nguyên lý và thực hành luật thương mại, luật kinh doanh"- NXB Chính trị quốc gia- Hà Nội- 1993- Tr. 20.*
2. *Xem Fernando Pombo- "Commercial laws of Spain" in " Digest of Commercial laws of the word" bay Lester Belson? Esq. Oceana Publications, INC. New York- London- Rome- 1995.*
3. *Xem Lê Tài Triển- "Luật thương mại Việt Nam dẫn giải"- Sài gòn- 1973- Quyển I- Tr 27; Dự án VIE/94/003 "Báo cáo chuyên đề về các lĩnh vực khung pháp luật kinh tế tại Việt Nam" Tập I- Tr 86.*
4. *Xem "The Commercial Laws of Italy" by Maurizio Codurri, Esq in "Digest of Commercial Laws of the World" by Lester Nelson, Esq- Oceana Publication New York- London- Rome- 1995*

5. *Xem Roberto G. Medina- "Business Finance"- Rex book store- Manila- Philippines- 1998- PP 4- 6.*
6. *Xem Bộ thương mại- "Thương mại điện tử"- NXB Thống kê- Hà Nội- 1991- Tr. 35.*
7. *Xem Lê Tài Triển- "Luật thương mại Việt Nam dẫn giải- Sài gòn 1973. Tập I. Tr 30.*
8. *Xem Francis Lemeunier- "Nguyên lý và thực hành luật thương mại, luật kinh doanh"- NXB Chính trị quốc gia- Hà Nội 1993- Tr 20-24.*
9. *Xem Francis Lemeunier- "Nguyên lý và thực hành luật thương mại, luật kinh doanh"- NXB Chính trị quốc gia- Hà Nội 1993- Tr 25- 27.*
10. *Xem Francis Lemeunier- "Nguyên lý và thực hành luật thương mại, luật kinh doanh"- NXB Chính trị quốc gia- Hà Nội 1993- Tr 27- 28.*

Chính sách đặc thù đối với Thủ đô: Kinh nghiệm nước ngoài và một số kiến nghị

TS. PHẠM DUY NGHĨA
Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Tóm tắt: *Thủ đô có vai trò, vị thế và vị trí pháp lý đặc biệt có tầm ảnh hưởng rất lớn đối với đời sống chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia. Vì lẽ đó, cần có chính sách đặc thù về mọi mặt cho thủ đô. Tác giả giới thiệu kinh nghiệm một số nước trên phương diện này và kiến nghị xây dựng chính sách cho Thủ đô Hà Nội- "trái tim của cả nước, đầu não chính trị- hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế".*

Thủ đô là trung tâm quyền lực, nơi diễn ra các quyết định chính trị ảnh hưởng tới tương lai của một dân tộc, của khu vực, và đôi khi là của toàn thế giới. Khác với các đô thị khác, thủ đô có chức năng đảm bảo cho tính tập trung và lâu dài của quyền lực, tạo điều kiện thực hiện công việc quản lý đất nước một cách có hiệu quả. Quy hoạch và phát triển thủ đô vì lẽ đó phải góp phần thực hiện các chức năng chính trị, kinh tế và xã hội của thủ đô. Xây dựng *pháp luật và chính sách đặc thù* đối với thủ đô là một bộ phận quan trọng không thể thiếu được trong quá trình này. Bài viết dưới đây nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng chính sách đặc thù đối với thủ đô của một số nước trên thế giới và kiến nghị giải pháp trong quá trình xây dựng chính sách đặc thù cho Thủ đô Hà Nội.

I. Vai trò, vị thế thủ đô ở một số nước phát triển, đang phát triển và trong khu vực

Quy hoạch phát triển thủ đô qua các thời kỳ lịch sử

Việc quy hoạch các thủ đô trên thế giới đã có một lịch sử phát triển lâu đời. Ngay từ thời tiền sử, dấu ấn trong các thư tịch cổ, dấu ấn trong các khai quật về các thành phố cổ ở Ai Cập, Trung Hoa, ấn Độ và các nước khác ở Trung Đông đã cung cấp nhiều bằng chứng về các chính sách đặc thù xây dựng các cố đô, ví dụ như: quy hoạch thủ đô theo một hệ thống đường phố nhất định; phân chia thành các quận và khu vực có những chức năng hành chính, tín ngưỡng, thương mại riêng biệt; xây dựng các tiện ích công cộng như hệ thống cấp thoát nước.

Trong thời trung cổ, với sự lớn mạnh của tầng lớp thương nhân, các chính sách phát triển đô thị có những bước phát triển mới, tập trung vào quy hoạch các khu thương mại, chợ, quảng trường, các trung tâm quân sự, pháo đài, thành trì. Trong thế kỷ XIV, dân số trong các đô thị đã gia tăng. Thủ đô thời trung cổ cũng đảm nhận dần các chức năng hậu cần phục vụ quân sự. Mặc dù vậy, các tiện tích công cộng của thủ đô trong thời kỳ này còn rất sơ khai và nghèo nàn.

Bước sang thời kỳ cận và hiện đại, cùng với sự phát triển của chủ nghĩa tư bản, dân số và quy mô các thủ đô cũng như đô thị đã gia tăng nhanh chóng. Với sự xuất hiện của đường sắt, ô tô, tàu điện, tàu điện ngầm, xe buýt, mạng lưới giao thông và các tiện ích công cộng đã được thay đổi mang tính cách mạng. Việc quy hoạch đô thị đã đảm nhận ngày càng nhiều hơn các chức năng xã hội, quy hoạch đô thị trở thành đối tượng lập pháp. Anh Quốc đã ban hành Luật quy hoạch đầu tiên trên thế giới vào năm 1909. ở Hoa Kỳ, hội nghị quốc gia đầu tiên về quy hoạch đô thị cũng đã được tổ chức vào năm 1907. Paris, Berlin hay Tôkyô đều đã phát triển mở rộng nhanh chóng về quy mô, trở thành những đô thị tập

trung quyền lực chính trị cũng như kinh tế của các nhà nước quốc gia.

Tuy nhiên, cũng trong thế kỷ XX, xu hướng phân quyền cho chính quyền các địa phương (mở rộng tự quản địa phương) và sự hình thành các thiết chế chính trị đa quốc gia (Liên minh Châu Âu, Liên Hợp Quốc, Tổ chức thương mại thế giới, NATO, các tổ chức khu vực...) cũng đã ảnh hưởng đến tính tập trung quyền lực kinh tế và chính trị của các thủ đô. Cuối thế kỷ này, thủ đô thường không còn là các *trung tâm quyền lực chính trị tuyệt đối* theo nghĩa cổ điển.

Thêm nữa, cuộc cách mạng công nghệ, thông tin và sự thay đổi của đời sống kinh tế theo xu hướng toàn cầu hoá cũng ảnh hưởng đến vai trò truyền thống của thủ đô. Nếu như thành trì là tượng trưng quyền lực trung tâm trong thời phong kiến, công xưởng, xí nghiệp là tượng trưng cho thời đại công nghiệp tư bản, thì ngày nay các ngân hàng, trụ sở điều hành của các công ty trong các toà nhà hành chính mới là biểu tượng của tập trung quyền lực. Dịch vụ ngày càng chiếm một tỷ trọng lớn và quan trọng hơn trong đời sống kinh tế. Những điều kiện mới của các xu hướng chính trị phân quyền cho địa phương, của cách mạng công nghệ và làn sóng toàn cầu hoá, những thách thức về bùng nổ dân số, các vấn đề môi trường, lao động và an sinh xã hội trong những năm đầu của thế kỷ XXI đã ảnh hưởng đến quá trình quy hoạch một thủ đô hiện đại.

Những thành tố chính tác động đến vai trò và vị thế của thủ đô

Các thủ đô không giống với các thành phố khác, bởi thủ đô thường là nơi tập trung của quyền lực chính trị, kinh tế và đầu não của bộ máy hành chính. Vai trò, vị thế của thủ đô của các nước trên thế giới được xác định bởi các thành tố chính dưới đây:

Trung tâm quyền lực: Thủ đô thường là nơi tạo lập ra ý chí chính trị và quyết định các quyết sách lớn của nhà nước, thường là nơi đặt trụ sở các cơ quan quyền lực chính trị và nhà nước. Trụ sở ban lãnh đạo các đảng phái chính trị, nghiệp đoàn, các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan ngoại giao đều được đặt ở thủ đô. Tuy nhiên, trong các nhà nước có phân chia và đối trọng quyền lực, ví dụ như ở Hoa Kỳ, CHLB Đức, Pháp hoặc Anh, quyền lực tư pháp không tập trung tại thủ đô, các toà án hiến pháp và các toà tối cao thường được đặt tại nhiều thành phố, chứ không tập trung ở thủ đô.

Trung tâm kinh tế: Thông thường, các thủ đô đồng thời là các trung tâm công nghiệp, tài chính và ngân hàng, cũng như các trung tâm thông tin. London, Paris, Mexico City hay Bangkok thuộc mô hình thủ đô này. Nối tiếp truyền thống là nơi tiếp nhận đầu tư và đầu não của chế độ thuộc địa trước kia, thủ đô của các nước đang phát triển thường đồng thời là các trung tâm kinh tế. Tuy nhiên, do những điều kiện lịch sử khác nhau, nhiều thủ đô không đảm nhận được chức năng trung tâm kinh tế, ví dụ: Washington D.C (Hoa Kỳ), Bern (Thụy Sĩ), Ankara (Thổ Nhĩ Kỳ), Bonn (thủ đô CHLB Đức trước kia) hay Ottawa (Canada) hoặc Pretoria (Nam Phi). Các thủ đô này nhỏ bé và không thể so sánh được với các trung tâm kinh tế lớn trong các quốc gia đó. Mặc dù vậy, khu vực công chức và lao động trong hành chính công cũng như các dịch vụ kèm theo làm cho những thành phố này có ý nghĩa kinh tế khác biệt với các đô thị khác.

Trung tâm hành chính: Khoa học chính trị và quản lý hành chính ngày càng nhấn mạnh sự phân biệt giữa chính khách và công chức, giữa các thiết chế chính trị và bộ máy hành chính. Ngoài chức năng là trung tâm của các tổ chức quyền lực chính trị (Quốc hội, Chính phủ), thủ đô thường cũng là nơi đặt trụ sở các bộ và các cơ quan điều hành khác của chính phủ, nơi đặt các sứ quán các nước cũng như trọng

điểm của nhiều thủ tục hành chính, giao lưu trong và ngoài nước. Trong thời đại thông tin, chức năng này cũng có thể được san sẻ cho những thành phố khác, như: một số bộ phận hành chính có thể được tản về cho các địa phương khác nhau, ví dụ: một số bộ của Chính phủ CHLB Đức có cơ sở đặt tại Berlin và Bonn, Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ (Pentagon) cũng đặt bên ngoài Washington, D.C.

Trung tâm văn hoá: Do thủ đô là nơi tập trung quyền lực và đại diện cho các quốc gia, cho nên từ kiến trúc đô thị, đến đời sống văn hóa, thủ đô các nước thường có những điểm khác biệt so với các đô thị khác. Điều này thể hiện ở sự tập trung các cơ sở văn hóa, đào tạo, hệ thống thông tin đại chúng cũng như mối giao lưu với thế giới bên ngoài. Sự bao cấp của Chính phủ cho việc xây dựng và sử dụng các công trình văn hóa (công viên, nhà hát, bảo tàng, sân vận động?) làm cho thủ đô có nhiều ưu thế hơn so với các đô thị khác trong lĩnh vực văn hóa.

Truyền thống dân tộc, trung tâm tôn giáo, tín ngưỡng: Đối với các nước có nền văn minh lâu đời, thủ đô còn là trung tâm của truyền thống lịch sử, trung tâm tôn giáo và tín ngưỡng (ví dụ Athen, Jerusalem, Rôma, Kyodo?). Theo một nghĩa như vậy, thủ đô đôi khi được xem như biểu tượng của một dân tộc, một quốc gia.

II. Cơ chế chính sách, luật pháp đặc thù đối với thủ đô của một số nước

Cơ sở hiến pháp, địa vị hành chính đặc biệt

Từ những vị trí đặc biệt như đã phân tích ở trên, thủ đô của các nước thường có một vị trí pháp lý tương đối đặc biệt. Trong một số nhà nước liên bang, ví dụ CHLB Đức, Liên bang Nga, Malaysia hay Canada, thủ đô có quy chế của một bang, có đại diện tham gia Hội đồng liên bang (Thượng viện). Một số đô thị khác, ví dụ như London trực tiếp được quản lý hành chính bởi Chính phủ, hoặc Washington D.C. có địa vị pháp lý của một quận trực thuộc Chính phủ liên bang, một truyền thống đã được duy trì từ những năm 1800 khi hình thành Hợp chủng quốc Hoa Kỳ. ở Trung Quốc, Thủ đô Bắc Kinh là một trong ba thành phố lớn trực thuộc Chính phủ trung ương, có địa vị pháp lý như một tỉnh (bên cạnh Thượng Hải và Thiên Tân).

Với tư cách là các bang trong nhà nước liên bang hoặc các tỉnh trong các nhà nước đơn nhất, thủ đô có quyền tự quản địa phương độc lập, bắt đầu từ việc thành lập các cơ quan quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp), cho đến hoạch định chính sách, ban hành pháp luật (văn bản luật và văn bản pháp quy thi hành luật). Thường xuất hiện sự phân chia rạch ròi giữa thẩm quyền của thủ đô với tính cách là một địa phương và chính phủ trung ương. Thông thường, các chính sách quản lý kinh tế, xã hội, giáo dục, xây dựng, thậm chí an ninh và cảnh sát đều do các bang quyết định bởi các cơ quan quyền lực riêng của mình. Thủ đô thường có đại diện trong thượng viện, các đạo luật của liên bang khi thông qua đều cần đến sự đồng ý của thượng viện.

Chính sách về tài chính, ngân sách

Sự độc lập của thủ đô với tính chất là một bang trong lĩnh vực ngân sách được pháp luật một số nước quy định trong hiến pháp. Về nguyên tắc, với tư cách là một bang, thủ đô phải tự chịu trách nhiệm cho các khoản thu chi ngân sách. Để làm được điều đó, pháp luật thuế có nhiều quy định nhằm:

- Xác định các loại thuế, lệ phí và đóng góp khác mà thủ đô được thu và sử dụng;

- Xác định các loại thuế thủ đô được uỷ nhiệm thu và uỷ nhiệm chi;

- Các thức phân chia và bù trừ các nguồn thuế giữa chính phủ trung ương và các bang sau mỗi năm tài chính.

Chính sách về đầu tư, xây dựng, quản lý đô thị tại một số thành phố

Moscow: Thủ đô Moscow tiếp nhận phần lớn đầu tư nước ngoài trực tiếp của Nga (chiếm gần 67% lượng FDI đầu tư từ năm 1994), chiếm tới 80% nguồn thu thuế toàn liên bang và đóng góp 30% cho ngân sách liên bang, là nơi tập trung gần 85% các nguồn lực tài chính toàn liên bang, là nơi tập trung các thị trường tiêu dùng lớn, chiếm gần 28% doanh thu hàng hoá của toàn liên bang.

Trong cơ chế chính sách về đầu tư nước ngoài của liên bang thì Moscow và một số thành phố, vùng đặc biệt khác được coi là những đối tượng đặc biệt quan trọng. Chính quyền Moscow có thẩm quyền ban hành các cơ chế chính sách địa phương nhằm tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài vào thành phố. Ví dụ như: các công ty đầu tư nước ngoài có thể mua quyền sử dụng dài hạn các lô đất với thời gian thuê tối đa là 49 năm và có thể kéo dài thời gian thuê tiếp thêm 49 năm; chính quyền thành phố Moscow có quyền thu hút các nguồn tín dụng với bảo đảm vốn vay bằng ngân sách của thành phố; có thể đảm bảo các khoản đầu tư và tín dụng bằng tài sản; chính quyền thành phố có thể trợ cấp, cắt giảm một số khoản thuế (bao gồm thuế thu nhập và thuế tài sản) cho các dự án đầu tư đem lại những lợi ích xã hội quan trọng đối với thành phố.

Về các loại thuế liên bang và thuế địa phương: Các công ty, cá nhân nước ngoài là đối tượng đánh thuế của thuế liên bang (áp dụng cho toàn liên bang, trong đó có Moscow). Thuế tài sản và thuế thu nhập cá nhân cũng tuân theo các điều khoản của luật thuế của toàn liên bang. Theo pháp luật hiện hành, một số thuế suất đang được áp dụng ở Moscow như sau:

- Thuế lợi tức (30%);

- Thuế tài sản (1,5%/năm, có định giá lại tài sản hàng năm);

- Thuế VAT (20%).

Bắc Kinh: Từ khi thực hiện cải cách, kèm với đó là sự phát triển kinh tế với tốc độ cao và tiến trình đô thị hoá ngày càng gia tăng, Trung Quốc đã xác định một số các thành phố trọng điểm và tiến hành những biện pháp áp dụng nhằm tạo điều kiện cho các thành phố này có những điều kiện cạnh tranh với các thành phố khác trên thế giới, cụ thể một số điểm chính sau:

a) Giao quyền cho các thành phố (đã được lựa chọn) được phép làm thí điểm tổng hợp về cải cách mở cửa đô thị. Trước hết là xây dựng cơ chế thị trường xã hội chủ nghĩa, thành phố thí điểm phải đi đầu trong việc hoà nhập với quỹ đạo của thị trường quốc tế. Việc thí điểm này được thực hiện dưới sự "lãnh đạo thống nhất của trung ương, dưới sự điều hành vĩ mô thống nhất và theo khuôn khổ của thị trường thống nhất cả nước". Về tiến độ thực hiện là phải cố gắng đi nhanh nhưng phải đi từng bước.

b) Phải tạo ra các điều kiện cần thiết để các tổ chức tín dụng, ngân hàng lớn, trụ sở của các công ty lớn trong và ngoài nước đặt tại thành phố. Nhà nước di chuyển các trụ sở chính của các ngân hàng lớn hoặc của ngành nghiệp vụ lớn tới các thành phố thí điểm; căn cứ vào những yêu cầu của đô thị trung tâm để đẩy nhanh, nới rộng việc cấp phép cho các tổ chức tiền tệ nước ngoài và nới rộng phạm vi kinh doanh nhằm thu hút ngày càng nhiều ngân hàng, các tổ chức tiền tệ nước ngoài và các công ty xuyên quốc gia đến đặt trụ sở chính.

c) Mở rộng quyền tự chủ và lập pháp, thành phố thí điểm sẽ là nơi mở cửa thoáng nhất, trình độ quốc tế hoá cao nhất, có hoạt động tiền tệ ngân hàng mạnh nhất, có khả năng tốt nhất trong việc tiếp nối với các thông lệ và tập quán quốc tế. Ví dụ, thành phố có các quyền tự chủ như: cho phép phát hành trái phiếu xây dựng; xác định và điều chỉnh các thuế suất; huy động vốn nước ngoài; di chuyển vốn; cho phép tự quy định về xuất nhập cảnh; trong khuôn khổ chung của luật pháp, cho phép cơ quan lập pháp của thành phố được quyền đi trước cả nước trong việc lập pháp thuộc các lĩnh vực kinh tế, trong đó đặc biệt chú trọng tới những lĩnh vực cần phải tiếp cận với thị trường thế giới, nhằm đẩy nhanh việc hình thành thể chế và cơ chế mới.

Singapore: Là một quốc gia thành thị, Chính phủ trung ương cũng đồng thời là chính quyền thành phố, các cơ quan chức năng của thành phố, đồng thời cũng do Chính phủ trực tiếp quản lý. Singapore đất chật, người đông, tài nguyên thiên nhiên khan hiếm, do đó các nhà lãnh đạo hết sức coi trọng việc thu hút vốn nước ngoài để phát triển kinh tế. Có thể xem xét một vài kinh nghiệm sau:

Một là, Singapore luôn có sự cam kết và mối quan hệ chặt chẽ giữa các cấp lãnh đạo cao nhất, từ công tác nhà ở tới các vấn đề phát triển kinh tế. Nếu thiếu sự cam kết mang ý nghĩa chính trị, việc thực thi các kế hoạch sẽ đầy những khó khăn, thách thức. Trong thực tế, từ năm 1959 các thể chế chính trị đã luôn không ngừng hỗ trợ trực tiếp và cụ thể đối với việc thực hiện các kế hoạch, quy hoạch đã đề ra. Các kết quả đạt được về nhà ở, phát triển kinh tế, quản lý phát triển đô thị, giải quyết tốt vấn đề môi trường luôn được coi là thước đo những cam kết của các cấp chính quyền.

Hai là, Singapore luôn xác định rõ ràng các ưu tiên phát triển cũng như các thách thức, trở ngại. Sau khi đã xác định rõ các ưu tiên, các cơ quan hành chính, cơ quan lập pháp tập trung tạo môi trường cơ chế, chính sách thực thi và hỗ trợ các mục tiêu ưu tiên đã đề ra. Từ kinh nghiệm thực tế của Singapore, điều đặc biệt quan trọng là các cơ chế, chính sách trên luôn theo sát và được điều chỉnh phù hợp với những thay đổi của tình hình thực tế. Trong cơ cấu quản lý hành chính, Singapore thông qua cơ chế tổ chức tập trung để tránh trùng lắp, quan liêu, cạnh tranh. Như vậy, trong khi các nước phương Tây sử dụng hình thức phi tập trung, coi phân quyền tối đa là chìa khoá phát triển, thì Singapore cho một minh hoạ thú vị là họ sử dụng mô hình quản lý hành chính tập trung với thẩm quyền cao nhất cũng nhằm để phối hợp tốt hơn, bảo đảm khả năng thực thi cao nhất các kế hoạch, quy hoạch.

Tôkyô: Tôkyô- Thủ đô Nhật Bản không chỉ có chức năng là trung tâm kinh tế, tiền tệ mà còn là trung tâm chính trị quốc gia, trung tâm sản xuất công nghiệp hiện đại. Tôkyô có vai trò to lớn như vậy vì một số nguyên nhân chính sau:

Thứ nhất, do Chính phủ trung ương tăng cường quản lý kinh tế. Trước và sau chiến tranh thế giới thứ hai, đặc biệt là trong giai đoạn xây dựng lại nền kinh tế, Chính phủ trung ương nắm toàn quyền quyết định mọi chính sách quan trọng về kinh tế, vì vậy mọi công ty, xí nghiệp quan trọng đều phải đặt trụ

sở chính tại Tôkyô để tiếp cận với cơ quan chính quyền.

Thứ hai, Tôkyô là nơi đầu nguồn cung cấp các thông tin, tin tức (do liên hệ giữa các công ty và Chính phủ trung ương đòi hỏi các công ty phải nhanh chóng nắm bắt các thông tin chính xác, nhanh chóng để có thể có các quyết định đúng đắn trong kinh doanh).

Thứ ba, Tôkyô là nơi tập trung mạng lưới thương nghiệp, tạo thuận lợi cho thu thập và sử dụng thông tin, thúc đẩy các công ty tập trung tại đây. Tôkyô có những điều kiện giao thông thuận tiện, sức lao động dồi dào, đội ngũ nhân tài khoa học- kỹ thuật công nghệ lớn mạnh, hệ thống dịch vụ đầy đủ, thị trường hàng công nghiệp rộng lớn.

Bên cạnh các chính sách quản lý đô thị chung, Chính phủ đã ban hành các văn bản luật chủ yếu đặc thù sau: Luật về khu vực thủ đô; Luật về các khu khai thác phát triển thuộc khu đô thị Thủ đô Tôkyô; Luật hạn chế công nghiệp tại khu đô thị cũ thuộc khu vực thủ đô; ban hành "Dự thảo quan niệm về cải tạo thủ đô" và "Quy hoạch dài hạn của quận Tôkyô lần thứ hai".

Từ năm 1987, Nhật Bản đã biên soạn "Kế hoạch khai thác tổng hợp toàn quốc lần thứ tư", trong đó nêu "Tập hợp đô thị Tôkyô, với tính chất là một cứ điểm của vòng cung Thái Bình Dương, là khu đại đô thị trụ cột thế giới, dự báo thành phố sẽ đảm nhận một cách tập trung chức năng tiền tệ quốc tế, thông tin quốc tế, và các chức năng thành thị với chức năng thành phố thế giới và trình độ thế giới: vai trò của nó với tính cách là địa bàn giao lưu mang tính thế giới sẽ tăng lên". Để tăng cường quốc tế hóa thành phố, Nhật Bản đã nêu lên 4 biện pháp bao gồm: đẩy mạnh hoạt động giao lưu quốc tế; xây dựng các cơ quan giao lưu quốc tế; xây dựng các phương tiện nhằm giáo dục tính quốc tế cho cư dân đô thị và xây dựng thành phố trở thành nơi mà người nước ngoài cảm thấy thân thiết.

Chính sách quản lý doanh nghiệp, phát triển kinh doanh

Trong những công bố mới đây của mình, Kuebler, chuyên gia hàng đầu về pháp luật kinh doanh của CHLB Đức đã buộc phải thừa nhận rằng, mô hình quản lý doanh nghiệp ở Châu Âu đã tỏ ra có nhiều điểm bất hợp lý so với pháp luật và chính sách khuyến khích kinh tế của Hoa Kỳ. Tại đây, môi trường kinh doanh mang tính cạnh tranh không chỉ diễn ra giữa các bang, mà còn diễn ra giữa các đô thị, giữa các địa phương. Việc điều tiết chính sách tại cấp địa phương có một vai trò lớn trong việc khuyến khích kinh tế phát triển. Trong một bài nghiên cứu, sau khi khảo sát kinh nghiệm lập quy của một số thành phố của Hoa Kỳ như San Diego, New York City, Colorado, Adrian T. Moore và Tom Rose đã đi đến một số kết luận như sau:

Thứ nhất, các giấy phép hành nghề mà địa phương cấp và quản lý đã không phát huy được tác dụng trong việc điều tiết kinh doanh. Việc cấp phát một cách hạn chế các giấy phép hành nghề này thường dẫn đến nhiều tiêu cực trong bộ máy hành chính, độc quyền trong kinh doanh và cản trở cạnh tranh. Vì lẽ đó, nhiều đô thị ở Hoa Kỳ đã mạnh dạn xóa bỏ những quy định trước đây về cấp phép hành nghề, ví dụ cho các nghề xây dựng, taxi, khách sạn và nhà trọ, chiếu phim và biểu diễn nghệ thuật, buôn bán đồ cũ, dịch vụ giải trí, vận tải, dịch vụ trông xe, buôn bán lưu động, v.v...

Thứ hai, song song với việc đơn giản hóa thủ tục kinh doanh, các đô thị lớn của Hoa Kỳ đều khuyến khích cạnh tranh tư nhân. Họ cho rằng, cạnh tranh là một sự điều tiết thị trường có hiệu quả và có lợi

cho người tiêu dùng. Chức năng quản lý kinh tế của các đô thị là khuyến khích và điều tiết cạnh tranh.

Thứ ba, trong tiến trình cải cách quá trình lập quy và giám sát thực hiện các quy định pháp luật tại đô thị, một số đô thị của Hoa Kỳ đã tìm cách giám sát chi phí lập quy, tìm cách đánh giá hiệu quả của chính sách trong tương quan với lợi ích cộng đồng. Xóa bỏ các rào cản pháp lý, làm cho các chính sách và quy định tại địa phương ngày càng trở nên đơn giản, dễ hiểu, minh bạch chính là làm cho việc quản lý kinh tế ngày càng trở nên ít tốn kém và mang lại hiệu quả cao hơn.

III. Kinh nghiệm và kiến nghị xây dựng chính sách đặc thù cho Thủ đô Hà Nội

Kinh nghiệm quốc tế về chính sách đặc thù đối với Thủ đô đã được tổng kết và ghi nhận tại Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 15/ 12/ 2000 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thủ đô trong thời kỳ 2001-2010 cũng như trong Pháp lệnh Thủ đô năm 2001. Để góp phần thực hiện chủ trương đã được nêu tại Chương III của Nghị quyết kể trên, sau khi xem xét kinh nghiệm một số nước, có thể đi đến một số kết luận và mạnh dạn kiến nghị một số chính sách cụ thể như sau:

1. Phân định quyền hạn giữa trung ương và Thủ đô

Cũng như Thủ đô các nước khác trên thế giới, Hà Nội là "trái tim của cả nước, đầu não chính trị- hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế". Điều đó cần được thể hiện trong các văn bản pháp luật, kể cả trong Hiến pháp Việt Nam và trong địa vị đặc biệt của Thủ đô so với các đô thị khác. Ví dụ, có thể ghi nhận một điều khoản của Hiến pháp như sau: " *Thủ đô của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Hà Nội. Thủ đô có một vị trí pháp lý đặc biệt, được quy định cụ thể trong một đạo luật về Thủ đô* ".

Vị trí pháp lý đặc biệt đó cần được thể hiện trong bộ máy nhà nước Việt Nam. Chủ tịch ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội có thể được xem như là một thành viên đương nhiên của Chính phủ; trong các bộ, ngành nên xem xét bổ nhiệm các đặc trách viên về vấn đề Thủ đô. Làm như vậy, mối quan hệ hài hòa giữa phát triển toàn quốc và ưu tiên xây dựng Thủ đô có thể sẽ được đảm bảo tốt hơn. Về phía cơ cấu của chính quyền thành phố Hà Nội, nên chăng cần xem xét để thành lập một bộ phận đặc trách về quan hệ với Chính phủ và Quốc hội, nhằm giúp chính quyền thành phố trong quan hệ với hai cơ quan này. Trong mọi dự án luật, cần xem xét đến nhu cầu và lợi ích phát triển Thủ đô.

Cũng tương tự như vậy, trong xu hướng ủy quyền cho các địa phương, cần mạnh dạn tăng cường thẩm quyền và năng lực của chính quyền Thành phố Hà Nội trong việc khuyến khích phát triển kinh tế của Thủ đô. Muốn vậy, Thủ đô phải có thẩm quyền rộng hơn trong việc hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô, trong việc quản lý kinh tế, ban hành các ưu đãi và khuyến khích đầu tư riêng của Hà Nội. Điều này không những áp dụng cho các doanh nghiệp trong nước, mà đối với cả đầu tư nước ngoài.

2. Phân định các nguồn thu, chi ngân sách

Để Thủ đô thực sự chủ động trong việc hoạch định và thực hiện chính sách phát triển của mình, ngoài thẩm quyền pháp lý, cần phải phân định các nguồn thu, chi ngân sách, làm cho Thủ đô ngày càng chủ động hơn đối với ngân sách và các nguồn vốn khác của mình. Muốn vậy, cần phân chia thẩm quyền thu và chi các loại thuế, lệ phí cũng như các khoản nộp ngân sách khác, xác định cách phân chia hợp lý các khoản thu từ các khoản thuế do địa phương thu để nộp vào ngân sách trung ương và ngân sách

thủ đô. Ngoài ra, cần cho phép chính quyền thủ đô tham gia đầu tư như một pháp nhân công quyền. Thủ đô được quyền chủ động phát hành trái phiếu công trình, đầu tư kinh doanh và chủ động xã hội hóa các dịch vụ công cộng theo chủ trương cung cấp dịch vụ công ngày càng có hiệu quả hơn thông qua những tổ chức và thiết chế đa sở hữu, trong đó có một phần sở hữu của địa phương.

3. Năng động trong hoạch định, thực hiện và đánh giá chính sách

Kinh nghiệm phát triển của nhiều thủ đô và các đô thị khác trên thế giới cho thấy, tính năng động trong hoạch định, thực hiện và đánh giá chính sách là một tiền đề không thể thiếu được giúp cho thủ đô phát triển. Với sự phát triển nhanh chóng của khoa học kỹ thuật, chính sách cần được thay đổi cho phù hợp. Những ví dụ được phân tích ở trên liên quan đến chính sách khuyến khích kinh doanh hoặc khuyến khích công nghệ, khoa học kỹ thuật đã chỉ rõ điều đó. Thay vì hệ thống cấp phép và giám sát hành chính tốn kém, chính sự điều tiết của thị trường là một công cụ lành mạnh hóa môi trường cạnh tranh. Cũng tương tự như vậy, khuyến khích phát triển công nghệ phải nhằm vào từng đối tượng doanh nghiệp hoặc cơ sở khoa học kỹ thuật cụ thể, trong đó hỗ trợ của chính quyền đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa, trong và ngoài quốc doanh trong phát triển công nghệ là hết sức cần thiết. Hà Nội cần cải cách cơ chế thẩm định lại những chính sách đang thực hiện, đánh giá tính hiệu quả của những chính sách này, nhanh chóng thay thế những chính sách lạc hậu bởi những biện pháp có hiệu quả hơn.

4. Cạnh tranh lành mạnh giữa các thủ đô và các địa phương khác

Trong xu thế phân quyền cho địa phương cũng như linh hoạt trong chính sách như đã phân tích ở trên, có thể dẫn đến những chính sách cạnh tranh giữa Thủ đô và các tỉnh cũng như đô thị khác trong quá trình thu hút vốn đầu tư, khuyến khích kinh doanh, xuất khẩu, du lịch, thu hút nhân tài, khuyến khích công nghệ, v.v... Một sự cạnh tranh như vậy, nếu được giám sát và có điều tiết, sẽ không có hại, mà ngược lại, rất có lợi cho phát triển kinh tế của Thủ đô cũng như toàn quốc. Kinh nghiệm các quốc gia cho thấy, thủ đô vốn thường được ưu tiên và nhận được sự hỗ trợ từ ngân sách, điều đó thường cũng gây nên tâm lý ỷ lại, thụ động và sức ỳ trong hoạch định, thực thi các chính sách kinh tế - xã hội. Kinh nghiệm của người Tây Berlin trong việc xây dựng đô thị hiện đại sau khi thống nhất nước Đức đã chỉ rõ điều đó.

Mạnh dạn phân quyền cho địa phương sẽ dẫn đến sự chủ động trong chính sách. Hà Nội cần chủ động tạo cho các nhà đầu tư các ưu đãi cần thiết, làm cho Thủ đô trở thành một môi trường đầu tư hấp dẫn, thu hút mọi nguồn lực trong dân cư của Thủ đô, trong và ngoài nước.

5. Xem xét tính hiệu quả của chính sách và văn bản pháp quy của Thủ đô

Để xây dựng một môi trường đầu tư và các chính sách kinh tế, xã hội mang tính cạnh tranh tốt hơn so với các địa phương khác, Hà Nội cần có những biện pháp rà soát lại tất cả các văn bản pháp quy hiện hành của Thành phố. Cần xem xét đến tính hiệu quả của các văn bản đó, ví dụ các văn bản về quản lý nhà đất, cấp giấy phép xây dựng, quản lý thị trường, khuyến khích sản xuất, khuyến khích công nghệ. Các văn bản pháp quy của Thành phố cần đơn giản, minh bạch, có tính khả thi cao./.

Cải cách hoạt động bảo hiểm ở một số nước

LÊ THỊ THANH HÀ
Trung tâm Khoa học- Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Tóm tắt: *Hoạt động bảo hiểm xã hội là hoạt động rất quan trọng trong xã hội, luôn cần được đổi mới để phù hợp với sự phát triển, thay đổi của các điều kiện kinh tế- xã hội. Trong bối cảnh Việt Nam đang khẩn trương xây dựng đạo luật đầu tiên về bảo hiểm xã hội, bài viết đã đưa ra những kinh nghiệm về cải cách bảo hiểm xã hội ở một số nước mà chúng ta cần tham khảo.*

Để phù hợp với sự phát triển về mọi mặt của thế giới, các tổ chức bảo hiểm xã hội (BHXH) đang đứng trước một vấn đề cấp thiết là cần phải đổi mới. Đó chính là động cơ thúc đẩy việc cải tiến cách phân phối các chương trình và các loại hình trợ cấp của các tổ chức BHXH trong khi giảm được chi phí hoạt động.

1. Cải cách phương pháp quản lý

Để cải cách việc phân phối các dịch vụ trong khi cần giảm các chi phí, nhiều tổ chức BHXH quyết định cải cách phương pháp quản lý. Trong một số trường hợp, các tổ chức BHXH cải cách hoàn toàn phương pháp quản lý của họ trong phạm vi chính sách mới của Chính phủ và sự giới hạn của ngân quỹ, hoặc thực hiện theo điều luật mới.

Khi bắt đầu cải cách công tác quản lý, nhiều tổ chức đã làm rõ nhiệm vụ và phương hướng nên làm gì và làm như thế nào. Nhiệm vụ và phương hướng phải tuân theo luật pháp và các chính sách của Chính phủ và phục vụ cho một tổ chức xã hội. Mặt khác, nhiệm vụ và phương hướng phải đề ra được chuẩn mực để các tổ chức phấn đấu để quản lý tốt cả về mặt tổ chức và khách hàng. Ví dụ ở Philippin, khi thiết lập phương pháp quản lý mới, hệ thống BHXH Philippin kết hợp nhiệm vụ và hướng thực hiện nhiệm vụ như sau:

Nhiệm vụ: Cung cấp trợ cấp BHXH nhằm đảm bảo cho các thành viên và gia đình của họ chống lại những phát sinh bất ngờ vì bị mất thu nhập, góp phần vào việc phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Phương hướng thực hiện: Tạo nên chất lượng dịch vụ tốt nhất trên thế giới, phổ biến, đồng bộ và có ý nghĩa an sinh xã hội.

Người lao động thường quan niệm về cải cách quản lý như một sự cố gắng của các tổ chức để giảm chi phí hoạt động. Một trong những điều bị họ phê phán nhất là các tổ chức BHXH chưa tạo dựng được quan hệ mật thiết với người lao động và Liên đoàn lao động để tranh thủ sự ủng hộ của họ trong việc cải cách.

Các tổ chức BHXH nhận thấy: thiết lập mối quan hệ gắn bó với khách hàng là điều vô cùng quan trọng của công tác BHXH để tranh thủ sự ủng hộ của họ trong chương trình cải cách và phân phối các loại hình trợ cấp. Trước khi tiến hành cải tạo cách quản lý của mình, các tổ chức BHXH vẫn còn duy trì phương pháp quản lý trên giấy tờ và thông qua sự sao lục, không có hiệu quả và chậm trễ trong công việc. Phần lớn các tổ chức BHXH có được lợi thế trong việc cải tiến phương pháp quản lý và

phát triển, nâng cao phạm vi thực hiện, theo dõi sự phát triển của tổ chức trong việc phân phối các dịch vụ sao cho tốt hơn và chi phí thấp hơn trong suốt thời gian thực hiện đổi mới và sau khi thực hiện. Nâng cao việc tự động hoá để quản lý dữ liệu chính xác, bao quát hơn, các tổ chức tiến tới việc giới hạn các dữ liệu không quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ cho khách hàng.

Ngay cả khi đưa ra hướng thay đổi trên quy mô lớn, phần lớn các tổ chức BHXH ủng hộ việc thực hiện cải tiến đặc trưng, cố gắng mang lại một sự thay đổi lớn trong cùng một lúc. Đây là bước khởi đầu cho phép các tổ chức này đạt được mục đích nhanh chóng, đặc biệt là trong việc cải tiến và dần dần thành công trong việc đào tạo lao động dành cho những thay đổi ngắn hạn trong khi làm việc để đạt tới mục đích trung và dài hạn. Kết quả đã mang lại cho họ một cơ hội để tạo dựng lòng tin, sự tín nhiệm của người lao động và khách hàng.

Kinh nghiệm của BHXH Urugoay là một ví dụ về sự thay đổi trên quy mô lớn trong việc quản lý BHXH. Năm 1995, tiếp theo việc sửa đổi luật của hệ thống BHXH ở Urugoay, tổ chức BHXH ở Urugoay (Banco de Prevision Social, viết tắt là BPS) bắt tay vào việc hoàn thiện việc hiện đại hoá phương pháp quản lý. Đứng trước nhiệm vụ thay đổi một trong những hệ thống BHXH lớn nhất ở Châu Mỹ Latinh, tổ chức BPS quyết định cần phải cải tiến từng bước các dịch vụ và tuân theo điều luật mới. Điều luật mới đã cung cấp một cơ hội và thúc đẩy quá trình cải tiến của tổ chức BHXH.

Để đạt được những cải tiến thiết thực, tổ chức BPS đã thông qua một kế hoạch quy định rõ nhiệm vụ của tổ chức này. Điều đó đã giúp các tổ chức BHXH cải tiến chất lượng và dịch vụ dành cho khách hàng, giảm được hiện tượng trốn đóng góp BHXH, nâng cao trình độ quản lý, bao gồm phân chia theo những cấp độ quản lý và điều quan trọng là phát triển nguồn nhân lực. Cuối cùng, tổ chức BPS đã nhận ra rằng: sự đơn giản hoá, hợp lý hoá trong nguyên tắc hoạt động và đổi mới công nghệ là điều kiện căn bản cho việc cải tiến hoạt động.

Với tham vọng trong một thời gian ngắn có thể hoàn thành công việc cải tiến theo điều luật mới, tổ chức BPS đã đạt được sự hỗ trợ đặc biệt của các nhà chuyên môn ở khu vực tư nhân về công nghệ thông tin mới, dự án về kế hoạch và điều hành, đào tạo đội ngũ nhân viên và tuyên truyền về BHXH. Tạm thời, tổ chức BHXH được giao nhiệm vụ xây dựng kế hoạch, quản lý và điều hành toàn bộ mọi hoạt động của việc cải tiến. Việc thực hiện được phân chia theo dự án cụ thể. Các kế hoạch cải tiến bao gồm cả ngắn hạn và dài hạn. Kết quả là: tổ chức BPS tạo được một mạng lưới máy tính hoạt động trên toàn quốc, cho phép kết nối, truyền tin về các dữ liệu từ địa phương, các văn phòng nhỏ đến văn phòng trung tâm ở Montevideo. Điều cải cách lớn nhất là khả năng tiếp nhận của BPS, tổ chức này có thể tập hợp và chuyển thông tin về sự đóng góp của các thành viên và quản lý chi trả các loại hình trợ cấp cho khách hàng có hiệu quả hơn.

Đến cuối năm 1996, nhờ cải cách đó mà 90% thành viên của tổ chức BHXH dưới 40 tuổi đã chuyển sang các quỹ BHXH mới (Administradora Fodos Prevision, viết tắt là AFAPs) và 77% đã bắt đầu đóng góp theo yêu cầu. Các quỹ tương ứng đã đóng góp đầy đủ cho những người đã chuyển từ quỹ đó sang AFAPs tính đến cuối tháng 12/1996. Với các thành viên không chuyển đổi, 10% có những đòi hỏi không đúng về việc lựa chọn, trong đó 9% không thực hiện nghĩa vụ của mình liên quan đến việc đóng BHXH.

Như vậy, cuối năm 1996, BPS hoàn thành nhiệm vụ lịch sử, hơn 1 triệu thành viên đã được thống kê và đưa vào tự động hoá. Tính đến giữa năm 1997, kết quả của việc cải tiến phương pháp quản lý và

điều luật mới đã thu hút được sức đóng góp một cách đáng kể, xấp xỉ 95% (so với 79% vào đầu năm).

Hệ thống máy tính mới đã có được khả năng quản lý thu, chi của các tổ chức kinh doanh thương mại và công nghiệp (chiếm một nửa những người lao động làm việc tại Urugoay, thông qua hơn 100 văn phòng địa phương; chiếm 93,5% tổng số đóng góp). Hệ thống điện thoại mới đã tạo nên sự liên kết rộng lớn giữa tổ chức BPS với các khách hàng. Hệ thống này đã có gần 100.000 cuộc gọi/tháng.

Cuối cùng, tổ chức BPS đã thành lập được một hệ thống quản lý sự trung chuyển các khoản đóng góp đến đơn vị tài chính quản lý các khoản đóng góp. Tất cả những cải cách này đã làm cho BPS lập được một sự liên kết chặt chẽ giữa thu và chi trả các khoản trợ cấp, tìm ra và sớm sửa chữa sai lầm. Điều này đã làm cho tổ chức BPS giảm thời gian trong cả quá trình cải cách, tính toán và phân phối các loại hình trợ cấp.

Giám đốc điều hành của tổ chức BPS tin tưởng rằng, trong một thời gian ngắn sẽ thực hiện được việc cải cách trên diện rộng, điều này đem lại cơ sở vững chắc cho một quá trình tự cải cách.

2. Cải cách dịch vụ khách hàng

Trong việc thực hiện đổi mới phương pháp quản lý BHXH về chính sách, chế độ, phần lớn các tổ chức đã nhận ra việc cải cách dịch vụ khách hàng là một trong những vấn đề chính của cải cách. Nhiều tổ chức đã đưa ra những chủ trương củng cố lại khả năng của những người giữ vai trò quản lý và đội ngũ nhân viên của mình, để họ có khả năng đáp ứng được công việc trong giai đoạn cải cách.

Nói chung, các tổ chức đã đưa ra mục tiêu về cách phục vụ khách hàng, qua đó tạo mối liên hệ giữa đội ngũ nhân viên và khách hàng. Mục tiêu của cách phục vụ được thường xuyên kết hợp "quyền lợi khách hàng" và "Bảo đảm cho dịch vụ của khách hàng", xác định rõ mức độ của dịch vụ khách hàng. Có thể cho rằng, phương pháp này là hợp thời và chính xác. Các tổ chức quản lý BHXH Malaysia, Pháp đã phát triển và công bố về mục tiêu dịch vụ khách hàng và những kết quả đã đạt được trong việc cải tiến dịch vụ khách hàng.

Qua nhiều năm, tổ chức BHXH (PERKESO) của Malaysia đã đảm trách việc cải tiến 2 chính sách BHXH là: Bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; Trợ cấp hưu trí cho người bị thương tật. Chủ trương chính của công việc cải tiến là cung cấp những giá trị tiện ích của BHXH. Từ chủ trương đó, PERKESO thông qua nguyên tắc quản lý toàn bộ chất lượng và thực hiện trên toàn bộ hệ thống. Trong quá trình này, đã triển khai chủ trương Quyền lợi khách hàng và là tôn chỉ phục vụ cho cả tổ chức.

PERKESO bắt đầu cải tiến việc chi trả trợ cấp, sau đó là cải tiến chức năng quản lý hồ sơ. Giống như phần lớn các tổ chức khác đã cải tiến phương pháp quản lý của mình, PERKESO đã được các nhà chuyên môn ở khu vực tư nhân giúp đỡ cho việc cải cách lại cơ cấu tổ chức nội bộ, xem xét lại quá trình trước đó và xác định họ cần phải cải cách cái gì. Công nghệ thông tin hiện đại đã được áp dụng và được ủng hộ trong quá trình cải cách, đội ngũ nhân viên cũng được đào tạo để sử dụng công nghệ thông tin hiện đại. Việc đó được dần dần thực hiện sau khi thử nghiệm thông qua dự án thí điểm. Phương án làm việc mới là thử nghiệm, trong tương lai, dịch vụ khách hàng sẽ là một phần trong quá trình cải cách của PERKESO. Kết quả thu được từ những cải cách là PERKESO đã thành công trong việc giảm thời gian làm thủ tục nhận trợ cấp thương tật ngắn hạn chỉ còn 4 ngày, thay cho trước đó

trung bình là 33 ngày.

Hệ thống BHXH của Philippin (SSS) đã tự động hoá được nhiều công việc sổ sách như: tổng hợp tiền đóng góp, điều luật, chi trả các loại hình trợ cấp, trợ cấp ốm đau và y tế, cho vay. Nhờ việc cải cách này, SSS đã cung cấp dịch vụ cho khách hàng của mình trong điều kiện giảm thời gian làm thủ tục nhận trợ cấp trung bình từ 3 đến 6 tháng xuống còn từ 3 đến 6 ngày.

Các tổ chức BHXH khác cũng đã giới thiệu một quá trình đơn giản, dễ hiểu để nhận được trợ cấp. Ví dụ, Tổ chức BHXH của Vương quốc Anh (DSS) đã giới thiệu thủ tục để nhận trợ cấp qua điện thoại. Thông tin về yêu cầu được đưa đến bởi nhân viên DSS và hồ sơ của khách hàng trong mạng dữ liệu điện tử của tổ chức. Khách hàng sẽ nhận được một bản copy về những yêu cầu, khai và ký tên, sau đó gửi lại DSS. Cuộc thử nghiệm về cách làm này đã chứng minh rằng, có thể giảm được sự nhầm lẫn từ 40% xuống còn 2%. Một vài tổ chức như tổ chức xã hội, cộng đồng và gia đình của Ireland và tổ chức BHXH của Vương quốc Anh đã làm hồ sơ điện tử cho mỗi khách hàng của mình. Khi khách hàng đòi hỏi về thông tin hoặc về một khoản trợ cấp, các tổ chức cung cấp đầy đủ về thông tin và đưa ra chỉ dẫn cho khách hàng về bản hợp đồng. Tổ chức BHXH ở Pháp và Israen đã làm giảm việc bắt khách hàng lặp đi lặp lại sự khai báo thông tin về bản thân trong cùng thời gian, đã được đơn giản hoá và đã được ứng dụng cho việc chi trả trợ cấp.

Tháng 2 năm 1997, tổ chức Bảo hiểm quốc gia của Israen đã đơn giản hoá những thủ tục để nhận trợ cấp tuổi già cho các khách hàng của mình. Tổ chức Bảo hiểm quốc gia gửi yêu cầu tới cho người được nhận trợ cấp tuổi già một bản mẫu không hoàn chỉnh bao gồm những thông tin mà tổ chức lưu giữ về mỗi khách hàng. Điều này bao gồm yếu tố nhân khẩu, nghề nghiệp và thông tin về bảo hiểm; yêu cầu khách hàng kiểm tra các dữ liệu trước đó và việc cung cấp thông tin thiếu hoặc những sai sót trong dữ liệu.

ở Pháp, vào tháng 1/1997, Quỹ Bảo hiểm quốc gia cho tuổi già của người lao động (CNAVTS) đã bỏ qua điều không cần thiết là phải tách riêng và áp dụng vào từng chính sách cho mỗi khách hàng trong suốt thời gian làm việc của anh ta và thay thế bằng văn bản khai quá trình tham gia của cá nhân. Khách hàng đưa ra bản khai cho một trong những hệ thống và được chuyển cho cho một hệ thống khác và quyền được bảo hiểm đã được xác định. Những cải cách này được ứng dụng cho 4 chính sách chính của BHXH, đó là chính sách chung và chính sách cho nông dân, chủ hiệu, thợ thủ công.

3. Phương pháp mới trong việc chi trả các loại hình trợ cấp

Một vài tổ chức BHXH đã đơn giản hoá phương pháp trả trợ cấp là mở tài khoản cá nhân cho mỗi khách hàng, giống như tổ chức BHXH Mỹ và Bộ phúc lợi xã hội NewZealand đã bố trí thanh toán các khoản trợ cấp theo thời hạn không cố định. Việc này làm giảm đi khối lượng công việc của các chi nhánh, nơi trực tiếp chi trả các loại trợ cấp, các yêu cầu của khách hàng về quyền lợi của họ. Như vậy, sẽ giảm sự ùn tắc về tài chính khi những người hưởng trợ cấp đòi thanh toán trợ cấp bằng tiền mặt.

ở Nam Phi, hơn 400.000 người được nhận lương hưu, trợ cấp thông qua hình thức ngân hàng tự động. ở những vùng nông thôn, nơi ít có ngân hàng thì máy tự động sẽ được đặt ở các làng trong vùng. Thẻ lương hưu của loại máy tự động này được mã hoá theo vân tay của người nhận để tránh gian lận. Một số tổ chức được giới thiệu cách điều hành sự chuyển tiền từ các quỹ đến các tổ chức tài chính theo sự chọn lựa của khách hàng. Trong mỗi trường hợp, kết quả của việc cải tiến là khách hàng sẽ thấy thuận

lợi hơn và chi phí của tổ chức thì giảm xuống. Thay đổi phương pháp chi trả của Tổ chức xã hội, cộng đồng và gia đình của Ireland (DSCFA) là đã thoả thuận với bưu điện chi trả tất cả các loại hình trợ cấp ngắn hạn. Điều này được thực hiện là do họ đã sẵn có một cơ sơ hạ tầng cho việc chi trả trợ cấp. Thêm vào đó, bưu điện còn có một mạng lưới 2000 văn phòng ở địa phương, song song với 129 văn phòng DSCFA. Trước khi có sự thay đổi này, các khách hàng phải đến văn phòng DSCFA ở địa phương để nhận khoản trợ cấp được trả bằng tiền mặt.

4. Công nghệ thông tin mới

Đối với các tổ chức BHXH, việc thực hiện công nghệ thông tin mới không phải hoàn toàn quan trọng nhưng điều đó cần thiết để có thể đạt được mục đích là phục vụ khách hàng tốt hơn và giảm được chi phí hoạt động.

Trong việc thực hiện cải tiến công nghệ của tổ chức BHXH, một trong những công việc thường xuyên là giới thiệu máy tính cá nhân và những tác dụng của nó đem lại cho người lao động ở tất cả các văn phòng của hệ thống và thêm vào dữ liệu của khách hàng thông qua một mạng lưới chính xác. Do đó, có thể cho họ cung cấp nhanh và chính xác thông tin và loại hình dịch vụ cho tất cả các khách hàng của họ, không kể nơi làm việc và nơi ở của họ ở đâu trong phạm vi toàn quốc.

Bằng việc phát triển mạng lưới điện thoại, tổ chức BHXH tiếp tục cải cách dịch vụ khách hàng trong quy mô quốc gia. Nó được ưa thích bởi vì phạm vi rộng lớn mà mạng lưới điện thoại có thể có được. Nhiều tổ chức bố trí những trung tâm điện thoại ở những nơi mà khách hàng có thể tự do nộp tiền và nhận thông tin nhanh về trợ cấp hay thông qua những bản tin được cập nhật hàng ngày. Như ở Canada và Mỹ, trung tâm điện thoại hoạt động 24 giờ/ngày tạo điều kiện thuận lợi trong việc cung cấp cho khách hàng. Một vài tổ chức hoàn thiện trung tâm điện thoại của mình theo phương thức tổng hợp các ý kiến và trả lời, để khách hàng có thể sử dụng điện thoại biết được những thông tin mà họ yêu cầu, đợi một cuộc gọi lại hoặc một cuộc hẹn đến văn phòng, thông qua những tin được nhắn ghi lại. Công nghệ thông tin mới có thể giảm được chi phí quản lý và cung cấp dịch vụ cho khách hàng bởi sự sắp xếp các cuộc gọi đến tất cả đội ngũ nhân viên có thể trả lời họ, không kể họ ở địa phương nào. Do đó, giảm được sự tác động của khối lượng công việc đến mối liên quan giữa công việc và đội ngũ nhân viên.

Nhiều quốc gia có tỷ lệ dùng điện thoại thấp và đội ngũ nhân viên được trả lương cao. Các tổ chức khuyến khích khách hàng của họ sử dụng điện thoại nhằm làm giảm bớt chi phí quản lý cho những chuyến đi của khách hàng đến văn phòng và khối lượng hợp đồng bằng thư. Các khách hàng có thể nhận thấy dùng điện thoại có ích hơn đối với họ trong việc liên hệ trực tiếp với các tổ chức từ nhà họ và thuận lợi hơn nhiều lần, không cần thỉnh thoảng đến hoặc thường xuyên duy trì quan hệ thư từ với các văn phòng trong phạm vi rộng.

Mặt khác, một vài tổ chức đang giới thiệu việc làm thẻ điện tử cho khách hàng, phát hành loại "card" lâu bền được từ hoá thông tin riêng biệt hoặc đặt những thiết bị có chức năng kiểm tra vân tay của khách hàng. Với tốc độ này, quá trình đòi hỏi và thanh toán sẽ giảm được gian lận và nhanh hơn.

Một vài tổ chức, giống như tổ chức BHXH quốc gia của Thuỵ Điển, được sự hưởng ứng của khách hàng trong việc chấp nhận những phương pháp phục vụ mới như việc liên hệ qua Internet, phương pháp chi trả điện tử hoặc điện thoại tổng hợp các ý kiến và trả lời. Nhiều tổ chức khác như Cơ quan

phát triển nguồn nhân lực của Canada, chỉ đạo cuộc điều tra thăm dò nhiều nhóm khách hàng và sử dụng thông tin phản hồi lại, từ đó họ đạt được biến đổi việc giới thiệu đổi mới công nghệ theo xu hướng yêu cầu và phù hợp với khách hàng.

5. Kiểm toán và ngăn chặn gian lận

Các tổ chức BHXH trên thế giới đều quan tâm tới sự gian lận, lạm dụng trong các chương trình và các loại hình trợ cấp của họ. Những mối quan tâm này liên quan tới việc yêu cầu các quỹ được giao nhiệm vụ bảo quản các khoản đóng góp cá nhân quản lý tốt để giảm đi hoặc loại trừ sự gian lận trong chi phí tài chính. Trong khi tìm ra sự gian lận và bồi thường trả lại quỹ, các tổ chức đã tạo các biện pháp chống lại sự gian lận.

Một số tổ chức BHXH, như ở Philippin và Nam Phi đã đề xướng biện pháp quản lý chặt chẽ và tăng quyền giám sát để làm giảm và mất hẳn sự gian lận đối với các quỹ. Những biện pháp này nhằm mục đích đối với cả hai trường hợp gian lận cả trong và ngoài. Từng phần của các biện pháp này, nhiều tổ chức BHXH đã làm tăng yếu tố nhận biết khách hàng nhằm làm giảm sự mạo nhận và tăng tài liệu cá nhân, trong khi mặt khác lại giới thiệu công nghệ nhận biết qua vân tay giống như là phương tiện để nhận biết khách hàng của họ.

Vương quốc Anh đã ban hành một đạo luật năm 1997 để kiểm tra, nhận biết chính xác nhằm chống lại sự gian lận và cung cấp một hình phạt giống như một sự thay thế cho sự khởi tố đối với người nhận được trợ cấp thông qua sự làm giả tài liệu hoặc thiếu sót về thông tin. Mức phạt là 30% tổng số tiền nhận được do sự giả mạo giấy tờ và hoàn trả đầy đủ số tiền đã nhận nếu không muốn bị khởi tố.

Nhiều tổ chức đảm nhận những chiến lược nhằm cung cấp cho khách hàng về trách nhiệm của khách hàng liên quan đến việc nhận trợ cấp và về hình phạt cho những việc làm không tuân theo pháp luật. Mặt khác, sử dụng trung gian để tăng sự nhận biết trong cộng đồng về sự gian lận và công khai các sự vụ về khởi tố những người vi phạm.

Công nghệ hiện đại đã làm các tổ chức lưu giữ được chính xác hơn và cập nhật về thông tin của khách hàng ảnh hưởng đến quyền nhận trợ cấp cũng như đóng góp, quá trình làm việc hoặc kiếm sống. Như vậy, các tổ chức bắt đầu điện tử hoá các thông tin cùng với sự phổ biến khác giống như việc tập hợp thông tin nhân khẩu học để làm giảm đi tác động của những khoản phải tiếp tục thanh toán cho thân nhân của những người chết.

ở Tây Ban Nha, Luật về các trợ cấp xã hội công cộng được ban hành năm 1996. Luật này bảo đảm cho tất cả khoản trợ cấp một lần hoặc từng phần thông qua quỹ công cộng, kể cả của các chi nhánh hoặc theo luật mà họ đang được cung cấp. Luật quy định rõ ràng về nhiệm vụ của người được hưởng trợ cấp phải báo cáo tất cả các sự việc có ảnh hưởng tới quyền về trợ cấp và có thể tự động hoá quá trình nhập dữ liệu cho tất cả các hệ thống, làm cho việc điều hành dễ dàng hơn, chống gian lận và phạm luật khi hưởng các trợ cấp xã hội.

Để khuyến khích việc giảm hiện tượng thay đổi thông tin trong phạm vi quốc gia, một vài tổ chức duy trì công tác quản lý sắp xếp theo tiêu chuẩn quốc tế. Các tổ chức có thể sắp xếp trên nhiều quốc gia để kết nối từng thông tin riêng biệt khác yêu cầu của người quản lý các chương trình BHXH của họ cho

mục đích đặc biệt là phát hiện và ngăn chặn hiện tượng gian lận.

Công việc sắp xếp đối với trợ giúp qua lại trong việc tìm ra và ngăn chặn hiện tượng gian lận bao gồm cả các đại diện của BHXH Mỹ, Anh và Canada và giữa Ireland và Anh. Mặt khác, Uỷ ban các nước Châu Âu cũng đang phát triển "mô hình dự phòng" trợ giúp song phương, điều này có thể coi như là cơ sở cho các điều trong Hiệp định song phương về BHXH.

Cuối cùng, một số các tổ chức BHXH đã khuyến khích cộng đồng tham gia để sử dụng ảnh hưởng của họ tới việc chống nạn gian lận bởi những báo cáo nghi ngờ có hoạt động gian lận liên quan đến BHXH bằng cách cung cấp đường dây điện thoại đặc biệt dành cho mục đích này và việc xử lý theo pháp luật sẽ được thực hiện nhanh chóng.

Trước sự biến động về kinh tế, chính trị và xã hội, các quốc gia đã không ngừng đưa ra những chính sách nhằm ổn định xã hội. Một trong những chính sách đó là vấn đề đổi mới phương pháp quản lý trong công tác BHXH. Vấn đề này không phải dễ dàng và nhanh chóng, nhưng các tổ chức BHXH ở các nước cũng đã có được những thành công nhất định, đạt được mục đích đặt ra là: "Phục vụ khách hàng tốt nhất với chi phí thấp nhất".

"Theo: *Những phương hướng phát triển BHXH 1996- 1998/ Tạp chí Bảo đảm xã hội quốc tế* ".

Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 2002 của Quốc hội

CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH NĂM 2002
***(Theo Nghị quyết số:* 52/2001/QH10 của Quốc hội)**

A. CHƯƠNG TRÌNH CHÍNH THỨC

I. VỀ CÁC DỰ ÁN LUẬT:

1. Tại kỳ họp thứ 11 của Quốc hội khoá X (dự kiến vào cuối tháng 2 năm 2002):

a. Trình Quốc hội thông qua:

1. Luật tổ chức Toà án nhân dân (sửa đổi);
2. Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (sửa đổi);
3. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động;
4. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

b. Trình Quốc hội cho ý kiến:

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách nhà nước.

2. Tại kỳ họp thứ nhất của Quốc hội khoá XI (dự kiến vào cuối tháng 6 năm 2002):

a. *Trình Quốc hội thông qua:*

1. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách nhà nước;
2. Luật bảo hiểm xã hội;
3. Sửa đổi, bổ sung một số điều của các quy chế: Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, Quy chế hoạt động của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc, Quy chế hoạt động của các Uỷ ban của Quốc hội và Nội quy kỳ họp Quốc hội.

b. Trình Quốc hội cho ý kiến:

1. Luật phá sản doanh nghiệp (sửa đổi);
2. Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội;
3. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thương mại;
4. Luật biên giới quốc gia;
5. Luật thống kê.

3. Tại kỳ họp thứ hai của Quốc hội khoá XI (dự kiến vào tháng 11 năm 2002):

a. Trình Quốc hội thông qua:

- Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI;

1. Luật biên giới quốc gia;
2. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thương mại;
3. Luật kế toán;
4. Luật phá sản doanh nghiệp (sửa đổi).

b. Trình Quốc hội cho ý kiến :

1. Bộ luật Tố tụng dân sự;

2. Bộ luật Tố tụng hình sự (sửa đổi);

3. Luật về nguồn lợi thuỷ sản;

4. Luật đất đai (sửa đổi);

5. Luật doanh nghiệp nhà nước (sửa đổi).

II. Về các dự án pháp lệnh :

1. Pháp lệnh về đấu thầu;

2. Pháp lệnh giám định tư pháp;

3. Pháp lệnh bưu chính viễn thông;

4. Pháp lệnh vệ sinh, an toàn thực phẩm;

5. Pháp lệnh trọng tài thương mại;

6. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của tổ chức và cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam;

7. Pháp lệnh hành nghề y dược tư nhân (sửa đổi);

8. Pháp lệnh tổ chức điều tra hình sự (sửa đổi);

9. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh tổ chức Toà án quân sự;

10. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh tổ chức Viện kiểm sát quân sự;

11. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi).

III. Về các Nghị quyết:

1. Nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về việc thi hành Nghị quyết của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992;

2. Nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về bồi thường thiệt hại cho người bị oan, sai do người có thẩm quyền của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra;

3. Nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về giao dịch dân sự về nhà ở có yếu tố nước ngoài được xác lập trước ngày 1 tháng 7 năm 1991.

B. Chương trình dự bị

I. Về các dự án Luật:

1. Luật thi hành án;

2. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Dân sự;

3. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo;

4. Luật thanh tra;

5. Luật xây dựng;

6. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng;

7. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế thu nhập doanh nghiệp;

8. Luật thuế tiêu thụ đặc biệt (sửa đổi);

9. Luật cạnh tranh;

10. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bảo vệ và phát triển rừng;

11. Luật khen thưởng;

12. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân;

13. Luật thuế sử dụng đất.

II. Về các dự án Pháp lệnh:

1. Pháp lệnh về tôn giáo;
2. Pháp lệnh thủ tục bắt giữ tàu biển;
3. Pháp lệnh phòng, chống tệ nạn mại dâm;
4. Pháp lệnh động viên công nghiệp;
5. Pháp lệnh về giá;
6. Pháp lệnh thương mại điện tử;
7. Pháp lệnh giống cây trồng;
8. Pháp lệnh giống vật nuôi;
9. Pháp lệnh về công tác cảnh vệ;
10. Pháp lệnh về đối xử tối huệ quốc, đối xử quốc gia và các biện pháp tự vệ khắc phục bất lợi trong thương mại quốc tế.

Tư tưởng lập hiến của Phan Bội Châu

PHAN ĐĂNG THANH
ThS luật học- ThS sử học- Luật sư Đoàn luật sư Tp. Hồ Chí Minh

LTS: *Cùng với Phan Chu Trinh, Phan Bội Châu là một trong những người có tư tưởng lập hiến sớm nhất ở Việt Nam. Tư tưởng đó là một bộ phận quan trọng mang tính chủ đạo trong toàn bộ tư tưởng cách mạng của Cụ. Bài viết cho ta thấy những nội dung tiến bộ của tư tưởng lập hiến Phan Bội Châu về Hiến pháp, chủ quyền quốc gia, chế độ chính trị...*

Trong lịch sử Việt Nam, tư tưởng lập hiến không xuất hiện ở một người, qua một phong trào, cùng một lúc dẫn đến thành tựu, mà nó phát sinh ở nhiều nhà tư tưởng, qua nhiều phong trào cách mạng kế tiếp nhau và phát triển từng bước, tiến lên theo thời gian. Nó mở đầu từ phong trào Đông Du, Duy Tân vào đầu thế kỷ XX, phát triển ở nhiều mặt khác nhau và cuối cùng dẫn đến kết quả ra đời của Hiến pháp 1946. Mỗi nhà tư tưởng, mỗi phong trào cách mạng có sự đóng góp riêng của mình vào quá trình phát triển chung của lịch sử lập hiến, thể hiện qua các mặt: vận động xây dựng Hiến pháp cho đất nước; đề ra trình tự, thủ tục xây dựng Hiến pháp; vạch ra những nội dung cơ bản của Hiến pháp như về khái niệm quốc gia, chủ quyền quốc gia, về chế độ chính trị, về tổ chức bộ máy nhà nước, về quyền và nghĩa vụ của công dân v.v...

Trong hàng ngũ các sĩ phu yêu nước, tiến bộ đầu thế kỷ XX, nổi bật có 3 nhà nho tiêu biểu lúc bấy giờ: Phan Bội Châu, Phan Chu Trinh và Huỳnh Thúc Kháng.

Phan Bội Châu sinh năm 1867 tại làng Đan Nhiễm, huyện Nam Đàn, tỉnh Nghệ An, xuất thân từ một gia đình nhà nho nghèo. Thuở nhỏ, Phan Bội Châu đã chịu ảnh hưởng của phong trào Cần Vương và sớm có nhiệt tình yêu nước. Đến năm 1900 (33 tuổi), Cụ đậu giải nguyên. Bốn năm sau (1904), Cụ thành lập Duy Tân hội và sang năm 1905 thì xuất dương. Cụ là lãnh tụ của phong trào Đông Du (1905-1909), là người sáng lập Việt Nam Quang phục hội (1912) và về sau cũng chính Cụ đứng ra cải tổ thành đảng Quốc dân Việt Nam (1924). Cụ còn là một trong những người Việt Nam đầu tiên có cảm tình với chủ nghĩa xã hội.

Là linh hồn của phong trào đấu tranh cách mạng đầu thế kỷ XX, tư tưởng lập hiến Phan Bội Châu là một bộ phận quan trọng mang tính chủ đạo trong toàn bộ tư tưởng cách mạng của Cụ.

1. Nước Việt Nam phải có Hiến pháp

Sau thất bại của phong trào Cần Vương, các phu sĩ yêu nước Việt Nam hướng về Nhật Bản. Đối với Phan Bội Châu, trong Đề tỉnh quốc dân ca (viết năm 1907), Cụ đã xác định tấm gương chung lúc bấy giờ:

" *Gương Nhật Bản, đất Á Đông*

Gương ta ta phải soi chung kẻo lầm "

Và trong cái "gương ta" ấy có vai trò nổi bật của Hiến pháp, đã góp phần đắc lực trong công cuộc duy

tân của Nhật:

" *Lập Hiến pháp từ đầu Minh trị,*

Bốn mươi năm dân trí mở mang... "

Khoảng tháng 3/1929, Phan Bội Châu đã thảo Hiến pháp nước Việt Nam và gửi cho Tế tửu Quốc tử giám là hoạ sĩ Lê Văn Miến- một người đồng hương, để đề nghị góp ý. Đọc xong, Lê Văn Miến khuyên Cụ: " *Theo tôi, thêm thì không có điều gì đáng thêm nữa cả, mà chỉ có bớt. Mà chỉ nên bớt hết; không để một dòng chữ nào nữa cả. Bởi vì nước mất, dân là nô lệ thì làm gì có Hiến pháp!* " và ông " *Rất mong được đọc các tác phẩm mới khác của tiên sinh!* ". Sau đó, Cụ Phan đã tự xé đốt bản thảo [1] .

Năm 1932, nhân trả lời phỏng vấn của báo Đông Tây (đăng báo Đông Tây số 138 ngày 9.1.1932), Phan Bội Châu lại khẳng định tầm quan trọng của Hiến pháp trong một nước: " *Tôi thiết tưởng nước ta từ xa vẫn chưa có Hiến pháp, nay lập bản Hiến pháp không những là một sự hay, lại còn là một điều cần. Thế nào cũng phải có Hiến pháp, lẽ ấy tất nhiên (...)* ". Và trong bài phỏng vấn ấy, Cụ phác hoạ sơ nét quan điểm về Hiến pháp Việt Nam của Cụ: " *Phần riêng tôi, tôi vẫn đã rắp trong bụng một bản Hiến pháp rồi. Hiến pháp của tôi là châm chước theo Hiến pháp của các nước quân chủ như nước Anh, nước Nhật; theo Hiến pháp của các nước Mỹ, nước Đức, nước Nga... Lại phải tuỳ theo các trình độ dân ta mà lựa chọn lấy những điều thích hợp, thì mới có thể gọi là hoàn thiện được...* " [2] .

Nếu xét về mặt lịch sử, Phan Bội Châu là người đầu tiên nêu vấn đề lập hiến thành yêu cầu bức xúc ở nước ta (vào năm 1907).

2. Chủ quyền quốc gia và các biểu tượng quốc gia

2.1. Chủ quyền quốc gia

Đối với một quốc gia, vấn đề quan trọng hơn hết là độc lập. Một khi chính quyền ở nước ta về tay Pháp, đất đai ta bị quân Pháp chiếm đóng, nhân dân ta bị Pháp cai trị, thì đó là nước ta đã mất. Như vậy, nhiệm vụ chính đặt ra là lấy lại nước. Cho nên, đối với Cụ Phan, giành lại độc lập, giành chủ quyền dân tộc là vấn đề số một. Cụ viết: " *Điều quan trọng nhất là chủ quyền; điều quan trọng của chủ quyền độc lập, chủ quyền hoàn toàn, đối nội lẫn đối ngoại* ". Phan Bội Châu không thừa nhận một "chủ quyền" bị cắt xén, bị hạn chế; không thừa nhận một sự độc lập giả hiệu, hình thức. Độc lập phải thực sự và đầy đủ. Đối với Phan Bội Châu, chức năng nhiệm vụ của chính quyền dân tộc là " *ở trong nước thì che chở được cho đồng bào, ở ngoài thì tranh hùng được với dị tộc, làm cho dị tộc phải kính sợ* " [3] . Thể hiện tư tưởng ấy, suốt từ đầu thế kỷ cho đến chiến tranh thế giới thứ nhất, Phan Bội Châu toàn tâm, toàn ý tuyên truyền, tổ chức vận động không mệt mỏi cho độc lập dân tộc, chủ quyền dân tộc; bằng bạo động cách mạng.

2.2. Quốc hiệu

Mỗi thời kỳ độc lập, nước ta đều có quốc hiệu riêng: Văn Lang, Âu Lạc, Vạn Xuân, Đại Cồ Việt, Đại Việt, Đại Ngu... Và quốc hiệu Việt Nam bắt đầu được sử dụng từ đầu nhà Nguyễn, đời vua Gia Long (1804). Sang đời Minh Mệnh, được đổi lại là Đại Nam (1839). Từ đó đến cuối nhà Nguyễn (1945), triều đình Huế vẫn chính thức dùng quốc hiệu Đại Nam. Nhưng khi cai trị nước ta, Pháp không dùng

quốc hiệu ấy mà gọi ta là L?Annam, nghĩa là chúng dùng từ "An Nam" mà hàng mấy trăm năm trước Trung Quốc đã dùng gọi miệt thị đối với đất nước ta, dân tộc ta.

Cho nên, các phong trào đấu tranh giành độc lập đầu thế kỷ XIX, đều không dùng từ "Đại Nam" của triều đình Huế bù nhìn, cũng không dùng từ "An Nam" của kẻ thù xâm lược, mà thường dùng từ "Việt Nam", tên nước ta của thời kỳ độc lập, thống nhất đất nước liền một giải hình chữ S, từ ải Nam Quan tới mũi Cà Mau.

Các tổ chức do Phan Bội Châu tổ chức và lãnh đạo cũng như các tác phẩm của Cụ đều dùng tên gọi Việt Nam: Việt Nam Quang Phục, Việt Nam Quốc dân, Việt Nam vong quốc sử, Việt Nam quốc sử khảo v.v...

2.3. Quốc kỳ

Dưới thời quân chủ, nước ta không có quốc kỳ. Chỉ có cờ vua chứ không có cờ vàng". ở thế kỷ XVIII, có người "anh hùng áo vải cờ đào" Nguyễn Huệ "theo ngọn cờ linh sắc thắm hồng"... Tất cả các cờ ấy là cờ của vua, chứ không phải cờ của nước. Phan Bội Châu đã có nhận xét: " *Xa nước ta chỉ có cờ hoàng đế mà không có cờ nước, cũng là một việc quái gở* " [4] .

Đến khi Pháp xâm chiếm nước ta, chúng cắm trên lãnh thổ thuộc địa Nam Kỳ lá cờ tam sắc (xanh, trắng, đỏ) biểu tượng cho nước "Đại Pháp", còn đối với phần lãnh thổ bảo hộ Trung Kỳ và Bắc Kỳ thì từ năm 1900 đến 1932 (đời Thành Thái, Duy Tân, Khải Định) cũng bắt đầu treo "cờ Bảo hộ" gồm toàn mầu vàng, ở góc trên bên trái có cờ tam sắc của Pháp. Khi Bảo Đại về nước thực sự ở trên ngôi (từ 1932 đến 1945) thì Nam Kỳ vẫn treo cờ Pháp, còn Trung Kỳ và Bắc Kỳ thì treo "cờ Long Tinh" (hình giải đeo Long Bội tinh là huy chương cao quý nhất của vua Nam ban thưởng, gồm 3 phần màu: vàng, đỏ, vàng).

Trong công cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc, Phan Bội Châu là người đầu tiên nêu vấn đề quốc kỳ cho nước ta. Theo Phan Bội Châu biên niên, năm 1912, khi thành lập Việt Nam Quang phục hội thì " *Quốc kỳ Việt Nam cũng sáng chế từ lúc đó* ", " *Hội Việt Nam Quang phục mới chế định ra quốc kỳ, gọi bằng cờ Ngũ Tinh, dạng huy thức dùng bằng Ngũ tinh liên châu* " [5] . Cờ ấy nền vàng có chùm 5 ngôi sao màu đỏ (hoàng địa hồng tinh). Nền vàng tượng trưng cho dân ta là giống da vàng, 5 ngôi sao đỏ tượng trưng cho 5 đại bộ phận thống nhất trong nước là: sĩ, nông, công, thương, binh. Cờ này từng được dùng ở Quảng Nam, trên núi Ngũ Hành Sơn, trong lúc Thái Phiên- hội viên của Quang Phục tham gia cuộc nổi dậy của vua Duy Tân (1916).

Cụ Phan rất coi trọng quốc kỳ. Trong Tân Việt Nam (1907) Cụ đã kỳ vọng: " *Cờ nước ta phất phới ở trên thành Paris, và sắc nước ta chói rạng ở trong địa cầu (...)* " [6] .

3. Về chế độ chính trị

Với Duy Tân hội rồi Việt Nam Quang phục hội và dự định lập đảng Quốc dân Việt Nam, Phan Bội Châu tiến từ quân chủ đến quân chủ lập hiến, rồi cộng hoà dân chủ tư sản và sau một thời gian ngắn dao động, Phan đã tiếp cận được với tư tưởng của Cách mạng Tháng Mười Nga xã hội chủ nghĩa...

Theo Phan Bội Châu niên biểu- cuốn hồi ức về toàn bộ cuộc đời của mình, lúc đầu chưa thoát khỏi tư

tưởng quân chủ, Cụ Phan đề ra ba kế hoạch lớn: " *1. Liên kết với đảng cũ Cần Vương còn lưu lại và các trai tráng ở chốn sơn lâm, xướng khởi nghĩa quân (...); 2. ứng phù một minh chủ kén chọn ở trong hoàng thân lập ra, âm kết với những người hữu học ở đương triều làm người nội viện (...); 3. (...) Xuất dương cầu ngoại viện (...) mục đích cốt khôi phục Việt Nam, lập nên một Chính phủ độc lập, ngoài ra chưa có chủ nghĩa gì khác* " [7] .

Năm 1095, sau khi sang Nhật, tiếp xúc với các nhà tư tưởng Trung Hoa và Nhật Bản thì tư tưởng quân chủ của Cụ Phan đã biến chuyển sang bước phát triển mới: quân chủ lập hiến. Qua các tác phẩm Cụ Phan viết trong thời gian ở Nhật đều thể hiện rõ quan điểm ấy. Chương trình của "Việt Nam Duy Tân hội" viết: " *đánh đổ Pháp, khôi phục Việt Nam, kiến thiết nước quân chủ lập hiến* " [8] . Tư tưởng quân chủ lập hiến của Cụ Phan không chủ trương duy trì chế độ nhà Nguyễn ở Việt Nam. Vì ngay trong tác phẩm Việt Nam vong quốc sử (viết năm 1905), Cụ Phan đã khẳng định tính chất bù nhìn của triều đình Nguyễn lúc bấy giờ. Chọn chế độ ấy là nhằm tranh thủ sự ủng hộ của các chính khách Trung Hoa, Nhật Bản lúc bấy giờ và có tính toán đến vai trò của Cường Để trong tổ chức cách mạng của ông.

Giữa năm 1905, Cụ Phan về nước thành lập Hội Nông công thương học, rồi đưa Cường Để sang Nhật. Lần này, Phan gặp Tôn Trung Sơn đang ở Nhật. Cuộc gặp được ghi lại trong Phan Bội Châu niêu biểu như sau: " *Ông Tôn vì đã đọc qua bản Việt Nam vong quốc sử, ông biết trong óc tôi chưa thoát khỏi tư tưởng quân chủ, nên ông hết sức bài bác đảng quân chủ lập hiến (đảng của Lương Khải Siêu- PĐT) là hư nguỵ* " và " *lời đáp của tôi thì cũng thừa nhận dân chủ cộng hoà là hoàn mỹ...* " [9] . Sự thừa nhận chế độ cộng hoà của Cụ Phan được khẳng định thêm trong cuốn Hải ngoại huyết thư (viết năm 1906) và Tân Việt Nam (viết năm 1907) với lời lẽ lên án gay gắt chế độ quân chủ: " *Cái nọc độc chuyên chế của bọn người hại dân ấp ủ đã hàng ngàn năm nay từ bên Trung Quốc, lây sang nước ta, đến nỗi một tên độc phu (vua) và vài vạn kẻ dung nhân (quan) làm cá làm thịt trăm họ dân ta* " [10] . Sau này, khi lập Việt Nam Quang phục hội (1912), Phan cũng nhắc lại nguyên nhân sự chuyển biến này là do ở trên đất Nhật Bản được nghiên cứu nguyên nhân cách mạng, chính thể các nước và nhất là lý luận của Lư Thoa (J.J Rousseau) cũng như qua giao thiệp với các nhà cách mạng Trung Hoa.

Từ Tân Việt Nam đến Việt Nam quốc sử khảo (viết năm 1908), nhận thức về dân chủ của Cụ Phan đã có tiến lên một bước. Ở Tân Việt Nam, Cụ Phan viết: " *Phàm nhân dân nước ta không cứ sang hèn, giàu nghèo, đều có quyền bỏ phiếu bầu cử. Trên là vua nên để hay nên truất, dưới là quan nên thăng hay nên giáng, dân ta đều có quyền quyết đoán cả...* ". Trong Việt Nam quốc sử khảo, Phan Bội Châu đã nhấn mạnh: " *Những điều nhân dân cho là phải, Chính phủ không thể không làm; những điều nhân dân cho là trái, Chính phủ không được phép làm* " và " *nhân dân có nghĩa vụ giám đốc Chính phủ. Nhân dân mà làm tròn nghĩa vụ mình thì Chính phủ không dám làm sai; Chính phủ có nghĩa vụ bảo vệ nhân dân (...) Chính phủ tức là chỉ đại biểu cho cả nước mà thôi* " [11] .

Tháng 5/1921, Việt Nam Quang phục hội được thành lập ở Quảng Đông và vẫn do Cường Để làm Hội trưởng, Phan Bội Châu làm Tổng lý kiêm Phó Hội trưởng. ở cuộc họp thành lập hội, Phan Bội Châu tuyên bố: " *... Từ lâu, chủ nghĩa quân chủ đã đặt ra ở sau ót. Sở dĩ chưa dám xướng to lên, là vì lúc đầu tôi mới xuất dương, vẫn đã tiêu ngọn cờ quân chủ mà thủ tín với người (...). Bây giờ thì cuộc diện đã thay đổi rồi, tôi mới đề xuất nghị án ra trước công chúng là đổi quân chủ chủ nghĩa là dân chủ (...). Kết quả thì đa số khuynh hướng về dân chủ chủ nghĩa* " [12] . Tôn chỉ của hội là " *Khu trục Pháp tặc, khôi phục Việt Nam, kiến lập Việt Nam cộng hoà quốc* " *(đánh đuổi giặc Pháp, lấy lại nước Việt Nam, thành lập Cộng hoà Việt Nam)* [13] .

Năm 1920, Cụ Phan được đọc cuốn *Nga la- tư chân tướng điều tra ký* của một người Nhật đem đến Bắc Kinh. Với sự giới thiệu của Thái Nguyên Bồi, Cụ Phan đã gặp Tham tán Đại sứ quán Nga và được ông này cho biết Nga tiếp nhận du học sinh Việt Nam với điều kiện: " *1- Tín ngưỡng chủ nghĩa cộng sản; 2- Học thành tài rồi về nước tất phải gánh lấy những việc tuyên truyền chủ nghĩa Lao Nông* " [14] . Năm 1921, trên bài báo nhan đ *ề Lược truyện Lênin, vĩ nhân của nước Nga* (nguyên văn chữ Hán: "Xích Nga vĩ nhân, Liệt Ninh lược truyện") trên *Bình sự tạp chí* số 82 ra tháng 2/1921, Cụ Phan có những lời hết sức trân trọng: " *Một sự nghiệp từ trước tới nay, từ Đông sang Tây chưa từng có, mà nay bỗng chốc có một vài người tạo nên, thì một vài người đó, không thể không được coi là những người từ trước tới nay, từ Đông sang Tây chưa từng có được. Chính phủ Lao Nông của nước Xích Nga mới được thành lập từ ba năm gần đây. Từ ba năm gần đây trở về trước, không những bản thân cái nước Lao Nông chưa từng có, mà ngay cả cái danh từ* " *nước Lao Nông* " *cũng chưa từng có. Bởi vậy, chúng ta cần phải chú ý đến những nhân vật đã tuân thủ tạo ra nước Lao Nông đó* " [15] . " *Những nhân vật đã sáng lập ra Nhà nước Lao Nông có một số, nhưng nói đến người ưu tú nhất, thì phải kể Lênin là người đứng đầu...* " [16] .

Qua Truyện Phạm Hồng Thái viết năm 1924, Cụ Phan không những đã phản tỉnh, mà còn tiến lên một bước nữa, đề cập đến cách mạng xã hội. Trong lời tựa, Cụ Phan ghi rõ: " *Viết tại Quảng Châu nhân dịp kỷ niệm lần thứ 7 cuộc cách mạng Nga* ", rồi nhấn mạnh: " *Gần đây nhất như cuộc Cách mạng hồi tháng 11 năm 1917 ở nước Nga, chủ nghĩa Lao Nông đã thành công, nó là người sáng tạo ra cách mạng của thế giới loài người. Đây rõ ràng là một cuộc cách mạng triệt để, chân chính. Người nước ta muốn chủ trương cách mạng triệt để cần phải lấy đó làm chỉ đạo, đây là điều không còn phải ngần ngại gì nữa* " [17] .

Nếu từ Truyện Phạm Hồng Thái, Cụ Phan nhiệt liệt chào mừng Cách mạng Tháng Mười Nga và có bài ca tụng Lênin, thì đến năm 1927, lúc biên soạn cuốn Xã hội chủ nghĩa, Cụ Phan đã nhớ lại tác động của Cách mạng Tháng Mười đối với mình và ghi vào lời tựa: " *May thay! Đương giữa lúc khói độc mây mù, thình lình có một trận gió xuân thổi tới. Chính giữa lúc trời khuya đất ngủ, thình lình có một tia thái dương mọc ra. Trận gió xuân ấy, tia thái dương ấy là chủ nghĩa xã hội vậy* " [18] .

Tuy có cảm tình với chủ nghĩa xã hội, " *trong nhà tôi có treo bóng Lênin. Những sách sau nói về chủ nghĩa xã hội tôi đã có đọc nhiều, đã nghiên cứu rất kỹ, tôi vẫn công nhận rằng những lý thuyết ấy chính đáng, nhưng chưa có thể thực hành ở xứ này được* ". Bởi vì, theo Cụ Phan, " *ở nước này chưa có sự phân chia rõ ràng của hai giai cấp tư bản và lao động* " [19] .

Trong quá trình đấu tranh cho một chế độ nhà nước lý tưởng, lúc đầu Phan Bội Châu hướng theo chế độ quân chủ truyền thống, sau chuyển qua quân chủ lập hiến, rồi đến dân chủ cộng hoà; khi Cụ bắt chước chủ nghĩa Tam Dân của Tôn Dật Tiên, khi cảm tình với chủ nghĩa xã hội... Có thể nói, ngoài chủ nghĩa yêu nước, Cụ không có một chủ nghĩa nhất định. Sự chuyển biến trong tư tưởng Cụ về thể chế lập hiến đã thể hiện một tinh thần khai phóng, xuất phát từ động cơ tích cực, cái tích cực của một người con chí hiếu đối với mẹ cha đang lâm trọng bệnh, trong việc chạy chữa tới cùng, hễ thấy phương thuốc nào không hiệu nghiệm là vội đi tìm thứ thuốc khác ngay, nhất là thứ đang được người láng giềng sử dụng có vẻ hiệu nghiệm.

4. Về quyền và nghĩa vụ của công dân

4.1. Về quyền

Dù khi còn bảo vệ thuyết "quân chủ lập hiến" (khoảng 1906 về trước) hay khi đã chuyển hẳn sang "dân chủ cộng hoà" (từ 1912 về sau), tư tưởng của Phan Bội Châu vẫn là đề cao nhân dân, đề cao dân quyền. Bởi vì " *dân quyền mà được đề cao thì nhân dân được tôn trọng mà nước cũng mạnh. Dân quyền bị xem nhẹ thì dân bị coi khinh mà nước yếu. Dân quyền hoàn toàn mất thì dân mất, mà nước cũng mất* " [20] .

" *Chữ dân thời lại gốc trong chữ quyền!*

Dân sống lâu, bởi quyền tôn trọng,

Dân không quyền dân sống được đâu!

Không quyền là ngựa là trâu,

Dân đã đến thế nước đâu được còn! " [21] .

Tư tưởng dân quyền Phan Bội Châu được ghi tập trung trong Tân Việt Nam và nhất là Việt Nam quốc sử khảo (Chương V bàn về "sự thịnh suy của dân quyền và dân trí ở nước ta"). Theo Phan Bội Châu, " *mọi thứ dân quyền đều được bình đẳng* ". Trước hết, là quyền bầu cử để lựa chọn đại biểu vào Nghị viện. " *Phàm nhân dân trong nước, không cứ sang hèn, giàu nghèo, lớn bé đều có quyền bỏ phiếu bầu cử* " [22] .

Phạm vi các quyền của công dân, trong tư tưởng lập hiến Phan Bội Châu, rất rộng rãi: quyền tự do ngôn luận, tự do tư tưởng, tự do đi lại, tự do cư trú, tự do báo chí, tự do hội họp, tự do kinh doanh...

" *Miệng có quyền nói, óc có quyền suy.*

Chân có quyền đi, tay có quyền đẩy.

Mắt có quyền đi, tay có quyền đẩy.

Mắt có quyền thấy, tai có quyền nghe.

Đất nọ xứ kia, có quyền dời ở.

Viết sách làm vở, quyền bút mặc lòng.

Hội hè việc chung, có quyền nhóm họp.

Thợ thuyền giúp đáp, quyền được chung nhau.

Buôn bộ bán tàu, thông thương tuỳ tiện.

Trải xem Hiến pháp, các nước văn minh.

Quyền lợi rành rành, của dân dân được " [23] .

4.2. Về nghĩa vụ

Quyền lợi gắn liền với nghĩa vụ: "Nghĩa vụ bao nhiêu, bấy nhiêu quyền lợi".

Làm người trước hết ai cũng có nghĩa vụ phải lao động. Đó là nghĩa vụ làm người:

" *Tằm siêng kéo tơ, ong chăm gây mật.*

Mèo lo bắt chuột, gà cần gáy đêm.

Chức phận phải làm, vật gì cũng có.

Huống người ta đó, nghĩa vụ rất to.

Trời đã phó cho, mình nên gánh vác (...) " [24]

Làm người phải lo "tu thân" để cho có "tâm chính ý thành". Bên cạnh đó, còn phải học tập để mở mang trí tuệ, để có khả năng giúp nhà, giúp nước:

" *Muốn cho vẹn vẻ, trước sửa lấy mình.*

Tâm chính ý thành, vun trồng cội gốc.

Lại thêm tài học, đua đuổi Đông Tây.

Nghe nhiều sướng tai, thấy nhiều sướng mắt.

Biết nhiều sướng óc, đầy óc chất khôn.

Lấp biển dời non, chí bền lòng mạnh.

Làm hiền làm thánh, cho xứng thân ta.

Bởi thân suy ra, đến nhà đến nước (...) [25] .

Trong gia đình, con người phải "hiếu với người già", "ơn với người trẻ", không lạm quyền của người trên, không kiêu với kẻ dưới, nói chung là phải dựa "theo đạo lý" mà cư xử trong gia đình, tương thân tương trợ, hoà khí với xóm giềng...

Thời đại Phan Bội Châu, dân ta bị mất nước, nên nghĩa vụ của công dân đối với nước là cao cả hơn hết, nghĩa vụ cứu nước mọi người đều phải ghi nhớ:

" *Ta là quốc dân, nghĩa chung thờ nước.*

Mất còn sống thác, cùng nước thuỷ chung.

Đất lở trời long, gặp cơn biến cố.

Nước không quyền nước, nhà còn được đâu!

Kiếp ngựa thân trâu, nghĩ càng đau đớn.

Đồng u cộng hoạn, ta phải tính sau?

Dìu dắt đồng bào, giữ gìn nòi giống.

Nào người trí dũng, nào kẻ anh tài.

Ráng sức chống trời, bền gan lấp bể.

Sao cho vẹn vẽ, nghĩa vụ quốc dân.

Ai nấy một phần, chung nhau gánh vác (...) " [26]

Đến khi giành được độc lập cho nước rồi, thì lập ra nhà nước của dân. Nghĩa vụ nộp thuế của dân thực hiện một cách tự nguyện vui vẻ, sốt sắng, "không có một tý gì là cách dã man cưỡng bức". Khi đã duy tân rồi, ai cũng có nghĩa vụ " *phụng sự việc công, hết lòng thương yêu nhau, phục tùng chính lệnh, theo đuổi văn minh (...)* " [27] . Và để bảo đảm chế độ dân chủ cộng hoà thì " *nhân dân có nghĩa vụ giám đốc Chính phủ. Nhân dân làm tròn nghĩa vụ của mình thì Chính phủ không dám làm sai* " [28] .

5. Về bộ máy nhà nước

Một quan điểm lớn trong tư tưởng lập hiến Phan Bội Châu là việc xây dựng và củng cố nhà nước cộng hoà dân chủ, độc lập, thể hiện chủ quyền của một quốc gia. Nhà nước ấy "ở trong nước thì che chở được cho đồng bào, ở ngoài nước thì tranh hùng được với dị tộc (...)".

Nhà nước ấy chính là chính quyền của toàn dân, chứ không phải của riêng giai cấp nào. Nhà nước chăm lo hạnh phúc chung của nhân dân, đặc biệt là chăm sóc đời sống vật chất và tinh thần của những tầng lớp lao khổ nhất, thiệt thòi nhất [29] .

Nhà nước ấy do dân bầu lên và bãi miễn. Trong Tân Việt Nam, Phan Bội Châu đã viết: " *Trên là vua nên để hay nên truất; dưới là quan nên thăng hay nên giáng, dân ta đều có quyền đoán cả* " [30] .

Trong một nước dân chủ, Nghị viện là cơ quan đại diện cho nhân dân có quyền rộng rãi: "Giữa đô thành nước ta đặt một toà Nghị viện lớn. Bao nhiêu việc chính trị đều do công chúng quyết định (...). Những vua tệ quan hư không hợp công đạo, thì khi hội nghị trong Nghị viện, dân ta hộ nhau công nghị, được có quyền khiển trách, trừng phạt. Đến khi ấy, trên quan dưới lại, ai mà hại dân, thì không được sống ở trong trời đất nữa" [16/2:1255-257]. Trong Việt Nam quốc sử khảo, Cụ cũng khẳng định

vai trò của Nghị viện nhân dân: " *Hình pháp, chính lệnh, thuế khoá, tiêu dùng đều do Nghị viện quyết định mà Nghị viện đều do nhân dân tổ chức nên* " [31] .

Để đảm bảo dân chủ, Nghị viện của nhân dân, theo tư tưởng Phan Bội Châu, có nhiều viện: " *Thượng nghị viện phải đợi Trung nghị viện đồng ý. Trung nghị viện phải đợi Hạ nghị viện đồng ý mới được thi hành. Hạ nghị viện là nơi đa số công chúng có quyền tài phán việc của Trung nghị viện và Thượng nghị viện* " [32] .

Trong tư tưởng Phan Bội Châu, có sự phân công rõ ràng giữa Nghị viện là cơ quan đại biểu nhân dân và Chính phủ là cơ quan hành pháp, hành chính. Chính phủ là cơ quan chấp hành lệ thuộc Nghị viện, phải báo cáo và chịu trách nhiệm trước Nghị viện: " *Hình pháp, chính lệnh, thuế khoá, tiêu dùng đều do Nghị viện quyết định (...), Chính phủ không được can thiệp vào. Hàng năm đến kỳ Nghị viện họp, các nghị viên tụ tập đông đủ. Chính phủ phải trình bày dự án trước hội nghị. Nghị hội tức là nhân dân.*

Những điều nhân dân cho là phải, Chính phủ không thể không làm; những điều nhân dân cho là trái, Chính phủ không được làm. Tuy rằng sắc chiếu của Hoàng đế rất là đáng tôn trọng, nhưng nếu Nghị viện không đồng ý thì cũng phải thu hồi mệnh lệnh đó " [33] .

Nhà nước luôn luôn hoạt động dưới sự giám sát của nhân dân thông qua Nghị viện, nhưng căn bản vẫn là nhân dân. " *Chính phủ tức là chỉ đại biểu cho cả nước mà thôi. Còn cái căn bản, cái then chốt thì toàn là ở dân. Vua phải lấy dân làm trời, dân chính là trời của kẻ đứng đầu cai trị nước* " [34] .

Có thể nói Phan Bội Châu là một chiến sĩ cách mạng tiên phong và xuất sắc nhất ở nước ta vào đầu thế kỷ XX. Đường lối, chủ trương của Cụ rất toàn diện và tư tưởng lập hiến của Cụ đã thể hiện tính chất toàn diện ấy một cách sâu sắc./.

---

[1] *Phan Bội Châu, Phan Bội Châu toàn tập, Tập 4, Nxb Thuận Hoá, Huế, 1990, trang 71*

[2] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 4, trang 244*

[3] *Trần Văn Giàu, Hệ ý thức tư sản và sự thất bại của nó trước nhiệm vụ lịch sử, Nxb Tp. Hồ Chí Minh, 1993, trang 142*

[4] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 219*

[5] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 219*

[6] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 255*

[7] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 60*

[8] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 112*

[9] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 109*

[10] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 255*

[11] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 287*

[12] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 211-212*

[13] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 212*

[14] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 6, trang 272*

[15] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 3, trang 485*

[16] *Chương Thâu, Giai thoại Phan Bội Châu, Nxb Nghệ Tĩnh, 1991, trang 115*
[17] *Chương Thâu, Sđd, trang 113*
[18] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 4, trang 132*
[19] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 4, trang 369*
[20] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 386*
[21] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 5, trang 59*
[22] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 256*
[23] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 5, trang 19*
[24] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập , trang 16*
[25] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 5, trang 17*
[26] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 5, trang 19*
[27] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 260*
[28] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 387*
[29] *Phan Bội Châu, Sđd, trang 146*
[30] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 256*
[31] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 387*
[32] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 255-256*
[33] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 387*
[34] *Phan Bội Châu, Sđd, Tập 2, trang 387*