

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

LEGISLATIVE STUDIES MAGAZINE



- * Sửa đổi Hiến pháp 1992
- * Nhà nước pháp quyền-Nguyên tắc cơ bản
- * Nhân tố phi kinh tế trong pháp luật
- * Hội đồng nhân dân trên đường đổi mới
- * Ngân sách
- * Cải cách Hiến pháp và pháp luật ở Trung Quốc

THÁNG 9 - 2001

TẠP CHÍ RA HÀNG THÁNG

MỤC LỤC SỐ 8 THÁNG 9/2001

MỤC LỤC

GÓP Ý SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP 1992

★ **TRAO ĐỔI KHOA HỌC**

Về sửa đổi Hiến pháp 1992

PV- NCLP

★ Nhiệm vụ ngân sách của Quốc hội và Hội đồng nhân dân

GS.TSKH. TÀO HỮU PHÙNG

★ Trao đổi về các cơ quan chuyên môn của Quốc hội

TS. NGUYỄN SỸ DŨNG

★ Sửa đổi nhỏ, hiệu quả lớn- Một số ý kiến góp ý sửa đổi Hiến pháp 1992

TS. PHẠM DUY NGHĨA

★ Về quyền lực nhà nước

TS. HOÀNG THỊ NGÂN

★ Sự phân biệt hay thống nhất giữa chấp hành, hành pháp và hành chính nhà nước cao nhất trong Chính phủ CHXHCN Việt Nam

PGS.TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG

★ Những nội dung cần sửa đổi trong Chương III Hiến pháp 1992

TS. PHẠM HỮU NGHỊ

★ **HỘI THẢO KHOA HỌC**

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân

PV- NCLP

★ Hội đồng nhân dân trên chặng đường đổi mới tổ chức chính quyền địa phương

TH.S. TRƯƠNG ĐẮC LINH

NGHIÊN CỨU NHÀ NƯỚC

★ Nhà nước pháp quyền: Các nguyên tắc cơ bản

TSKH. LÊ CẨM

NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT

★ Sự tác động của các nhân tố phi kinh tế trong đời sống pháp luật ở nước ta

TS. HOÀNG THỊ KIM QUẾ

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI

★ Cải cách Hiến pháp và pháp luật Trung Quốc

NGUYỄN THỊ XUÂN SƠN

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

PV- NCLP

LTS: Đại hội Đảng IX đã có những quyết sách quan trọng về cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, trong đó có bộ máy chính quyền địa phương: "nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, tổ chức hợp lý Hội đồng nhân dân (HĐND); kiện toàn các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân (UBND) và bộ máy chính quyền cấp xã, phường, thị trấn. Nâng cao chất lượng đại biểu HĐND, hoàn thiện những quy định về bầu cử và cơ cấu đại biểu HĐND trên cơ sở thật sự phát huy dân chủ". Trong bối cảnh nghiên cứu các phương án về tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nói riêng, trong các ngày từ 6- 8/8/2001, Văn phòng Quốc hội đã tổ chức hội thảo "Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND". Các đại biểu đến từ hơn 27 tỉnh, các nhà nghiên cứu đã nêu rõ thực trạng tổ chức, hoạt động của HĐND các cấp, đánh giá những mặt được và chưa được, đưa ra những kiến nghị thiết thực cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp. Các đại biểu đã thảo luận những vấn đề nh vị trí của HĐND trong hệ thống bộ máy nhà nước, các chức năng của HĐND, tổ chức của HĐND... Sau đây Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp xin tổng thuật lại những nội dung chính của cuộc hội thảo.

I. Vị trí của HĐND

Cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương?

Theo Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND 1994, HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương. Xung quanh những đồng ngữ này, thời gian qua đã có khá nhiều ý kiến bàn luận: HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương (nh Hiến pháp và luật quy định) hay chỉ đơn thuần là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương?

Các đại biểu dự hội thảo đã nêu lên thực trạng trên đây và đại đa số đều đồng tình HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Theo đó, tính quyền lực bao hàm quyền giám sát, kiểm tra, quyết định trong mối quan hệ với cơ quan chấp hành là UBND. Các quan điểm ủng hộ tính quyền lực nhà nước của HĐND nêu bật bản chất "quyền lực thuộc về nhân dân" là bản chất của Nhà nước ta.

Tuy vậy, cũng có đại biểu đặt vấn đề không nên xem HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước (dù là ở địa phương), bởi lẽ Nhà nước ta là nhà nước đơn nhất, mà đối với nhà nước đơn nhất thì chỉ có sự phân công quyền lực nhà nước theo nội dung (lập pháp, hành pháp, t pháp) chứ không thể theo lãnh thổ được. Cần phân biệt nhà nước với chính quyền. Chỉ có khái niệm "chính quyền trung ương", "chính quyền địa phương", chứ không thể có "nhà nước địa phương" nên cũng không có "quyền lực nhà nước địa phương". Diễn giả lập luận: khi nói đến khái niệm chính quyền, người ta hiểu đó là quyền hành chính nhà nước (cách nói gọn cụm từ "quyền hành chính của quyền lực nhà nước", tức là quyền hành pháp). Chỉ có loại quyền này mới có sự phân chia giữa trung ương và địa phương. Nh vậy, HĐND (cùng với UBND) chính là cơ quan chính quyền địa phương, cơ quan lập quy tại địa phương, thực hiện thẩm quyền lập quy trong hệ thống các chức năng của hành pháp. Bởi vậy, địa vị pháp lý của HĐND là cơ quan đứng đầu hành pháp ở địa phương (chứ không phải UBND), hoạt động theo sự phân quyền của Chính phủ trung ương. Vậy theo các ý kiến khác về vấn đề này, tại sao không nên phủ nhận tính quyền lực nhà nước ở địa phương của HĐND? Bởi lẽ điều đó trái với nguyên lý tổ chức chính quyền địa phương của Nhà nước XHCN, trái với quy luật hình thành và phát triển của chế độ HĐND ở nước ta. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: "Quốc hội là HĐND toàn quốc". Theo logic đó, HĐND là bộ phận cấu

thành của bộ máy nhà nước thống nhất của nhân dân. Việc phủ nhận tính quyền lực nhà nước của HĐND, áp dụng chế độ tự quản địa phương không những không đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước, mà còn tăng thêm khả năng của tình trạng cục bộ địa phương, tăng sự phân tán quyền lực nhà nước ở nước ta trong điều kiện hiện nay.

HĐND với Quốc hội và Chính phủ; vấn đề phân cấp trung ương- địa phương

Khi nói đến vị trí của HĐND trong hệ thống bộ máy nhà nước cũng là nói đến mối quan hệ giữa cơ quan này và Quốc hội, Chính phủ, giữa trung ương và địa phương. Một số đại biểu phát biểu về mối quan hệ này đã cho rằng quy định hiện nay cả UBND và Chính phủ cùng hướng dẫn HĐND là không hợp lý, không nên giao cho UBND nhiệm vụ hướng dẫn hoạt động của HĐND, mà nên để Chính phủ kiểm tra và hướng dẫn hoạt động của HĐND. Quốc hội giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước bao hàm giám sát chính quyền địa phương.

Có đại biểu cũng nêu vấn đề cần làm rõ nội dung của khái niệm "phân cấp" cho chính quyền địa phương. Theo đại biểu này, phân cấp nên hiểu là phân thẩm quyền và trách nhiệm hành chính (của Chính phủ) cho những cấp chính quyền khác nhau. Chính phủ giao cho địa phương những nội dung thuộc thẩm quyền và trách nhiệm quản lý của Chính phủ mà Chính phủ xét thấy cấp đó làm tốt nhất. Cần thay đổi cơ chế phân cấp quản lý hiện hành theo hướng: phân công nhiệm vụ theo từng vấn đề cụ thể giữa chính quyền trung ương (Chính phủ) với chính quyền địa phương (HĐND, UBND), chứ không phải "cắt khúc" quyền lực nhà nước cho mỗi cấp chính quyền.

Về vấn đề phân cấp, đại diện của Hiệp hội chính quyền địa phương thế giới nêu rõ quan điểm cho rằng phân cấp quyền hạn, trách nhiệm của các cấp chính quyền từ trung ương tới địa phương không nên hiểu theo cách tách bạch, cắt khúc theo chiều ngang (chia bánh), mà nên là những vòng tròn giao thoa nhau, có những vùng trách nhiệm "chồng lấn", nh thế vừa tạo ra được sự thống nhất cho các mục đích quốc gia, đồng thời khuyến khích sự linh hoạt, sáng tạo của địa phương trong việc thực hiện các mục đích đó.

Duy trì các cơ quan "hội đồng" - một xu thế chung

Khảo sát các mô hình chính quyền địa phương trên thế giới, một số diễn giả nhấn mạnh một đặc điểm chung là: các nước đều có những cơ quan mang tính chất "hội đồng" ở các cấp địa phương, dù đó là ở Anh, Mỹ, Pháp, Đức hay Liên Xô cũ, trong khi đó một số nước không hề có cơ quan mang tính chất "ủy ban hành chính" nh ở Anh. Trong hội thảo, ngay cả những đại biểu không thừa nhận tính quyền lực của HĐND cũng cho rằng nên duy trì HĐND ở tất cả các cấp. Trở lại với các mô hình chính quyền địa phương trên thế giới, một diễn giả nói một cách hình ảnh rằng không ai cấm chúng ta làm trái với xu hướng chung, nhng cũng nên tính đến cái giá phải trả cho việc bơi ngược dòng.

II. Các chức năng của HĐND

Chức năng quyết định

Phát biểu về chức năng này của HĐND, một đại biểu nhấn mạnh: "những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của đông đảo các tầng lớp nhân dân ở địa phương phải được HĐND quyết định". Đó là một nguyên tắc định hướng. Trên cơ sở tổng kết thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật, cần phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm cụ thể của HĐND và UBND mỗi cấp (bỏ cách quy định theo kiểu dàn trải, bình quân nh hiện nay). Cần khẳng định nguyên tắc: việc gì, ở cấp nào có đủ điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất thì phân giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao thẩm quyền phải độc lập chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Để phân định thẩm quyền quyết định giữa HĐND và UBND cùng cấp, nên khôi phục "thẩm quyền tuyệt đối" của HĐND mà Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 và 1989 đã quy định.

Theo Pháp lệnh về nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND, "khi quyết định những vấn đề thuộc nhiệm vụ và quyền hạn của mình, HĐND ra Nghị quyết". Nhưng lời một đại biểu, do quy định của Pháp lệnh không cụ thể, có nhiều nội dung không rõ ràng, mức độ chế tài của các quyết định do HĐND ban hành không được khẳng định, nên hiệu lực của các quyết định thông hạn chế. Giới hạn về quyền quyết định giữa HĐND và UBND chưa phân biệt rõ ràng (ví dụ như giữa các Điều 5 và 18, Điều 6 và 21, Điều 14). Cần phân biệt rõ những vấn đề nào nên do HĐND quyết định, còn những vấn đề nào HĐND chỉ thông qua hoặc tham gia có mức độ nhất định.

Chất lượng của nghị quyết do HĐND ban hành là một vấn đề cốt lõi. Để nghị quyết của HĐND không ngừng được nâng cao về chất lượng, HĐND phải hội đủ trí tuệ, cập nhật kịp thời, đầy đủ thông tin về lĩnh vực mà HĐND ra quyết định. Muốn vậy, ngoài việc tăng cường tổ chức của HĐND, cần phải có cơ chế phát huy ý kiến của cả ba nhóm đại biểu cơ sở, nhóm đại biểu là cơ quan thường trực và của các ban.

HĐND tuy là cơ quan quyết định dự toán và phê chuẩn *ngân sách địa phương* nhưng lại không trực tiếp nắm ngân sách địa phương. Khi không kiểm soát chặt chẽ được các nguồn thu và nguồn chi của ngân sách địa phương trên cơ sở luật ngân sách nhà nước mà chỉ dừng lại ở việc phê chuẩn thì không tránh khỏi căn bệnh hình thức của sự phê chuẩn ấy trước sự đã rồi.

Chức năng giám sát

Phần lớn các HĐND xã mà trừc hết là Chủ tịch, Phó Chủ tịch chưa có những hiểu biết đầy đủ về các khâu của công tác giám sát như nội dung giám sát, phương pháp giám sát, lực lượng giám sát, kết luận giám sát, xử lý sau giám sát, giám sát thông xuyên, giám sát chuyên đề... Việc tổ chức giám sát thường do các ban của HĐND tiến hành, nhưng nhân sự không đủ (mỗi ban một người), và lại do kiêm nhiệm, thiếu hỗ trợ của cơ quan chuyên môn nên chất lượng hạn chế.

Phần lớn các xã, phòng mới tập trung giám sát những vấn đề nổi cộm mà dân có nhiều ý kiến, còn rất ít cuộc giám sát đi sâu vào một chuyên đề, về một chủ trương được thực hiện trong một thời gian dài và phạm vi rộng tại địa phương. Cũng có ít các cuộc giám sát về thực hiện pháp luật trên địa bàn.

Về hình thức giám sát còn tập trung vào hình thức lập đoàn giám sát mà chưa thực sự quan tâm đến những hình thức khác.

Về đối tượng thuộc quyền giám sát của HĐND, pháp luật hiện hành còn quy định quá rộng, mang tính hình thức, không thực tế và hết sức chung chung.

Về chất vấn: Một số diễn giả nêu lên thực tế trong hoạt động chất vấn của HĐND là các đại biểu đại diện cho các cơ quan hành chính ít khi chất vấn ngành mình. Nội dung chất vấn thiếu tính phê bình, chưa làm rõ trách nhiệm của đối tượng bị chất vấn; cần quy định phải trả lời chất vấn công khai ngay tại kỳ họp.

Về các chế tài HĐND có thẩm quyền áp dụng: HĐND có quyền bãi bỏ văn bản sai trái của UBND, Chủ tịch UBND cùng cấp, nhưng chưa rõ đó là loại văn bản hành chính hay văn bản pháp quy?. Pháp luật hiện hành chưa quy định cho HĐND được quyền áp dụng các hình thức xử lý khác nhẹ hơn ngoài hình thức bãi miễn các chức danh do HĐND bầu, dẫn đến tình trạng nhiều lúc chưa đến mức bãi miễn nhưng cần xử lý mà không biết xử theo mức độ nào. Cần bổ sung các hình thức như khiển trách, cảnh cáo chứ không thể chỉ phê bình, rút kinh nghiệm hoặc không xử lý gì.

Bầu các chức danh chính quyền địa phương

Liên quan đến việc thành lập UBND các cấp, hiện nay có ý kiến đề nghị: áp dụng chế độ Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp bổ nhiệm Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp dưới (Chủ tịch và các thành viên khác của UBND cấp tỉnh do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm), nhưng trước khi bổ nhiệm,

lấy phiếu tín nhiệm của HĐND cùng cấp. Có đại biểu cho rằng không nên áp dụng chế độ bỏ nhiệm đối với Chủ tịch và các chức danh khác của UBND, vì mấy lý do:

a) Nếu HĐND chỉ còn quyền bỏ phiếu tín nhiệm các ứng cử viên UBND cùng cấp để ngồi đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên tham khảo trước khi bổ nhiệm, HĐND sẽ bị tước đi thẩm quyền quan trọng nhất và sẽ trở thành cơ quan mang tính hình thức cả về phương diện pháp lý lẫn thực tế, kéo theo tính hình thức của chức năng quyết định cũng như giám sát;

b) Đó sẽ là bước thụt lùi về dân chủ, không phù hợp với xu thế chung hiện nay;

c) Để phòng ngừa và chống tham nhũng, chống hiện tượng chạy chức, chạy quyền của một số cán bộ, công chức, rất cần áp dụng chế độ HĐND bầu UBND các cấp địa phương một cách dân chủ.

Việc bỏ nhiệm Chủ tịch UBND chỉ nên tính đến trong trường hợp cần thiết do khuyết ghe chủ tịch mà HĐND chưa họp để bầu hoặc chưa tổ chức bầu cử bổ sung được.

Đại biểu kiến nghị nếu vẫn áp dụng chế độ HĐND bầu UBND như hiện nay, cần phải: a) Quy định rõ, cụ thể trong luật pháp tiêu chuẩn đối với các chức danh của UBND, nhất là Chủ tịch UBND các cấp; b) Cần quy định nhất quán, rõ ràng giữa giá trị pháp lý của việc phê chuẩn kết quả bầu UBND với nhiệm kỳ của UBND, cụ thể cần sửa Điều 6 của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1994 về nhiệm kỳ của UBND các cấp thành: "Khi HĐND hết nhiệm kỳ, UBND tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp hoặc Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn kết quả bầu cử UBND của HĐND khoá mới"; c) Pháp luật hiện hành không quy định thời hạn phê chuẩn kết quả bầu UBND, hình thức văn bản pháp lý, cũng như căn cứ không phê chuẩn, không quy định thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại việc từ chối phê chuẩn kết quả bầu UBND của HĐND. Đây là một trong những hạn chế của Luật, là nguyên nhân dẫn đến tình trạng ở một số địa phương, Chủ tịch UBND được bầu ra nhưng không được UBND cấp trên phê chuẩn. Để khắc phục tình trạng này, nên kế thừa các quy định của Sắc lệnh số 63 và 77 năm 1945 do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ban hành về các vấn đề liên quan đến phê chuẩn việc bầu các chức danh của UBND.

III. Bầu cử HĐND

Đại biểu địa phương đã nêu ra khá nhiều điểm bất cập trong việc bầu cử HĐND, phê phán tính hình thức trong bầu cử, cụ thể trên các phương diện sau đây:

Hiệp thương nhân dân

Về hiệp thương nhân dân, số người đọc Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam giới thiệu ứng cử so với số đại biểu được bầu ở mỗi cấp rất thấp: tỷ lệ ở cấp tỉnh là 1,54, cấp huyện là 1,53, cấp xã 1,51; công bố ngày bầu cử chậm, thời gian triển khai cấp rập; trong vấn đề ứng cử, đề cử, hiệp thương cần chú trọng khuyến khích người tự nguyện ra ứng cử. "Không nên vì cơ cấu mà hy sinh tiêu chuẩn"

Đại biểu từ Nghệ An nhận thấy trong bầu cử HĐND còn nặng về cơ cấu nên nhiều lúc cha bầu được người thực sự có tài để gánh vác trách nhiệm. Đạt được cơ cấu thì tiêu chuẩn bị hạn chế. Có tình trạng người không đọc tín nhiệm ở vùng này thì giới thiệu sang vùng khác ứng cử, không tín nhiệm với dân thì giao cho tổ chức đoàn thể giới thiệu ứng cử... thiếu khách quan. Nên chú ý lấy tiêu chuẩn làm trọng để nâng cao chất lượng đại biểu HĐND. Số lượng đại biểu quy định trong luật bầu cử chưa phù hợp (Luật bầu cử HĐND quy định số đại biểu tối đa ở cấp huyện là 35 mà không tính đến quy mô khác nhau của các huyện trên toàn quốc, ở huyện Quỳnh Lu có 42 xã với số dân gần bằng tỉnh Quảng Trị mà chỉ có 35 đại biểu).

Đại biểu HĐND tỉnh Bình Dương nêu ra thực trạng của địa phương: tỉ lệ đại biểu là cán bộ giữ công vị lãnh đạo chiếm 2/3, cho thấy tính kiêm nhiệm lớn; phần lớn thời gian họ dành cho hoạt động chuyên môn hoặc công tác Đảng, lại ít nêu ra và thảo luận những tồn tại, yếu kém của ngành mình, việc

giám sát UBND (trong nhiều trường hợp là cấp trên của đại biểu) diễn ra một cách chiếu lệ. Ở xã, một số cấp uỷ xã thông đa ra cơ cấu, có lợi cho Đảng bộ địa phương. Tỷ lệ đại biểu ngoài Đảng còn thấp (8% ở tỉnh và 14% ở huyện). Trong việc bầu cử HĐND không cần có MTTQ, có nghĩa là không cần thiết phải có một cơ cấu đầy đủ mọi thành phần xã hội, mà cần có cơ cấu phù hợp nhất so với từng cấp. Về số lượng, ở cấp xã giảm số lượng đại biểu còn 15-20 người, cấp huyện giữ nguyên, giảm tỷ lệ công chức còn dưới 30%, cấp tỉnh: giảm tỷ lệ đại biểu là công chức xuống dưới 30%).

Đại biểu từ Hà Tĩnh cũng nhấn mạnh: về tiêu chuẩn đại biểu cần quy định thật rõ, cụ thể hoá năng lực, phẩm chất, học vấn, sức khoẻ... trong đó cần chú ý tiêu chuẩn "có năng lực đóng góp vào hoạt động của HĐND, có điều kiện làm tròn nhiệm vụ đại biểu", vì có đại biểu có đạo đức tốt nhưng thiếu năng lực, có đại biểu có cả phẩm chất đạo đức và năng lực nhưng lại không đủ sức khoẻ hoặc nhận nhiều trọng trách không đủ thì giờ làm nhiệm vụ người đại biểu. "Không nên vì một cơ cấu đẹp mà hy sinh tiêu chuẩn"- đại biểu kết luận như vậy.

Cấp xã có cần tổ chức đơn vị bầu cử?

Đại biểu từ Hà Tĩnh nhận xét, đối với cấp xã không cần thiết phải theo quy định của Điều 10, Luật bầu cử HĐND các cấp: "Đại biểu HĐND được bầu theo đơn vị bầu cử, mỗi đơn vị bầu cử HĐND không được bầu quá 3 đại biểu", bởi lẽ do sự ràng buộc này mà nhiều xã phải hình thành các đơn vị bầu cử một cách manh mún, phân tán. Cử tri nhiều xã sau khi bầu xong lại không thật thoả mãn với một số đại biểu đã trúng cử, họ mong muốn đối với HĐND xã nên để cho cử tri cả xã cùng bầu một danh sách HĐND xã.

IV. Tổ chức HĐND

Thờng trực HĐND: 2 người hay nhiều hơn?

Các diễn giả phát biểu về khía cạnh này đều khẳng định cần tăng thêm số lượng cho Thờng trực HĐND. Nếu chỉ có 2 người như hiện nay không đảm bảo được nguyên tắc lãnh đạo tập thể và quyết định theo đa số. Trong thờng trực HĐND, bí th, hoặc phó bí th cấp uỷ đảng kiêm nhiệm chức vụ chủ tịch HĐND, chỉ có phó chủ tịch HĐND làm chuyên trách công tác HĐND, bởi vậy thờng trực HĐND lại càng khó khăn trong việc thực hiện công việc của mình.

Cần quy định rõ quyền hạn của thờng trực trong việc đôn đốc, kiểm tra UBND cùng cấp.

Cần tăng cường cơ sở vật chất, nhân lực cho thờng trực HĐND.

Có đại biểu kiến nghị HĐND phòng, xã cũng cần có Thờng trực (rất khó hiểu vì sao cấp xã không có thờng trực trong khi vẫn có đủ Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND như cấp huyện, cấp tỉnh).

Các ban: chuyên trách hay không chuyên trách?

Số lượng thành viên của các ban cần được tăng thêm: ở huyện từ 5-7 người, ở tỉnh từ 9-11 người; trông ban hoặc phó ban phải hoạt động chuyên trách, cần có chuyên viên giúp việc cho các ban. Thực tế cho thấy, ở địa phương nào có trông ban hoặc phó ban hoạt động chuyên trách và có chuyên viên giúp việc thì hoạt động của ban đó có chất lượng và hiệu quả cao. Cần tăng cường số lượng các cộng tác viên có trình độ, am hiểu về lĩnh vực hoạt động của ban.

Các điều kiện làm việc: không ngồi, không tiền

Nói về điều kiện hoạt động của HĐND, một đại biểu dự hội thảo đã đặt ra câu hỏi bức xúc: "một cơ quan mà không có người, không có tiền thì hoạt động được gì?". Đó cũng là câu hỏi chung của HĐND các địa phương về văn phòng giúp việc và kinh phí hoạt động cho HĐND.

Văn phòng HĐND

Nên có bộ phận giúp việc riêng cho HĐND ở các cấp, không nên tổ chức văn phòng HĐND chung với văn phòng của UBND vì a) HĐND là một cơ quan nhà nước, b) HĐND và UBND có chức năng, nhiệm vụ khác nhau. Đó là nhận xét chung nhất của các đại biểu khi nói đến văn phòng giúp việc cho HĐND.

Mặc dù Điều 53, Quy chế hoạt động của HĐND các cấp có quy định "HĐND các cấp có trụ sở làm việc, có văn phòng giúp việc. Tổ chức văn phòng giúp việc do Chính phủ hướng dẫn", nhưng theo ý kiến của đại biểu HĐND tỉnh Nam Định, quy định này thực tế không có hiệu lực. Hầu hết các tỉnh HĐND có trụ sở chung với UBND, chỉ có vài tỉnh có trụ sở riêng nhưng đó lại là trụ sở cũ của UBND để lại. Về văn phòng HĐND, "từ năm 1989 đến nay Chính phủ có hướng dẫn gì đâu". Nếu để chung văn phòng với UBND, HĐND rất khó tham mưu và hoạt động. Một số tỉnh bố trí một Phó Văn phòng UBND tỉnh vừa làm một số việc của UB vừa tham mưu cho HĐND. Tại các kỳ họp của HĐND, vị Phó Văn phòng này vừa tham mưu cho HĐND lại vừa tham mưu cho UBND nên nhiều lúc "vừa nhận lệnh bên này vừa nhận lệnh bên kia nên rất lúng túng". "Đây có lẽ là vấn đề khó khăn nhất nên bao nhiêu hội nghị toàn quốc bàn và đi đến quyết định rồi mà vẫn không thực hiện được".

Cũng theo đại biểu này, quy định của Điều 53 về số chuyên viên giúp việc cho Thường trực HĐND do Thường trực chọn và quản lý là không thực tế, vì đây là chuyên viên của Văn phòng UBND nên nằm trong biên chế của Văn phòng, do đó "Văn phòng không nhất trí thì Thường trực cũng chịu".

Kinh phí hoạt động của HĐND

Đại biểu tỉnh Nam Định cho rằng quy định hiện nay "kinh phí hoạt động của HĐND do HĐND quyết định và ghi vào ngân sách địa phương theo quy định của Chính phủ" còn quá chung chung, cần ghi cụ thể: "HĐND có tài khoản riêng, kinh phí hoạt động của HĐND do HĐND quyết định và ghi vào ngân sách địa phương theo quy định của Chính phủ". Mặt khác, Chính phủ cần có hướng dẫn cụ thể về kinh phí hoạt động của HĐND, không như tình trạng hiện nay kinh phí hoạt động của HĐND mỗi tỉnh mỗi khác, nhiều ít phụ thuộc vào "ngẫu hứng" của từng địa phương. Một số nơi có tài khoản riêng để chủ động hoạt động thì luôn luôn nằm trong tình trạng "nếu thích thì để, không thích thì sát nhập vào tài khoản của Văn phòng UBND". Đại biểu đặt câu hỏi: "một cơ quan mà không có người, không có tiền thì hoạt động được gì?".

* * *

Xét từ góc độ nhân tiên, chính quyền địa phương luôn liên quan mật thiết đến những chuyện sát sườn, thiết thân của người dân. Bởi vậy, xây dựng chính quyền địa phương hiệu quả, thực quyền, sát dân là yêu cầu chính đáng. HĐND, dù đó là "cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương", hay chỉ đơn thuần là "cơ quan đại diện cho ý chí, tâm t, nguyện vọng của nhân dân ở địa phương", hay là "cơ quan tự quản địa phương", đều tạo nên một cơ chế để nhân dân thông qua đó giám sát các cơ quan công quyền, hành chính địa phương. Sau ba ngày làm việc, cuộc hội thảo đã hội tụ được khá nhiều ý kiến xây dựng bổ ích cho việc hoàn thiện HĐND. Mong rằng những ý kiến xác đáng, bổ ích của cuộc hội thảo cũng như mọi ý kiến xây dựng khác sẽ được lắng nghe, tiếp nhận và thực hiện, góp phần làm cho chính quyền địa phương thực sự là chính quyền của dân, do dân, vì dân./.

VỀ QUYỀN LỰC NHÀ NÓC

TS. HOÀNG THỊ NGÂN*

Tóm tắt: Tác giả khai thác khái niệm và ý nghĩa của quyền lực nhà nóc trong luật hiến pháp nhằm hóng tới một cách hiểu thống nhất về khái niệm này. Từ cách hiểu quyền lực nhà nóc nh một quyền năng thì việc phân công rạch ròi giữa các cơ quan nhà nóc thực hiện quyền năng này là cần thiết. Từ đó mỗi cơ quan đợc phân công đều là chủ thể mang quyền lực nhà nóc và Quốc hội nên đợc xác định là cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nóc.

Quyền lực nhà nóc là một khái niệm thông gặp trong luật hiến pháp. Việc hiểu một cách đúng đắn khái niệm này có ý nghĩa quan trọng trong việc thể hiện một số nội dung của Hiến pháp bởi lẽ Đạo luật cơ bản đề cập tới nhiều vấn đề liên quan tới quyền lực nhà nóc nh chủ thể của quyền lực nhà n-ớc, nguyên tắc, cơ chế thực hiện quyền lực nhà nóc, bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà n-ớc...

Một phương pháp đợc nhiều nhà nghiên cứu sử dụng là khám phá quyền lực nhà nóc thông qua việc tiếp cận phạm trù quyền lực. Theo Từ điển tiếng Nga quyền lực đợc hiểu là: 1- Sự thống trị chính trị, tức là quyền và khả năng định đoạt một cái gì đó, bắt người nào đó tuân theo; 2- Là những cơ quan nhà nóc đợc trao quyền năng. Còn Từ điển tiếng Anh cắt nghĩa khái niệm quyền lực nh sau: 1- Là quyền năng; 2- Quyền, kiểm tra chính trị; sự thống trị".

Trong giới nghiên cứu khoa học pháp lý Việt Nam nhiều tác giả cho rằng quyền lực là khả năng của cá nhân hay tổ chức bắt buộc người khác phải phục tùng ý chí của mình. Hay nói một cách khác, quyền lực thể hiện ở sự áp đặt ý chí của chủ thể này đối với chủ thể khác. Khi phân tích thuật ngữ quyền lực các tác giả chỉ ra rằng cõng chế vừa là yếu tố thuộc nội dung quyền lực, vừa là phương pháp mang tính quyết định để thực hiện quyền lực.

Khái niệm quyền lực nhà nóc

Trên cơ sở khái niệm quyền lực, quyền lực nhà nóc đợc hiểu theo nhiều cách khác nhau, trong đó phải kể đến một số quan điểm sau đây:

1. quyền lực đợc định nghĩa là sức mạnh có khả năng bắt người khác phải phục tùng. Theo Từ điển pháp lý của Đức, quyền lực nhìn chung là sử dụng sức mạnh nhằm đạt đợc mục đích cũng nh tạo ra điều kiện để đạt đợc mục đích đó. Quyền lực là năng lực định đoạt, quyết định và sức mạnh để buộc những người trong tổ chức, cộng đồng phải tuân theo, phải thi hành các định đoạt và quyết định ấy. Còn quyền lực nhà nóc thể hiện ở quyền thống trị cao nhất với những biểu hiện nh mệnh lệnh, cõng chế.... Từ quan điểm này, có thể suy ra rằng để thực hiện quyền lực nhà nóc cần có một bộ máy chuyên biệt và đến lượt mình, các cơ quan trong bộ máy đó phải đợc trao những thẩm quyền tương ứng.

2. quyền lực nhà nóc đợc hiểu nh quan hệ có ý chí xuất hiện trên cơ sở bất cân đối xã hội và đợc quy định bởi nhu cầu quản lý xã hội, trong đó một trong các bên là chủ thể chính trị đặc biệt: Nhà nóc, cơ quan nhà nóc, người có chức vụ. Theo cách hiểu này quyền lực nhà nóc đợc thực hiện bởi hàng loạt các cơ quan nhà nóc và nh vậy, bản thân quyền lực nhà nóc không đồng nghĩa với bộ máy cõng chế.

3. Trong khoa học pháp lý của Liên Xô đã có không ít nhận định cho rằng quyền lực nhà nóc chính là cơ quan nhà nóc. Quan điểm này dựa trên một nền tảng lý luận vững chắc, đáng tin cậy, và vì vậy đợc thừa nhận một cách tương đối rộng rãi. Ph. Ăngghen khi phân tích bản chất của quyền lực nhà nóc,

khẳng định "Xã hội thành lập cho mình cơ quan để bảo vệ những lợi ích chung... Cơ quan đó chính là quyền lực nhà nước".

ở Việt Nam, đề cập đến quyền lực nhà nước, một số tác giả cho rằng "quyền lực nhà nước được gọi một cách khái quát là chính quyền".

4. Quyền lực nhà nước còn được cắt nghĩa theo một cách khác, đó là quyền năng. Những quyền năng này xuất phát từ cử tri và được thể hiện trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Việc sử dụng các quyền này từ phía các cơ quan nhà nước nhằm hướng tới mục đích chung là hoàn thành các nhiệm vụ của Nhà nước. Khi thực hiện các quyền năng của mình, Nhà nước đã chứng minh sức mạnh cũng như khả năng trong việc tác động tới các quan hệ xã hội nhằm tạo lập trật tự và thúc đẩy sự phát triển xã hội.

Tất cả các cách hiểu trên đây đều có một số điểm chung nh: nhận thức quyền lực nhà nước thông qua việc tiếp cận khái niệm quyền lực; khám phá bản chất của quyền lực nhà nước và làm sáng tỏ chức năng, ý nghĩa xã hội của nó. Tuy nhiên, do quyền lực và quyền lực nhà nước là đối tượng nghiên cứu không chỉ của khoa học luật hiến pháp mà còn của nhiều bộ môn khoa học xã hội khác, do vậy, không phải tất cả những luận điểm đó đều có thể tìm được cho mình sự thể hiện tương ứng trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Quyền lực nhà nước là vấn đề trung tâm, quan trọng trong tất cả mọi Hiến pháp bởi lẽ Hiến pháp chính là bản văn tuyên bố quyền lực thuộc về nhân dân, là đạo luật tổ chức nhà nước, quy định nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, ấn định chế độ xã hội của Nhà nước làm cơ sở cho việc tổ chức quyền lực nhà nước, thiết lập một hệ thống tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, một hệ thống các cơ quan nhà nước. "Với nghĩa đó, Hiến pháp là văn bản duy nhất về tổ chức quyền lực nhà nước".

Nh vậy, quyền lực nhà nước là nội dung cốt lõi của Hiến pháp, vì vậy cần có một cách lý giải thống nhất về khái niệm này. Điều quan trọng là quyền lực nhà nước phải được sử dụng trong Hiến pháp với tư cách là một *thuật ngữ pháp lý*, rõ ràng, dễ hiểu thay vì nhìn nhận quyền lực nhà nước với góc độ chính trị học hay triết học bởi lẽ Hiến pháp là văn bản chính trị- pháp lý nhưng trước hết, Hiến pháp là một văn bản quy phạm pháp luật, là nguồn luật có đẳng cấp cao và là đạo luật cơ bản của quốc gia.

Trong khoa học pháp lý và trong các văn bản quy phạm pháp luật, quyền lực nhà nước thông thường xuất hiện trong một số cụm từ nh nguồn gốc quyền lực nhà nước, quyền lực nhà nước là thống nhất, cơ quan quyền lực nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước, phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan quyền lực nhà nước... hoặc một số khái niệm khác nh phân quyền, quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp... Khi đề cập đến vấn đề quyền lực nhà nước với tính chất là thuật ngữ pháp lý, các tác giả sử dụng thuật ngữ này theo hai nghĩa: quyền lực nhà nước được hiểu nh hệ thống cơ quan nhà nước và thứ hai, quyền lực nhà nước được hiểu nh quyền năng.

Một số nhà Hiến pháp học có uy tín của Nga khi đề cập đến thuyết phân quyền đã nêu "Trong điều kiện chế độ dân chủ, mỗi nhánh quyền lực đều có sự độc lập tương đối và cân bằng với các nhánh quyền lực khác. Thẩm quyền của mỗi cơ quan được xác định sao cho có thể loại trừ sự thống trị của nó đối với các cơ quan khác". Tiếp theo, cùng với việc phân tích thuyết tập quyền trong các nhà nước xã hội chủ nghĩa, cũng những tác giả đó khẳng định "Cả quyền lực hành pháp cũng nh quyền lực tư pháp đều phải báo cáo trước các Hội đồng và chúng (tức là những Hội đồng) có thể nắm lấy chức năng của các nhánh quyền lực đó". Nh vậy, quyền lực nhà nước ở đây được hiểu là các cơ quan nhà nước vì nếu là quyền năng thì không thể "báo cáo trước Hội đồng" được. Đồng nhất quyền lực nhà nước với các cơ quan nhà nước là phong pháp của không ít các nhà nghiên cứu khác và có thể bắt gặp trong nhiều tác phẩm, bài viết. Tuy nhiên, nếu theo tư duy này thì sẽ khó giải thích một số luận điểm, chẳng hạn nh phân chia quyền lực. Theo Montesquieu thì "Quyền phán xét không nên giao cho một Viện nguyên lão thông trực" và "Quyền lập pháp được giao cho hai cơ cấu: một bên là đại biểu quý tộc, bên kia là đại biểu dân chúng". Nh vậy, quyền lập pháp, hành pháp hay tư pháp ở đây không thể

đọc hiểu là hệ thống cơ quan vì không thể giao cơ quan cho Viện nguyên lão hay các đại biểu. Tổng tự nh vậy với việc phân quyền; không thể phân chia các cơ quan mà ngược lại, phân chia quyền lực là chia quyền năng nhà nước cho nhiều chủ thể để bảo đảm sự khống chế, kiểm tra và hạn chế lẫn nhau. Những chủ thể nói trên chính là những người thực hiện quyền lực nhà nước.

Hiến pháp Liên bang Nga (Điều 11) tuyên bố "*quyền lực nhà nước ở Liên bang Nga được thực hiện bởi Tổng thống Liên bang Nga, Quốc hội (Hội đồng Liên bang và Duma Quốc gia), Chính phủ Liên bang Nga, các toà án của Liên bang Nga*". Trong ngữ cảnh này, quyền lực nhà nước phải đọc hiểu là các quyền năng được Hiến pháp giao cho các cơ quan nhà nước nói trên.

Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (Điều 6) quy định "*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân...*". Như vậy, sử dụng quyền lực nhà nước chính là sử dụng quyền năng và những quyền năng đó được trao cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Theo cách t duy này thì quyền lập pháp sẽ đọc hiểu là những quyền năng lập pháp và được trao cho Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Tổng tự nh vậy, quyền hành pháp và quyền t pháp cũng được xem là những quyền năng trong những lĩnh vực tương ứng. Cách hiểu này hoàn toàn phù hợp và bảo đảm nguyên tắc "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, không thể phân chia*". Khi đề cập đến vấn đề này cũng cần nhấn mạnh rằng, thực chất, Nhà nước chính là một chính thể bao gồm một hệ thống các cơ quan nhà nước. Các cơ quan này được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc chung nhất, đều được đặt dưới sự lãnh đạo của một chính đảng- Đảng cộng sản Việt Nam, cùng thực hiện các chức năng chung và đều hướng tới việc đạt được những mục tiêu thống nhất đặt ra trước nhà nước. Phân chia quyền lực không có nghĩa là phân chia ngời hay các cơ quan, các chủ thể mang quyền lực nhà nước mà phân quyền đồng nghĩa với việc phân chia quyền năng. Việc này được tiến hành bằng cách trao quyền cho các cơ quan nhà nước, theo đó một nhóm quyền năng có thể do một hay một số chủ thể đảm nhận. Cùng với việc phân quyền có cả sự phân chia cả nghĩa vụ, trách nhiệm.

Nh vậy, nếu coi quyền lực nhà nước là quyền năng thì việc phân chia quyền năng giữa các cơ quan là một quá trình hoàn toàn tự nhiên, thậm chí là cần thiết bởi vì nhiệm vụ chung của Nhà nước chỉ có thể được thực hiện hiệu quả một khi công việc quản lý nhà nước được tổ chức một cách hợp lý.

Kết quả của việc phân quyền thể hiện ở chỗ bất kỳ một cơ quan nhà nước nào cũng phải được trao một quyền năng là yếu tố bảo đảm cho việc hoàn thành những nhiệm vụ đặt ra trước cơ quan đó. Và nh vậy, cơ quan nào cũng là chủ thể mang quyền lực nhà nước, và đây cũng chính là tiêu chí để phân biệt cơ quan nhà nước với các tổ chức phi nhà nước khác. Từ đây đặt ra một số vấn đề cần xem xét: việc quan niệm các cơ quan dân cử là cơ quan quyền lực nhà nước là đã thể hiện một cách chính xác - u thể và vị trí pháp lý đặc biệt của chúng so với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước hay chưa?

Việc phân công quyền năng theo Hiến pháp 1992

Theo Hiến pháp hiện hành, Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp được xác định là các cơ quan quyền lực nhà nước. Cách quy định nh Điều 83 Hiến pháp cha thể hiện rõ vị trí và mối quan hệ của Quốc hội với các cơ quan nhà nước khác ở trung ương. Nếu quyền lực nhà nước được coi là quyền năng thì những quyền năng này được phân công rạch ròi giữa Quốc hội, Chính phủ, Toà án, trong đó Quốc hội được Hiến pháp trao cho quyền lập hiến, lập pháp với t cách là cơ quan cao nhất thực hiện quyền lực của nhân dân. Theo tinh thần đó, Quốc hội nên được xác định là *cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước*. Cách quy định này vẫn bảo đảm phản ánh vị trí đặc biệt và u thể của Quốc hội so với các cơ quan nhà nước khác trong bộ máy nhà nước.

ở Việt Nam, sự cân nhắc, trăn trở của nhà lập hiến xung quanh việc sử dụng khái niệm quyền lực nhà nước được thể hiện một cách rõ nét: Hiến pháp năm 1946 với tinh thần "*thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*", tuyên bố "*tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam*" (Điều 1). "*Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ Cộng hoà đều thuộc về*

nhân dân" và "Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân" là quy định của Hiến pháp năm 1959 (Điều 4). Nội dung này được thể hiện ở Hiến pháp 1980 như sau "ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp" (Điều 6). Theo Hiến pháp hiện hành thì "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" (Điều 2) và "nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân" (Điều 6).

Nh vậy, cùng là nội dung quy định về chủ quyền nhân dân nhưng các nhà lập hiến ở các giai đoạn lại có cách nhìn không giống nhau. Có nơi, chủ quyền nhân dân được đồng nghĩa với "quyền lực thuộc về nhân dân", còn ở nơi khác lại được xem như "quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân". Quyền lực nhà nước là trung tâm nhưng chỉ là một bộ phận của quyền lực công. Bên cạnh việc quy định về tổ chức nhà nước, Hiến pháp còn xác định cả hệ thống chính trị, cơ chế thực hiện quyền lực chính trị. Và ngoài việc tham gia vào các công việc của Nhà nước, nhân dân còn tham gia các hình thức quản lý phi nhà nước khác, chẳng hạn như tổ chức các cơ quan tự quản. Quy định "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" chưa phản ánh hết nội hàm của khái niệm chủ quyền nhân dân, chính vì vậy Điều 2 của Hiến pháp nên được chỉnh lý theo hướng "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân". Đồng thời cũng cần khẳng định rõ dân chủ trực tiếp là một hình thức thực hiện quyền lực nhân dân, trong đó trung tâm là một biểu hiện cao nhất.

Quyền lực nhà nước là một khái niệm không mới mẻ trong khoa học luật hiến pháp. Mặc dù vậy, khám phá ý nghĩa của thuật ngữ này dưới góc độ pháp lý để có một cách hiểu thống nhất về quyền lực nhà nước vẫn là hết sức cần thiết, bởi lẽ quyền lực nhà nước là nội dung liên quan chặt chẽ đến các vấn đề cốt lõi của Hiến pháp như quy định về nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, xác định vị trí của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án và các cơ quan nhà nước khác là những chủ thể thực hiện quyền lực nhà nước./.

TÁC ĐỘNG CỦA NHÂN TỐ PHI KINH TẾ TRONG ĐỜI SỐNG PHÁP LUẬT Ở NƯỚC TA

TS. HOÀNG THỊ KIM QUẾ*

Tóm tắt: Các nhà triết học kinh điển Mác- Lê tổng kết một quy luật "hạ tầng cơ sở quyết định thượng tầng kiến trúc" (trong đó có nhà nước và pháp luật). Tuy nhiên, tác giả trình bày sự thống nhất và tác động qua lại lẫn nhau giữa các yếu tố kinh tế và các yếu tố phi kinh tế cũng như vai trò của các yếu tố này đối với sự phát triển của pháp luật. Để tiếp cận toàn diện về pháp luật, cần có nhận thức đầy đủ về sự tác động của các nhân tố phi kinh tế như đạo đức, phong tục, tập quán, bên cạnh các tác động của các nhân tố kinh tế. Bài viết trình bày vai trò ngày càng rõ nét của các nhân tố phi kinh tế trong đời sống pháp luật, phân định cách thức tác động của các nhân tố này đối với pháp luật và đề xuất cần nhận thức và khai thác những mặt tích cực đồng thời hạn chế mặt tiêu cực của các nhân tố phi kinh tế, góp phần lý giải và tìm ra những giải pháp cho việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực tế của pháp luật ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Tự hình thành và phát triển của pháp luật thông xuyên chịu sự quy định, tác động của hàng loạt các yếu tố khách quan và chủ quan, các nhân tố kinh tế và phi kinh tế. Đó là cách tiếp cận toàn diện và có hệ thống về pháp luật, cho phép đánh giá, lý giải được các hiện tượng đa dạng, phức tạp của đời sống pháp luật, sử dụng pháp luật một cách có hiệu quả trong thực tiễn. Đây là một đề tài rộng lớn, phức tạp. Trong bài viết này, chúng tôi xin trình bày một số suy nghĩ về sự tác động của các nhân tố phi kinh tế đối với pháp luật.

I. Vai trò, vị trí của các nhân tố phi kinh tế trong đời sống pháp luật

Thuật ngữ "đời sống pháp luật" về phong diện lý thuyết cũng chỉ mới được nêu ra, được làm quen trong thời gian gần đây ở nước ta. Trong các lĩnh vực hoạt động xã hội khác, khái niệm "đời sống" cũng đã bắt đầu được sử dụng rộng rãi như "đời sống âm nhạc", "đời sống kinh tế"; "đời sống văn hoá" v.v... Trên cả ba phong diện cơ bản của đời sống pháp luật: hoạt động xây dựng pháp luật, nội dung các quy định pháp luật; thực hiện- áp dụng pháp luật; ý thức pháp luật và rộng hơn nữa là nền văn hoá pháp lý, các nhân tố phi kinh tế luôn luôn có tác động mạnh mẽ, bền vững. Sự tác động đó trong đời sống pháp luật mang cả tính tích cực và tiêu cực, có thể hỗ trợ mà cũng có khi lại là những lực cản không nhỏ trong việc xây dựng, thực hiện- áp dụng pháp luật, hình thành, nuôi dưỡng ý thức pháp luật của các cá nhân trong xã hội.

- *Quyết định luận kinh tế- trở lại một quan điểm.*

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và xã hội công dân, một trong những vấn đề cần được duy trì, đổi mới quan niệm, đó là về mối quan hệ giữa pháp luật và kinh tế. Luận điểm về tính quyết định của các yếu tố kinh tế đối với nhà nước và pháp luật là đúng đắn, song ngay từ thời của mình, các nhà kinh điển cũng đã nhắc nhở là không nên quan niệm vấn đề một cách máy móc và tuyệt đối hoá. Các nhân tố kinh tế không phải bao giờ cũng luôn luôn giữ vai trò quyết định trong quá trình phát triển của pháp luật, nhiều khi yếu tố kinh tế còn phải nhường chỗ cho các nhân tố khác- phi kinh tế. Chẳng hạn, pháp luật đạo Hồi mang đặc điểm của sự phát triển kinh tế ở chừng mực nhất định, song nhân tố cơ bản quy định nội dung của nó lại là tôn giáo chứ không phải là kinh tế. Nội dung của ý thức pháp luật và những quy phạm pháp luật đều là sự thể hiện tổng hợp của các mối liên hệ khác nhau: kinh tế, tập quán, phong tục, văn hóa đạo đức, khoa học công nghệ; điều kiện khí hậu, địa lý, dân số, môi trường, lối sống, phong hóa...; cả yếu tố khách quan và chủ quan, có khi còn có cả những nhân tố ngẫu nhiên. Sự thay đổi, bổ sung hoàn thiện các quy định pháp luật,

việc thực hiện chúng cũng như các hiện tượng pháp lý xã hội nói chung không chỉ được lý giải bởi các nhân tố kinh tế. Các quy định pháp luật về quyền và vì sự tiến bộ của phụ nữ, đối với người có công, người cao tuổi... đâu chỉ đơn thuần là xuất phát từ các nhân tố kinh tế mà tróc hết là từ các nhân tố phi kinh tế, từ đạo lý truyền thống, bản chất chế độ xã hội và những vấn đề lịch sử. Đành rằng, các điều kiện kinh tế mới hiện nay có tác động đến nội dung các quyền, các chế độ đãi ngộ đối với các đối tượng nói trên. Đúng là khi các điều kiện, quan hệ kinh tế thay đổi thì "sớm hay muộn, nhanh hay chậm" sẽ dẫn đến những thay đổi trong pháp luật, trong ý thức pháp luật. Trong các điều kiện nền kinh tế thị trường hiện nay, tổng bình quân chủ nghĩa, thói lãnh đạm, dị ứng với pháp luật đã mất dần đi chỗ đứng để rồi hình thành nên những tổng, nếp nghĩ, những tình cảm và lối ứng xử năng động, yêu cầu ngày càng cao về lẽ công bằng, về các quyền và trách nhiệm; quan tâm nhiều hơn đến pháp luật, đến các hiện tượng có ý nghĩa pháp lý... Thế nhưng, pháp luật, ý thức pháp luật còn chịu sự tác động trực tiếp của nhiều nhân tố phi kinh tế khác. Có thể cùng một điều kiện kinh tế nhưng tổng, tình cảm và hành vi cho đến tổng, lý luận của các cá nhân, các nhóm lại rất khác nhau, phụ thuộc vào phẩm chất đạo đức, trình độ tiếp nhận, cơ chế tâm sinh lý và năng lực ứng xử của họ, vào môi trường xã hội... Sự cần thiết phải sửa đổi các quy định pháp luật, chẳng hạn về tổ chức bộ máy nhà nước trong Hiến pháp cũng xuất phát từ nhiều lý do nằm "ngoài kinh tế". Còn nếu xét một cách tổng thể, thì suy cho cùng, khi cơ sở kinh tế thay đổi, tất yếu phải thay đổi cách thức tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cho phù hợp.

Vậy, những nhân tố nào được coi là *những nhân tố phi kinh tế*? Đây là một khái niệm rộng lớn, song về cơ bản, đó là các nhân tố: đạo đức, các giá trị truyền thống, các di sản về tổ chức, điều hành và quản lý xã hội, những nền tảng cơ bản của văn hoá truyền thống, tín ngưỡng dân gian, tôn giáo; phong tục, tập quán, lối sống; tâm lý dân tộc, ý thức cộng đồng; tính cách cá nhân; hệ giá trị gia đình truyền thống; văn học, nghệ thuật, khoa học, tổng; yếu tố con người cùng với tư duy sáng tạo của họ... Nghị quyết TW 5 của Đảng ta (khoá VIII) đã xác định tổng, lối sống, đạo đức, đời sống văn hoá là những lĩnh vực quan trọng nhất trong các hoạt động văn hoá ở Việt Nam hiện nay. Giải pháp truyền thống bao giờ cũng là nội dung cơ bản của giải pháp phi kinh tế trong chiến lược phát triển.

Các học thuyết, tổng về nhà nước và pháp luật cũng là những nhân tố phi kinh tế có ảnh hưởng và tác động đến pháp luật. Có thể tìm thấy sự thể hiện này trong nội dung, hình thức các quy định pháp luật, hoạt động áp dụng pháp luật và ý thức pháp luật của nhân dân qua các thời kỳ, dưới sự ảnh hưởng của các học thuyết pháp luật, hệ thống pháp luật từ bên ngoài: Trung Hoa, Pháp, Mỹ, Xô Viết trước đây; các nước phương Tây và phương Đông ngày nay. Trong quá khứ, hệ thống pháp luật mà ông cha ta xây dựng (tiêu biểu là Bộ Quốc Triều hình luật dưới thời vua Lê Thánh Tông) đã chịu ảnh hưởng rất nhiều của pháp luật và hệ tổng pháp lý Trung Hoa. Tuy vậy, sự tiếp nhận tổng và luật pháp Trung Hoa vẫn không làm mất đi cái sắc thái bản sắc dân tộc của chúng ta bởi những quy định tiến bộ, mang đậm tính nhân văn, vượt xa các bộ luật cùng thời và sau đó. Bản thân nghệ thuật cũng tác động đến đạo đức, lối sống và pháp luật, theo cả chiều hướng tích cực và tiêu cực, đặc biệt trong lĩnh vực ý thức pháp luật. Điều này đã và đang được các nhà quản lý vận dụng tích cực trong công tác giáo dục, cảm hoá những con người tội lỗi, đánh thức lương tâm của họ, giúp họ trở về với cuộc đời lương thiện. Nhân tố tôn giáo là một trong những nhân tố phi kinh tế khách quan và quan trọng đối với sự phát triển xã hội và pháp luật. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để phát huy những mặt tích cực, hạn chế những tiêu cực của tôn giáo.

Khoa học xã hội và nhân văn trong đó có luật học ngày càng quan tâm nhiều đến các nhân tố phi kinh tế trong đời sống xã hội, trong xây dựng, thực hiện pháp luật và ý thức pháp luật, văn hoá pháp lý. Thời gian gần đây, trong lý luận pháp luật nước ta bước đầu đã có một số công trình nghiên cứu về mối quan hệ giữa pháp luật với các nhân tố phi kinh tế như: mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức, h-ơng ớc, tập quán; luật tục; tính cách, tâm lý cá nhân và cộng đồng; ảnh hưởng của các nhân tố đó trong đời sống pháp luật... Nhìn rộng ra, các lý thuyết phát triển đang có xu hướng chuyển trọng tâm từ nghiên cứu kinh tế sang nghiên cứu phi kinh tế, văn hoá, xã hội và truyền thống. Các lý thuyết về phát triển xã hội đang có xu hướng quan tâm hơn đến các nhân tố phi kinh tế, và có phần "giảm bớt" sự quan tâm chú ý đến những vấn đề thuần tuý kinh tế mà một thời đã là trọng tâm cơ bản trong lý

thuyết phát triển. Thực vậy, nếu chỉ lấy những yếu tố kinh tế thuần túy thì trong nhiều trường hợp không thể lý giải được các hiện tượng, các vấn đề của xã hội hiện đại. Chẳng hạn về sự phát triển của một số nước "văn hoá con rồng" trong thời gian gần đây không thể chỉ dựa vào các yếu tố kinh tế thuộc phạm vi kinh tế. Hay, tính đúng đắn của các phán quyết của các vị quan toà, nhà chức trách không thể chỉ dựa vào những điều kiện sinh hoạt vật chất của họ hay của chính xã hội đương thời. Nhân tố đạo đức, tính cách chi phối mạnh mẽ đến tính đúng đắn của các quyết định, bản án của các vị thẩm phán. Quan hệ kinh tế thị trường không phải trong mọi trường hợp đều là nhân tố quyết định sự ra đời và nội dung, phong hóng của các văn bản pháp luật, của hệ thống pháp luật nói chung. Đối với nhiều hiện tượng pháp lý khác cũng vậy, không thể chỉ dựa vào các nhân tố kinh tế mà cắt nghĩa. Việc xác định vấn đề tội phạm hoá và phi tội phạm hoá cũng phải đứng trên cơ sở đạo đức thông qua cơ chế d luận xã hội mà xem xét. Mức độ kết án về mặt đạo đức đối với những hành vi có ảnh hưởng đến việc tội phạm hoá và phi tội phạm hoá chúng trong ý thức pháp luật và trong các quy định pháp luật. Nói một cách khác, trong việc xác định tội phạm hoá, phi tội phạm hoá, đều phải xuất phát vào cả các nhân tố phi kinh tế được thể hiện thông qua d luận xã hội, qua thực tiễn pháp luật, đặc biệt là thực tiễn t pháp hình sự. Việc xem xét, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các văn bản pháp luật quan trọng vừa qua đã thể hiện rõ vấn đề này, đặc biệt là trong Bộ luật Hình sự năm 1999 và Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000.

Xã hội không chỉ là sự vận hành của hệ thống kinh tế mà còn là một tổng thể phức hợp của các mối quan hệ đa dạng, sự tương tác lẫn nhau của các nhân tố kinh tế và nhân tố phi kinh tế, kinh tế và văn hoá. Các nhân tố phi kinh tế tác động đến pháp luật trong một chỉnh hợp thống nhất và đa dạng, đan xen nhau. Một hiện tượng pháp lý cùng một lúc chịu sự tác động, ảnh hưởng của rất nhiều nhân tố: kinh tế, phi kinh tế đến mức khó có thể tách ra một cách rạch ròi. Mỗi một hành vi của cá nhân có thể cùng lúc chịu sự điều chỉnh của các yếu tố đạo đức, pháp luật, phong tục, tập quán, lối sống, tâm lý; tôn giáo, tín ngưỡng, đoàn thể mà cá nhân đó là thành viên. Trong đời sống hôn nhân gia đình ở nước ta hiện nay, theo các nhà xã hội học, mâu thuẫn gia đình đã chuyển trọng tâm từ những vấn đề kinh tế sang những vấn đề văn hoá xã hội, trước những năm 90 đa phần các gia đình lục đục về chuyện cơm áo, gạo tiền thì nay những lý do văn hoá- tinh thần lại nổi lên nh: sở thích, tình cảm, tính cách, cá tính, quan hệ giao tiếp; phong pháp giáo dục con cái, quan niệm sống.

Các nhân tố kinh tế và phi kinh tế luôn có sự thống nhất và mối tương tác lẫn nhau. Khó có thể tìm ra hoạt động nào của xã hội, nội dung của các quy phạm pháp luật, một hành vi pháp luật nào đấy mà chỉ mang ý nghĩa thuần túy nhân tố kinh tế và phi kinh tế. Quan hệ pháp luật dân sự, hôn nhân và gia đình hiện nay vừa thể hiện những đặc điểm của thời kinh tế thị trường, hội nhập vừa thể hiện những giá trị đạo đức truyền thống dân tộc, bản chất của chế độ xã hội. Hiện nay, sự chú ý tới các nhân tố phi kinh tế là một trong những điều kiện quan trọng để điều chỉnh, hạn chế bớt những mặt tiêu cực của kinh tế thị trường. Pháp luật có vai trò to lớn trong việc giữ gìn và phát huy các giá trị văn hoá đạo đức truyền thống, góp phần ngăn ngừa các hiện tượng xói mòn của đạo đức thời kinh tế thị trường, làm lành mạnh hoá các quan hệ xã hội.

Sự tác động của các nhân tố phi kinh tế đối với pháp luật, đối với các hiện tượng pháp lý rất phức tạp, luôn biến đổi theo thời cuộc. Trong xã hội phong kiến, sự tác động từ phía đạo đức, tập tục đến các quan hệ xã hội rất to lớn, sự can thiệp của pháp luật trong nhiều lĩnh vực rất khiêm tốn, chẳng hạn, trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình. Thời kỳ chiến tranh, cơ chế tập trung bao cấp, do những điều kiện khách quan và chủ quan, hành vi, suy nghĩ của con người chủ yếu được điều chỉnh bằng những quy định mệnh lệnh bắt buộc, bằng niềm tin, bằng sự hy sinh cao cả; bằng chủ nghĩa bình quân... Khi ấy, phong tục, lễ hội, dòng họ; hơng ớc... bị coi nhẹ, bị lãng quên... Thời kỳ đổi mới đất nước, trong cuộc sống hiện đại, kinh tế thị trường, mở cửa thì những giá trị truyền thống, những nhân tố phi kinh tế truyền thống một thời bị lãng quên đó lại có dịp trở dậy tự nhiên, nh hiện tượng tái lập hơng ớc, các lễ hội, dòng họ, trở về nguồn, giữ gìn và phát huy giá trị đạo đức, phong tục, tập quán truyền thống tốt đẹp. Tất cả những hiện tượng đó của thực tiễn sinh động đã và đang có tác động, chi phối mạnh mẽ đến đời sống pháp luật. Cha bao giờ nh hiện nay, pháp luật và đạo đức lại được đặt lên hàng đầu trong mọi chính sách, pháp luật, mọi quan hệ xã hội, thu hút sự quan tâm của mỗi một cá nhân và toàn xã hội. Một trong những nguyên tắc của giao dịch dân sự là phải phù hợp pháp luật và phù

hợp đạo đức truyền thống (các Điều 4, 130 Bộ luật Dân sự). Việc Bộ luật Dân sự xác định nguyên tắc áp dụng tập quán để giải quyết các quan hệ dân sự trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay đã đặt ra cho các nhà lý luận là cần phải đổi mới quan niệm về vấn đề *nguồn pháp luật*- một trong những vấn đề lý luận pháp luật còn nhiều tranh cãi.

II. Sự tác động của một số nhân tố phi kinh tế đối với đời sống pháp luật

- Sự tác động của các nhân tố đạo đức đối với pháp luật

Pháp luật và đạo đức có mối quan hệ hữu cơ, bổ sung, hỗ trợ cho nhau, tạo nên sự điều chỉnh mạnh mẽ nhất đối với hành vi của con người. Pháp luật là một trong những hình thức vừa khẳng định vừa bảo vệ và phát huy những nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức truyền thống, vừa hạn chế để đi đến loại bỏ những quan điểm, chuẩn mực đạo đức tiêu cực, phản tiến bộ. Pháp luật ghi nhận những nguyên tắc, những chuẩn mực, những quan điểm đạo đức theo nhiều cách thức khác nhau, có thể là *trực tiếp* (thông thấy trong các quy phạm pháp luật hôn nhân gia đình, dân sự, hiến pháp, hành chính...); có thể là *gián tiếp*, thông qua việc quy định những dấu hiệu của hành vi vi phạm pháp luật (thông thấy trong pháp luật hình sự, trong các quy phạm pháp luật hành chính có liên quan đến xử lý vi phạm hành chính).

Đạo đức là cơ sở, là môi trường thuận lợi để tiếp thu, cảm nhận và thực hiện pháp luật. Trong công tác xây dựng pháp luật, nhà làm luật luôn luôn xuất phát từ quan điểm: đảm bảo sự phù hợp của quy phạm pháp luật đó với đạo đức xã hội trong từng thời kỳ lịch sử. Các phạm trù của đạo đức, nh: lễ sống, hạnh phúc, nghĩa vụ đạo đức, lòng tâm, thiện và ác; trung thành, nhân đạo, công bằng... có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động xây dựng và áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chẳng hạn, "tình người" và "lòng tâm" là những đức tính cần phải có ở người thẩm phán. Thẩm phán khi quyết định một hình phạt không thể có được một sự tính toán chính xác về mặt lý trí cũng nh về toán học. Trong trường hợp này, sự công minh và tình người sẽ giúp cho thẩm phán hành động đúng. Nhà nước pháp quyền không loại trừ đạo đức, bởi pháp luật trong nhà nước pháp quyền là hống tới những giá trị nhân đạo, công bằng, tất cả vì mục đích phục vụ con người.

Bộ luật Hình sự mới năm 1999 đã có nhiều quy định bảo vệ những truyền thống đạo đức tốt đẹp của dân tộc ta, trừng trị nghiêm minh những hành vi vi phạm các nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức xã hội. Trong quá trình xét xử các vụ án hình sự, các phạm trù đạo đức được vận dụng, đó là các giá trị: công bằng, vô t và khách quan, lòng tâm, nhân đạo... Một bản án đúng đắn, được xã hội đồng tình là bản án mà ở đó có sự kết hợp "hài hoà giữa công chế và giáo dục; giữa nghiêm minh và khoan hồng; giữa tình và lý; giữa các chuẩn mực, nguyên tắc đạo đức và các chế tài pháp luật, và chỉ có nh vậy mới hống thiện cho những người lầm lỗi và giáo dục chung cho những người khác". Bộ luật Hình sự mới đã bổ sung thêm một số quy định mới, nh tội từ chối hoặc trốn tránh nghĩa vụ cấp dưỡng (Điều 152), bổ sung vào tội danh ngược đãi nghiêm trọng hoặc hành hạ ông bà, cha mẹ, vợ chồng, con, cháu, người có công nuôi dưỡng mình (Điều 151). Về tội không tố giác tội phạm (Điều 22) thì thông qua cơ chế d luận xã hội, thực tiễn xét xử sau hơn 10 năm thực hiện Bộ luật Hình sự, Bộ luật Hình sự mới đã quy định loại trừ trách nhiệm hình sự về việc không tố giác tội phạm đối với ông, bà, cha, mẹ, con, cháu, anh chị em ruột, vợ hoặc chồng của người phạm tội. Ngược lại dòng lịch sử thì Bộ Luật Hồng Đức năm 1483 cũng đã quy định việc không trừng phạt (trừ tội mu phản) đối với việc giấu tội cho nhau của một loạt những người thân thích, ruột thịt. Luật hình sự một số nước khác cũng có quy định tương tự. Việc thu hẹp phạm vi xử lý về hình sự, giảm bớt sự can thiệp bằng các biện pháp xử lý hình sự, bỏ hình phạt tử hình ở một số tội (từ chỗ có 44 điều luật có hình phạt tử hình xuống 29 điều luật...) là thể hiện xu hống nhân đạo- một phạm trù của đạo đức, xuất phát từ đạo lý xã hội và tình thương con người trong truyền thống dân tộc Việt Nam.

Mối quan hệ giữa pháp luật và đạo đức được thể hiện trong các quan hệ dân sự, việc xác lập, thực hiện quyền và nghĩa vụ dân sự phải bảo đảm giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc, tôn trọng và phát huy truyền thống tốt đẹp, tình đoàn kết, tương thân, tương ái, các giá trị đạo đức cao đẹp của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam... Các quy định về nguyên tắc hoà giải trong việc giải quyết các tranh chấp dân sự, về những trường hợp không được hống quyền thừa kế di sản: khi người bị kết án

về hành vi cố ý xâm phạm tính mạng, sức khoẻ hoặc về hành vi ngọc đãi nghiêm trọng đến danh dự, nhân phẩm của người để lại di sản... là phù hợp với đạo lý truyền thống dân tộc. Điều 135 cho phép sử dụng đạo đức để giải thích giao dịch dân sự, giải quyết các mâu thuẫn trong quá trình thực hiện giao dịch dân sự theo nguyên tắc đảm bảo quyền lợi cho các bên, theo hướng có lợi cho bên "yếu thế". Nhà làm luật dù ở chế độ nhà nước nào, bao giờ cũng xây dựng luật hôn nhân và gia đình trên một cơ sở đạo đức giữ vị trí thống trị trong xã hội. Khác với các quan hệ dân sự, trong các quan hệ hôn nhân và gia đình có yếu tố tình cảm gắn bó giữa các chủ thể. Các quyền nhân thân chiếm ưu thế trong các quyền của các chủ thể quan hệ pháp luật hôn nhân và gia đình. Các quy định trong Luật mới năm 2000 đã cụ thể hơn về quyền và nghĩa vụ của từng thành viên trong gia đình, khuyến khích việc duy trì và phát triển gia đình nhiều thế hệ theo truyền thống gia đình á Đông.

- Sự tác động của tập quán, phong tục đối với pháp luật

Những năm gần đây, Hiến pháp và pháp luật của nhà nước ta đã có những quy định làm tiền đề cho việc áp dụng và phát triển hơng ớc và luật tục. Đó là nguyên tắc: tôn trọng, bảo vệ và phát huy những phong tục, tập quán truyền thống tốt đẹp của các dân tộc, cho phép áp dụng tập quán trong lĩnh vực đời sống dân sự trong những trường hợp pháp luật không quy định (các điều: 5, 79 Hiến pháp 1992; các Điều 4, 14, 629... Bộ luật Dân sự). Luật tục, hơng ớc là những phong tục điều chỉnh gắn bó với điều kiện cụ thể của từng địa phương, từng cộng đồng nhỏ, nên dễ hợp với lòng người và thông ớc tuân thủ một cách tự giác. Pháp luật khi áp dụng, muốn ớc công bằng và đầy đủ, cần phải ớc bổ sung bằng tục lệ, tập quán. Phong tục, tập quán vừa là sự bổ sung cho pháp luật, vừa là những giá trị văn hoá truyền thống, có sức sống bền vững nh trường hợp nghi lễ giá thú ở nước ta và ở nhiều nước khác. Người ta thực hiện cả hai hệ thống nghi thức, tâm lý người dân coi lễ đăng ký kết hôn chỉ là nghĩa vụ, còn hôn lễ theo phong tục mới là hình thái chính biểu thị thừa nhận xã hội đối với hôn nhân. Các nhà xã hội học đã nhận xét: trước đây, cũng có người "tiến bộ" chỉ đăng ký kết hôn, không làm hôn lễ. Ngày nay, trong xã hội ta không còn ai chấp nhận hình thức đó nữa.

Lĩnh vực hôn nhân và gia đình là lĩnh vực có nhiều gắn bó, duyên nợ mặn nồng nhất với đạo đức, phong tục, tập quán truyền thống dân tộc. Trong lịch sử, bên cạnh những điều luật liên quan đến các vấn đề chính trị và kinh tế, trong Bộ luật Hồng Đức còn có rất nhiều điều luật ớc bắt rễ từ phong tục, tập quán của Việt nam (nh những quy định về quyền thừa kế tài sản và chế độ đất hơng hỏa 1/20 tài sản dùng vào việc thờ cúng tổ tiên...). Đây là một quy định pháp lý "rất dững cảm" bởi nó mâu thuẫn với đạo hiếu gia đình Nho giáo. Các chế định dân sự đã thể hiện sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa đạo luật hơng Nho và phong tục, tập quán dân tộc bản địa. Bộ luật nhà Lê đã có ảnh hưởng và hiệu lực thực tế trong hơn ba trăm sáu mươi năm, các quy định của luật đã đi sâu vào tiềm thức, thành thói quen ứng xử, khuôn mẫu ứng xử trong nhân dân, nhiều quy định của Bộ luật đã trở thành tập quán, phong tục, bởi chính những quy định đó đã ớc xây dựng trên cơ sở tập quán, phù hợp với phong tục, tập quán dân tộc.

Mỗi một chế định pháp luật, mỗi một điều luật hôn nhân và gia đình đều phản ánh phong tục, tập quán và là kết tinh bản sắc văn hóa truyền thống hàng ngàn năm của dân tộc ta. Điều 5 Luật Hôn nhân gia đình năm 2000 đã tập trung thể hiện nguyên tắc áp dụng tập quán, phong tục trong việc giải quyết các quan hệ xã hội ở đây nhng với yêu cầu chung là không ớc trái với pháp luật và đạo đức xã hội. Thực tiễn giải quyết các tranh chấp dân sự, trong công tác hoà giải ở cơ sở tại các vùng miền núi nước ta đã cho thấy sự cần thiết phải áp dụng tập quán trên nguyên tắc không trái pháp luật và đạo đức xã hội. Điều này ớc thể hiện rõ nét trong việc giải quyết các tranh chấp về gia súc nơi có tập quán thả rông súc vật, việc giải quyết bồi thường thiệt hại về tính mạng nơi có các tập quán khác nhau về mai táng....

Các yếu tố phi kinh tế có tác động tích cực và cũng không loại trừ những mặt tiêu cực đối với sự phát triển xã hội, đời sống pháp luật. Các giá trị tốt đẹp nh lòng nhân ái, trung thực, tinh thần đoàn kết, ý thức cộng đồng, sự khoan dung, trọng nghĩa tình, đạo lý... sẽ làm cho xã hội phát triển lành mạnh, pháp luật ớc tôn trọng và tuân thủ. Các yếu tố đạo đức sẽ thức dậy ở mỗi con người về phẩm chất, danh dự để chống lại mọi cám dỗ của đời sống vật chất, giúp họ dững cảm từ bỏ ý định phạm

tội, làm những điều trái với đạo đức và pháp luật. Ngược lại, các yếu tố tiêu cực sẽ làm cho xã hội suy thoái, pháp luật kém hiệu quả và hiệu lực thực tế nh: bệnh vô chính phủ; bảo thủ, độc đoán; lệ làng, địa phương chủ nghĩa; bệnh tùy tiện; lối sống thực dụng, chủ nghĩa cá nhân vị kỷ; lối sống lạnh lùng... Người dân có thể vì sự ràng buộc của tập quán lạc hậu mà không chấp hành pháp luật. Thảm phán do kém phẩm chất đạo đức, thiếu lòng tâm mà ra quyết định không thấu tình đạt lý, thờ ơ với số phận của con người. Các tệ nạn xã hội đã gây tác hại to lớn về mặt xã hội, làm xói mòn đạo đức, thuần phong mỹ tục tốt đẹp của dân tộc, tha hoá một bộ phận nhân dân, một số cán bộ, đảng viên. Theo kết quả điều tra điển hình, có tới 70 - 75% người nghiện liên quan tới trộm cắp, cướp giật, trong đó 40% phạm tội hình sự.

Kết luận

Sự tác động mạnh mẽ của các nhân tố phi kinh tế đến đời sống pháp luật là một thực tế khách quan và phổ biến. Nhận thức và khai thác những mặt tích cực đồng thời hạn chế mặt tiêu cực của các nhân tố phi kinh tế đối với pháp luật có ý nghĩa vô cùng to lớn, bởi lẽ nó góp phần lý giải và tìm ra những giải pháp cho việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực tế của pháp luật ở nước ta trong giai đoạn hiện nay./.

NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN: CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN

TSKH. LÊ CẨM*

LTS: Tinh thần nhà nước pháp quyền đã được thể hiện trong Hiến pháp 1992, Báo cáo chính trị Đại hội Đảng IX lại tiếp tục khẳng định chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp đã giới thiệu một số bài viết bàn về nội hàm của khái niệm này. Bài viết sau đây trình bày khái quát một số quan sát khác nhau về nhà nước pháp quyền và tổng kết bảy nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền trong "xã hội công dân" và đề xuất việc xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam cần dựa trên những nguyên tắc cơ bản này.

Vừa qua, trong Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng toàn quốc lần thứ IX đã khẳng định việc xây dựng "Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân" với tính chất là con đường mới, đúng đắn và có tính quy luật cho sự phát triển của xã hội Việt Nam trong thế kỷ 21 (mà Đại hội Đảng lần thứ VIII trước đó đã vạch ra). Chính vì vậy, hiện nay khoa học pháp lý (KHPL) nước ta cần phải tiếp tục làm sáng tỏ về mặt lý luận những vấn đề về nhà nước pháp quyền.

I. Khái niệm về nhà nước pháp quyền

1. Trước khi nghiên cứu các nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền (NNPQ), theo quan điểm của chúng tôi vấn đề đầu tiên là cần phải xem xét những đặc điểm chính của NNPQ nh là một phạm trù pháp lý và là một hiện tượng nhà nước- pháp luật thuộc tầng kiến trúc của xã hội, để từ đó đưa ra một định nghĩa khoa học của khái niệm về nó với tất cả các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung hiện nay. Tuy nhiên, trong KHPL đương đại còn có nhiều ý kiến khác nhau xung quanh cách hiểu về NNPQ. Chẳng hạn, ta có thể nêu lên một số quan điểm đối đây:

Một số nhà khoa học- luật gia coi NNPQ không phải là một tổ chức quyền lực mà chỉ là trật tự pháp luật- trật tự của các quan hệ xã hội do pháp luật quy định; những người khác lại hiểu rằng: NNPQ chỉ là sự phục tùng của nhà nước- tổ chức quyền lực- vào tổng pháp luật hoặc là vào luật; có những tác giả thì quan niệm: NNPQ là nhà nước mà trong đó pháp luật độc lập với nhà nước, và hơn nữa, đứng trên nhà nước; nhóm thứ t thì cho rằng: pháp luật sáng tạo ra các cơ quan nhà nước và, vì thế NNPQ là bất kỳ nhà nước nào mà trong đó tiến hành sự phân công quyền lực, thừa nhận sự phục tùng của tất cả các cơ quan nhà nước vào luật, v.v...

2. Việc nghiên cứu các công trình lý luận trong KHPL của nước ngoài và của nước ta những năm qua có đề cập ở các mức độ khác nhau đến vấn đề NNPQ đã cho thấy: hiện nay giữa các nhà khoa học- luật gia còn có một số các ý kiến khác nhau cơ bản đối đây trong khái niệm NNPQ:

- NNPQ là phương thức hợp lý để thống nhất các nguyên tắc của quyền lực và tự do đối góc độ nhân đạo, nó có đặc điểm chủ yếu và quan trọng nhất nh: sự thống trị của pháp luật trong sinh hoạt xã hội và chính trị, sự phân công quyền lực, trình độ thông thạo và tích cực về chính trị- pháp luật cao, khả năng hữu hiệu chống lại sự tùy tiện và vi phạm các quyền của con người (GS. V.Đ Dorkin).

- Hai tác giả khác (GS. B.M Ladarev và GS. I.L Đavitnhitze) đã chỉ ra năm dấu hiệu của NNPQ là: a) Nhà nước tuyên bố và thừa nhận rằng nhà nước nói chung và tất cả các cơ quan, cũng nh những người có chức vụ của nó bị ràng buộc bởi pháp luật, tức là hoạt động trên cơ sở các đạo luật để chấp hành các đạo luật; b) Trong NNPQ các đạo luật điều chỉnh các quan hệ xã hội quan trọng hơn cả (mà các quan hệ đó cần được điều chỉnh bằng pháp luật), đồng thời đảm bảo được tính tối cao của luật đối với các văn bản quy phạm khác; c) NNPQ quan tâm thường xuyên về việc mở rộng và làm phong phú thêm các quyền và tự do của con người; d) Nhà nước đảm bảo rộng rãi và bảo vệ vững chắc các quyền của tất cả những người tham gia các quan hệ xã hội, có cơ chế bảo vệ pháp luật hữu hiệu và cơ chế

giải quyết bất kỳ loại tranh chấp, xung đột pháp lý nào; và cuối cùng đ) NNPQ là nhà nước mà trong đó không chỉ các công dân, các xí nghiệp, các cơ quan và các tổ chức chịu trách nhiệm trước nhà nước mà bản thân nhà nước, tất cả các cơ quan và những người có chức vị của nó cũng phải chịu trách nhiệm về những hành vi của mình trước các công dân, các xí nghiệp, các cơ quan và các tổ chức.

- Theo GS. A.I.Kôvalencô thì NNPQ có các dấu hiệu là: a) Dựa trên tính tối cao của luật; b) Đòi hỏi phải có sự chấp hành và sự tuân thủ thông xuyên pháp luật của tất cả các công dân, những người có chức vụ, các cơ quan và tổ chức nhà nước; c) Quy định trách nhiệm tòng hồ của công dân và nhà nước trong phạm vi của pháp luật hiện hành; d) Dựa trên sự đa dạng về chính trị t tổng và kinh tế độc ghi nhận và đảm bảo bằng các văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước; đ) Đảm bảo các quyền và tự do của công dân cần thiết cho sự hình thành của xã hội công dân pháp quyền.

- GS. V.V Ladarev quan niệm rằng: NNPQ không chỉ là một trong các giá trị xã hội cao quý nhất để khẳng định nguyên tắc nhân đạo, công bằng, mà còn là một chế định tiền đảm bảo và bảo vệ tự do, danh dự và nhân phẩm của con người, là công cụ để đấu tranh chống các tệ quan liêu, địa phương chủ nghĩa cục bộ, là hình thức thực hiện quyền lực của nhân dân, nó có các dấu hiệu cơ bản và quan trọng nh: chủ quyền của nhân dân, sự thống trị của luật (pháp luật), sự phân công quyền lực, đảm bảo thực tế các quyền và tự do của cá nhân...

- GS. G.N. Manov cho rằng: NNPQ là nhà nước dựa trên các nguyên tắc nh: tính tối cao của pháp luật; chủ quyền của nhân dân; phân công quyền lực; tính vững chắc của các quyền và tự do của con người.

- GS. V.M.Xavitski chỉ ra sáu dấu hiệu đặc trng cơ bản của NNPQ là: sự ngự trị của pháp luật; sự tối cao của luật; con người là giá trị cao nhất; sự thừa nhận các quyền không thể bị tước đoạt của con người; sự phân công quyền lực với mục đích hình thành cơ chế kiểm chế và đối trọng; toà án là người đảm bảo cao nhất các quyền của cá nhân.

- Viện sỹ thông tấn Viện hàn lâm khoa học Nga V.X.Nhêrxesitantx định nghĩa NNPQ là hình thức tổ chức và hoạt động của quyền lực chính trị- công khai và các mối quan hệ tòng hồ của nó với các cá nhân với tính t cách là những chủ thể pháp luật, những người mang các quyền và tự do của con người và công dân", đồng thời đưa ra ba dấu hiệu đặc trng tối thiểu của NNPQ là: "sự thừa nhận và bảo vệ các quyền và tự do của con người và công dân; tính tối cao của luật pháp quyền; việc tổ chức và hoạt động của quyền lực nhà nước có chủ quyền trên cơ sở nguyên tắc phân công quyền lực".

- Theo TSKH luật E.A.Lukaseva: "NNPQ là hình thức hạn chế những tham vọng của chính quyền bằng các quyền và tự do của con người".

- TSKH Đào Trí úc quan niệm rằng: khi nói đến NNPQ, trước hết người ta nói đến sự ngự trị của pháp luật trong đời sống xã hội và chính trị với t cách là ý chí của nhân dân, có giá trị phổ biến".

- TS Nguyễn Cửu Việt viết: "NNPQ là nhà nước mà trong đó mọi chủ thể (kể cả nhà nước) đều tuân thủ nghiêm chỉnh, chịu phục tùng pháp luật- một pháp luật có tính pháp lý cao, phù hợp với lý trí, thể hiện đầy đủ những giá trị cao cả nhất của xã hội, của con người.

3. Theo quan điểm của chúng tôi, định nghĩa khoa học của NNPQ nhất thiết phải đáp ứng được bốn tiêu chí tối thiểu là: a) Phải đảm bảo được tính tổng hợp và khái quát cao; b) Phải chặt chẽ và rõ ràng; c) Phải chỉ ra được đầy đủ những dấu hiệu đặc trng chủ yếu; d) Những dấu hiệu ấy chính là sự thể hiện rõ nét nhất các nguyên tắc cơ bản của NNPQ; và đ) Từ đó, có thể phân biệt được bản chất của NNPQ hoàn toàn khác xa với bản chất của nhà nước cực quyền. Nh vậy, xuất phát từ việc nghiên cứu sự hình thành và phát triển của lý luận về NNPQ trong lịch sử các học thuyết chính trị- pháp luật, đồng thời trên cơ sở khái quát và tổng kết các quan điểm về những dấu hiệu chủ yếu NNPQ hiện nay, chúng tôi cho rằng khái niệm khoa học đầy đủ về NNPQ có thể được định nghĩa nh sau: *Nhà nước pháp quyền là tổ chức công quyền trong hệ thống chính trị của xã hội công dân độc xây dựng*

trên nền tảng các tổng pháp lý tiến bộ của nhân loại nh công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế, nhằm đảm bảo thực sự những giá trị xã hội được thừa nhận chung của nền văn minh thế giới- sự tôn trọng và bảo vệ các quyền và tự do của con người, sự ngự trị của pháp luật trong lĩnh vực hoạt động của Nhà nước, sự phân công quyền lực (lập pháp, hành pháp và t pháp) và chủ quyền của nhân dân.

II. Các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của nhà nước pháp quyền

I. Thuật ngữ "nguyên tắc" có nguồn gốc từ tiếng La tinh "pricipium" có nghĩa là luận điểm cơ bản, cơ sở, nền tảng, nguồn gốc. Từ đây, theo quan điểm của chúng tôi, khái niệm khoa học về các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của NN PQ hiện nay có thể định nghĩa là những tổng chung có tính chất chỉ đạo, định hướng và tạo thành những nền tảng chủ yếu của thặng tầng kiến trúc và động lực chính của hạ tầng cơ sở của xã hội công dân đảm bảo cho sự hình thành, phát triển, tồn tại và ổn định của NN PQ. Xuất phát từ đây, cộng với khái niệm khoa học về NN PQ được nêu trên chúng ta có thể nhận thấy rõ những dấu hiệu này chính là sự thể hiện đầy đủ nhất bảy nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của NN PQ hiện nay (và đây, theo quan điểm của chúng tôi cũng chính là của NN PQ xã hội chủ nghĩa sẽ được xây dựng ở Việt Nam): a) NN PQ là tổ chức công quyền trong hệ thống chính trị XH công dân; b) NN PQ là nhà nước được xây dựng trên các tổng pháp lý tiến bộ của nhân loại nh công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế; c) NN PQ là nhà nước đảm bảo thực sự việc tôn trọng và bảo vệ các quyền và tự do của con người; d) NN PQ là nhà nước đảm bảo thực sự địa vị ngự trị của pháp luật trong các lĩnh vực sinh hoạt của XH; đ) NN PQ là nhà nước đảm bảo thực sự tính tối cao của luật trong các lĩnh vực hoạt động của nhà nước; e) NN PQ là nhà nước đảm bảo thực sự nguyên tắc phân công quyền lực thành ba nhánh- lập pháp, hành pháp và t pháp; và cuối cùng (f) NN PQ là nhà nước đảm bảo thực sự chủ quyền của nhân dân. Toàn bộ bảy nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của NN PQ được liệt kê ở đây đã cho chúng ta thấy rõ bản chất tiến bộ, dân chủ và nhân đạo không thể phủ nhận được của nó. Đối đây chúng ta sẽ xem xét những nét chủ yếu của từng nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của NN PQ đã nêu ở trên.

2. Nguyên tắc thứ nhất- Về mối quan hệ giữa NN PQ và xã hội công dân

- Xã hội công dân là cộng đồng tự do và tự nguyện được tạo nên bởi những người có các quan điểm khác nhau, nhng biết thừa nhận những giá trị vốn có chung của nhân loại và tôn trọng pháp luật nhà nước- biết chịu đựng quan điểm của những người khác và tôn trọng sự đa dạng của các quan điểm khác nhau trong xã hội, đồng thời xã hội công dân cũng không cho phép ai áp dụng "luật rừng"- dùng bạo lực, khủng bố hoặc các thủ đoạn của "xã hội đen" và giới tội phạm hình sự để cưỡng bức người khác phải chấp nhận quan điểm và ý chí cá nhân của mình;

- Con người đã là thành viên của xã hội công dân thì đồng thời cũng là công dân của nhà nước NN PQ cho nên phải có nghĩa vụ tôn trọng và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, bởi lẽ hai phạm trù pháp lý- "xã hội công dân" và "NN PQ" là không thể tách rời, chúng luôn có mối quan hệ hữu cơ và chặt chẽ, tương hỗ và bổ sung cho nhau; NN PQ được hình thành để bảo vệ các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của con người- để phục vụ xã hội công dân, nó (NN PQ) chỉ có thể phát triển, tồn tại và ổn định trong xã hội công dân;

- Hai vấn đề cơ bản cần phải được giải quyết một cách thoả đáng và nhất quán trên cơ sở mối quan hệ giữa NN PQ và xã hội công dân là: a) NN PQ can thiệp vào xã hội công dân đến mức độ nào, bằng các phương tiện và phương pháp nh thế nào để không kìm hãm sự phát triển tự nhiên của xã hội công dân?; và b) Các thành viên của xã hội công dân phải tự mình làm gì để không ngừng hoàn thiện xã hội công dân mà trong đó họ đang sống, hay nói một cách khác- các công dân cần phải xử sự với nhà nước mà họ đã thành lập ra (và thay mặt cho họ) nh thế nào?...

3. Nguyên tắc thứ hai- Về mối quan hệ giữa NN PQ và công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế

* Công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế là các giá trị tinh thần quý báu của loài người mà các dân tộc đã dành đợc trong cuộc đấu tranh hàng thế kỷ để chống lại các chế độ bất công và bạo quyền, áp bức và độc tài, đồng thời các giá trị ấy với tính chất là các t ổng pháp lý tiến bộ đã trở thành những nền tảng chủ yếu cho việc xây dựng NN PQ và đến lợt mình NN PQ cũng có nghĩa vụ phải bảo vệ chúng.

- Công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế không chỉ là các giá trị XH có liên quan chặt chẽ với pháp luật và các giá trị xã hội khác, mà còn là định hớng cơ bản đối với hoạt động thực tiễn của các cơ quan lập pháp, hành pháp và t pháp trong NN PQ vì mục đích cao quý chung- lợi ích của toàn thể xã hội và nhân dân.

- Đối với NN PQ, thì công bằng nhân đạo, dân chủ và pháp chế là các tiêu chuẩn, các đòi hỏi, các nguyên tắc đợc thừa nhận chung của pháp luật quốc tế, cũng nh của pháp luật quốc gia và đợc thể hiện rõ trên ba bình diện chủ yếu của chính sách pháp luật (lập pháp, áp dụng pháp luật, giáo dục và tuyên truyền ý thức pháp luật cho các thành viên của xã hội công dân);...

4. Nguyên tắc thứ ba- Về mối quan hệ giữa NN PQ và địa vị pháp lý của cá nhân

- Các quyền và tự do của con người không chỉ là các giá trị tinh thần cao quý nhất đợc thừa nhận chung của nền văn minh nhân loại, có những cội nguồn xã hội và t ổng từ rất lâu đời trong quá trình phát triển của lịch sử hàng nghìn năm qua, mà chúng còn là khát vọng, ớc mơ và lý tưởng của các dân tộc trong cuộc đấu tranh lâu dài và bền bỉ để chống lại bất kỳ chế độ bất công và tàn bạo, chuyên chế và cực quyền nào.

- Đảm bảo thực sự các quyền và tự do của con người- ghi nhận về mặt lập pháp, tuân thủ về mặt hành pháp và bảo vệ về mặt t pháp các quyền và tự do của con người bằng các cơ chế pháp lý hữu hiệu trong thực tiễn chính là một trong những nhiệm vụ, chức năng và phong hớng hoạt động thông xuyên của NN PQ, đồng thời là điều kiện cơ bản và động lực tinh thần rất quan trọng đảm bảo cho sự hình thành, phát triển và ổn định của nền kinh tế thị trường tự do- hạ tầng cơ sở chính tạo nên những giá trị vật chất của xã hội công dân và NN PQ, những giá trị tinh thần của nền văn minh nhân loại.

- Giải quyết mối quan hệ giữa NN PQ và địa vị pháp lý của cá nhân suy cho cùng chính là giải quyết mối quan hệ vô cùng phức tạp và đa dạng giữa hai bên- một bên là quyền lực nhà nước, và bên kia là các quyền tự do của công dân, để làm sao xác lập cho đợc quan hệ hài hoà và bình đẳng về các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý của hai bên đối với nhau, nhằm loại trừ xu hớng vô chính phủ từ phía công dân, cũng nh nguy cơ tùy tiện và độc đoán từ phía chính quyền nhà nước.

5. Nguyên tắc thứ t- Về mối quan hệ giữa NN PQ và pháp luật trong đời sống xã hội

- Xã hội công dân và NN PQ hình thành, ổn định và phát triển đợc là do đợc điều chỉnh bằng nhiều dạng quy phạm xã hội khác nhau (pháp luật, đạo đức, tôn giáo...) nhng trong đó các quy phạm pháp luật là có tính chất quyết định vì pháp luật là do nhà nước ban hành, có tính chất bắt buộc chung và đợc đảm bảo bằng sức mạnh cưỡng chế của nhà nước. Và nh vậy, mối quan hệ giữa NN PQ và pháp luật là mối quan hệ hữu cơ và chặt chẽ, tương hỗ và bổ sung cho nhau của hai bộ phận cấu thành quan trọng nhất thuộc tầng kiến trúc của xã hội- chúng phụ thuộc vào nhau và không thể tồn tại nếu nh thiếu nhau.

- Giá trị xã hội to lớn của pháp luật trong NN PQ là ở chỗ- pháp luật là chân lý khách quan, mang những đặc tính tích cực (nh tính phổ biến, tính ổn định, tính chuẩn mực, tính bắt buộc chung) và do đó, chức năng quan trọng của NN PQ là làm cho pháp luật thực sự trở thành người điều chỉnh các quan hệ xã hội và chiếm địa vị thống trị so với các quy phạm xã hội khác (nh đạo đức, chính trị, tôn giáo, tập quán...) trong các lĩnh vực sinh hoạt của xã hội công dân.

- NNPQ mặc dù có quyền ban hành pháp luật, song do pháp luật có vai trò quyết định đối với sự hình thành và phát triển, tồn tại và ổn định của chính NNPQ, nên trong NNPQ và xã hội công dân không thể chấp nhận tình trạng vô pháp luật- quyền lực nhà nước (của cá nhân, nhóm người, thế lực chính trị cầm quyền hay cơ quan nhà nước nào đó) đứng trên pháp luật, chà đạp lên pháp luật, mà trái lại phải ở dưới quyền lực pháp luật, tức là phải bị hạn chế và ràng buộc bởi pháp luật;...

6. Nguyên tắc thứ năm- Về mối quan hệ giữa NNPQ và luật pháp trong hoạt động nhà nước

- Đối với NNPQ, luật (mà trước hết là Hiến pháp với tính chất là luật cơ bản của nhà nước) chứ không thể là văn bản nào khác, phải là đối tượng trong các lĩnh vực hoạt động thực tiễn của nó, tất cả các cơ quan nhà nước và các quan chức của bộ máy nhà nước từ trung ương đến các địa phương phải thực sự coi các quy định của luật là "linh hồn", là cuốn cẩm nang quan trọng nhất để định hướng khi thừa hành công vụ.

- NNPQ trong quá trình thực hiện các chức năng và thẩm quyền của ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và t pháp cần phải đảm bảo thực sự (chứ không thể chỉ là hình thức) sức mạnh và hiệu lực của các luật để: a) Hiến pháp phải có hiệu quả pháp lý cao nhất và trực tiếp; b) Các luật khác phải phù hợp với Hiến pháp; c) Tất cả các văn bản đối luật đều không được trái với luật; d) Loại trừ tính chất mâu thuẫn của pháp luật nh là trở ngại chính cho việc áp dụng các luật đã được thông qua, môi trường thuận lợi cho tệ nạn tham nhũng và lạm quyền của các quan chức trong bộ máy nhà nước.

- Nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung này của NNPQ chỉ có thể tồn tại khi nó được đảm bảo bằng một loạt các cơ chế pháp lý hữu hiệu nh: a) Có cơ quan lập pháp chuyên nghiệp để ban hành nhanh chóng và kịp thời các luật- để cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp, và các văn bản đối luật- để cụ thể hoá các quy định của các luật; b) Có cơ quan xét xử chuyên môn kiểm tra Hiến pháp (có thể là Toà án Hiến pháp riêng biệt hoặc Toà Hiến pháp thuộc Toà án tối cao) để phán xét tính vi hiến của các văn bản pháp luật, các hành vi được thực hiện trên cơ sở các văn bản vi hiến và đưa ra những giải thích thống nhất có tính chất bắt buộc chung về Hiến pháp; c) Có chế định kiểm tra của toà án đối với những hành vi (quyết định) trái pháp luật của các cơ quan và những người có chức vụ trong bộ máy nhà nước; v.v...

- Đồng thời, để luật đạt được tính tối cao trong các lĩnh vực hoạt động của nhà nước, NNPQ chỉ được ban hành các luật phản ánh được nguyện vọng và ý chí chung của nhân dân, đại đa số các thành viên trong xã hội công dân (chứ không phải là của riêng cá nhân, nhóm người, giai cấp hay thế lực chính trị cầm quyền riêng biệt nào)- các luật có tính pháp quyền và hợp đạo đức, vì luật cần phải công bằng và hợp lý, nếu không đó hoàn toàn không phải là luật, mà là sự tùy tiện. Nói một cách khác, "luật" không phải là cái mà bất kỳ một chính phủ nào nắm được quyền cưỡng chế gọi là luật theo ý riêng của mình; v.v...

7. Nguyên tắc thứ sáu- Phân công quyền lực

- Việc phân tích bản chất pháp lý của nguyên tắc phân công (chứ không phải phân chia) quyền lực và thực tiễn của các NNPQ trên thế giới hàng trăm năm qua đã và đang khẳng định một cách đúng đắn và khách quan những ưu điểm không thể phủ nhận được của nguyên tắc này nh: a) Tạo nên cơ chế kiểm chế và đối trọng (kiểm tra và chế ớc lẫn nhau) trong hoạt động của ba nhánh quyền lực đã nêu vì lợi ích chung của toàn thể xã hội; b) Loại trừ nguy cơ tập trung tất cả quyền lực nhà nước trong tay một cá nhân, nhóm người, cơ quan, tổ chức chính trị hay tập đoàn cầm quyền nào đó nh là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến sự lạm quyền, tiếm quyền và độc tài mà thông có ở các nhà nước phát xít hoặc cực quyền đủ các thể loại; c) Là nền tảng để đảm bảo cho việc thực hiện các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung khác của NNPQ, đồng thời bảo vệ vững chắc các quyền và tự do của công dân tránh khỏi những hành vi tùy tiện, độc đoán và những quyết định có tính chất quan liêu, gây phiền hà từ phía các quan chức trong bộ máy nhà nước.

- Thực hiện nhất quán nguyên tắc phân công quyền lực chính là sự thể hiện đầy đủ nhất ý chí của nhân dân trong việc tổ chức quyền lực nhà nước bởi vì: a) Có mối quan hệ chặt chẽ, khăng khít với nguyên tắc chủ quyền của nhân dân, nguyên tắc phân công quyền lực nhằm đảm bảo thực sự (chứ không phải là hình thức) quyền lực của nhân dân; b) Nguyên tắc phân công quyền lực tạo nên cơ chế pháp lý hữu hiệu cho hoạt động kiểm tra của quyền t pháp đối với quyền lập pháp và quyền hành pháp- khi cơ quan chuyên môn kiểm tra Hiến pháp phán xét tính hợp hiến của các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước và những người có chức vụ của chúng ban hành, củng cố sức mạnh và uy tín của bộ máy NNPQ, đảm bảo tính công khai và hợp pháp trong các hoạt động của các quan chức của nó trước nhân dân, d luận xã hội, cũng nh đại diện của các phong tiện thông tin đại chúng.

- Thực tiễn quốc tế trong thế kỷ XX đã cho thấy rằng, đối với nhân dân và d luận xã hội ở các nước văn minh và phát triển cao, bộ máy NNPQ được xem là vững mạnh và có uy tín vì các hoạt động của các quan chức của nó minh bạch và chính đáng, họ sẵn sàng tiếp xúc với đại diện của các phong tiện thông tin đại chúng, còn bộ máy của nhà nước cực quyền thì ngược lại- yếu kém, tham nhũng và thối nát, vì không có chế định kiểm tra Hiến pháp nên hoạt động của các quan chức của nó thường không minh bạch và không ngay thẳng, và do đó, họ rất sợ tiếp xúc với đại diện của các phong tiện thông tin đại chúng.

- Nh vậy, nguyên tắc phân công suy cho cùng chỉ là sự xác định rõ ràng các chức năng và thẩm quyền (chứ không phải là sự phân chia quyền lực) của ba hệ thống cơ quan của NNPQ tương ứng với ba nhánh quyền lực- lập pháp, hành pháp, t pháp, đồng thời do bản chất pháp lý tiến bộ, dân chủ và nhân đạo nên nó không chỉ là nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung quan trọng nhất, mà còn là chế định chủ yếu, trung tâm và bắt buộc của tất cả các NNPQ trên thế giới hiện nay; v.v...

8- Và cuối cùng, nguyên tắc thứ bảy- NNPQ và chủ quyền nhân dân

- Với bản chất nhân đạo, dân chủ và tiến bộ của NNPQ nên trong nhà nước ấy: a) Chủ quyền của nhân dân là hình thức thể hiện cao nhất của dân chủ- quyền lực thực sự của nhân dân, sợi chỉ đỏ xuyên suốt toàn bộ quá trình tổ chức các cơ quan quyền lực nhà nước và phối hợp hoạt động của chúng; b) Quyền lực nhà nước là thống nhất vì nguồn gốc của nó chỉ là một và là duy nhất- nhân dân, nhng được thực hiện trên nguyên tắc phân công quyền lực tạo ra được các cơ chế pháp lý hữu hiệu để ý chí và quyền lực của nhân dân được biến thành hiện thực trong cuộc sống (nh các quyền và tự do của công dân được đảm bảo, chế định trng cầu dân ý đối với các vấn đề của Nhà nước được áp dụng rộng rãi, nhân dân trực tiếp bầu cử nguyên thủ quốc gia,v.v...).

- Cần nhấn mạnh rằng, thực tiễn của các nước văn minh và phát triển cao trên thế giới đã chứng minh rằng: nguyên tắc chủ quyền của nhân dân trong NNPQ được đảm bảo thực sự là do nhiều nguyên nhân, trong đó có hai nguyên nhân cơ bản và quan trọng đối đây.

a) Nguyên nhân chủ quan- đại đa số các quan chức của bộ máy NNPQ thông nhận thức được rằng: con người, các quyền và tự do của nó là những giá trị xã hội cao quý nhất nên cần phải tôn trọng và bảo vệ chúng, chủ quyền của nhân dân bao giờ cũng cao hơn chủ quyền của nhà nước, nhà nước là công cụ để bảo vệ pháp luật, v.v...

b) Nguyên nhân khách quan- NNPQ thông có cơ chế pháp lý hữu hiệu để đảm bảo thực sự chủ quyền của nhân dân, hạn chế đến mức thấp nhất những mầm mống sinh ra tệ nạn tham nhũng, đồng thời xử lý kiên quyết nhằm loại trừ ra khỏi bộ máy nhà nước những phần tử tham nhũng, có chế định kiểm tra Hiến pháp, có Luật Khiếu nại đến toà án các hành vi và quyết định của các cơ quan nhà nước hoặc các quan chức nhà nước gây thiệt hại cho các quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân, v.v...).

Thiết tổng, muốn xây dựng thành công NNPQ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam (theo tôi, đó phải là NNPQ của chủ nghĩa xã hội dân chủ và nhân đạo [nh ở các nước Bắc Âu, mà ví dụ rõ nét nhất là Thụy Điển], chứ không phải là thứ "chủ nghĩa xã hội" trại lính, quan liêu và cực quyền), chúng ta

nhất thiết phải dựa trên bảy nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của NNPQ hiện nay đã được phân tích trên đây.

Kết luận

Từ việc nghiên cứu khái niệm NNPQ và phân tích các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của nó, đồng thời căn cứ vào lịch sử nhà nước và pháp luật, cũng như thực tiễn quốc tế trong thế kỷ XX vừa qua, chúng ta có thể đi đến một số kết luận dưới đây.

1. Được hình thành, phát triển và đã trải qua sự thử thách của thời gian hàng bao thế kỷ, các quan điểm về NNPQ đã thể hiện rõ bản chất dân chủ, nhân đạo và tiến bộ của nó như là di sản pháp lý tiên tiến được thừa nhận chung trong kho tàng văn hoá tinh thần của nhân loại.
2. Đặc điểm quan trọng nhất của các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của NNPQ hiện nay là: chúng đều ở trong một tổng thể thống nhất và biện chứng, có mối quan hệ chặt chẽ và hữu cơ, bổ sung và tương hỗ nhau, vì nếu thiếu dù chỉ là một trong các nguyên tắc ấy thì cũng sẽ không có NNPQ đúng với nghĩa của nó. Chẳng hạn, nếu không thực hiện nguyên tắc phân công quyền lực, thì sẽ không thể nào đảm bảo được các nguyên tắc khác (như chủ quyền của nhân dân; tôn trọng và bảo vệ các quyền tự do của con người, tính tối cao của luật...), và do đó, cũng sẽ không bao giờ có NNPQ.
3. Sự khác nhau chủ yếu của NNPQ so với các nhà nước cực quyền là ở chỗ: trong NNPQ việc đảm bảo thực sự những giá trị xã hội được thừa nhận chung của nền văn minh thế giới thể hiện rằng, về cơ bản, những giá trị xã hội ấy không chỉ đơn giản là được ghi nhận về mặt lập pháp, mà cái chính là chúng được cụ thể hoá bằng các cơ chế pháp lý hữu hiệu để thi hành trong thực tiễn.
4. Và ngược lại, nhà nước cực quyền, về hình thức có thể bằng những thuật ngữ rất kêu và hoa mỹ tuyên bố trong Hiến pháp hoặc các luật của nó các chế định tốt như: "công bằng, nhân đạo, dân chủ, pháp chế, quyền lực nhân dân, các quyền và tự do của công dân v.v...", nhưng trên thực tế các chế định ấy về cơ bản chỉ là các quy phạm pháp luật "chết" vì chúng không được cụ thể hoá bằng các cơ chế pháp lý, và hơn nữa, lại càng không biến thành hiện thực trong cuộc sống./.

Danh mục các tài liệu tham khảo:

1. *Dorkin V.D.* Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa: Những đặc điểm cơ bản của học thuyết. Trong sách: Pháp luật và chính quyền. Matxcova, 1990, Tr. 64-95 (tiếng Nga).
2. *Ladarev B.M. và Davitnhize I.L.* Lý luận chung về nhà nước và pháp luật. Giáo trình. Matxcova, 1992 (tiếng Nga).
3. *Kôvalencô A.I.* Nhà nước pháp quyền: Học thuyết và thực tại. Matxcova, 1993 (tiếng Nga).
4. *Ladarev V.V.* Lý luận về nhà nước pháp quyền. Bài 25. Trong sách: Lý luận chung về nhà nước và pháp luật. Giáo trình. Matxcova, 1994, Tr.293-303; Bài 26. Sđd. Matxcova, 1996, Tr.376-390 (tiếng Nga).
5. *Manôv G.N.* Những cơ sở và nguyên tắc hiến định của nhà nước pháp quyền. Chương X. Trong sách: Lý luận nhà nước và pháp luật. Matxcova, 1995, Tr.245-267 (tiếng Nga).
6. *Xavitxki V.M.* Tổ chức quyền t pháp ở Liên bang Nga. Matxcova, 1996 (tiếng Nga).
7. *Nhêrxesiantx V.X.* Triết học pháp quyền. Giáo trình dành cho các trường đại học. Matxcova, 1997 (tiếng Nga).

8. *Lukaseva. E.A.* Các quyền con người và nhà nước pháp quyền. Chương II- Trong sách: Lý luận chung về nhân quyền. Matxcova, 1997, Tr.46-89 (tiếng Nga).
9. *Đào Trí úc.* Nhà nước pháp quyền: Một số vấn đề cơ bản. Chương V- Trong sách: Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, Tr. 95-119.
10. *Nguyễn Cửu Việt.* Quy luật phát triển của Nhà nước xã hội chủ nghĩa- vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền. Mục 3 Chương VI- Trong giáo trình: Lý luận chung về nhà nước và pháp luật. Khoa Luật Trường ĐHTH Hà Nội (Đại học Quốc gia Hà Nội), 1993, Tr.130-133./

SỰ KHÁC BIỆT HAY THỐNG NHẤT GIỮA CHẤP HÀNH, HÀNH PHÁP VÀ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CAO NHẤT TRONG CHÍNH PHỦ CHXHCN VIỆT NAM

PGS. TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

Tóm tắt: Chính phủ ở Việt Nam là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành pháp hay hành chính cao nhất? Còn có nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề này. Trong bài viết này, từ những lập luận phân tích, tác giả đi đến kết luận: Quốc hội là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất ở nước ta, trong đó khái niệm "hành chính" và "hành pháp" được hiểu đồng nhất nh nhau.

Theo tinh thần của Nghị quyết Đại hội của Đảng Cộng sản Việt Nam, Đảng và Nhà nước thông qua các cơ quan chuyên môn đang tiến hành soạn thảo bản sửa đổi một số vấn đề (quy định) của Hiến pháp phân bộ máy nhà nước. Phân về phía Chính phủ có nhiều ý kiến. Đó cũng là một lẽ tự nhiên, vì Chính phủ là trọng tâm của bộ máy nhà nước kể cả của nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam lẫn của các nhà nước thuộc hệ thống t bản phát triển. Trong những ý kiến ấy có cả những ý kiến rất căn bản, nh về vị trí pháp lý của Chính phủ. Để góp phần giải quyết vấn đề này tác giả của bài viết này xin đóng góp một ý kiến nhỏ xung quanh vấn đề xác định vị trí pháp lý của Chính phủ. Vấn đề này hiện có rất nhiều ý kiến còn khác nhau.

Cho đến nay, khi Hiến pháp quy định vị trí pháp lý của Chính phủ, một trong những bộ phận quan trọng nhất trong bộ máy nhà nước của nhà nước Việt Nam, cũng nh các ấn phẩm khoa học về chính phủ, chúng ta hay thông dùng một trong 3 thuật ngữ, hoặc kết hợp giữa chúng để chỉ Chính phủ: Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội); Chính phủ là cơ quan hành pháp; và Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

Điều 71 của Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ cộng hoà năm 1959 quy định: "*Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*".

Quy định trên có hai điều cần phải suy nghĩ. **Thứ nhất, trong bản hiến pháp này** cũng nh của các bản hiến pháp sau này của các nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất đều được dùng để chỉ Quốc hội. Khác với của chủ nghĩa t bản, trong bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung và của nhà nước Việt Nam nói riêng chỉ có Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, tức là những cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra mới được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước, còn lại các cơ quan nhà nước khác đều là những có quan phái sinh từ những cơ quan quyền lực nhà nước. Nhưng ở đây lại không quy định rõ là Quốc hội, mà chỉ nói một cách gián tiếp là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Thứ hai, hành vi chấp hành của Chính phủ đối với các quyết định của Quốc hội tách ra khỏi hành vi hành chính nhà nước cao nhất, làm cho người đọc luôn luôn nghĩ rằng chính phủ chứa đựng trong mình hai chức năng cơ bản: Một là cơ quan chấp hành của Quốc hội, và hai là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Hai chức năng này về cơ bản là riêng rẽ không có gì là chồng chéo và đâm đạp lên nhau.

Điều 104 của Hiến pháp năm 1980 cũng có một quy định gần nh tương tự, nhng được thể hiện khác đi một chút:

"Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất".

Khác ngay với Hiến pháp năm 1959, cả chấp hành và cả hành chính nhà nước cao nhất đều được xác định nằm gọn trong thiết chế- cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội). Chính phủ theo ý của lời văn này hầu như được quy định là một tổ chức nằm trong Quốc hội, không được vượt ra ngoài phạm vi của Quốc hội. Rõ ràng theo quy định này tính trực thuộc của Chính phủ là nhiều hơn so với của Hiến pháp 1959.

Hiến pháp năm 1992:

"Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam" (Điều 109).

Theo tinh thần của quy định này, hoạt động của Chính phủ bao gồm những hành vi nằm trong Quốc hội- tức là chấp hành các quyết định của Quốc hội và hành chính tách ra khỏi các hoạt động chấp hành- tức là những hành vi hành chính nhà nước cao nhất. Hoàn toàn giống như quy định của Hiến pháp năm 1959, chỉ có khác một chỗ duy nhất, nếu như Hiến pháp năm 1959 không chỉ rõ tên gọi của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thì Hiến pháp năm 1992 đó là Quốc hội. Khác với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp hiện hành tách hoạt động hành chính ra khỏi hoạt động chấp hành là một bước tiến trong kỹ thuật lập hiến của chúng ta trong giai đoạn chuyển đổi, là vận dụng hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền, thừa nhận tính độc lập tương đối của lĩnh vực hành chính nhà nước.

Phân tích các quy định trên còn có một điểm đáng chú ý là các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, và 1992 không hề nhắc tới Chính phủ với tư cách là cơ quan hành pháp.

Vậy hành pháp có quan hệ như thế nào với hành chính? Chúng là một hay là hai?

Hành chính (Administration) có nguồn gốc tiếng Latinh là Administratio vừa có nghĩa là quản lý, điều hành vừa có nghĩa là phục vụ hỗ trợ. Tức là những cơ quan áp dụng các biện pháp để thi hành chính sách, do cơ quan chính trị thiết lập, cơ quan hoạt động liên tục và thông xuyên để thanh toán nhu cầu chung của nhân dân. Cơ quan chính trị ở đây được hiểu là Quốc hội, và sau đây là Tổng thống, Thủ tướng và Chính phủ.

Hành chính là thuật ngữ Hán- Việt có nghĩa tương tự như trên là thi hành những chính sách và pháp lệnh của chính phủ. Chính phủ ở đây được hiểu ở nghĩa rộng mà đứng đầu là Nguyên thủ quốc gia và Quốc hội.

Hành pháp (Executive) có nhiệm vụ thi hành chính sách của cơ quan lập pháp (Quốc hội). Cơ quan hành pháp trong nhiệm vụ thi hành nói trên còn được quyền nắm hành chính. Cơ quan hành pháp trung ương cũng chính là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất gồm có hành pháp trưởng (Tổng thống hay Thủ tướng hoặc Bộ trưởng đại diện cho Tổng thống).

Trong bài giảng mới đây của Giáo sư Francois Bellanger ngày 18- 19 tháng 7 năm 2001 tại Hội thảo Bộ máy nhà nước và cải cách hành chính của Thụy Sĩ và Malaysia của Ban Tổ chức- Cán bộ của Chính phủ đã phân tích hành pháp của Thụy Sĩ thành hai phần Hội đồng Liên bang và Hành chính Liên bang. Nhưng thực ra chỉ là một hội đồng. Đó là chính phủ của Thụy Sĩ gồm có 7 thành viên được gọi là các thành viên của Hội đồng Liên bang, đứng đầu 7 bộ: Ngoại giao; Nội vụ; Tư pháp và Cảnh sát; Quốc phòng, Dân phòng, Thể thao; Tài chính; Những vấn đề kinh tế; môi trường, giao thông, năng lượng, thông tin liên lạc. Ngồi đứng đầu bộ phải thực hiện hai chức năng: Hành chính và chính trị. Trong bài giảng này tác giả của nó không hề nhắc tới chức năng chấp hành Quốc hội của Chính phủ Thụy Sĩ.

Nh vậy hai thuật ngữ "*hành pháp*" và "*hành chính*" trong khoa học pháp lý không có sự phân biệt. Hai thuật ngữ trên trong các văn bản pháp luật, cũng nh các ấn phẩm khoa học pháp lý vẫn dùng lẫn cho nhau để chỉ chức năng Chính phủ.

Hành chính và hành pháp đều là cai trị, sau này trong hệ thống xã hội chủ nghĩa của chúng ta gọi là quản lý nhà nớc. Mà đã là cai trị thì phải biết tiên liệu. Chính sự tiên liệu này mà buộc chính phủ phải có trách nhiệm can thiệp ở một mức độ nhất định đến hoạt động của các cơ quan nhà nớc khác (trong trường hợp của các nhà nớc áp dụng thuyết phân chia quyền lực, thì là hoạt động của các cành quyền lực khác), cũng nh định ra những quy định mà lập pháp cha kịp hoặc không cần thiết quyết định. Từ những yêu cầu đó chính phủ phải có trách nhiệm hoạch định ra chính sách cho quốc gia. Vì vậy không ít tác phẩm khoa học nói rằng, chính phủ là động cơ của toàn bộ hoạt động của nhà nớc. Chính phủ phần lớn là tác giả của các dự án luật (sáng kiến pháp luật). Sau đấy còn là cơ quan ban hành nhiều văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật nhất. Nói đến chính phủ thời hiện đại là gắn liền với chính sách. Hoạch định chính sách quốc gia là một trong những chức năng quan trọng gắn liền với sự tồn tại và tiêu vong hiện nay của chính phủ. Chính sách chính là sáng kiến để ra pháp luật hoặc nếu không là nh vậy, thì chí ít nó cũng là nguồn làm khơi dậy sức sống thực tế của các quy phạm pháp luật, đã được Quốc hội ban hành từ những năm trước đó. Chính đây là điểm hoàn toàn khác với lý thuyết phân chia quyền lực, mà sinh thời các tác giả của nó không nghĩ ra được. Chính phủ t sản là Ban chấp hành (lãnh đạo) của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền, tức là đảng dành thắng lợi trong bầu cử và theo chính thể đại nghị, được quyền đứng ra thành lập chính phủ. Trong chính thể tổng thống, đảng của ứng cử viên dành thắng lợi trong cuộc bầu cử tổng thống là đảng cầm quyền, về nguyên tắc được quyền đứng ra thành lập chính phủ của mình. Việc thành lập chính phủ này gắn liền với việc thông qua chính sách- hoạch định chính sách quốc gia. Không có chính sách thì cũng không có chính phủ. Vì vậy chính phủ hiện nay không chỉ gắn bó một cách hạn hẹp với việc hành pháp, hay chấp hành một cách đơn thuần, nh những quan điểm của học thuyết phân quyền của Montesquieu trong tác phẩm "*Tinh thần của pháp luật*". Khi sinh thời học thuyết chỉ có một mong muốn tách các hoạt động hành pháp ra khỏi lập pháp để làm cơ sở cho việc lật đổ chế độ phong kiến đã lỗi thời, đang vi phạm nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân, các tác giả của học thuyết quan trọng trên không nghĩ ra đến tính động cơ, sự đan xen giữa các chức năng ấy của các bộ phận cấu thành nhà nớc, nhất là đến chức năng hoạch định chính sách nhà nớc của chính phủ, và sự can thiệp của các đảng phái chính trị vào các hoạt động của hành pháp và lập pháp. Mãi sau này vào những năm đầu của thế kỷ XX, ngời ta mới nhận ra tính quan trọng của vấn đề này, mà không ít hiến pháp của nhiều nhà nớc buộc phải quy định thành một trong những nhiệm vụ quan trọng không thể thiếu được của chính phủ. Nhng sự can thiệp của các đảng phái chính trị vào lập pháp và hành pháp thì cho đến nay các nhà nớc t bản kể cả phát triển và chậm phát triển cha thể tìm cách nào để quy định trong bản văn hiến pháp của mình. Việc vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam được quy định trong Hiến pháp- đạo luật cơ bản của chúng ta cũng là một thành công đáng được ghi nhận trong nền lập hiến của thế giới hiện đại.

Việc các Hiến pháp đại diện cho 3 giai đoạn lập hiến, lập pháp khác nhau đều quy định cho Chính phủ vừa là cơ quan chấp hành của Quốc hội và vừa là cơ quan hành chính nhà nớc cao nhất đã làm tăng sự không nhất quán qua sự giải thích rất khác nhau của các nhà khoa học. Họ đều có cùng một khuynh hướng đi tìm ra những hành vi nào của Chính phủ thể hiện là cơ quan chấp hành của Quốc hội và đâu là hành vi hành chính cao nhất của Chính phủ.

Việc quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nớc cao nhất- tức là của Quốc hội, xem ra cũng có lý do khách quan của nó. Vì chúng ta không thừa nhận học thuyết phân quyền, mà thi hành nguyên tắc tập quyền. Tất cả quyền lực nhà nớc tập trung vào trong tay Quốc hội, cơ quan duy nhất trong hệ thống bộ máy nhà nớc Việt Nam do nhân dân thực hiện quyền lực nhà nớc thuộc về mình trực tiếp bầu ra. Tất cả các cơ quan nhà nớc khác đều phải báo cáo và đều phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội và do Quốc hội thành lập.

Việc cả ba bản Hiến pháp 1959, 1980 và 1992 đều quy định Chính phủ- hành pháp là cơ quan chấp hành của Quốc hội, được Bùi Xuân Đứcc nâng cấp lên thành quy luật tiến hoá, mang tính đặc thù riêng

trong nhận thức của chúng ta về Chính phủ- hành pháp. Tác giả viết: "*Chính phủ trong cơ chế quyền lực của nhà nước ta được tổ chức vừa mang những nét chung vừa có những nét đặc thù và có những điểm riêng theo từng giai đoạn phát triển của nhà nước. Nhưng có điểm chung có tính nguyên tắc là Chính phủ ở Nhà nước ta luôn phải là cơ quan chấp hành của Quốc hội do Quốc hội lập ra, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội*". Đó là nhận thức không riêng gì của Ông Bùi Xuân Đức, mà còn là phổ biến hiện nay của nhiều nhà nghiên cứu.

Nhận thức phổ quát này cần phải có một số điều bàn lại:

Thứ nhất, nếu nh vì Chính phủ do Quốc hội thành lập, phải báo cáo trước Quốc hội, nên Chính phủ phải là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thì Viện kiểm sát, cũng nh Toà án cũng nên phải được quy định là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Vì rằng Toà án cũng nh Viện kiểm sát cũng do Quốc hội thành lập, bằng cách bầu Chánh án Toà án tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao, theo sự giới thiệu của Chủ tịch nước, các thành viên khác do Chủ tịch nước bổ nhiệm theo sự giới thiệu của Chánh án Toà án tối cao và của Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao. Có lẽ tính chấp hành của Viện kiểm sát và nhất là của Toà án trong hệ thống chính trị của các nước xã hội chủ nghĩa nói riêng và của cả hệ thống các nước có hệ thống pháp luật theo dòng Châu Âu lục địa nói chung, còn lại là thuần khiết hơn cả. Vì rằng khác với hai cơ quan này, Chính phủ còn phải ban hành rất nhiều văn bản pháp quy, chứa đựng quy phạm pháp luật, đồng thời là cơ quan chủ yếu đưa ra sáng kiến lập pháp trình Quốc hội thông qua. Thẩm quyền trình các dự án luật hiện nay được quy định rõ ràng trong luật hiến pháp cũng là một trong những điều mà học thuyết phân quyền, khi sinh thời không trừ liệu được. Cơ quan t pháp- toà án và viện kiểm sát, về nguyên tắc không được quyền ban hành văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật. Và cũng không thể nào là cơ quan có sáng quyền lập pháp nh Thủ tướng và các thành viên của Chính phủ.

Thứ hai, nếu nói Chính phủ là cơ quan chấp hành, thì ở hệ thống các nước t sản, cũng nh ở nước ta còn thể hiện qua việc chấp hành các quyết định và bản án của các toà án. Quyết định của các toà án về các vụ việc tranh chấp và các vụ án hình sự có hiệu lực nh luật cần phải tổ chức thực thi, còn hơn cả hợp đồng là luật cần phải thực thi của các bên đã giao kết. Đây mới là chấp hành một cách thuần khiết, vì sự chấp hành này khác với việc thực hiện các quyết định của lập pháp- Quốc hội ở chỗ, chúng không thể bao hàm một sự sáng tạo nào. Trong khi sự sáng tạo của Chính phủ khi thực hiện các quyết định của lập pháp lại là rất cần thiết.

Vì vậy nếu đứng trên quan điểm này mà giải thích, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thì không công bằng. Muốn để cho công bằng và bình đẳng giữa các cơ quan với nhau theo quan điểm ở trên cũng nên và cũng rất cần thiết phải thêm rằng Toà án và Viện kiểm sát cũng là cơ quan chấp hành của Quốc hội.

Khi áp dụng học thuyết phân chia quyền lực của các bản hiến pháp các nước t sản phát triển này không quy định chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, mà đều quy định chính phủ là một cành quyền lực hành pháp, mà không phải là chấp hành của bất kể cành quyền lực nào. Tuân thủ theo nguyên tắc này, Điều 2 của bản Hiến pháp thành văn nghiêm chỉnh đầu tiên của thế giới chỉ quy định rằng: "Quyền hành pháp được trao cho Tổng thống của Hợp chủng quốc Mỹ châu".

Bình luận về cành quyền lực này và cũng là để bảo vệ cho nguyên tắc phân quyền của họ, một trong những người sáng lập ra Hợp chủng quốc- A. Haminton đã luận nh sau:

"... Ngành hành pháp và t pháp cần phải tuân theo các đạo luật. Nhưng nh vậy không có nghĩa là phải chiều theo ý muốn của cơ quan lập pháp".

Với 3 bộ phận cơ bản tạo nên bộ máy nhà nước, nếu ở nhà nước t sản là tam quyền phân lập thì chúng ta không phân quyền, nhng lại là phân công, phân nhiệm, được quy định trong các phần khác nhau, 4 chương của Hiến pháp năm 1992. Thứ nhất là lập pháp, thứ hai là hành pháp, thứ ba là t pháp. Thứ nhất và thứ ba không có vấn đề gì, lập pháp chỉ Quốc hội và t pháp dùng để chỉ toà án. Nhưng chỉ duy

nhất hành pháp ở giữa, vì phải dùng cả 2 thuật ngữ, để thể hiện: là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Nên gây không ít khó khăn cho việc luận giải sau này.

Sở dĩ nh vậy, vì sau khi đã có những định nghĩa thống nhất nh đã nêu ở phần trên, Hiến pháp và các văn bản luật không phân biệt rõ đâu là chấp hành và đâu là hành chính nhà nước cao nhất. Nhiều nhà luật học đều tự đặt câu hỏi ra rồi lại để đấy, không có câu trả lời. Điều 1 Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992 khẳng định quy định của Hiến pháp năm 1992 về tính chất của của Chính phủ "*là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" đã không thể hiện rõ ràng trong hàng loạt các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Do vậy, trên thực tế thật khó xác định đọc khi nào, với thẩm quyền gì, Chính phủ hoạt động với t cách là "*cơ quan chấp hành của Quốc hội*" và khi nào, với thẩm quyền gì, Chính phủ hoạt động với t cách là "*cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam*". Sự thật khó xác định về ranh giới của từng t cách Chính phủ trong lĩnh vực nhiệm vụ và thẩm quyền đã làm cho mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội trở nên chung chung, khó xác lập được cơ chế phân công, phối hợp để có thể thực hiện hiệu quả quyền lập pháp và quyền hành pháp. Vậy phải làm thế nào đây để thoát ra khỏi mớ bòng bong ấy, thì tác giả lại cha trả lời.

Hiến pháp của Mỹ quốc còn khó hiểu hơn, vì Chính phủ- hành pháp của họ chỉ quy định một cách chung, thiếu cụ thể hơn nữa: Quyền hành pháp sẽ được trao cho một vị Tổng thống Hợp chủng quốc Mỹ Châu. (The Executive Power shall be vested in a President of the United States of America). Còn quyền hành pháp được quyền làm những gì một cách cụ thể không hề được quy định trong bản hiến văn này, cũng nh của các văn bản pháp luật khác, ngoại trừ một số quy định về thể hiện cơ chế kiểm chế và đối trọng (checks and balances). Đây cũng là một trong những thành công theo cách "không tiền, nhng khoáng hậu" của họ. Sự liệt kê theo kiểu cụ thể là tốt, nhng bao giờ cũng là hữu hạn không bao quát hết mọi vấn đề. Ngược lại, sự không liệt kê bao giờ cũng là vô hạn, có tính bao quát hơn. Đây cũng là những cơ sở cho việc tăng quyền lực của Tổng thống cộng hoà trong những trường hợp đặc biệt, theo cách giải thích khác nhau của thực tế xét xử của Toà án Mỹ quốc những năm đã qua. Đó là một trong những biểu hiện kỹ thuật lập hiến của Mỹ quốc những 200 năm trước đây.

Gắng hơn một bậc, TS. Phạm Hồng Thái và TS. Đinh Văn Mậu, với mục đích tốt lành muốn phân biệt một cách rạch ròi giữa chấp hành Quốc hội và hành chính nhà nước cao nhất trong cùng một thực thể hành pháp- Chính phủ, đã cố phân biệt đâu là chấp hành của Quốc hội và đâu là hành chính nhà nước cao nhất, cũng thiết tưởng là rạch ròi, nhng cũng không thể kỳ vọng gì khác hơn, ngoài những mong muốn tốt lành của họ. Hai tác giả cùng viết:

"Chính phủ lãnh đạo hoạt động của các bộ và của chính quyền địa phương. Sự lãnh đạo đó thể hiện ở hai mặt:

Thứ nhất, Chính phủ với t cách là chấp hành cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất thực hiện quyền lập quy bằng cách ban hành các văn bản pháp quy dưới luật (Nghị quyết, Nghị định, Quyết định) có tính bắt buộc trên phạm vi cả nước, để thực hiện các đạo luật, các pháp lệnh và các nghị quyết của Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội...

Thứ hai, Chính phủ với t cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cấp trên cao nhất của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước, từ bộ máy hành chính trung ương đến các uỷ ban nhân dân các cấp, các cơ quan, công sở hành chính, sự nghiệp trong cả nước".

Hoàn toàn đối nghịch với trên là quan điểm của hai luật gia khác Ngô Văn Thâu và Phùng Văn Tửu lại cho rằng, Chính phủ có hai chức năng cơ bản: Thứ nhất, chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, tức là chính phủ có trách nhiệm thực hiện các văn bản luật, quyết định khác của Quốc hội. Thứ hai, với chức năng là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Chính phủ có quyền ban hành các văn bản pháp quy. Xin đọc nhấn mạnh để các độc giả đọc rõ thêm. Nếu nh ở Ông Ngô Văn Thâu và

Ông Phùng Văn Tửu, hành chính nhà nước cao nhất của Chính phủ là đọc quyền ban hành văn bản pháp quy, thì ở Ông Phạm Hồng Thái, và Ông Đinh Văn Mậu, hành chính nhà nước cao nhất là đứng đầu các cơ quan hành chính, còn ban hành văn bản pháp quy là xuất phát từ chức năng chấp hành của Quốc hội mà có. Thận trọng hơn về tính chấp hành của Chính phủ, Ông Lê Minh Tâm viết: *"...dù có xét cho đúng nghĩa thì "quyền hành pháp" cũng cần đọc hiểu là một loại quyền lực có tính độc lập tương đối và cơ quan hành pháp không chỉ là cơ quan chấp hành, mà phải là cơ quan có tính độc lập, chủ động, sáng tạo trong việc thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn của mình trên cơ sở hiến pháp, luật, chứ không phải chấp hành luật nói chung một cách thụ động"*.

Theo tôi, cứ cho là chuẩn xác Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, thì có lẽ trong mối quan hệ giữa Chính phủ với Quốc hội không đơn giản nh giữa cơ quan chấp hành của một tổ chức với chính bản thân tổ chức đã lập ra nó. Ví dụ nh Ban chấp hành của Chi đoàn, với toàn thể đoàn viên của Chi đoàn, hay Ban chấp hành của chi hội phụ nữ với toàn thể chị em họp thành chi hội của họ. Ban chấp hành của họ đọc lập ra chỉ nhằm mục đích thực hiện các quyết định của tổ chức trong nhiệm kỳ mà chúng đọc thành lập ra. Họ phải trực thuộc hoàn toàn chi hội, bao gồm tất cả các thành viên họp thành, mà không cần biết đến những người tiền nhiệm là ai, theo nghĩa "Tân quan, tân chính sách" một cách tuyệt đối.

Nhng Chính phủ ở đây lại hoàn toàn không là nh vậy. Mặc dù cũng do Quốc hội thành lập ra, nhng chính phủ ở nghĩa rất khác. *Thứ nhất*, đây là cơ quan nhà nước, thậm chí là một cành của quyền lực nhà nước; nếu là của nhà nước t sản thì Chính phủ lại còn là nghiêng ngửa với Quốc hội, thậm chí còn kìm chế và đối trọng với Quốc hội. Ta thì không hoàn toàn nh vậy nhng chỉ ít cũng là phân công, phân nhiệm rạch ròi giữa lập pháp và hành pháp trong tinh thần xây dựng nhà nước pháp quyền, không có sự đan xen và chồng chéo lẫn nhau. Trên tinh thần đó Quốc hội phải thực hiện tốt chức năng lập pháp của mình và Chính phủ cũng phải thực hiện tốt chức quản lý nhà nước của mình. Nh vậy, Chính phủ với t cách là cơ quan nhà nước khác với các cơ quan chấp hành của các tổ chức xã hội, không đơn giản chỉ tổ chức thực hiện mọi quyết định của Quốc hội khoá hiện hành, mà còn phải tổ chức thực hiện cả các đạo luật đã đọc Quốc hội các khoá trước thông qua. *Thứ hai*, ở đây cần phải lu ý rằng không phải tất cả các quyết định của Quốc hội- các đạo luật đều nằm trong phạm vi cần phải tổ chức thực hiện từ phía Chính phủ. Mà cơ bản lại đọc thực hiện bằng các chủ thể xã hội khác, công dân, các tổ chức xã hội khác, mà chính phủ không cần thiết phải động đến. Cách thức thực hiện luật cũng nh các quyết định khác của Quốc hội, trong tinh thần không cần thiết phải có sự tác động của Chính phủ, hay của bất kỳ một cơ quan, một tổ chức xã hội nào, thì đấy mới là một đạo luật, một hệ thống pháp luật hoàn hảo- hệ thống pháp luật dễ dàng đi vào cuộc sống, không cần một bàn tay thúc ép. Thậm chí trên thực tế có nhiều quy định pháp luật (ví dụ nh đạo luật hình sự) đọc áp dụng càng ít càng tốt. Chứng tỏ xã hội ấy đọc nhà nước quản lý là an toàn là thịnh vượng .

ở nghĩa này, Chính phủ không nhất thiết phải thực hiện, hay phải tổ chức thực hiện những điều mà luật, do cơ quan lập pháp chỉ ra. *Thứ ba*, hơn thế nữa sự khác biệt còn nằm ở chỗ, đằng sau Quốc hội chúng ta còn cả một tập thể nhân dân đông đảo với chủ quyền quốc gia thuộc về mình, mà đối với các tổ chức xã hội so sánh ở phần trên thì đằng sau họ không là ai cả.

Ngoài ra, chính phủ theo tiếng Pháp là "Gouvernement" có nghĩa là cai trị (ta gọi là "*quản lý nhà nước*"). Cai trị cũng nh quản lý nhà nước cả ở nghĩa rộng lẫn nghĩa hẹp của nó đều còn có nghĩa là "*tiên liệu*". Mà đã là tiên liệu, thì có quyền làm những gì mà luật pháp không chỉ ra. Điều này là hiển nhiên vì trong quản lý nhà nước có rất nhiều tình huống xảy ra mà luật không thể trừ liệu hết. Hoàn toàn không có lý khi cơ quan quản lý nhà nước cao nhất cứ phải khoanh tay, bó gối nằm chờ quyết định của cơ quan lập pháp. Tính hành pháp tối cao, tức là tính hành chính nhà nước cao nhất có quyền và đọc quyền quyết định trong những trường hợp nh vậy, bằng cách ban hành các quyết định, thậm chí là các văn bản pháp quy.

Trong quá trình "*cai trị*" hay còn đọc gọi là quản lý nhà nước này, chính phủ đọc quyền tham gia vào quá trình thực hiện các nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước khác ở một chừng mực nhất định, để tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước khác thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của mình, đã đọc mình định

trong Hiến pháp. Chính vì vậy Chính phủ trở thành động cơ của Nhà nước, bộ máy trung tâm của hệ thống các cơ quan nhà nước, có quyền ban hành các văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật (pháp quy), cái quyền mà không thể bất cứ cơ quan nhà nước nào/cảnh quyền lực nào của nhà nước cũng có được.

Chính tính hành chính nhà nước cao nhất, hay nói một cách khác là hành pháp nhà nước tối cao cho phép Chính phủ đọc quyền ban hành các văn bản pháp quy, trong khi không có các quy phạm cụ thể của lập pháp, hoặc lập pháp quá đi vào quy tắc chung, mà trên thực tế không thể áp dụng được. Thông qua các văn bản pháp quy này mà Chính phủ thực hiện một cách căn bản việc chỉ đạo điều hành hoạt động quản lý nhà nước trong toàn bộ hệ thống các cơ quan quản lý- hành chính cấp dưới. Chính hoạt động ban hành các văn bản pháp quy này làm cho Chính phủ- cơ quan hành chính nhà nước cao nhất khác với các cơ quan hành chính cấp dưới. Về phần này tôi đồng ý với quan điểm của các luật gia Phùng Văn Tửu và Ngô Văn Thân.

Những điều phân tích trên rất đúng trong quy định của Hiến pháp năm 1946 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Khi quy định về Chính phủ, Điều 46 của Hiến pháp này quy định rằng: "*Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa*".

Vì những lẽ đó, tôi đề nghị trong lần sửa đổi này của Hiến pháp cần phải nghiên cứu lại một cách kỹ hơn nữa những quy định của Hiến pháp 1946, nhất là những quy định của nó về Chính phủ, và cách viết nh vậy về chính phủ là dễ hiểu nhất và không gây khó khăn cho việc giải thích và rắc rối sau này.

TRAO ĐỔI VỀ CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN CỦA QUỐC HỘI

TS. NGUYỄN SỸ DŨNG*

Tóm tắt: Thành lập Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội hay Thanh tra Quốc hội? Nên để cơ quan kiểm toán thuộc Chính phủ hay Quốc hội? Tác giả trao đổi một số suy nghĩ về những vấn đề này nhằm nâng cao hiệu quả giám sát tối cao của Quốc hội.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, một loạt các giải pháp đã được đề ra trong quá trình soạn thảo Luật Tổ chức Quốc hội (sửa đổi). Dưới đây, chúng tôi xin được trình bày một cách vắn tắt sự phân tích chính sách về một số giải pháp được tranh luận nhiều nhất trong thời gian qua.

I. Giải pháp cho vấn đề giải quyết đơn th khiếu nại, tố cáo

Khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo đang là vấn đề nóng bỏng hiện nay. Trong quá trình soạn thảo, một số giải pháp đã được đề ra nhằm giải quyết vấn đề này, trong đó có việc thành lập Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội hoặc tổ chức Thanh tra Quốc hội (Ombudsman).

1. Về phong án thành lập Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội

Phong án này có một số ưu điểm như sau:

Một là, việc giải quyết đơn th khiếu nại, tố cáo sẽ được thúc đẩy một bước nhờ có cơ quan chuyên trách của Quốc hội giám sát. Các vấn đề khác liên quan đến công tác dân nguyện cũng sẽ được quan tâm hơn.

Hai là, những vướng mắc về thủ tục và danh nghĩa của phong án công tác dân nguyện do một đồng chí Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội phụ trách nh hiện nay sẽ được khắc phục.

Ba là, biên chế của Quốc hội sẽ không tăng lên đáng kể.

Tuy nhiên, phong án thành lập Ủy ban Dân nguyện của Quốc hội cũng sẽ có những hạn chế cần phải tính đến. Đó là:

- Với việc thành lập Ủy ban Dân nguyện, cách thức Quốc hội xem xét, giải quyết đơn th khiếu nại, tố cáo của công dân cơ bản sẽ không thay đổi. Quốc hội vẫn tiếp tục "kính chuyển" các đơn, th và giám sát việc giải quyết. Cách làm này trong thời gian qua đã không mang lại kết quả mong muốn. Có rất ít lý do để tin rằng nó sẽ tạo ra những chuyển biến thật sự trong thời gian tới.

- Với cách là một cơ quan của Quốc hội, Ủy ban Dân nguyện sẽ phải hoạt động theo nguyên tắc chung của Quốc hội là thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Đây là cách làm phù hợp với việc thẩm tra các dự án, các văn bản hoặc giám sát các cơ quan, các chính sách lớn, nhng lại kém hiệu quả khi xem xét, xử lý những khiếu nại, tố cáo cụ thể. Hơn nữa, xem xét tập thể tất các đơn th gửi đến cho Quốc hội (trên 10.000 đơn th/năm) là điều không thực tế.

2. Về phong án thành lập Thanh tra Quốc hội

Đây là phong án đa lại sự thay đổi về cơ bản cách thức giải quyết đơn th khiếu nại, tố cáo của công dân: Quốc hội không chuyển đơn th và giám sát việc giải quyết, mà thành lập một cơ quan chuyên môn trực tiếp giải quyết và định kỳ báo cáo với Quốc hội.

Thanh tra Quốc hội sẽ gồm Chánh thanh tra và một số thanh tra viên (ở Thụy Điển có 1 Chánh thanh tra và 3 thanh tra viên) theo từng lĩnh vực do UBTVQH đề cử và Quốc hội phê chuẩn với nhiệm kỳ 5 năm hoặc dài hơn. Ứng cử viên cho các chức danh này phải là những thẩm phán, kiểm sát viên, thanh tra viên dày dặn kinh nghiệm và có uy tín cao. Giúp việc Thanh tra Quốc hội là một bộ máy khoảng trên dưới 100 người (Thanh tra Quốc hội Thụy Điển có bộ máy giúp việc khoảng 50 người. Tuy nhiên, đất nớc Thụy Điển chỉ có 8,9 triệu dân).

Khi nhận đợc đơn th khiếu nại, tố cáo, Thanh tra Quốc hội sẽ xem xét, tiến hành điều tra nếu thấy cần thiết, và đề nghị các cá nhân, tổ chức có liên quan giải quyết theo kết luận của mình. Với quyền năng phê bình công khai, tiến hành điều tra và thậm chí khởi tố, các kết luận của Thanh tra Quốc hội sẽ đợc các cơ quan hữu quan nghiêm chỉnh thi hành.

Với cách tổ chức nh trên, phong án thành lập Thanh tra Quốc hội có những u điểm nh sau:

Một là, khắc phục đợc các nhược điểm sau đây của cách làm hiện nay : 1. tình trạng đơn th đợc chuyển qua nhiều tầng nấc trung gian, vừa tốn thời gian, vừa dễ gây tâm lý bất bình, bức xúc; 2. tính hình thức của công đoạn giải quyết đơn th khiếu nại, tố cáo ở các cơ quan của Quốc hội; 3. chế độ trách nhiệm không đợc xác lập rõ ràng; 4. sự quá tải của các cơ quan Quốc hội trong việc tiếp nhận và xử lý đơn th khiếu nại, tố cáo.

Hai là, bảo đảm tính chuyên môn, nghiệp vụ cao trong việc xem xét, giải quyết các đơn th khiếu nại, tố cáo. Điều này sẽ góp phần giải quyết một cách dứt điểm nhiều khiếu kiện kéo dài, khắc phục tình trạng tồn đọng quá nhiều đơn th. (Thanh tra Quốc hội Thụy Điển mỗi năm xử lý từ 4000- 5000 đơn th khiếu nại, tố cáo. So sánh các đơn th gửi đến Thanh tra Quốc hội Thụy Điển và đến Quốc hội Việt Nam trên tổng số dân c, chúng ta có tỷ lệ khoảng 4/1. Nghĩa là, người dân Thụy Điển còn hay khiếu kiện gấp bốn lần người dân Việt Nam).

Ba là, công dân có thêm một phong thức để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình là khiếu nại với Thanh tra Quốc hội (Ngoài việc khiếu nại lên cơ quan cấp trên, rồi kiện ra Toà án hành chính).

Bốn là, góp phần tăng cường cơ chế và phạm vi giám sát đối với các cơ quan công quyền (Hiện nay, có 60 Quốc hội các trên thế giới thành lập Thanh tra Quốc hội. Với sự thành lập Thanh tra Quốc hội, tất cả các cơ quan thanh tra khác, các cơ quan t pháp đều sẽ phải chịu sự giám sát của Thanh tra Quốc hội).

Năm là, góp phần bảo đảm tính hợp lý và tính khoa học trong cách thức tổ chức và điều hành công việc của Quốc hội: Quốc hội sẽ giám sát thông qua báo cáo định kỳ của Thanh tra Quốc hội và ban hành các quyết định cần thiết trên cơ sở báo cáo và kiến nghị của cơ quan này. Nh vậy, Quốc hội vẫn bảo đảm đợc sự giám sát tối cao của mình mà không hao phí thời gian vào những vụ việc cụ thể.

Tuy nhiên, phong án thành lập Thanh tra Quốc hội cũng có một số hạn chế nh sau:

Một là, hình thành lên một cơ quan mới với số lợng biên chế trên dưới 100 người. Ngân sách sẽ phải cung cấp một khoản kinh phí nhất định cho trụ sở làm việc, trang thiết bị và các chi phí khác phụ vụ hoạt động của Thanh tra Quốc hội.

Hai là, việc phân định rạch ròi chức năng giữa Thanh tra Quốc hội, Viện kiểm sát Nhân dân tối cao và Thanh tra Nhà nớc (thực chất là Thanh tra Chính phủ) là một nhiệm vụ cần thiết, nhng không dễ

dàng. Các vùng chồng lấn chức năng, có thể, là không tránh khỏi. Ngay ở Thụy Điển, đất nước sáng tạo ra cơ quan Thanh tra Quốc hội đầu tiên trên thế giới, thì việc phân định chức năng giữa Thanh tra Quốc hội và Thanh tra của Chính phủ cũng đã được tiến hành vài ba lần nhưng đều thất bại. Tuy nhiên, các chuyên gia của Thụy Điển vẫn khẳng định rằng có hai cơ quan như trên là cần thiết và phù hợp. Nhiều người cho rằng nếu một công dân nhận thấy các cơ quan hành chính hoặc pháp luật xâm hại đến lợi ích của mình, thì khiếu nại lên Thanh tra Quốc hội là hiệu quả hơn.

Ba là, quyền truy tố của Thanh tra Quốc hội là một vấn đề rất mới (thực chất, không phải Thanh tra Quốc hội của tất cả các nước đều có quyền năng này. Chính xác hơn, đa số Thanh tra Quốc hội các nước không có quyền năng này). Nếu quyền này được chấp nhận, chúng ta sẽ phải sửa đổi, bổ sung Bộ luật Tố tụng hình sự và các văn bản pháp luật khác có liên quan. Chúng tôi thấy rằng vấn đề này cần được bàn trong tổng thể với các cải cách đề ra trong quá trình dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

Tuy cả hai phương án nêu trên đều có những ưu điểm và nhược điểm nhất định, phương án hai, có lẽ, là sự lựa chọn hợp lý hơn. Tuy nhiên, nếu chọn phương án thành lập cơ quan Thanh tra Quốc hội, chúng ta vẫn cần nghiên cứu, thảo luận để làm rõ không ít các vấn đề cụ thể.

II. Vấn đề nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong lĩnh vực giám sát ngân sách

Tính hình thức trong hoạt động giám sát việc thực hiện ngân sách và phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách đang là một vấn đề lớn đặt ra cho Quốc hội nước ta. Để xử lý vấn đề này, trong quá trình soạn thảo, nhiều ý kiến đã đề cập đến sự cần thiết phải thành lập cơ quan kiểm toán của Quốc hội.

Trên thực tế, trong quá trình thảo luận về dự thảo Luật Ngân sách trước đây, đồng chí Thủ tướng (lúc đó là Phó Thủ tướng thông trực) đã nhất trí rằng cơ quan kiểm toán nên là của Quốc hội. Tuy nhiên, lúc bấy giờ do không có thời gian và điều kiện để giải trình một vài ý kiến nêu lên vào phút chót, nên điều này đã không xảy ra.

Đến nay, chúng ta đã nhận thức rõ hơn về sự cần thiết phải thành lập cơ quan kiểm toán của Quốc hội. Thiếu công cụ hữu hiệu này, Quốc hội không thể giám sát việc chi tiêu ngân sách và phê chuẩn tổng quyết toán ngân sách một cách thực chất được. Trên thế giới, Quốc hội các nước đều có cơ quan kiểm toán của mình với những hình thức và tên gọi khác nhau: Kiểm toán nghị viện ở Thụy Điển; Kiểm toán lập pháp ở nhiều bang của Mỹ; Văn phòng Tổng kiểm toán (GAO) ở Mỹ; Tổng thanh tra và kiểm toán (C&AG) ở Anh... Các cơ quan này đều tương đối độc lập và chỉ báo cáo trực tiếp với Quốc hội.

Để thành lập cơ quan Kiểm toán của Quốc hội, chúng ta có một số sự lựa chọn sau đây:

Phương án thứ nhất, chuyển Kiểm toán Nhà nước hiện nay (thực chất là Kiểm toán Chính phủ) sang cho Quốc hội. (Tiểu bang Minnesota và một số tiểu bang khác ở Mỹ đã hành động theo cách này. Tại các tiểu bang này, ban đầu văn phòng kiểm toán được thành lập như là một cơ quan của chính phủ. Sau một thời gian hoạt động, các nhà lãnh đạo nhận ra rằng phải chuyển sang cho cơ quan lập pháp mới phù hợp). Các ý kiến ủng hộ phương án này cho rằng: việc để cơ quan Kiểm toán trực thuộc Chính phủ có thể gây nên sự chồng chéo chức năng với các cơ quan thanh tra, đặc biệt là Thanh tra tài chính và năm công ty kiểm toán khác của Bộ Tài chính. Tuy nhiên, một số ý kiến khác lại cho rằng kiểm toán cũng là công cụ quản lý quan trọng của Chính phủ.

Phương án thứ hai, thành lập mới cơ quan kiểm toán của Quốc hội song song tồn tại với Kiểm toán Nhà nước. Tuy nhiên, theo phương án này vẫn có hai mô hình để lựa chọn: một là, thành lập văn phòng kiểm toán gồm các kiểm toán viên chuyên nghiệp; hai là, thành lập cơ quan kiểm toán gồm 1/2 là các đại biểu Quốc hội và 1/2 là các kiểm toán viên chuyên nghiệp (theo mô hình của Thụy Điển, Ba Lan).

Với bất kỳ phương án nào, cơ quan kiểm toán của Quốc hội là hết sức cần thiết cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát việc thực hiện ngân sách./.

SỬA ĐỔI NHỎ, HIỆU QUẢ LỚN- MỘT SỐ Ý KIẾN GÓP Ý SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP 1992

TS. PHẠM DUY NGHĨA*

***Tóm tắt:** Trong một nền kinh tế thị trường mở cửa, tổ chức bộ máy nhà nước cần được điều chỉnh theo hướng "tinh, gọn" hơn và chuẩn bị chỗ cho một xã hội công dân lớn mạnh (nhà nước nhỏ, xã hội lớn). Trong quản lý kinh tế, Hiến pháp Việt Nam cần tạo ra cho những nhà hoạch định chính sách cơ hội để có thể linh hoạt và uyển chuyển tạo môi trường khuyến khích nền kinh tế quốc dân. Đây là những hóng sửa đổi "nhỏ" mà tác giả đề cập đến trong bài viết này với t cách một người nghiên cứu pháp luật kinh doanh.*

Hiến pháp là luật gốc, càng ít sửa đổi càng tốt. Soạn thảo Hiến pháp là định hướng phát triển cho toàn xã hội cho nhiều thập kỷ hoặc thế kỷ, là soạn luật áp dụng cho nhiều thế hệ con cháu. Vì vậy, Hiến pháp cần ngắn gọn, dễ thuộc, dễ nhớ. Những điều cha rõ nghĩa hoặc cha đọc trải nghiệm thì không nên đưa vào Hiến pháp.

Không chỉ là luật gốc, là định hướng chính trị, Hiến pháp trước tiên phải là luật áp dụng trực tiếp, có hiệu lực thi hành và là cơ sở pháp lý để người dân bảo vệ các quyền công dân và quyền con người của mình. Người dân khi cần có thể nại vào Hiến pháp để khởi kiện nhằm bảo vệ quyền lợi của mình, thậm chí khi cần phải viện dẫn các điều khoản của Hiến pháp để bảo vệ công lý.

Sau Đại hội IX của Đảng Cộng sản Việt Nam, Hiến pháp năm 1992 đang được nghiên cứu sửa đổi nhỏ, chủ yếu tập trung vào hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước. Với thiện ý của một người nghiên cứu pháp luật kinh doanh, bài viết dưới đây phân tích một số tác động của Hiến pháp đối với môi trường kinh doanh và đề đạt kiến nghị sửa đổi.

Về tổ chức bộ máy nhà nước

Mọi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhà nước là các thiết chế công cộng cung cấp dịch vụ cho nhân dân. Thước đo tính hiệu quả của mọi thiết chế nhà nước là sự thịnh vượng của quốc gia. Trong điều kiện toàn cầu hoá nền kinh tế thế giới, nhà nước càng phải cung cấp các dịch vụ ngày càng có hiệu quả hơn, giúp người dân chủ động khai thác những thời cơ và hạn chế tác hại của quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới.

Nói cách khác, toàn bộ bộ máy nhà nước phải góp phần tạo điều kiện cho người dân kinh doanh một cách thuận lợi nhất, có cơ hội phát triển và thi thố tài năng trong cuộc cạnh tranh ngày càng mang tính quốc tế. Muốn vậy, nhà nước phải "tinh, gọn" và nhường bước cho một xã hội công dân lớn mạnh, (nhà nước nhỏ, xã hội lớn). T duy cũ về "quản lý nhà nước", về sự can thiệp trực tiếp của nhà nước trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội cần được thay đổi và dành một vị trí xứng đáng cho sự điều tiết của cộng đồng, của các quy luật kinh tế, của thị trường.

Trong lĩnh vực hành chính, điều đó có nghĩa là cần quay trở lại các thiết chế đã có từ rất lâu trong xã hội Việt Nam, dành nhiều quyền hơn nữa cho làng xã, cho tự quản địa phương. Các vấn đề về chính sách kinh tế cần do địa phương tự đảm nhiệm. Có nh vậy, một cuộc thi đua lành mạnh giữa các địa phương nhằm khuyến khích đầu t kinh doanh mới có thể diễn ra được. Bên cạnh đó, cần làm cho Hội đồng nhân dân ở các địa phương trở thành những cơ quan quyền lực thực sự. Dân biểu phải hoạt động chuyên nghiệp, đọc chất vấn hành chính và bãi miễn những người lãnh đạo hành chính khi cần thiết. Giới kinh doanh phải có tiếng nói và cách đại diện quyền lợi của mình trong các cơ quan dân cử.

Hiến pháp cần phải ghi nhận quyền tự quản địa phương. Một dân tộc đã biết mở mang và giữ gìn bờ cõi bằng những chính sách tự quản đối với các châu lộ, thì cũng nên chia tay triệt để với cơ chế "tập trung quan liêu bao cấp", dành cho địa phương nhiều quyền lựa chọn hơn trong việc định đoạt đồng lối và chính sách phát triển kinh tế, xã hội của mình.

Hiến pháp cũng phải giới hạn quyền lực của công quyền, mọi hành vi công quyền vi phạm quyền công dân đều vi pháp vi hiến, vì lẽ đó có thể bị khởi kiện tại tòa án. Công quyền được hạn chế tốt nhất chính bởi nhân dân và thông qua các thiết chế giám sát lẫn nhau. Nằm trong tay các quyền lực điều hành bộ máy nhà nước, các cơ quan hành chính từ Trung ương đến địa phương chính là đối tượng cần phải giám sát chặt chẽ nhất. Muốn làm được điều đó, phải tạo ra các thiết chế độc lập, đối trọng và giám sát chính quyền. T duy này có thể được gọi là "phân công phân nhiệm một cách hợp lý giữa các cơ quan của quyền lực thống nhất". Do đặc điểm của nền chính trị Việt Nam, không thể ghi nhận nguyên tắc "phân chia quyền lực" trong Hiến pháp, song đã đến lúc phải nghiên cứu kinh nghiệm này của thế giới bên ngoài, làm cho chính quyền thực sự tuân thủ ý chí của nhân dân. Mọi thay đổi và học hỏi một cách sáng tạo kinh nghiệm bên ngoài đều nên khuyến khích, nếu chúng phục vụ lợi ích quốc gia. Làm nh vậy là "dĩ bất biến, ứng vạn biến". Chính quyền, dù có được xây dựng trên các học thuyết và ý thức hệ uyên bác đến đâu đi chăng nữa, cũng sẽ tự sụp đổ nếu không dựa vào nhân dân và vì lợi ích quốc gia. Vì vậy, hãy đặt một cái tên phù hợp cho kinh nghiệm của nước ngoài, và dùng chúng để cải cách bộ máy nhà nước ta.

Theo t duy đó, chẳng phải tăng thực quyền cho Quốc hội và các cơ quan dân cử, mà còn phải làm cho cơ quan t pháp phải thực sự trở thành các cơ quan phán xử độc lập, trở thành một quyền lực t pháp giám sát lập pháp và hành pháp. Sẽ chẳng có gì là tai họa, nếu học tập theo kinh nghiệm bên ngoài, kể cả của Trung Quốc, Việt Nam chuyển dần từ hệ thống t pháp xét xử sang hệ thống tranh tụng, đổi mới thủ tục bổ nhiệm thẩm phán (bổ nhiệm suốt đời), tạo cho tòa án quyền uy của quyền lực công, chứ không phải là "ngành tòa án" nh hiện nay. Chỉ có làm nh vậy thì các cơ quan bổ trợ t pháp khác cũng mới có cơ hội để phát huy tác dụng và hiệu quả.

Về chế độ kinh tế

Hiến pháp của nhiều nước không có quy định về chế độ kinh tế. Không quy định nh vậy chính lại là một sự định hướng tốt, bởi lẽ mọi mô hình kinh tế đều có u và nhược điểm riêng của nó và một nền kinh tế năng động tự nó tìm ra mô hình tốt nhất tùy vào từng thời điểm. Hiến pháp Việt Nam có lẽ cũng cần tạo cho những nhà hoạch định chính sách cơ hội để có thể linh hoạt và uyển chuyển tìm ra hướng đi cho nền kinh tế quốc dân. Sự đan xen giữa sở hữu công và sở hữu t, giữa điều tiết bằng kế hoạch và điều tiết bằng quyền lực thị trường, giữa khuyến khích lợi nhuận và thực hiện các chính sách an sinh xã hội đã trở nên phổ biến, chẳng những ở Việt Nam, mà ở tất cả các quốc gia.

Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam Dân chủ Cộng hòa là một minh chứng cho cách làm này. Bản Hiến pháp này đã không mô phỏng chơng Chế độ kinh tế của Hiến pháp Liên Xô đương thời, không xác định một mô hình kinh tế cứng nhắc, tạo điều kiện cho mọi thành phần kinh tế phát triển, trong đó mọi công dân đều có quyền "tham gia kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình". Kinh nghiệm quốc tế đã cho thấy, sự định hướng tốt nhất của nhà nước không phải là nhà nước tự nắm lấy t liệu sản xuất chủ yếu, chiếm hữu đa phần sở hữu và tham gia trực tiếp kinh doanh. "Nhà nước nên cầm lái, chứ không nên cầm chèo".

Nếu các nhà lập hiến Việt Nam muốn giữ Chơng II Hiến pháp năm 1992, thì phải tìm ra các nguyên tắc và đặc trng riêng có của "nền kinh tế thị trường có định hướng xã hội chủ nghĩa". Điều này chắc là không đơn giản.

Thực ra, các điều khoản hiện hành của Chơng II, Hiến pháp năm 1992 không cần sửa đổi gì căn bản mà vẫn đáp ứng được nhu cầu của thời đại ngày nay. Tuy nhiên, để khuyến khích khu vực dân doanh phát triển, cần xem xét và làm rõ một số nội dung sau đây.

Thứ nhất, gốc rễ của nền kinh tế thị trường là chế độ sở hữu. Chế độ đa sở hữu không phải là đặc trưng của nền kinh tế Việt Nam, mà của tất cả các nước, không phân biệt chế độ chính trị. Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (các điều 19- 22) ghi nhận rất nhiều loại sở hữu và phân biệt chế độ đối xử của nhà nước đối với từng loại sở hữu đó, ví dụ kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo, kinh tế tập thể được khuyến khích và kinh tế tư nhân được bảo hộ. Bộ Luật Dân sự, các luật về doanh nghiệp cũng theo đó mà xây dựng các chế độ pháp lý riêng cho từng loại sở hữu. Cứ theo một tư duy như vậy, thì sự ưu ái đối với doanh nghiệp nhà nước và sự phân biệt đối xử (bất bình đẳng) đối với doanh nghiệp dân doanh là hợp pháp và đương nhiên. Đã đến lúc, đối với bên ngoài, Việt Nam phải cam kết thực hiện nguyên tắc đối xử quốc gia trong các hiệp định thương mại song phương, thì việc chấm dứt cách nhìn nhận thiên vị với doanh nghiệp trong nước thuộc các thành phần sở hữu khác nhau là cần thiết. Chỉ có như vậy thì người dân mới yên tâm đầu tư kinh doanh và không lo sợ được đối xử như doanh nghiệp hạng hai hay hạng ba.

Thêm nữa, không phải là ưu đãi doanh nghiệp nhà nước, mà ngược lại, doanh nghiệp nhà nước đáng ra cần phải bị giám sát chặt chẽ hơn doanh nghiệp dân doanh mới hợp lý. Được nhà nước đầu tư vốn, đất đai, nhà xưởng, do các bộ ngành làm cơ quan chủ quản, doanh nghiệp nhà nước đương nhiên có ưu thế hơn trong kinh doanh. Sự gian dối trong chức năng quản lý nhà nước và chức năng kinh doanh tạo điều kiện cho tham nhũng, độc quyền, lãng phí tài sản công, thiếu trách nhiệm trong điều hành doanh nghiệp và những tệ nạn khác. Vì vậy, thay vì liệt kê (không thể đầy đủ) các loại hình sở hữu, nên quay trở lại cách quy định của điều 12 Hiến pháp năm 1946, chỉ cần ghi nhận sự bảo hộ của nhà nước đối với sở hữu tài sản của công dân là đủ.

Thứ hai, bên cạnh tự do sở hữu, tự do kinh doanh, tự do lựa chọn nghề nghiệp và mưu cầu hạnh phúc là những quyền con người rất cơ bản đảm bảo cho nền kinh tế thị trường phát triển. Cách quy định của Điều 57, Hiến pháp năm 1992 đã làm cho việc thực hiện tự do kinh doanh của người dân phụ thuộc vào ý chí của công quyền. Trong hơn mười năm qua, muốn kinh doanh phôi-tô-cóp-py, truyền thần hay đánh máy chữ... người dân đều phải cần đến nhiều loại giấy phép khác nhau. Chức năng của Hiến pháp có lẽ không phải chủ yếu là hạn chế tự do của công dân bởi pháp luật, mà ngược lại, phải hạn chế sự can thiệp của công quyền vào tự do của công dân. Nói cách khác, không phải "công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật", mà ngược lại "công quyền chỉ có quyền hạn chế tự do kinh doanh nếu được ủy quyền bởi các đạo luật do Quốc hội ban hành". Nếu không bị Hiến pháp hoặc luật hạn chế, thì công dân được tự do, và công quyền không được tự tiện hạn chế tự do đó.

Thứ ba, tự do nào cũng có khuôn khổ. Tự do sở hữu bị giới hạn bởi các dịch quyền. Tinh thần này đã được quy định bởi Điều 178 Bộ luật Dân sự Việt Nam năm 1995, nay nên nâng thành một nguyên tắc hiến định. Trung thu, trung mua tài sản tư nhân vì lợi ích công phải trở thành một thực tế pháp lý phổ biến.

Năm 2006 đang tiến lại rất gần. Người dân Việt Nam cần tự tin, vững mạnh và linh hoạt hơn trong những cuộc tranh đua ngày càng khốc liệt vì sự thịnh vượng và tiến bộ của dân tộc mình. Điều đó chỉ có được, nếu họ ngày càng được tự do hơn. Những sửa đổi nhỏ của Hiến pháp năm 1992 trong năm nay, hy vọng sẽ mang lại những ảnh hưởng to lớn đó./.

Những nội dung cần sửa đổi, bổ sung **TRONG CHƯƠNG III HIẾN PHÁP 1992**

TS. PHẠM HỮU NGHỊ *

Tóm tắt: Sau khi bình luận tổng quát và nêu một số khiếm khuyết về kỹ thuật trong các quy định của Chương III Hiến pháp 1992 về văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, tác giả đưa ra những góp ý vào dự thảo sửa đổi, bổ sung và kiến nghị cụ thể về các điều khoản liên quan theo hướng kết hợp vai trò của Nhà nước với chính sách xã hội hoá trong lĩnh vực văn hoá, xã hội, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường.

I. Về các quy định của chương III Hiến pháp hiện hành

Chương III Hiến pháp năm 1992 có tên gọi: "Văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ". Trong chương này có 14 điều, từ Điều 30 đến Điều 43. Nhìn chung, các quy định của chương III Hiến pháp năm 1992 đã quy định về chính sách của nhà nước Việt Nam về văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ.

Điều 30 tuyên bố đồng lối bảo tồn và phát triển nền văn hoá Việt Nam. Điều 31 nêu trách nhiệm của nhà nước trong việc tạo điều kiện để công dân phát triển toàn diện. Điều 32 nói về vai trò của văn học, nghệ thuật và trách nhiệm của nhà nước trong việc đầu tư phát triển văn hoá, văn học, nghệ thuật. Điều 33 nêu trách nhiệm của nhà nước đối với việc phát triển thông tin, báo chí, phát thanh, truyền hình, điện ảnh, xuất bản, thư viện. Điều 34 đề cập trách nhiệm bảo tồn và phát triển các di sản văn hoá dân tộc của nhà nước và xã hội. Điều 35 ghi nhận vai trò của giáo dục và đào tạo, đồng thời nêu mục tiêu của giáo dục và đào tạo ở nước ta. Điều 36 viết về trách nhiệm quản lý của nhà nước đối với hoạt động giáo dục, đào tạo. Điều 37 khẳng định vai trò của khoa học, công nghệ và nêu mục tiêu của hoạt động khoa học, công nghệ. Điều 38 viết về chính sách đầu tư và khuyến khích của nhà nước đối với đội ngũ cán bộ khoa học, kỹ thuật. Điều 39 đề cập trách nhiệm của nhà nước đối với sự nghiệp bảo vệ sức khoẻ nhân dân. Điều 40 nói về trách nhiệm của nhà nước, xã hội, gia đình trong việc bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em và thực hiện chính sách dân số, kế hoạch hoá gia đình. Điều 41 đề cập chính sách thể dục, thể thao. Điều 42 nêu định hướng phát triển mở rộng du lịch. Điều 43 khẳng định đồng lối mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực văn hoá, công nghệ, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao.

Qua việc nghiên cứu các quy định của chương III Hiến pháp 1992, chúng tôi có một số nhận xét sau đây:

1. Các quy định trong chương III Hiến pháp 1992 đã tạo cơ sở pháp lý để Quốc hội thông qua nhiều văn bản pháp luật quan trọng trong thời gian qua. Đó là Luật Di sản văn hoá năm 2001, Luật Giáo dục năm 1998, Luật Khoa học và Công nghệ năm 2000, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Báo chí năm 1999, Pháp lệnh Du lịch năm 1999...¹.

2. Về phạm vi điều chỉnh, các quy định của Chương III không chỉ quy định về các vấn đề văn hoá, giáo dục, công nghệ mà còn quy định về một số vấn đề xã hội như bảo vệ sức khoẻ nhân dân; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ và trẻ em, chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình, chính sách thể dục, thể thao (các điều 39,40,41). Có thể thấy chính sách xã hội- một chính sách rất lớn của Đảng và Nhà nước lại chưa được đề cập rõ nét trong chương III Hiến pháp 1992, trong lúc đó Hiến pháp lại có quy định về phát triển ngành du lịch (Điều 42).

3. Nội dung của một số quy định trong Chương III còn chịu ảnh hưởng của cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp nên mới chỉ nêu cao vai trò và trách nhiệm của nhà nước trong việc quản lý văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ mà chưa thể hiện quan điểm của Đảng về "xã hội hoá" việc giải quyết các vấn đề văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ.

4. Quy định tại điều 43 không thật cần thiết vì trong Hiến pháp chỉ nên có một điều tuyên bố đồng lối, chính sách đối ngoại của Nhà nước ta (Điều 14 Hiến pháp 1992). Và lại đâu phải chúng ta chỉ mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế về văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ mà trong mọi lĩnh vực chúng ta đều cần mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế.

5. Về kỹ thuật lập pháp, các quy định trong Chương III còn tản mạn, thiếu tính khái quát. Chẳng hạn, các quy định về văn hoá, văn học, nghệ thuật được ghi nhận trong 4 điều (Điều 30,32,33,34) mà những nội dung của các điều này có thể quy định một cách khái quát trong một điều là đủ.

II. Về dự kiến nội dung sửa đổi, bổ sung Chương III của Uỷ ban Dự thảo sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992

Uỷ ban Dự thảo sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 (sau đây xin gọi tắt là Uỷ ban Dự thảo) chủ yếu căn cứ vào đồng lối của Đại hội IX Đảng Cộng sản Việt Nam về giáo dục, đào tạo và khoa học, công nghệ để sửa đổi, bổ sung một số điều của Chương III Hiến pháp năm 1992.

Cụ thể là Uỷ ban Dự thảo đưa ra phương án bổ sung Điều 35, sửa đổi, bổ sung Điều 36, bổ sung Điều 37. Vì Điều 59 của Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân quy định về quyền và nghĩa vụ học tập của công dân nên cũng có dự kiến sửa đổi.

Tại Điều 35 dự kiến bổ sung vào khoản 1 quan điểm: Giáo dục và Đào tạo là *sự nghiệp của nhà nước và của toàn dân*. Điều 36 tại khoản 2 có bổ sung một đoạn nêu rõ trách nhiệm của nhà nước: *bảo đảm duy trì, củng cố kết quả xoá mù chữ và phổ cập giáo dục tiểu học, thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở, tiến tới phổ cập giáo dục trung học phổ thông, trung học chuyên nghiệp gắn với yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội của đất nước và của từng địa phương*. Khoản 5 của Điều 36 được sửa đổi về mặt thuật ngữ. Hiến pháp năm 1992 dùng thuật ngữ "Các đoàn thể nhân dân" còn Dự thảo dùng thuật ngữ "các tổ chức chính trị - xã hội".

Điều 37 dự kiến bổ sung theo hớng thể hiện rõ quan điểm của Đảng ta về khoa học công nghệ. Theo hớng này, khoản 1 Điều 37 được bổ sung một đoạn khẳng định rõ vai trò của khoa học công nghệ: *Khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu, là nền tảng và động lực để công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*; còn khoản 2 được bổ sung một ý quan trọng, đó là: *nghiên cứu, tiếp thu các thành tựu khoa học và công nghệ thế giới*.

Điều 56 (Chương V) được sửa đổi bằng cách bỏ khoản 2: *Bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí*.

Có thể thấy, Chương III theo phương án của Uỷ ban Dự thảo được sửa đổi, bổ sung không nhiều. Chỉ có 3/14 điều được sửa đổi, bổ sung. Các điều khoản về văn hoá, văn học, nghệ thuật, thông tin, báo chí, xuất bản, bảo tồn văn hoá dân tộc, sức khỏe nhân dân, chăm sóc bà mẹ, trẻ em, chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình, thể dục thể thao, du lịch... chưa có dự kiến sửa đổi, bổ sung.

III. Một số ý kiến về sửa đổi, bổ sung Chương III Hiến pháp năm 1992

1. Về phạm vi điều chỉnh và tên của Chương III

Như chúng tôi đã phân tích ở mục 1 theo nội dung của các điều khoản hiện hành thì Chương III Hiến pháp năm 1992 không chỉ đề cập đến các vấn đề về văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ mà còn

điều chỉnh cả một số vấn đề xã hội. Tuy nhiên, các vấn đề xã hội trong Chong này cha đọc thể hiện rõ nét. Do vậy, chúng tôi cho rằng vấn đề chính sách xã hội nên đưa vào Chong III và cần thể hiện rõ nét hơn. Từ đó nên sửa đổi tên của Chong này theo hóng bao quát cả vấn đề xã hội. Có thể đặt tên Chong III là: Văn hoá, xã hội, giáo dục, khoa học và công nghệ.

2. Sửa đổi, bổ sung các điều 35,36,37 về giáo dục, đào tạo và về khoa học, công nghệ

a. Sửa đổi, bổ sung các điều 35, 36 về giáo dục và đào tạo

Điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức và hoạt động giáo dục, đào tạo đã có Luật Giáo dục và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Giáo dục. Vì vậy Hiến pháp chỉ đề cập vấn đề giáo dục, đào tạo ở mức độ khái quát. Nhiệm vụ của Hiến pháp là khẳng định rõ quan điểm của nhà nước và nhân dân Việt Nam về giáo dục và đào tạo. Các vấn đề thuộc về quan điểm của quốc gia về giáo dục và đào tạo bao gồm: vai trò của giáo dục, đào tạo; mục tiêu của giáo dục; những vấn đề mà nhà nước cần thống nhất quản lý về giáo dục, xã hội hoá giáo dục. Còn những nội dung cụ thể về tổ chức và hoạt động giáo dục và đào tạo do Luật Giáo dục và các văn bản pháp luật dưới luật quy định.

Theo tinh thần trên, chúng tôi tán thành việc bổ sung vào Điều 35 (khoản 1) đoạn: Giáo dục và Đào tạo... là sự nghiệp của nhà nước và của toàn dân. Đồng thời với việc bổ sung vào khoản 1, theo chúng tôi, cần bổ sung một khoản mới (khoản 4) vào Điều 35 để thể hiện rõ quan điểm xã hội hoá sự nghiệp giáo dục.

Khoản 4 Điều 35 có thể mang nội dung nh sau: *mọi tổ chức, gia đình và công dân đều có trách nhiệm chăm lo sự nghiệp giáo dục, đào tạo. Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong phát triển sự nghiệp giáo dục, đào tạo; thực hiện đa dạng hoá các hình thức giáo dục, đào tạo; khuyến khích, huy động và tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia phát triển sự nghiệp giáo dục, đào tạo.*

Về Điều 36, chúng tôi cho rằng cần giữ lại khoản 1 nói về bảy vấn đề mà nhà nước phải thống nhất quản lý (về mục tiêu, chong trình, nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng), khoản 3 về ưu tiên đầu tư cho giáo dục và khoản 4 về chính sách ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, các vùng dân tộc thiểu số và các vùng đặc biệt khó khăn. Riêng khoản 2 về nội dung của phát triển cân đối hệ thống giáo dục và khoản 5 về vai trò của tổ chức, gia đình đối với sự nghiệp giáo dục thì cần cân nhắc thêm. Theo chúng tôi khoản 2 nên bỏ vì đã đi sâu vào nội dung của hệ thống giáo dục mà những nội dung này đã có quy định trong Luật Giáo dục. Đoạn dự kiến bổ sung của Ủy ban Dự thảo cũng không thật cần thiết vì ở tầm Hiến pháp chỉ cần nêu mục tiêu chung của giáo dục còn mục tiêu của từng thời kỳ nên dành cho Quốc hội và Chính phủ quy định. Trong phơng án của chúng tôi, khoản 5 cũng nên bỏ vì đã có khoản 4 mới của Điều 35 (nh đã trình bày ở trên) đề cập vấn đề xã hội hoá giáo dục ở tầm khái quát hơn.

b. Sửa đổi, bổ sung Điều 37 về khoa học và công nghệ

Trong đạo luật cơ bản chỉ nên quy định những vấn đề thuộc về quan điểm của Nhà nước ta về khoa học và công nghệ. Đó là quan điểm về vai trò của khoa học, công nghệ, về mục tiêu của hoạt động khoa học, công nghệ, về chính sách phát triển khoa học và công nghệ của Nhà nước ta. Theo tinh thần này, nội dung các điều 37,38 là phù hợp. Việc bổ sung vào khoản 1 Điều 37 đoạn nói về vai trò nền tảng và động lực để đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước của khoa học và công nghệ là cần thiết. Điều này thể hiện sự nhận thức ngày càng rõ hơn của Đảng và nhân dân ta về vai trò, tầm quan trọng của khoa học trong sự phát triển đất nước. Khoản 2 Điều 37 đọc bổ sung thêm ý: *nghiên cứu, tiếp thu các thành tựu khoa học và công nghệ của thế giới* là rất phù hợp. Tuy nhiên, sau khi đã bổ sung thì Khoản 2 của Điều 37 vẫn cần nêu rõ, nêu đủ mục tiêu của hoạt động khoa học, công nghệ. Mục tiêu của hoạt động khoa học, công nghệ theo khoản 2 Điều 37 là: *nhằm xây dựng luận cứ khoa học cho việc định ra đường lối, chính sách và pháp luật đổi mới công nghệ, phát triển*

lực lượng sản xuất, nâng cao trình độ quản lý, bảo đảm chất lượng và tốc độ phát triển của nền kinh tế; góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia. Điều không rõ ở đây là mục tiêu bảo đảm chất lượng và tốc độ phát triển của nền kinh tế. Các khái niệm "chất lượng" của nền kinh tế và "tốc độ" phát triển của nền kinh tế là những khái niệm không rõ nghĩa. Điều không đủ ở đây thể hiện ở chỗ: phải chăng chính sách và hoạt động khoa học, công nghệ không có mục tiêu bảo vệ môi trường và nâng cao chất lượng cuộc sống của con người. Chính vì vậy, theo chúng tôi, khoản 2 Điều 37 cần sửa đổi, bổ sung như sau:

*Nhà nước xây dựng và thực hiện chính sách khoa học, công nghệ quốc gia; xây dựng nền khoa học và công nghệ tiên tiến; phát triển đồng bộ các ngành khoa học, **nghiên cứu, tiếp thu các thành tựu khoa học và công nghệ của thế giới nhằm xây dựng luận cứ khoa học cho việc định ra đường lối, chính sách và pháp luật, phát triển lực lượng sản xuất, nâng cao trình độ quản lý, góp phần phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững kinh tế- xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh.***

Quan điểm phát triển của xã hội Việt Nam trong thế kỷ XXI phải là phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững. Khoa học và công nghệ cần góp phần thực hiện trong thực tế cuộc sống quan điểm rất tiến bộ này.

3. Về chính sách xã hội

Có thể nói rằng, các quy định của Hiến pháp 1992 về các vấn đề xã hội chưa xứng với tầm của đạo luật cơ bản của Nhà nước, đồng thời cũng là văn bản chính trị- pháp lý của xã hội, của nhân dân.

Các văn kiện của Đại hội VI, VII, VIII, IX của Đảng Cộng sản Việt Nam càng ngày càng xác định đúng vị trí và tầm quan trọng của chính sách xã hội trong chiến lược phát triển kinh tế- xã hội của đất nước. Đảng ta đề ra chủ trương: *tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội trong từng bước và trong suốt quá trình phát triển; khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với tích cực xóa đói, giảm nghèo; các vấn đề xã hội đều giải quyết theo tinh thần xã hội hoá, trong đó nhà nước giữ vai trò nòng cốt, đồng thời động viên mỗi người dân, các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, các cá nhân và tổ chức nước ngoài cùng tham gia giải quyết những vấn đề xã hội.*

Trong thời gian qua nhà nước ta đã ban hành khá nhiều văn bản pháp luật đề cập một số chính sách xã hội. ở đây xin nêu ra một số văn bản tiêu biểu: Pháp lệnh ưu đãi người hoạt động cách mạng, liệt sỹ và gia đình liệt sỹ, thương binh, bệnh binh, người hoạt động kháng chiến, người có công giúp đỡ cách mạng năm 1994, Pháp lệnh về người tàn tật năm 1998, Nghị định số 07/2000/NĐ-CP ngày 9/3/2000 của chính phủ về chính sách cứu trợ xã hội...

Có thể khẳng định rằng, trong điều kiện hiện nay, nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có chức năng xã hội. Pháp luật là phương thức thực hiện chức năng xã hội của nhà nước, chính sách xã hội của Đảng. Hiến pháp cần ghi nhận quan điểm của nhà nước ta về chính sách xã hội. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân thì việc khẳng định trong Hiến pháp sự quan tâm của nhà nước và xã hội đối với việc giải quyết các vấn đề xã hội là vô cùng cần thiết.

Từ những lập luận trên đây, chúng tôi cho rằng, trong lần sửa đổi, bổ sung này cần bổ sung vào Chương III một điều về chính sách xã hội với nội dung như sau:

Khoản 1: Tổ quốc và nhân dân Việt Nam đời đời nhớ ơn những người đã hy sinh cống hiến cho sự nghiệp cách mạng giải phóng dân tộc, bảo vệ tổ quốc. Việc quan tâm chăm sóc đời sống vật chất, tinh thần người có công với nước và gia đình họ là trách nhiệm của nhà nước, của cả xã hội, của mọi tổ chức và cá nhân.

Khoản 2: ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam những người già, trẻ mồ côi, người tàn tật nặng, người gặp rủi ro do thiên tai và những lý do bất khả kháng được nhà nước và xã hội quan tâm hỗ trợ, giúp đỡ về vật chất và tinh thần. Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện để các tổ chức chính trị- xã hội, tổ chức kinh tế, cá nhân tự nguyện giúp đỡ những người thuộc diện cứu trợ xã hội.

Theo chúng tôi, về chính sách xã hội chỉ nên quy định một cách khái quát trong hai khoản của một điều trong Hiến pháp mà không đi sâu vào những vấn đề cụ thể.

4. Về vấn đề bảo vệ môi trường

Trong Hiến pháp năm 1992 ở Chương II có riêng một điều quy định về vấn đề môi trường (Điều 29) với hai khoản: Khoản 1 quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, mọi cá nhân phải thực hiện các quy định của nhà nước về bảo vệ môi trường; Khoản 2 nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và huỷ hoại môi trường.

Xét về bản chất, vấn đề môi trường là vấn đề xã hội và là vấn đề khoa học, công nghệ. Vì vậy, theo chúng tôi, không nên quy định vấn đề bảo vệ môi trường trong Chương II *Chế độ kinh tế* mà nên chuyển sang Chương III. Theo phơng án của chúng tôi, điều quy định về vấn đề môi trường trong Chương III có nội dung nh sau:

Môi trường có tầm quan trọng đặc biệt đối với đời sống của con người, sinh vật và sự phát triển đất nước. Hoạt động bảo vệ môi trường nhằm bảo vệ sức khoẻ nhân dân, bảo đảm quyền con người sống trong môi trường trong lành và góp phần phục vụ sự phát triển bền vững của xã hội Việt Nam.

Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn dân. Tổ chức, cá nhân có trách nhiệm bảo vệ môi trường, thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường.

Nghiêm cấm mọi hành vi làm suy thoái môi trường, gây ô nhiễm môi trường, gây sự cố môi trường./.

NHIỆM VỤ NGÂN SÁCH CỦA QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN¹

GS.TSKH TÀO HỮU PHÙNG*

Tóm tắt: Một trong những xu hướng rõ nét của việc sửa đổi Hiến pháp 1992 lần này là thực hiện chủ trương phân cấp giữa địa phương và Trung ương, trong đó quan trọng nhất là phân cấp nhiệm vụ ngân sách để tăng cường chức năng ngân sách của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Tác giả giới thiệu những bất cập trong việc phân định thẩm quyền quyết định dự toán ngân sách nhà nước và thẩm quyền phê chuẩn, xét duyệt quyết toán ngân sách và đóng góp ý kiến cụ thể sửa đổi, bổ sung Điều 84 và Điều 120 của Hiến pháp 1992 liên quan tới vấn đề này.

* **Điều 84 (Khoản 4) Hiến pháp hiện hành** quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội: "*Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;*".

Trên cơ sở Hiến pháp năm 1992, Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) đã quy định: Quốc hội quyết định dự toán NSNN, phân bổ NSNN theo từng loại thu, từng lĩnh vực chi; Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định phương án phân bổ ngân sách trung ương (NSTW) cho từng bộ, cơ quan trung ương và mức bổ sung từ NSTW cho ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Chính phủ quyết định giao dự toán thu, chi ngân sách cho từng bộ, ngành và cho từng tỉnh, thành phố; Trên cơ sở dự toán đã được Chính phủ hoặc ủy ban nhân dân (UBND) cấp trên giao, hội đồng nhân dân (HĐND) từng cấp quyết định dự toán ngân sách địa phương và phân bổ ngân sách địa phương.

Việc thực hiện các quy định trên, thời gian qua, đã bộc lộ nhiều vấn đề bất cập, rõ nhất là sự trùng lặp về thẩm quyền của Quốc hội, Chính phủ và HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán, phân bổ, xét duyệt và phê chuẩn quyết toán ngân sách. Bản thân Quốc hội và HĐND các cấp quyết định dự toán và phê chuẩn quyết toán ngân sách cũng cha thực chất (mang tính hình thức). Vì vậy, việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 trong lĩnh vực tài chính- ngân sách là hết sức cần thiết và cấp bách, tạo cơ sở nền tảng cho việc sửa đổi cơ bản và toàn diện Luật NSNN.

* **Điều 84 (Khoản 4) dự thảo sửa đổi, bổ sung** một số điều của Hiến pháp năm 1992 đã công bố lấy ý kiến nhân dân quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ là: "*Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách **trung ương**, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;*".

Với quy định trên, tuy có phần tạo điều kiện thuận lợi hơn cho Quốc hội và HĐND quyết định thực chất ngân sách, xử lý vấn đề phân cấp quản lý ngân sách. Nhưng theo chúng tôi, quy định nh vậy **vẫn cha đầy đủ** để có thể khắc phục được một cách cơ bản những vướng mắc trong hệ thống NSNN ta hiện nay.

Theo chúng tôi thì nội dung các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội trong lĩnh vực ngân sách mặc dù đã được dự kiến sửa đổi nhưng vẫn không rõ ràng, rành mạch. Thể hiện nh sau:

Hệ thống NSNN ta gồm NSTW và ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Trong đó, NSTW bảo đảm các điều kiện vật chất cho các cơ quan TW thực hiện các nhiệm vụ của quốc gia. Ngân sách các cấp chính quyền địa phương bảo đảm các điều kiện vật chất cho hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện các nhiệm vụ về phát triển kinh tế- xã hội ở địa phương. Bởi vậy, nếu quy định: "*Quốc hội quyết định dự toán NSNN...; phê chuẩn quyết toán NSNN*" là đã bao gồm cả NSTW và ngân sách địa phương (NSDP), từ đó làm cho HĐND vẫn không có thực quyền trong việc quyết định, phân bổ dự toán ngân sách mà lâu nay họ vẫn đòi hỏi.

Hơn nữa, do tính lồng ghép của hệ thống NSNN (ngân sách cấp dưới là một bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên) đã dẫn đến việc quyết định dự toán ngân sách và phê chuẩn quyết toán NSNN bị trùng lặp, có tình trạng nhiều cấp chính quyền cùng quyết định một vấn đề, cấp dưới quyết định lại những vấn đề đã được cấp trên giao hoặc cấp trên phê chuẩn lại những vấn đề cấp dưới đã phê chuẩn. Điều đó vừa làm cho tính chủ động của chính quyền các cấp bị hạn chế, vừa dẫn đến khó khăn trong công tác quyết định và phân bổ dự toán và phê chuẩn quyết toán NSNN. Cụ thể nh sau:

1. Về thẩm quyền quyết định dự toán NSNN: Nếu vẫn quy định nh trên trong Hiến pháp thì vẫn cha thể khắc phục được sự trùng lặp, chồng chéo về thẩm quyền quyết định dự toán NSNN của Quốc hội và của HĐND cấp tỉnh, giữa HĐND cấp trên với HĐND cấp dưới (cả về tổng số và theo lĩnh vực). Việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định phong án phân bổ NSTW theo lĩnh vực thuộc Chính phủ phải giao dự toán cho các bộ, ngành, địa phương khớp với từng lĩnh vực đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định. Nếu Chính phủ đã phân giao chi tiết nh vậy sẽ dẫn đến trùng với chức năng của HĐND, từ đó, làm cho việc quyết định về phân bổ dự toán ngân sách của HĐND các cấp rất khó khăn, thực tế đang xảy ra 1 trong 2 trường hợp sau:

- Nếu HĐND quyết định dự toán ngân sách địa phương trên cơ sở tuân thủ phong án phân bổ của cấp trên thì việc quyết định dự toán ngân sách của HĐND chỉ mang tính hình thức, không sát với tình hình thực tế của địa phương.
- Nếu HĐND quyết định phong án phân bổ dự toán ngân sách địa phương trên cơ sở tình hình thực tế địa phương, không theo số cấp trên giao sẽ dẫn đến việc quyết định dự toán ngân sách của Quốc hội hoặc HĐND cấp trên không được cấp dưới tuân thủ ngay từ khâu quyết định và phân bổ dự toán.

Để khắc phục tồn tại trên, tôi đề nghị phân định rõ hơn quyền hạn, nhiệm vụ của Quốc hội và HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách nh sau:

- Quốc hội **quyết định** định hướng phát triển kinh tế-xã hội; **quyết định và phân bổ dự toán NSTW** (chi tiết cho từng bộ, cơ quan trung ơng) và số bổ sung từ NSTW cho ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ơng; **thông qua** báo cáo tổng hợp dự toán NSNN.
- HĐND các cấp quyết định và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; quyết định số bổ sung của ngân sách cấp mình cho ngân sách cấp dưới (nếu có); thông qua báo cáo tổng hợp dự toán ngân sách cấp mình và ngân sách cấp dưới.

Trên cơ sở đó, tôi đề nghị thể hiện trong Điều 84 Hiến pháp (Khoản 3, 4) nh sau:

"Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

...

3. Quyết định định hướng phát triển kinh tế- xã hội; chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;

4. *Quyết định và phân bổ dự toán ngân sách trung ương (chi tiết cho từng bộ, cơ quan trung ương) và số bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thông qua báo cáo tổng hợp dự toán ngân sách nhà nước và báo cáo tổng hợp quyết toán NSNN;*".

2. Về thẩm quyền phê chuẩn, xét duyệt quyết toán ngân sách

Nếu theo quy định nh hiện nay là Quốc hội phê chuẩn tổng quyết toán NSNN (bao gồm cả NSTW và NSDP), HĐND các cấp phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương, thì việc tổng hợp tổng quyết toán NSNN để trình Quốc hội phê chuẩn là rất khó khăn, không bảo đảm thời gian, vì quy trình tổng hợp qua nhiều đầu mối, nhiều cấp (từ xã lên huyện, tỉnh...). Mặt khác, thực hiện quy định này cũng rơi vào tình trạng: Quốc hội phê chuẩn tổng quyết toán NSNN trùng lặp với quyết toán NSDP mà HĐND các cấp đã phê chuẩn; HĐND cấp trên phê chuẩn quyết toán NSDP trùng lặp với quyết toán ngân sách mà HĐND cấp dưới đã phê chuẩn.

Để xử lý tồn tại này, chúng tôi đề nghị quy định rõ hơn quyền hạn, nhiệm vụ của Quốc hội và HĐND các cấp trong việc xem xét phê chuẩn, xét duyệt quyết toán ngân sách nh sau:

- Quốc hội **phê chuẩn quyết toán NSTW**, thông qua báo cáo tổng hợp quyết toán NSNN.
- HĐND **phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình**, thông qua báo cáo tổng hợp quyết toán ngân sách cấp mình và cấp dưới.

Trên cơ sở đó, chúng tôi đề nghị sửa đổi bổ sung vào Điều 84 (Khoản 5) về nhiệm vụ quyền hạn của Quốc hội trong việc xét duyệt, phê chuẩn quyết toán ngân sách nh sau:

"5. Phê chuẩn quyết toán ngân sách trung ương, thông qua báo cáo tổng hợp quyết toán ngân sách nhà nước;".

* Về Điều 120 (nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND) đề nghị sửa nh sau:

"Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, Hội đồng nhân dân các cấp ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước.

Thông qua báo cáo tổng hợp dự toán ngân sách địa phương (gồm ngân sách cấp mình và ngân sách cấp dưới); quyết định dự toán và phân bổ ngân sách cấp mình và số bổ sung của ngân sách cấp mình cho ngân sách cấp dưới (nếu có);

Phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình, thông qua báo cáo tổng hợp quyết toán ngân sách địa phương".

Những quy định trong Hiến pháp là những quy định có tính nguyên tắc, toàn diện và có tính xác định mạnh mẽ nhất. Vì vậy, cần nghiên cứu bổ sung thêm những quy định liên quan đến tài chính, ngân sách, kiểm toán vào Hiến pháp để tạo cơ sở cho việc cụ thể hoá trong các luật khác (nh Luật NSNN, Luật Kiểm toán) là hoàn toàn cần thiết (thực tế hiện nay các quy định liên quan đến tài chính, ngân sách, kiểm toán trong Hiến pháp còn quá ít hoặc không có).

Trên đây là những vấn đề rất quan trọng của Hiến pháp liên quan đến tài chính, ngân sách, làm cơ sở cho việc sửa đổi, bổ sung Luật NSNN, đề nghị các nhà khoa học thảo luận và cho ý kiến. Trong quá trình nghiên cứu và tổng kết 4 năm thực hiện Luật NSNN nếu có vấn đề gì phát sinh thêm,

chúng tôi sẽ tiếp tục phản ánh để góp thêm các căn cứ sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 theo đúng nguyện vọng của toàn dân và yêu cầu của Quốc hội./.

Ngày 31/08/2001, tại Hà Nội, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp cùng với Chi hội Luật gia Văn phòng Quốc hội tổ chức cuộc trao đổi khoa học góp ý kiến về sửa đổi Hiến pháp 1992. Đến dự có đại diện của Ủy ban Sửa đổi Hiến pháp 1992, của Văn phòng Quốc hội, các nhà khoa học pháp lý. Các diễn giả đã trình bày những quan điểm, kiến nghị bổ ích về những vấn đề cần sửa đổi trong Hiến pháp 1992.

Bối cảnh sửa đổi

Sáng kiến sửa đổi, bổ sung HP bắt nguồn từ Hội nghị lần thứ bảy, BCH Trung ương Đảng khóa VIII, do nhận thấy có một số vấn đề bất cập liên quan tới phân quy định về tổ chức nhà nước trong HP. Đó là những vấn đề liên quan tới tổ chức chính quyền địa phương, việc điều động, bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo chính quyền địa phương trong trường hợp cha kịp tổ chức bầu cử bổ sung, việc quy định về thủ tục xét xử rút gọn, thực hiện phân công rành mạch nhiệm vụ giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và phân cấp thích hợp tới chính quyền địa phương. Đó là bối cảnh đưa ra các yêu cầu sửa đổi nhỏ, cấp thiết lần này.

Bản chất của Hiến pháp

Hiến pháp là đạo luật cơ bản, đạo luật gốc, có tính chất tối cao trong một quốc gia. Khi nói đến bản chất của Hiến pháp, dựa trên thực tiễn phát triển hiến pháp và lý luận hiến pháp học được đúc kết trên thế giới, một số diễn giả cho rằng với cách là đạo luật gốc, Hiến pháp khẳng định nguyên tắc tổ chức quyền lực theo hống xác định sự giới hạn quyền lực của chính quyền nhằm bảo vệ các quyền chính đáng của con người khỏi sự lạm dụng quyền lực. Bởi vậy, những nội dung cốt lõi của Hiến pháp bao gồm những quy định về sự tổ chức quyền lực nhà nước như thế nào để quyền lực đó phục vụ tốt nhất cho toàn xã hội và mỗi thành viên của xã hội. Nguyên tắc tổ chức quyền lực công trong Hiến pháp mang tính khách quan và được bảo đảm bởi những cơ chế giới hạn quyền lực công, hạn chế sự can thiệp của quyền lực đó vào đời sống của xã hội; bao gồm cả những cơ chế để bảo vệ quyền cá nhân.

Sửa đổi nhỏ, hiệu quả lớn

Tiến sĩ Phạm Duy Nghĩa (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội) đặt tên cho bản tham luận của mình là: "Sửa đổi nhỏ, hiệu quả lớn- góp ý cho sửa đổi Hiến pháp 1992". Đó cũng chính là quan điểm về sửa đổi một số điều thật cấp bách và cần thiết của Hiến pháp 1992 để một bức hoàn thiện Hiến pháp qua lần sửa đổi này. "Sửa đổi nhỏ" vì phạm vi sửa đổi lần này chủ yếu liên quan tới bộ máy nhà nước nhằm tạo ra hiệu quả lớn trong quản lý nhà nước và xã hội. Ông Nghĩa hình dung toàn bộ bản văn hiến pháp như một dây xích, trong đó cần chọn ra đợc "xung điểm" để "kích" cho cả bộ máy chạy hoàn hảo hơn. Nói đến hiệu quả, ông Nghĩa muốn bao hàm cả yếu tố chi phí- hiệu quả trong xây dựng và thực hiện pháp luật nói chung. Người dân có quyền hỏi số tiền chi vào sửa đổi hiến pháp đã đợc chi nh thế nào, có hiệu quả cha, toàn bộ việc sửa đổi Hiến pháp phục vụ gì cho công cuộc hội nhập, công cuộc tái tạo đất nước hiện nay?

Ông Nghĩa cho rằng những gì cha rõ ràng thì không nên đưa vào Hiến pháp, không nên đưa vào Hiến pháp những thuật ngữ cha rõ, không nên đưa vào Hiến pháp những mục đích quá trừu tượng, bởi Hiến pháp phải ngắn gọn, dễ hiểu, dễ nhớ, mỗi người dân phải "đọc" và "thuộc lòng" đợc Hiến pháp.

Nhà nước pháp quyền

Vấn đề Nhà nước pháp quyền đã gây ra tranh luận sôi nổi và chiếm dung lượng thời gian khá lớn. Điều này cũng dễ hiểu vì đây là một khái niệm mới mẻ trong giới nghiên cứu khoa học pháp lý, hơn nữa trên thế giới cũng chưa hẳn đã có một cách hiểu thống nhất về Nhà nước pháp quyền.

Thế nào là Nhà nước pháp quyền?

Các diễn giả đưa ra những định nghĩa khác nhau về Nhà nước pháp quyền: từ quan niệm cho rằng đó là một hình thức nhà nước đối lập với Nhà nước nhân trị, Nhà nước pháp trị, Nhà nước quan liêu, bao cấp; cho đến Nhà nước pháp quyền là một giá trị nhân văn nhưng không bao trùm lên các giá trị nhân văn khác, nó gắn liền với Hiến pháp, mà Hiến pháp lại chính là cơ chế giới hạn quyền lực của chính quyền nhằm bảo đảm các quyền con người; cũng có quan niệm Nhà nước pháp quyền bao gồm cả một số giá trị khác như dân chủ, công bằng...; Nhà nước pháp quyền là Nhà nước trong đó pháp luật có tính chất tối cao, Nhà nước quản lý bằng pháp luật và bởi pháp luật và đứng dưới pháp luật...

Có nên đa khái niệm Nhà nước pháp quyền vào Hiến pháp?

Như vậy, ngay trong giới nghiên cứu cũng chưa có một cách hiểu thống nhất về Nhà nước pháp quyền. Do đó, một câu hỏi được đặt ra là có nên đa khái niệm này vào Hiến pháp hay không? Ở đây các diễn giả lại đạt được sự thống nhất - "nên đa", "nhất thiết phải ghi vào", "không phải phân vân gì nữa trong chuyện này" vì như Giáo sư, Tiến sĩ khoa học Đào Trí Úc lập luận: đó đã là một giá trị chung, "công thức chung" của nhân loại, chỉ khác nhau ở chỗ khi đi vào từng nước, nó mang những bản chất đặc thù, chúng ta vận dụng Nhà nước pháp quyền để phục vụ cho ai để làm rõ đặc bản chất của chế độ ta; đa khái niệm Nhà nước pháp quyền vào không chỉ đơn thuần như một tuyên bố, "làm đẹp Hiến pháp", mà nhằm đưa ra một mô hình chỉ đạo tổng quát toàn bộ cơ cấu bộ máy nhà nước với những tiêu chuẩn, đòi hỏi, thành tố bắt buộc.

Thể hiện NN PQ như thế nào trong Hiến pháp?

Các diễn giả cũng có những ý kiến khác nhau về việc nên đa Nhà nước pháp quyền vào Điều 2, Điều 12 hay thiết kế một điều riêng về Nhà nước pháp quyền. Nếu đa vào Điều 2 thì đạt mục đích khẳng định bản chất của Nhà nước ta, nếu đa vào Điều 12 có vẻ thừa, và nếu thiết kế điều riêng nhằm nhấn mạnh tầm quan trọng của vấn đề.

Có nhiều ý kiến đề nghị bỏ cụm từ "XHCHCN" sau Nhà nước pháp quyền, bởi lẽ thêm cụm từ "XHCHCN" vào sẽ làm hẹp ý nghĩa đích thực của Nhà nước pháp quyền, trong khi đó chúng ta lại chưa làm rõ được nội hàm XHCHCN trong trường hợp này; hơn nữa ngay ở đầu Hiến pháp đã ghi "Hiến pháp này của nước CHXHCN Việt Nam..." rồi.

Một diễn giả nhận xét trên thế giới có nước ghi, có nước không ghi cụm từ Nhà nước pháp quyền vào Hiến pháp, nhưng đều quán triệt nội dung của khái niệm này trong những điều khoản cụ thể.

Cần có cách hiểu thống nhất về Nhà nước pháp quyền và cụ thể hoá nội hàm của nó trong các quy định, một diễn giả khác cho là như vậy.

Những vấn đề liên quan đến Nhà nước pháp quyền

Tiến sĩ Hoàng Thị Ngân (Bộ Tư pháp) khi phát biểu về quyền lực nhà nước đã nhấn mạnh: khi nói đến Hiến pháp không thể không nhắc đến quyền lực nhà nước vì một trong những nội dung của Hiến pháp là quy định về tổ chức quyền lực nhà nước. Sau khi phân tích quyền lực nhà nước từ bốn góc độ (quyền lực nhà nước là sức mạnh cưỡng chế, sự áp đặt ý chí; quyền lực nhà nước là quan hệ pháp luật, quyền lực nhà nước là bộ máy nhà nước; quyền lực nhà nước là quyền năng gồm tổng thể những khả năng của Nhà nước tác động lên các quan hệ xã hội), bà Ngân khẳng định nếu hiểu quyền lực nhà nước là quyền năng thì việc phân chia quyền năng giữa các cơ quan nhà nước là quá trình hoàn toàn tự nhiên và

hoàn toàn cần thiết, bởi lẽ phân chia quyền năng sẽ gắn với phân chia nghĩa vụ, trách nhiệm khi thực hiện quyền năng.

Ông Đào Trí Úc cũng nhấn mạnh trong Nhà nước pháp quyền không thể không có sự phân quyền- cả "chiều ngang" lẫn "chiều dọc". Chiều ngang giữa các quyền lập pháp, hành pháp, t pháp; chiều dọc giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Chỉ có với sự phân quyền mới nói tới được sự thống nhất quyền lực. Bên cạnh đó, sự phân quyền phải đi đôi với sự kiểm tra, giám sát quyền lực. Nếu không kiểm tra, giám sát thì không nên phân quyền và cũng không thể phân quyền được, phân quyền trong trường hợp đó sẽ rất nguy hiểm. Chúng ta còn rất ít các cơ chế kiểm tra, giám sát hữu hiệu, và những cơ chế kiểm tra, giám sát hiện có lại yếu và trùng lặp. Ngoài ra, cần nhấn mạnh, nâng cao hơn nữa tính trách nhiệm của bộ máy nhà nước. Lâu nay, tính trách nhiệm còn "nhạt".

Có diễn giả nêu lên quan hệ hai chiều trong việc sử dụng pháp luật trong nhà nước pháp quyền: Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, nhng ngược lại xã hội cũng thông qua pháp luật để giám sát Nhà nước.

Ông Phạm Duy Nghĩa nhấn mạnh cần giảm bớt sự can thiệp thái quá của nhà nước vào các lĩnh vực xã hội có thể đảm nhận để tạo nên một "Nhà nước nhỏ, xã hội lớn". Muốn vậy, theo ông cần đa vào Hiến pháp các quy định tăng sự phân quyền cho địa phương, tăng cường sự giám sát đối với hành chính, nâng cao vị trí của toà án thành một quyền lực.

Hệ thống bộ máy nhà nước

Các diễn giả, dù với bài phát biểu chuyên đề về bộ máy nhà nước hay chỉ là những góp ý có liên quan, khi nói đến bộ máy nhà nước, các cơ quan của bộ máy đó đều làm toát lên một ý: bộ máy nhà nước là một tổng thể thống nhất, có mối quan hệ ràng buộc chặt chẽ với nhau, do đó chịu sự kiểm tra, giám sát lẫn nhau; trong cơ chế đó sự giám sát của Quốc hội và các cơ quan dân cử khác đặc biệt quan trọng. Sau đây là một số nội dung cụ thể:

Về Quốc hội

Một số diễn giả đề nghị: nên quy định Quốc hội là "cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước" chứ không phải "cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất" (Hoàng Thị Ngân), Quốc hội không nên có quyền lập hiến (mà phải có riêng một Quốc hội lập hiến), không nên gọi là "lãnh đạo Quốc hội" mà chỉ có điều hành Quốc hội (Ngô Huy Công), Quốc hội nên giữ lại một số quyền đã trao cho Chủ tịch nước... Nhng ở đây gây sự chú ý lớn nhất trong hội thảo là quy định mới trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 về quyền bỏ phiếu tín nhiệm của Quốc hội đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Phó Giáo sư, Tiến sĩ Nguyễn Đăng Dung (Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội) cho rằng không nên đưa "bỏ phiếu tín nhiệm" vào Hiến pháp. Ông lập luận: "bỏ phiếu tín nhiệm" ở đây được hiểu đồng nghĩa với "bỏ phiếu bất tín nhiệm", mà bỏ phiếu bất tín nhiệm ở các nước theo chính thể đại nghị có nghĩa là kéo theo sự từ chức không chỉ một thành viên, mà cả Chính phủ và một Chính phủ mới được lập ra để thay thế, hơn nữa điều đó gắn liền với chế độ đa đảng, nh vậy, "không dùng đợc" cơ chế này trong những điều kiện của Việt Nam. Tuy nhiên, ông cũng công nhận đó là một cơ chế giám sát rất hiệu quả và cho rằng do tính bức xúc của vấn đề, cần nghiên cứu tìm ra một quy trình hợp lý để bãi miễn các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Ông Trần Thế Vọng (Phó Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội) tán thành với ông Dung và nêu câu hỏi về sự bất cập của cơ chế bãi miễn nh hiện nay, chỉ khi Thủ tướng Chính phủ đề nghị Quốc hội mới bãi miễn, bởi vậy về mặt pháp lý cần có một cơ chế để Quốc hội chủ động đề xuất bãi miễn trong trường hợp phiếu tín nhiệm quá thấp. Nh vậy, quy định về bỏ phiếu tín nhiệm phải được quy định cùng với bãi miễn, miễn nhiệm. Ông nhận xét quy định nh trong Dự thảo về đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm là các chức danh do Quốc hội bầu còn rộng, theo ông chỉ nên bỏ phiếu tín nhiệm đối với thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án NDTC, Viện trưởng Viện Kiểm sát NDTC.

Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ, ông Dung đề nghị không nên tiếp tục coi Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội mà là cơ quan hành chính cao nhất của nước Việt Nam và ông coi hành pháp và hành chính là một. Khác với quan điểm này, Ngô Huy Công nhấn mạnh cần phân biệt "hành pháp" với "hành chính" để làm rõ ranh giới giữa hoạt động chính trị và hoạt động quản lý.

Bà Ngân đặt câu hỏi: liệu ngoài Quốc hội và các cơ quan đại diện ra, các cơ quan khác nh Chính phủ, Toà án, Viện kiểm sát có phải là cơ quan quyền lực nhà nước không? Nh bà phân tích ở trên thì những cơ quan này nắm các quyền năng đặc thù và nh vậy chúng là các cơ quan quyền lực nhà nước. Ông Nghĩa- nh đã nói ở trên- có suy nghĩa tong tự khi đề nghị "nâng" vị thế của toà án lên thành một "quyền lực" chứ không chỉ đơn thuần là ngành toà án.

Về toà án

Tiến sĩ Võ Khánh Vinh (Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật) nhận xét ở mức độ hiến pháp chúng ta cha thể hiện đợc những vấn đề lớn, căn bản về quyền lực t pháp, mà mới chỉ dừng ở mức độ chủ yếu quy định về tổ chức bộ máy toà án. Theo ông Vinh, trong lĩnh vực này cần phải thể hiện đợc trong Hiến pháp bốn nội dung lớn: quyền lực xét xử của toà án là gì; quyền lực đó đợc thực hiện nh thế nào; hệ thống toà án do ai quy định và quy định ở đâu; cần bổ sung vào Hiến pháp các nguyên tắc dân chủ bên cạnh các nguyên tắc tố tụng trong xét xử.

Tiến sĩ Phạm Hồng Hải (Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật) cho rằng trong Dự thảo cha có những sửa đổi căn bản, sâu sắc về hệ thống toà án. Trong ba quan điểm sửa đổi tổ chức bộ máy toà án hiện nay là đổi mới công tác tổ chức cán bộ, thành lập toà án khu vực, xây dựng lại tổ chức toà án theo cấp xét xử, ông Hải nghiêng về quan điểm thứ ba. Theo ông, trong Hiến pháp cần có những nội dung sau đây về hệ thống toà án: những quan điểm lớn cần đợc ghi nhận trong Hiến pháp (chứ không phải trong luật); xét xử là quyền của toà án mà thôi; cần phân biệt các nguyên tắc hiến định trong xét xử với các nguyên tắc tố tụng đơn thuần, bởi vậy có nên tiếp tục đa các nguyên tắc tố tụng vào Hiến pháp không?

Viện kiểm sát

Trong hội thảo, mặc dầu chỉ có một bài tham luận về Viện kiểm sát của Tiến sĩ Lê Hữu Thế (Viện Khoa học Kiểm sát- Viện KSNĐTC), nhng rải rác trong phát biểu của một số diễn giả đã đề cập đến Viện Kiểm sát, mà cụ thể là về chức năng kiểm sát chung của cơ quan này, đặt vấn đề về hiệu quả trong hoạt động kiểm soát chung của Viện kiểm sát.

Ông Thế trong bài tham luận của mình đã khẳng định: không có sự chồng chéo trong hoạt động của Viện kiểm sát với hoạt động của Thanh tra nhà nước; không thể bỏ cơ chế "kiểm sát chung" đợc; không thể đặt cơ quan công tố trong hệ thống hành pháp đợc; và hoặc giữ nguyên chức năng kiểm sát chung cho Viện kiểm sát, hoặc chuyển giao nó cho một cơ quan của Quốc hội. Một số đại biểu lại cho rằng qua văn bản gần đây của chính phủ và VKSNĐTC quy định nơi nào các cơ quan thanh tra đến kiểm tra thì kiểm sát thôi không đến, đã nói lên rằng đang có vấn đề chồng chéo giữa hoạt động thanh tra với kiểm sát chung.

Về kinh tế, tài chính, ngân sách

Ông Phạm Duy Nghĩa có ba bình luận nhỏ về các quy định trong Hiến pháp liên quan đến chế độ kinh tế ở nước ta. *Thứ nhất*, còn có sự không công bằng giữa các hình thức sở hữu, sở hữu nhà nước đợc ưu ái mà đáng lẽ ra cần đợc giám sát chặt hơn vì đó là các doanh nghiệp sử dụng công quỹ; *thứ hai*, quyền tự do kinh doanh còn bị hạn chế; *thứ ba*, sở hữu và tự do kinh doanh phải đi đôi với trách nhiệm, nghĩa vụ, với dịch quyền (phải quy định những trường hợp đợc hạn chế sở hữu t vì mục đích công cộng).

Các diễn giả phát biểu về lĩnh vực ngân sách đều nhấn mạnh đến việc sửa quy định trong Điều 84 về phân bổ ngân sách địa phương và đều tán thành sự sửa đổi này (phát biểu của ông Tào Hữu Phùng, Ủy ban Kinh tế- Ngân sách của Quốc hội; Nguyễn Sĩ Dũng, Trung tâm Thông tin, Th viện và Nghiên cứu khoa học- Văn phòng Quốc hội; Nguyễn Văn Phúc, Vụ Kinh tế- Ngân sách, Văn phòng Quốc hội; Bùi Đức Thọ, Vụ Kinh tế- Ngân sách, Văn phòng Quốc hội). Những diễn giả này cho rằng hệ thống ngân sách nhà nước hiện nay làm yếu thực quyền của chính quyền địa phương, nêu ra thực trạng ở nước ta phân lớn ngân sách địa phương được điều tiết từ trung ương, chỉ có 5 tỉnh tự cân đối được ngân sách. Các diễn giả đặt câu hỏi nên phân cấp ngân sách đến đâu, trung ương nắm gì, địa phương nắm gì, tiền ngân sách nên sử dụng sao cho phù hợp với yêu cầu của địa phương?

Ông Nguyễn Sĩ Dũng nhấn mạnh: chỉ cần thay đổi hai chữ thôi trong Điều 84 (Quốc hội chỉ phân bổ ngân sách **trung ương** thay vì phân bổ ngân sách **nhà nước**) cũng đủ để làm nên một cuộc cải cách to lớn, là cơ sở hiến định xóa bỏ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp trong lĩnh vực tài chính- ngân sách, tạo nên những hệ quả hết sức to lớn vì đó là phân quyền về tài chính, "quyền lực nắm túi tiền". Nhưng cũng cần thấy cho hết những hệ quả đó. Ông đã phân tích những hệ quả tích cực của sự sửa đổi "nhỏ nhỏ" này, đồng thời nêu ra những nguy cơ, thách thức sẽ gặp phải khi phân bổ ngân sách cho địa phương.

Những hệ quả tích cực đó là:

- a) Chi tiền ngân sách sẽ tiết kiệm, hiệu quả được nhiều hơn, vì *thứ nhất*- tránh được tình trạng "dùng mỡ nó rán nó"- khi địa phương phải "chi" một khoản không nhỏ (lấy từ ngân sách) để được nhận một khoản tiền khác, *thứ hai*- ngân sách sẽ được chi đúng chỗ, đúng việc, không nh tước đây chẳng hạn địa phương buộc phải xây nhà văn hoá (trong khi không có nhu cầu về nhà văn hoá và cần xây trạm y tế) vì chỉ "quen" Bộ Văn hoá thôi chứ không "quen" Bộ y tế, chỉ "xin" được tiền để xây nhà văn hoá mà thôi, và kết quả là nhà văn hoá bỏ không, trạm y tế lại không có, cứ theo đà này thì các công trình ở địa phương là sự lãng phí hết sức to lớn;
- b) HĐND sẽ có thực quyền rất lớn, đồng thời sẽ không còn hoạt động một cách hình thức vì nắm "quyền lực của túi tiền" trong tay, "mạnh vì gạo, bạo vì tiền";
- c) Sẽ hạn chế tình trạng tham nhũng trong bộ máy công quyền, khi địa phương không còn phải "xin" nh tước đây. Tóm lại, có thể đạt hiệu quả lớn từ một sửa đổi nhỏ nhỏ nh vậy.

Ông cũng nêu ra những khó khăn, thách thức khi phân cấp ngân sách cho địa phương:

- a) Công thức chia ngân sách nh thế nào cho hợp lý;
- b) Phân cấp ngân sách phải đi đôi với phân cấp chức năng, nhiệm vụ, nếu không sẽ có nguy cơ địa phương không quyết được phải tiêu vào việc gì cho đúng;
- c) Năng lực của HĐND có đủ để nhận một quyền lực lớn nh vậy không? Có quyền chia tiền là một chuyện, có năng lực quản lý hiệu quả đồng tiền là chuyện khác, nếu chất lượng HĐND cha được chuẩn bị thì "chia tiền" có khi còn tồi tệ hơn phong án tập trung;
- d) phân cấp ngân sách đồng thời kéo theo nguy cơ "phân cấp" tham nhũng về cho địa phương, khi cách chia không rõ, sự giám sát không chặt chẽ thì "khoảng trống quyền lực lúc đó là mênh mông trời biển", sự thao túng quyền lực sẽ rất ghê gớm, thậm chí có khi chỉ thu về trong một dòng họ.

Để kết luận, ông Dũng trích lời của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An: "*Mỗi phong án đều có mặt tốt, mặt xấu. Chúng ta chọn phong án nào ít xấu nhất*". Theo ông Dũng, phân cấp ngân sách cho địa phương là phong án "ít xấu nhất". Nhưng ông cũng đặt câu hỏi: đi kèm với cải cách ngân sách có đủ dũng cảm để cải cách hệ thống chính quyền địa phương hay không?

Quyền con người, quyền công dân

Về quyền con người, Tiến sĩ Nguyễn Thị Kim Thoa (Bộ T pháp) nhận xét: cách thể hiện và thực hiện các quyền con người và quyền công dân nh hiện nay vô hình trung đã hạn chế các quyền đó. Bà lấy ví dụ: về quyền tự do kinh doanh gần đây khoảng 100 loại giấy phép đã được bỏ nhng vẫn còn hơn 200 loại nữa, hoặc sự u ái doanh nghiệp nhà nớc... phải chăng cũng ảnh hưởng đến quyền tự do kinh doanh? Hay trong lĩnh vực tôn giáo một người muốn đi tu (theo hướng dẫn của địa phương) phải có sự cho phép của chính quyền xã v.v... Khi liệt kê các quyền, Hiến pháp 1992 thêm cụm từ công dân có những quyền đó "theo quy định của pháp luật", nh vậy- theo bà Thoa, Hiến pháp thực hiện uỷ quyền lập pháp tới các nghị định, thông t, thậm chí công văn. Bà cũng đặt câu hỏi liệu quyền và nghĩa vụ có phải lúc nào cũng đi đôi với nhau hay không?

Giáo s, Tiến sĩ Hoàng Văn Hảo (Học viện chính trị quốc gia) nhấn mạnh: cải cách bộ máy nhà nớc cần quan tâm đến quyền con người, lấy quyền con người làm mục tiêu, bộ máy nhà nớc cần tổ chức nh thế nào để bảo đảm quyền con người. Ông cũng có kiến nghị cụ thể sửa đổi về quyền con người nh sửa tên chương "Quyền và nghĩa vụ của công dân", vì nh vậy cha bao hàm quyền của người nớc ngoài; thay chữ "tôn trọng" ở Điều 50 bằng "chăm lo, bảo vệ"; cần phân biệt quyền con người và quyền công dân, do đó cần bỏ cụm từ "quyền con người được thể hiện ở quyền công dân"; bổ sung quyền bãi công....

Kỹ thuật lập hiến

Một số diễn giả đã nêu ra những bất cập trong kỹ thuật lập hiến hiện nay. Ví dụ nh trong Hiến pháp 1992 có khá nhiều cụm từ "theo quy định của pháp luật" tạo ra các khoảng trống pháp luật, hoặc tạo ra sự không rõ ràng về thẩm quyền quy định các vấn đề hiến định. Một điểm bất cập khác của Hiến pháp về mặt kỹ thuật là trong Hiến pháp còn có nhiều chỗ liệt kê quá cụ thể tổng chừng là đầy đủ nhng thực tế lại là sự thiếu sót. Ngoài ra sự liệt kê nhiều khi làm cho Hiến pháp trở nên cứng nhắc hơn, không tạo được hớng mở lâu dài.

Thay kết luận

Sửa đổi Hiến pháp là cần thiết, nhng bên cạnh đó, trước hết trong nhận thức của toàn xã hội, của từng người dân, Hiến pháp phải là một chỗ dựa tin cậy, đây hiệu lực để bảo vệ các quyền và tự do; Hiến pháp không chỉ dùng ở tuyên ngôn mà phải có hiệu lực thực định, để có thể viện dẫn Hiến pháp trong phán xử. Hiến pháp cần được coi là bản văn có tính chất tối cao.

Tiếp đó, cần có một cơ chế bảo vệ hiến pháp. Đó có thể là toà án hiến pháp, hội đồng bảo hiến hay một cơ quan tương đương. Hiến pháp của chúng ta đã ra đời hơn 50 năm nhng vẫn cha có một cơ chế chuyên bảo vệ. Cơ chế kiểm sát chung của Viện kiểm sát, hoạt động của Toà hành chính hoặc giám sát của Quốc hội đều không phải là những hoạt động tong tự của cơ quan bảo hiến; còn quy định UBTV Quốc hội có quyền giải thích Hiến pháp là cha thực tế và cha một lần nào UBTV Quốc hội giải thích Hiến pháp.

Và cuối cùng, nh lời giáo s Hoàng Văn Hảo có nói, cải cách bộ máy nhà nớc cần lấy con người làm mục tiêu, cần phục vụ con người và tăng cường hiệu quả quản lý nhà nớc và xã hội./.

HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRÊN CHẶNG ĐỒNG ĐỔI MỚI TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ¹

Th.S. TRƯƠNG ĐẮC LINH*

Tóm tắt: *Góp ý về các nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động của hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp, tác giả trình bày bốn vấn đề phương pháp luận định hướng nghiên cứu phù hợp với điều kiện ở Việt Nam. Đó là (a) Đồng lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về bộ máy nhà nước; (b) kế thừa kinh nghiệm xây dựng chính quyền địa phương từ sau 1945; (c) nghiên cứu tiếp thu chọn lọc kinh nghiệm phù hợp với Việt Nam và (d) giữ vững nguyên tắc tổ chức chính quyền đồng thời tìm và sửa đổi những bất hợp lý trong khâu thực hiện. Tác giả phân tích hai loại ý kiến khác nhau về vị trí, vai trò của hội đồng nhân dân; loại ý kiến thứ nhất cho rằng nên giữ nguyên nh hiện nay: hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương. Loại thứ hai cho rằng chỉ nên coi hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. Tác giả cho rằng nên xác định hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương với ý rằng cần có các cơ quan quyền lực khác nh Quốc hội, Chính phủ, Tòa án.*

liên quan đến vấn đề đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, trong sách báo pháp lý và các cuộc hội thảo ở nước ta những năm gần đây cho thấy còn có những ý kiến rất khác nhau về: vị trí, vai trò của hội đồng nhân dân (HĐND), về mô hình tổ chức HĐND các cấp; về việc thành lập Ủy ban nhân dân (UBND)... Đây là những vấn đề có ý nghĩa quan trọng về lý luận và thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay, cũng nh đã và đang được đặt ra ở các nước, là vấn đề hết sức nhạy cảm, đang rất được cán bộ và nhân dân quan tâm, chú ý. Trong phạm vi bài này, chúng tôi xin có một số ý kiến về: những quan điểm chủ yếu khi nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương; về vị trí, vai trò của HĐND; các chức năng chủ yếu của HĐND, trong đó có việc thành lập Ủy ban nhân dân.

1. Một số quan điểm chủ yếu khi nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương

Nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay, theo chúng tôi cần quán triệt một số vấn đề có tính phương pháp luận chủ yếu sau đây.

Một là, cần xuất phát từ các quan điểm, t tổng chỉ đạo việc xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung, trong đó có chính quyền địa phương nói riêng, đã được khẳng định trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng. Đó là:

- Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.
- Cải cách thể chế nhà nước và tổ chức bộ máy theo nguyên tắc 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, t pháp.
- Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Tăng cường sự chỉ đạo và điều hành tập trung thống nhất của Trung ơng, đồng thời phát huy trách nhiệm và tính chủ động, năng động của địa phương.

Phát huy dân chủ kết hợp chặt chẽ với tăng cường pháp chế XHCN, bảo đảm trên thực tế quyền làm chủ của nhân dân trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; nâng cao chất lượng chế độ dân chủ đại diện thông qua Quốc hội và HĐND các cấp.

- Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước, đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước...

***Hai là**, nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay cần phải trên cơ sở kế thừa những kinh nghiệm lịch sử tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến nay.*

- Mục đích của việc nghiên cứu pháp luật nói chung, pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương nói riêng ở bất kỳ thời kỳ nào trong lịch sử, nhất là thời kỳ xây dựng và phát triển chính quyền địa phương ở nước ta từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến nay, là nhằm xác định cho được khả năng kế thừa, bởi vì kế thừa trong pháp luật chính là kế thừa văn hoá và truyền thống dân tộc. Một hệ thống pháp luật, trong đó có pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương có khả năng duy trì một trật tự xã hội ổn định, phát triển và tiến bộ là một hệ thống vừa bao gồm các truyền thống, vừa có cái mới. Cái mới chỉ có thể có sức sống và von đợc vào tong lai khi nó là sự kết tinh cả những tinh túy của truyền thống.

- Khi nghiên cứu những kinh nghiệm lịch sử tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cần xem xét một cách khách quan, toàn diện, phân tích, đánh giá đầy đủ cả những kinh nghiệm thành công, cũng nh cả những hạn chế, thậm chí sai lầm và nguyên nhân của những sai lầm, hạn chế đó để kế thừa và phát triển những kinh nghiệm hay, tránh lặp lại những sai lầm của quá khứ.

Ví dụ, sự khác nhau về mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở địa bàn đô thị và địa bàn nông thôn không phải bây giờ mới đợc đặt ra. Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, chúng ta đã phân biệt rõ sự khác nhau trong việc quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở nông thôn với quản lý và tổ chức bộ máy chính quyền ở đô thị, nên Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký ban hành hai sắc lệnh: Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 quy định tổ chức HĐND và UBHC xã, huyện, tỉnh, kỳ; và Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 quy định về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố với hai mô hình khác nhau. Tiếc rằng kinh nghiệm này đã không đợc kế thừa và phát triển. Hoặc việc quyết định hợp nhất một loạt các tỉnh cuối những năm sáu mươi đến cuối những năm bảy mươi khi chúng ta cha nghiên cứu đầy đủ cơ sở lý luận và ý nghĩa thực tiễn của việc hợp nhất này (năm 1980 cả nước còn 36 tỉnh, 3 thành phố và một đặc khu trực thuộc trung ợng) và để rồi cha đây 10 năm sau chúng ta lại lần lượt chia tách những tỉnh mới đợc hợp nhất trở lại gần nh cũ (hiện nay cả nước 57 tỉnh, 4 thành phố trực thuộc trung ợng); hay chủ trương không đúng về "xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện" cuối những năm bảy mươi đến giữa những năm tám mươi, coi nhiệm vụ xây dựng huyện và tăng cường cấp huyện là "nhiệm vụ có ý nghĩa chiến lược ở nước ta" ... Chính những "quyết định không thành công" này đã gây thiệt hại về nhiều mặt, đồng thời cũng là những bài học cần thiết về khả năng có thể có những quyết định chủ quan vội vã, duy ý chí khi nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương hiện nay.

***Ba là**, cần nghiên cứu, tiếp thu một cách có chọn lọc kinh nghiệm tổ chức chính quyền địa phương của các nước phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh cụ thể ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.*

Nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức bộ máy nhà nước của các nước nói chung, tổ chức chính quyền địa phương nói riêng cần tránh hai khuynh hướng: hoặc cực đoan, giáo điều, đề cao một cách thái quá đến chỗ tuyệt đối hoá điều kiện và đặc điểm riêng của quốc gia mà thông đợc nhấn mạnh là "đặc điểm đặc thù của nước ta" để phủ nhận sự tham khảo, tiếp thu kinh nghiệm nước ngoài; hoặc nghiên cứu không thấu đáo, áp dụng một cách máy móc kinh nghiệm nước ngoài, thậm chí có những t tởng, quan điểm lệch lạc và sai lầm trái với các nguyên lý cơ bản của chủ nghĩa Mác- Lênin, trái với các quan điểm của Đảng về bản chất và nguyên tắc tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước XHCN của ta.

Ví dụ, khi nghiên cứu về chế độ tự quản địa phương của các nước cũng cần lý giải mục đích chính trị của "tính phi nhà nước của tự quản địa phương" và việc tước bỏ tính quyền lực nhà nước của các cơ quan dân cử địa phương, việc các cơ quan tự quản địa phương không nằm trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước. ở các nước hiện nay đã dựa trên cơ sở các quan điểm chính trị- pháp lý nào? Khoa học pháp lý ở những nước này đã và đang phê phán việc tước bỏ tính quyền lực nhà nước của các cơ quan dân cử ở địa phương ra sao? Mặt khác, cũng phải đánh giá những mặt tích cực của chế độ tự quản địa phương, những điều kiện cần thiết để áp dụng mặt tích cực này và xu hướng phát triển chế độ tự quản địa phương của cộng đồng quốc tế, mà Việt Nam là một thành viên của cộng đồng này...

Bốn là, nghiên cứu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay cần phân biệt: nguyên lý tổ chức bộ máy kiểu mới nói chung, nguyên lý tổ chức chính quyền địa phương nói riêng; cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương theo nguyên lý này; và thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật theo nguyên lý đó.

- Mục đích của việc phân biệt này là nhằm xác định rõ: không hợp lý và sai ở khâu nào thì khắc phục và sửa đổi ở khâu đó. Không thể vì nguyên lý đúng, nhưng pháp luật quy định chưa đầy đủ, chưa chặt chẽ, thiếu những điều kiện bảo đảm cần thiết và để rồi thực tiễn làm sai mà đã vội vã thay đổi cả nguyên lý, sửa đổi cả cơ sở pháp luật, theo chúng tôi là điều rất không nên.

Ví dụ, nguyên lý tổ chức chính quyền địa phương của nhà nước ta là: HĐND (cùng với Quốc hội) do cử tri trực tiếp bầu là hình thức nhân dân tự tổ chức thành nhà nước, là những cơ quan trực tiếp nhận và thực hiện quyền lực nhà nước do nhân dân trực tiếp trao cho, có thẩm quyền mang tính quyền lực nhà nước ở địa phương, giữ vai trò lãnh đạo đối với các cơ quan quản lý hành chính nhà nước ở địa phương (Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND). Hiến pháp và Luật tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân hiện hành cũng đã có những quy định để "luật hoá" nguyên lý này, nh: HĐND căn cứ vào Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên quyết định những chủ trương và biện pháp quan trọng để xây dựng và phát triển các lĩnh vực kinh tế- xã hội ở địa phương; HĐND bầu và bãi nhiệm Chủ tịch, Phó chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân; HĐND giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân, có quyền bãi bỏ những quyết định sai trái của Ủy ban nhân dân cùng cấp... Nhưng thực tế HĐND hoạt động còn hình thức, không thực hiện đầy đủ và đúng thẩm quyền được trao, không phát huy được vị trí và vai trò lãnh đạo đối với Ủy ban nhân dân do mình thành lập ra. ở đây nguyên lý tổ chức chính quyền địa phương, các quy định của Hiến pháp và luật sai, không đầy đủ và chặt chẽ hay thực tiễn thực hiện không đúng, cần sửa đổi và đổi mới ở khâu nào, thiết nghĩ cần phải được xác định cho đúng.

2. Về vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân

Theo quy định của Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân năm 1994, HĐND được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương. Ủy ban nhân dân là cơ quan do HĐND bầu, là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

Hiện nay có hai loại ý kiến khác nhau về vị trí, vai trò của HĐND.

Loại ý kiến thứ nhất: đề nghị giữ nh quy định hiện hành về vị trí, vai trò của HĐND mà Hiến pháp và pháp luật đã quy định.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng: không nên xác định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương mà chỉ xác định HĐND là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân.

Những lập luận chủ yếu của loại ý kiến này là:

- ở nước ta quyền lực nhà nước là thống nhất và tập trung ở Quốc hội. Chỉ có Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- HĐND chỉ là cấp thừa hành, mọi nghị quyết của HĐND đọc ban hành phải trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, vì vậy HĐND không thể gọi là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đọc.

- Nhà nước ta là nhà nước đơn nhất, không phải là nhà nước liên bang, nên không có sự phân biệt quyền lực nhà nước ở trung ương, quyền lực nhà nước ở địa phương...

Chúng tôi đồng ý với loại ý kiến thứ nhất là không nên "tước bỏ tính quyền lực nhà nước của HĐND", vì điều này trái với nguyên tắc tổ chức chính quyền địa phương của nhà nước XHCN, trái với quy luật hình thành và phát triển của chế độ HĐND ở nước ta. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: "Quốc hội là HĐND toàn quốc". Vì vậy, HĐND ở nước ta là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước thống nhất của nhân dân, chứ không phải và không thể là cơ quan tự quản nh các cơ quan dân cử địa phương ở một số nước.

Tuy nhiên, khi khẳng định tính quyền lực nhà nước của HĐND cũng cần phải nói thêm rằng: các cơ quan nhà nước, dù thành lập theo các phương thức khác nhau, có tính chất, mức độ, phạm vi chức năng, thẩm quyền khác nhau, hình thức hoạt động khác nhau... đều có thẩm quyền mang tính quyền lực nhà nước, mặc dù trong Hiến pháp những cơ quan này không được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước (V.I. Lê-nin đã từng gọi Toà án là cơ quan quyền lực nhà nước).

Vấn đề là ở chỗ, khác với các cơ quan quyền lực nhà nước khác trong bộ máy nhà nước, Quốc hội và HĐND các cấp có tính chất riêng là tính đại diện trực tiếp cho ý chí và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân trực tiếp bầu ra. Vì vậy, theo chúng tôi sẽ là hợp lý hơn và chính xác hơn nếu Hiến pháp và luật quy định: "HĐND là cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương" (tong tự, Quốc hội là cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam), để tránh ngộ nhận rằng: trong bộ máy nhà nước của ta chỉ có Quốc hội và HĐND các cấp là những cơ quan quyền lực nhà nước, rồi từ đó đề cao một cách quá mức những cơ quan này quy định cho chúng quá nhiều nhiệm vụ, quyền hạn ngoài khả năng và điều kiện thực tế thực hiện, biến những cơ quan này thành những cơ quan quyền lực nhà nước mang tính hình thức.

Việc khẳng định tính quyền lực nhà nước của HĐND không chỉ xác định đúng vai trò, vị trí của HĐND trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất của nhân dân, mà còn xác định thẩm quyền và trách nhiệm của HĐND trong việc quyết định các chủ trương, biện pháp nhằm xây dựng và phát triển kinh tế- xã hội ở địa phương. Đặc biệt là giá trị pháp lý của các văn bản do HĐND ban hành và thẩm quyền của HĐND trong việc kiểm tra, giám sát việc chấp hành Hiến pháp và pháp luật đối với các cơ quan nhà nước khác ở địa phương và các cán bộ, công chức của các cơ quan này được quy định bởi tính quyền lực nhà nước của HĐND. Nhất là hiện nay chúng ta đang đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng, một trong bốn nguy cơ trực tiếp đối với sự sống còn của hệ thống chính trị, việc khẳng định tính quyền lực nhà nước của HĐND chính là một trong những bảo đảm về tổ chức- pháp lý cho nhân dân thông qua cơ quan đại diện quyền lực nhà nước của mình giám sát hoạt động của cán bộ, công chức địa phương, loại ra khỏi bộ máy nhà nước những người lợi dụng chức quyền để tham nhũng, làm giàu bất chính.

Về ý kiến cho rằng: "không nên xác định HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương", theo chúng tôi cần cân nhắc kỹ. Vì việc tước bỏ tính quyền lực nhà nước của HĐND sẽ dẫn đến hai khả năng:

- *Khả năng thứ nhất:* HĐND không còn thẩm quyền mang tính quyền lực nhà nước, không còn là cơ quan nhà nước theo đúng nghĩa của nó, chỉ còn là tổ chức mang tính xã hội của cộng đồng dân c ở địa phương. Ở nước ta, mỗi đơn vị hành chính- lãnh thổ đều đã có sẵn các tổ chức chính trị- xã hội đại diện cho các tầng lớp nhân dân ở địa phương, nhất là tổ chức Mặt trận tổ quốc các cấp ở địa phương có khả năng phản ánh tâm t, nguyện vọng của mọi tầng lớp nhân dân ở địa phương. Và nh vậy, liệu có cần thiết phải có thêm một tổ chức xã hội mới này là HĐND nữa hay không, khi mà HĐND không còn là cơ quan mang tính quyền lực nhà nước ở địa phương?

- *Khả năng thứ hai:* HĐND sẽ chuyển thành cơ quan tự quản địa phương, thực hiện quyền tự quản địa phương nh các cơ quan dân cử địa phương nh ở một số nước (các cơ quan tự quản địa phương giải quyết các công việc của địa phương theo thẩm quyền riêng của mình do luật định, có tính độc lập với các cơ quan nhà nước ở trung ương, hoạt động của các cơ quan tự quản địa phương chỉ chịu sự phán xét của toà án, các cơ quan tự quản địa phương có tài sản riêng, có ngân sách riêng, có viên chức tự quản riêng, thậm chí có cả lực lượng cảnh sát địa phương riêng và các cơ quan tự quản địa phương này không nằm trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước...). Điều này trái với quy luật hình thành và phát triển chế độ HĐND ở nước ta, trái với nguyên lý tổ chức chính quyền địa phương của nhà nước XHCN và nhất là trái với nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước của ta mà cả Hiến pháp, cả các nghị quyết của Đảng, gần đây nhất là Nghị quyết Đại hội lần thứ IX đã khẳng định.

Nhân đây chúng tôi cũng xin nói thêm rằng: "tính phi nhà nước" của các cơ quan tự quản địa phương của các nhà nước t sản hiện nay bắt đầu từ lý do chính trị mang tính lịch sử của nó. T tổng về quyền tự quản của địa phương bắt đầu manh nha từ thời Trung cổ ở Châu Âu. Nhg để trở thành học thuyết có tính lý luận về "quyền tự do của công xã" phải từ giữa thế kỷ 18- đầu thế kỷ 19, mà đại diện là các học giả người Đức (nh: E. Mây ơ, O. La- band, O. Rêch-Xlơ...). Theo lý luận này, các công xã ở địa phương có trước khi nhà nước ra đời. Nhà nước ban hành luật chỉ để thừa nhận công xã, chứ không phải thành lập ra công xã, nên quyền của công xã là quyền riêng, độc lập với quyền lực nhà nước... Dựa vào lý luận nói trên, các công xã đô thị, nơi tập trung t bản công nghiệp và t bản thương nghiệp đã đấu tranh để công xã thoát khỏi quyền lực của nhà nước phong kiến lúc bấy giờ. Hiến pháp của đế chế Phran- phúc năm 1849 đã phải thừa nhận quyền giải quyết các công việc của công xã là quyền riêng của công xã, độc lập với quyền lực nhà nước, bao gồm cả quyền có cảnh sát địa phương. Những người đưa ra lý luận về quyền tự do của công xã, về tính độc lập của tự quản địa phương còn cho rằng: cùng với quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền t pháp của nhà nước, cần phải thừa nhận quyền thứ t là quyền lực của tự quản địa phương.

Tính phi nhà nước của lý luận về tự quản địa phương từ khi xuất hiện đến nay cũng đã bị phê phán trong khoa học pháp lý ở những nước áp dụng chế độ tự quản địa phương. Từ nửa sau của thế kỷ 19, khi chủ nghĩa t bản phát triển thành chủ nghĩa t bản độc quyền, học thuyết về quyền độc lập, không mang tính nhà nước của tự quản địa phương đã không còn lý do và điều kiện để đứng vững. Các học giả người Anh, người Đức... đã phê phán thuyết phi nhà nước của tự quản địa phương, thay vào đó là "lý luận về tính nhà nước" của quản lý địa phương, cho rằng không thể đối lập quyền lực của địa phương với quyền lực của nhà nước, rằng tự quản địa phương thực chất là sự phân định hợp lý quyền hạn và nghĩa vụ quản lý các công việc mang tính nhà nước ở địa phương giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương. Và họ cũng phải thừa nhận rằng việc giải quyết đúng đắn mối quan hệ này là một khó khăn rất lớn.

Ngày nay, hầu hết các nhà nước t sản đều có xu hướng mở rộng phạm vi hoạt động của mình sang các lĩnh vực kinh tế, xã hội. Chính phủ và các bộ, ngành ở trung ương bằng cách này hay cách khác ngày càng can thiệp, hạn chế chức năng, thẩm quyền của các cơ quan tự quản địa phương. Ngay ở Nhật Bản, Hiến Pháp năm 1946 có hẳn một chương về tự quản địa phương và trên cơ sở của Hiến pháp, năm 1947 Luật về tự quản địa phương được ban hành, nhng những năm gần đây, nh Giáo s Tsuneo Inako (một nhà khoa học pháp lý nổi tiếng của Nhật Bản) đã chỉ ra rằng: tự quản địa phương của Nhật Bản chỉ là: tự quản 30%", là sự tự quản không đầy đủ của địa phương bởi một loạt các cách để chính quyền trung ương (Chính phủ, các bộ, ngành...) can thiệp và hạn chế quyền này của địa phương. Vì vậy, sẽ là điều hết sức nghịch lý khi mà ở các nước người ta đang làm tất cả để các Hội đồng tự quản ở địa phương có được thẩm quyền mang tính quyết định khi giải quyết những vấn đề của địa phương, hạn chế sự can thiệp thái quá của các cơ quan hành chính nhà nước của trung ương, thì ở nước ta HĐND vốn đang có thẩm quyền mang tính quyền lực nhà nước (nhng thực tế cha thực hiện đầy đủ) chúng ta lại định tốc bỏ thẩm quyền này của HĐND (!).

Quan điểm chính trị- pháp lý mang tính cách mạng của chủ nghĩa Mác- Lênin khi khẳng định tính quyền lực nhà nước của các cơ quan dân cử địa phương, khẳng định tính thống nhất của quyền lực nhà nước XHCN của nhân dân, không chỉ là sự phủ nhận đối với học thuyết về tính phi nhà nước của tự

quản địa phương, mà còn là một trong những nguyên lý cơ bản tổ chức chính quyền địa phương của nhà nước XHCN.

Sau khi Liên Xô tan rã, chế độ nhà nước XHCN Xô Viết sụp đổ, cộng hoà liên bang Nga và các nước cộng hoà cũ của Liên Xô đã phá vỡ chế độ pháp lý ở Nga cũng đã có sự phê phán quan điểm "phi nhà nước của tự quản địa phương" mà chính quyền En- Xin đưa ra, phê phán việc tước bỏ tính quyền lực nhà nước của Xô viết địa phương do dân bầu, cho đây là quan điểm chính trị- pháp lý đã lỗi thời của phương Tây. Nhưng cả Hiến pháp năm 1993 và cả Luật về tự quản địa phương năm 1995 (được sửa đổi, bổ sung năm 1996 và năm 1997) của CHLB Nga đều khẳng định "tính phi nhà nước" của các cơ quan tự quản địa phương. Và chính tính phi nhà nước của chế độ tự quản địa phương được áp dụng ở nước Nga đã là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng phân tán quyền lực nhà nước, sự ly khai của "quyền lực tự quản địa phương", các địa phương không phục tùng chính quyền trung ương và nguy cơ đe dọa chính quyền nhà nước thống nhất... đã buộc Tổng thống Pu- Tin phải áp dụng một trong những biện pháp đầu tiên khi mới lên cầm quyền là chia nước Nga ra 7 vùng và bổ nhiệm 7 viên đại diện toàn quyền của tổng thống để lập lại trật tự ở các địa phương.

Vì vậy, việc tước bỏ tính quyền lực nhà nước của HĐND, áp dụng chế độ tự quản địa phương như một số người đề nghị, theo chúng tôi, không những không bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước, mà còn làm tăng thêm khả năng của tình trạng cục bộ địa phương, tăng sự phân tán quyền lực nhà nước nhiều hơn ở nước ta trong điều kiện hiện nay./.

CẢI CÁCH HIẾN PHÁP VÀ PHÁP LUẬT Ở TRUNG QUỐC

NGUYỄN THỊ XUÂN SƠN*

LTS: Công cuộc cải cách Hiến pháp và pháp luật ở Trung Quốc trong hơn 20 năm qua đã đa lại cho Trung Quốc một hệ thống pháp luật ngày càng hoàn chỉnh, là kinh nghiệm quý báu cho những nớc có điều kiện chính trị- kinh tế- văn hoá tương tự. Bài viết tập trung giới thiệu kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc cải cách Hiến pháp, cải cách hệ thống pháp luật trên tất cả các lĩnh vực: luật hành chính, dân sự, hình sự, kinh tế.

1. Đặc điểm cơ bản của pháp luật Trung Quốc thời kỳ phong kiến

Quá trình hình thành, phát triển cũng nh suy vong của các triều đại phong kiến Trung Quốc gắn liền với quá trình hình thành, phát triển và đổi mới của hệ thống pháp luật Trung Quốc. So sánh với các hệ thống pháp luật khác trên thế giới trong cùng một giai đoạn lịch sử, pháp luật Trung Quốc có những đặc điểm khác biệt thể hiện khá rõ nét phong tục, tập quán truyền thống của người Trung Quốc- yếu tố tạo nên bản sắc văn hoá pháp lý đặc trng của họ. Về tổng thể gồm những đặc điểm cơ bản sau:

- Pháp luật phong kiến Trung Quốc mang đậm yếu tố "nhân trị" hơn "thần trị". "Vua" đợc coi là nguồn gốc của pháp luật. Con người thống trị quyền lực. Trong khi đó xuyên suốt thời kỳ Trung Cổ ở Phong Tây là t tổng pháp luật do Chúa trời sáng tạo và quyền lực tối cao thuộc về Chúa trời.
- Quyền lực của Vua không bị giới hạn. Vua nắm trong tay mọi quyền lập pháp, hành pháp và t pháp. ý chí đơn phương của Vua là hình thức thể hiện tính tối cao của pháp luật. Bên cạnh đó pháp luật Trung Quốc, trong một giai đoạn dài, chịu ảnh hưởng của đạo Khổng với t tổng quyền lực thuộc về gia đình, thể hiện qua quyền của người cha, người chồng, con trai trưởng.
- Pháp luật phong kiến truyền thống Trung Quốc không phân biệt rõ luật hình và luật dân mà chúng đều đợc ghi nhận trong cùng một bộ luật. Từ "luật pháp" gắn liền với từ "hình phạt". Hình phạt quy định trong luật hình điều chỉnh trong cả lĩnh vực luật dân.

Những đặc điểm trên đã hình thành nên một hệ thống pháp luật phong kiến Trung Quốc phát triển theo chiều thẳng đứng, theo trật tự các mối quan hệ: Vua- tôi, Chông- vợ, Cha- con. Ngược lại, hệ thống pháp luật Phong Tây lại phát triển theo chiều ngang, đó là mối quan hệ pháp lý cân bằng giữa cá nhân và nhà nớc đợc quy định cụ thể và rõ ràng trong Hiến pháp.

2. Sự tác động của tình hình thế giới đến quá trình cải cách pháp luật Trung Quốc

Sau cuộc chiến tranh thuốc phiện 1840, quyền lực ở Phong Tây đã mở rộng mạnh mẽ và nhanh chóng đến Trung Quốc. Những điều kiện cho việc đóng cửa của Trung Quốc đã bị phá huỷ. Đặc biệt, sau cuộc chiến tranh với Nhật Bản thất bại (1894-1895), hệ thống pháp luật phong kiến Trung quốc đã tỏ ra quá lạc hậu và không còn phù hợp với tình hình mới. Sự cần thiết cải cách hệ thống pháp luật theo mô hình các nớc Phong Tây đã đợc đặt ra. Có hai vấn đề cho sự phát triển pháp luật Trung Quốc hiện đại: thứ nhất là việc hình thành Hiến pháp; thứ hai là việc cải cách toàn bộ hệ thống pháp luật.

Hình thành Hiến Pháp đã chứng tỏ mục đích của các nhà cải cách muốn biến đổi cơ cấu quyền lực từ chuyên chế, tập trung vào tay một người sang việc quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của bộ máy nhà nớc trong mối quan hệ với công dân.

Đối với cải cách hệ thống pháp luật, các nhà cải cách muốn thay đổi hệ thống pháp luật phong kiến đã lỗi thời bằng hệ thống pháp luật của Phong Tây- một hệ thống pháp luật vận hành theo sự phát triển tự nhiên của nền kinh tế.

Những cải cách WuXu 1898 là sự khởi đầu chính thức trong việc cải cách hệ thống pháp luật và chính trị trong lịch sử Trung Quốc hiện đại. Cuối thế kỷ 19, triều đại nhà Thanh càng suy yếu, trong khi quyền lực Phong Tây ngày càng mạnh đã tạo ra sự thay đổi lớn trong đời sống kinh tế- xã hội Trung Quốc. Luật pháp Phong Tây vào Trung Quốc trước tiên qua con đường buôn bán thương mại. Và tất yếu Trung Quốc nhận ra: nếu muốn trở thành một nước mạnh phải thay đổi hệ thống pháp luật của mình. Kết quả là trong 103 ngày cải cách pháp luật, 110 văn bản luật và nghị định đã được ban hành. Chúng trực tiếp điều chỉnh các lĩnh vực: kinh tế, chính trị, quân sự, văn hoá- giáo dục...

3. Cải cách Hiến pháp và hệ thống pháp luật của Trung Quốc

3.1. Cải cách Hiến pháp

Mặc dù sự hình thành và phát triển của Hiến pháp đã trải qua những đoạn đường khó khăn và thử thách trong lịch sử Trung Quốc đương đại, nhưng việc khẳng định Hiến pháp là đạo luật cơ bản của quốc gia vẫn luôn được thừa nhận. Năm 1954, trong dự thảo Hiến Pháp của CHND Trung Hoa, Chủ tịch Mao Trạch Đông đã khẳng định: "*Quốc gia, nh một tổ chức, cũng cần có những nguyên tắc và luật lệ. Hiến pháp là nguyên tắc chung hay luật lệ cơ bản của quốc gia*".

Thông qua sự phát triển lịch sử các Hiến pháp Trung Quốc, chúng ta có thể thấy rằng mỗi Hiến pháp là sự thể hiện cụ thể về điều kiện chính trị, kinh tế cũng như chính sách đối nội, đối ngoại của quốc gia trong từng thời kỳ.

Hiến pháp 1954

Hiến pháp đầu tiên của CHND Trung Hoa ban hành năm 1954. Năm năm sau khi thành lập CHND Trung Hoa từ 1949 đến 1954. Hiến pháp gồm 4 chương, 106 điều. Chương 1 quy định về những nguyên tắc chung, về hệ thống nhà nước, chính trị, kinh tế, vấn đề quốc tịch. Chương 2 quy định về cơ cấu tổ chức quyền lực của bộ máy nhà nước. Chương 3 quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Tại điều thứ nhất của chương này ghi rõ "*mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật*". Tuy nhiên điều luật này đã bị xoá bỏ trong hai bản Hiến pháp tiếp theo. Chương 4 quy định về cờ tổ quốc, biểu tượng quốc gia và thủ đô của CHND Trung Hoa. Bản Hiến Pháp này là sự ảnh hưởng trực tiếp về học thuyết, cũng như Hiến pháp Xô Viết. Xét trong điều kiện thực tiễn lúc bấy giờ, nó đóng vai trò quan trọng trong tiến trình đổi mới và phát triển kinh tế, chính trị của Trung Quốc.

Hiến pháp 1975

Năm 1966, Mao Trạch Đông phát động cuộc cách mạng văn hoá. Cuộc cách mạng này đã vọt xa dự tính ban đầu của nó. Khi mọi người trong đất nước đang bị nhấn chìm trong cơn bão của sự cuồng loạn, thì tất cả mệnh lệnh, quy tắc và chuẩn mực đạo đức đã biến mất. Giữa những năm 70 cả đất nước ở trong một tình trạng hỗn loạn khủng khiếp. Đối hoàn cảnh này Hiến pháp của CHND Trung Hoa được thông qua tại kỳ họp thứ nhất, Quốc Hội khoá IV vào tháng 1 năm 1975 và mang những đặc điểm sau:

Thứ nhất: Nó làm giảm vai trò của hệ thống pháp luật và bênh vực cho "sự kéo dài của cuộc cách mạng" với nghĩa "cuộc đấu tranh giai cấp". Lời nói đầu của Hiến pháp ghi rõ: "*Chế độ xã hội chủ nghĩa là tiến trình lịch sử rất dài, và tồn tại nhiều mâu thuẫn cũng như cuộc đấu tranh giai cấp, cuộc đấu tranh giữa chế độ XHCN và TBCN còn có sự nguy hiểm bởi nguy cơ phục hồi của CNTB*".

Trong bản Hiến pháp này, hệ thống pháp luật cha đóng vai trò quan trọng, do đó việc tiếp tục cuộc cách mạng trở thành tất yếu.

Thứ hai: Nó nhấn mạnh vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản và sự yếu kém về chức năng cũng như quyền lực của tổ chức bộ máy nhà nước, đặc biệt là bãi bỏ hệ thống toà án, viện kiểm sát. Điều 16 quy định: "Quốc hội đời sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc- một tổ chức quyền lực cao nhất".

Thứ ba: Nó làm giảm bớt quyền tự do cơ bản của công dân, nhấn mạnh nghĩa vụ của công dân và đặt quyền công dân trong vị trí bị lệ thuộc. Trong Hiến pháp 1975, những quyền tự do cơ bản của công dân như quyền bình đẳng trước pháp luật, quyền tự do nghiên cứu khoa học, quyền tự do sáng tạo nghệ thuật... bị bãi bỏ.

Hiến pháp 1978

Sự thất bại của "bè lũ bốn tên" vào tháng 10 năm 1976 đánh dấu sự kết thúc 10 năm cách mạng văn hoá. Hai năm tiếp theo, nhiệm vụ chính của Trung Quốc là xoá bỏ những ảnh hưởng tiêu cực của cách mạng văn hoá. Chính phủ Trung Quốc đưa ra "chương trình chung" để tuyên bố với thế giới chính sách đối nội và đối ngoại như những mục tiêu của cuộc đấu tranh. Hiến pháp 1978 được thông qua tại kỳ họp thứ nhất Quốc hội khoá V ngày 5 tháng 3 năm 1978.

Cấu trúc của Hiến pháp dựa trên cơ sở hai bản Hiến pháp trước, gồm 60 Điều. Hiến pháp lần này khôi phục và sửa đổi một số nguyên tắc còn hạn chế trong Hiến pháp 1954, đồng thời nó cũng nhắc lại một số quy định trong Hiến pháp 1975. Do đó, nó được coi là một bản Hiến pháp chuyển tiếp.

ở một mức độ nhất định, Hiến pháp 1978 vẫn ủng hộ cách mạng văn hoá. Ví dụ lời nói đầu của Hiến pháp khẳng định ý nghĩa của cách mạng văn hoá đối với "*chiến thắng to lớn của cách mạng XHCN và xây dựng XHCN*". Trong lĩnh vực kinh tế nó vẫn nhắc lại nguyên tắc chủ nghĩa quân bình của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Vì vậy, chỉ sau 4 năm khi chính sách cải cách và mở cửa ra thế giới bên ngoài mở ra một con đường mới và triển vọng mới đối với Trung Quốc, sứ mệnh lịch sử của Hiến pháp 1978 đã kết thúc.

Trong giai đoạn này, cải cách của Trung Quốc không bắt đầu bằng những quy định của Hiến pháp. Hiến pháp chỉ khẳng định và đảm bảo thành quả của quá trình đổi mới. Chính sách của Đảng Cộng sản Trung Quốc thông phản ánh nhạy bén yêu cầu của sự phát triển kinh tế và xã hội hơn các văn bản pháp luật.

Vào tháng 12 năm 1978, Đại hội Đảng Cộng sản lần thứ 11 tại kỳ họp thứ 3 đã quyết định sửa chữa những sai lầm cũng như những ảnh hưởng tiêu cực của "cách mạng văn hoá" và đặt ra nhiệm vụ mới trong công cuộc xây dựng hiện đại hoá XHCN.

Hiến pháp 1982 (Hiến pháp hiện hành)

Được thông qua trong kỳ họp thứ 5 quốc hội khoá V. So sánh với 3 bản hiến pháp trước, Hiến pháp 1982 có nhiều mặt tiến bộ phù hợp với sự phát triển của một kỷ nguyên mới.

Đầu tiên, nó quy định rõ ràng rằng nhiệm vụ cơ bản của nhà nước là tập trung mọi nỗ lực trong công cuộc hiện đại hoá.

Hiện đại hoá không chỉ là khái niệm về kinh tế, nó cũng có nghĩa hiện đại hoá hệ thống chính trị, cấu trúc xã hội, lý tưởng xã hội chủ nghĩa.

Thứ hai, nó thực hiện việc đổi mới chủ yếu về hệ thống chính trị quốc gia. Sự đổi mới này bao gồm: tăng cường hệ thống quyền lực mang tính đại diện và trên mọi cấp độ quyền lực, nhấn mạnh hệ thống trách nhiệm của cơ quan hành chính; tăng cường quyền lực của chính quyền địa phương. Cho phép quốc gia tổ chức các vùng chính quyền đặc biệt để chuẩn bị cho sự trở về của Hồng Kông và Ma Cao. Xóa bỏ quy định quyền hổng dụng suốt đời của những nhà lãnh đạo bằng việc quy định lại họ không thể giữ vị trí nhiều hơn 2 nhiệm kỳ.

Thứ ba, nó nhấn mạnh tinh thần Dân chủ và Nhà nước pháp quyền. Số lượng quy định về quyền và nhiệm vụ của công dân được tăng lên.

Trong những hệ thống Hiến pháp trước, chương về "quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" đặt sau chương "cấu trúc nhà nước". Đây là lần đầu tiên chương "quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" được đặt trước chương "cấu trúc nhà nước".

Lời nói đầu của Hiến pháp nhấn mạnh nguyên tắc tối cao của Hiến pháp: "*Hiến pháp là luật cơ bản của quốc gia và có quyền lực pháp lý tối cao. Tất cả mọi người thuộc mọi quốc tịch, mọi tổ chức nhà nước, mọi lực lượng vũ trang, mọi đảng phái chính trị, mọi tổ chức xã hội nghề nghiệp trong nước phải xem Hiến pháp như chuẩn mực ứng xử cơ bản và phải có nghĩa vụ ủng hộ tinh thần tối cao của Hiến pháp*".

Cả 4 bản Hiến pháp trong lịch sử CHND Trung Hoa là kết quả của sự phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của từng thời kỳ. Do đó, ý nghĩa của việc tìm hiểu sự phát triển của Hiến pháp không chỉ dừng lại trong bản thân Hiến pháp mà cũng cần phải tìm hiểu thực tế Hiến pháp đã ảnh hưởng như thế nào đến quá trình phát triển kinh tế, chính trị và xã hội của đất nước.

3.1.1. Nội dung chính của Hiến pháp hiện hành

** Tổ chức bộ máy nhà nước*

** Quyền và nghĩa vụ của công dân*

Quyền và nghĩa vụ của công dân ảnh hưởng trực tiếp đến mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Nếu chúng ta so sánh những quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân trong các bản Hiến pháp trước với những quy định trong Hiến pháp 1982 ta có thể thấy rằng, trong suốt quá trình đổi mới và mở cửa ra thế giới bên ngoài, Chính phủ Trung Quốc đã ngày càng đưa ra nhiều quy định hơn trong việc bảo vệ quyền của công dân và nó là một trong những mặt quan trọng của chương trình cải cách của Trung Quốc.

Trong Hiến pháp 1975 và 1978 quyền và nghĩa vụ cơ bản của Chính phủ đặt ở Chương III, sau chương về cấu trúc Nhà nước. Sự sắp xếp này dường như phản ánh quan điểm rằng đặt quyền lực Nhà nước quan trọng hơn quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Hiến pháp 1982 chuyển quyền và nghĩa vụ cơ bản lên chương II, trước chương "cấu trúc Nhà nước". Cùng với sự phát triển của chính trị, kinh tế, văn hóa ở Trung Quốc, những đảm bảo pháp lý đối với quyền công dân được thực hiện.

Quyền của công dân trước đây chỉ có ý nghĩa tượng trưng và chỉ tồn tại trên giấy bây giờ đã trở thành cơ sở pháp lý để bảo vệ quyền và lợi ích của công dân.

Tháng 12 năm 1995, Trung Quốc đã tham gia tổng cộng 14 Công ước quốc tế về quyền con người. Quan trọng hơn, năm 1997 Trung Quốc đã thông qua Công ước về quyền kinh tế, xã hội và văn hoá một trong hai Công ước quốc tế chính về quyền con người.

** Đổi mới kinh tế, chính trị quốc gia*

Có thể khẳng định Hiến pháp 1982 là bản Hiến pháp tốt nhất. Nó chứa đựng hai nguyên tắc cơ bản: nguyên tắc Dân chủ và nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, nó cũng phải đối mặt với những thử thách khó khăn. Trong quá trình cải cách và xây dựng hiện đại hoá XHCN, Trung Quốc đã không thể tránh khỏi sự xung đột, mâu thuẫn giữa những quy định của Hiến pháp với những hoàn cảnh thực tế và vấn đề mới nảy sinh.

Bắt đầu từ 1988, Trung Quốc đã thay đổi làm sống lại Hiến pháp bằng sự sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Cho tới nay, Trung Quốc đã thông qua 2 lần sửa đổi Hiến pháp 1982. Hai lần này đóng vai trò rất quan trọng trong tiến trình cải cách của hệ thống kinh tế và chính trị.

** Sửa đổi Hiến pháp lần thứ nhất năm 1988*

Ngày 12-4-1988, tại kỳ họp đầu tiên Quốc Hội khoá VII, nhiệm vụ sửa đổi Hiến Pháp được đặt ra, mục đích của sự sửa đổi lần này bao gồm những vấn đề liên quan đến vị trí của Hiến Pháp đối với nền kinh tế t nhân. Hệ thống sở hữu luôn luôn là vấn đề nhạy cảm trong cải cách kinh tế Trung Quốc. Theo khái niệm truyền thống của hệ thống sở hữu XHCN- bắt nguồn từ học thuyết Xô Viết, chế độ công hữu là yếu tố then chốt. Mọi con đường đi ngược với chế độ sở hữu công được coi nh "chủ nghĩa xét lại".

Hiến pháp đầu tiên của CHND Trung Hoa quy định rõ ràng nhà nước cần thay thế tất cả các hình thức sở hữu khác bằng sở hữu của toàn thể nhân dân. Hiến pháp thứ 2 quy định rằng có 2 hình thức sở hữu chính ở Trung Quốc: sở hữu của toàn thể nhân dân và sở hữu tập thể của tất cả người lao động.

Hiến pháp thứ 3 cũng đưa ra những quy định nh 2 hiến pháp trên, mặc dù vào lúc đó đất nước đã thực sự bắt đầu cải cách hệ thống chính trị và kinh tế.

Hiến pháp 1982 trong khi khẳng định rằng cơ sở của hệ thống kinh tế XHCN ở Trung Quốc là sở hữu công về t liệu sản xuất, đã nói lỏng sự giới hạn về nền kinh tế t nhân ở nông thôn và thành thị. Nó đảm bảo sự bảo vệ của quốc gia đối với quyền và lợi ích hiến pháp của nền kinh tế t nhân (Điều 11) và cho phép các doanh nghiệp nước ngoài, tổ chức kinh tế và cá nhân nước ngoài đầu t vào Trung Quốc phù hợp luật của CHND Trung Hoa. Tuy vậy, với những quy định trên, nền kinh tế t nhân ở Trung Quốc đã trải qua con đường phát triển không dễ dàng.

** Sửa đổi Hiến Pháp năm 1993*

Đây là sự sửa đổi mang nhiều ý nghĩa trong việc cải cách hệ thống kinh tế và chính trị. Tháng 10-1992, tại Đại hội Đảng Cộng Sản Trung Quốc lần thứ 14 xác định nhiệm vụ cải cách hệ thống kinh tế Trung Quốc để thiết lập một nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN. Vào lúc này, mặc dù một số cải cách đã được tiến hành, nhng Hiến Pháp vẫn chứa đựng những quy định về nền kinh tế kế hoạch, do vậy cần phải thay đổi để tạo ra môi trường pháp lý phù hợp với cơ cấu của nền kinh tế thị trường.

Sửa đổi Hiến Pháp năm 1993 gồm 9 điều, nó mang một ý nghĩa to lớn trong việc cải cách hệ thống kinh tế và chính trị của Trung Quốc.

Theo Điều 3- Sửa đổi: *"Đất nước chúng ta đang ở đâu thời kỳ quá độ lên CNXH. Nhiệm vụ cơ bản trong giai đoạn này là: dựa trên những học thuyết về xây dựng CNXH nhằm tiến hành phù hợp với những đặc điểm của Trung Quốc, để tập trung nỗ lực xây dựng hiện đại hoá XHCN"*. Đây là một trong những nguyên tắc chủ đạo trong Hiến Pháp.

Điều 8- Luật sửa đổi thêm vào phần cuối của đoạn 10 Lời nói đầu của Hiến pháp: *"Sự liên kết nhiều đảng dưới sự lãnh đạo của đảng cộng sản Trung Quốc sẽ tồn tại và phát triển trong giai đoạn dài"*, đây cũng là những mặt quan trọng trong hệ thống chính trị Trung Quốc. Sau những năm 80, hệ thống hợp tác nhiều đảng đóng vai trò quan trọng trong đời sống chính trị của Trung Quốc. Những

quy định trên cũng khẳng định rõ hơn địa vị của đảng cộng sản trong vai trò lãnh đạo của các đảng khác.

Sự thay thế nền "kinh tế kế hoạch" bằng "nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN" đã đánh dấu sự thay đổi cơ bản trong hệ thống kinh tế và phương pháp quản lý kinh tế của Trung Quốc. Mô hình quản lý bằng quyết định Hành chính phù hợp với nền kinh tế tập trung đợc thay thế bởi quản lý bằng pháp luật. Điều 8 nhấn mạnh quyền quản lý độc lập của doanh nghiệp trong khuôn khổ pháp luật.

Sửa đổi năm 1993 chỉ gồm 9 điều nhng có ý nghĩa quan trọng vì nó tổng hợp những kinh nghiệm thành công của những thập kỷ trước. Nó không chỉ khẳng định thành quả của sự đổi mới mà còn nâng cao vai trò của Hiến Pháp, và đặc biệt nó mở ra một con đường mới cho tiến trình cải cách xa hơn của hệ thống kinh tế, chính trị Trung Quốc.

(Còn nữa)