

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953

www.nclp.org.vn

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



Số 19 (371)

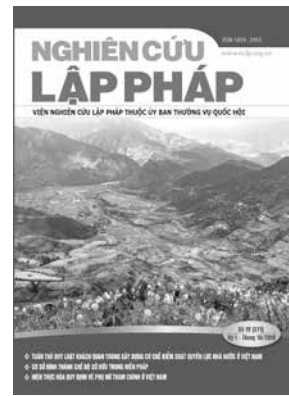
Kỳ 1 - Tháng 10/2018

- ❖ TUÂN THỦ QUY LUẬT KHÁCH QUAN TRONG XÂY DỰNG CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM
- ❖ CƠ SỞ HÌNH THÀNH CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TRONG HIẾN PHÁP
- ❖ HIỆN THỰC HÓA QUY ĐỊNH VỀ PHỤ NỮ THAM CHÍNH Ở VIỆT NAM

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

www.nclp.org.vn

VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



Mục lục Số 19/2018

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

- 3** Tuân thủ quy luật khách quan trong xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam

PGS. TS. Nguyễn Hữu Đồng

- 8** Cơ sở hình thành chế độ sở hữu trong Hiến pháp

Nguyễn Quang Đức

- 15** Chính sách, pháp luật Việt Nam về sự tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân

TS. Đỗ Thị Kim Tiên

- 21** Tác động của WTO trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

Phạm Ngọc Hòa

BÀN VỀ DỰ ÁN LUẬT

- 27** Về thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi)

ThS. Hoàng Nam Hải

- 32** Bình luận về việc xây dựng luật thuế tài sản thay cho luật thuế sử dụng đất nông nghiệp và luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp

Danh Phạm Mỹ Duyên

CHÍNH SÁCH

- 39** Hiện thực hóa quy định về phụ nữ tham chính ở Việt Nam

TS. Lương Văn Tuấn

THỰC TIỄN PHÁP LUẬT

- 45** Hoàn thiện quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính ở nước ta hiện nay

PGS. TS. Vũ Hồng Anh - ThS. Nguyễn Duy Linh

- 54** Giải quyết tranh chấp liên quan đến giao dịch "đứng tên giùm" - từ lý luận đến thực tiễn

TS. Châu Thị Khánh Vân

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

- 61** Chức năng đại diện, chức năng giám sát của nghị viện Ba Lan, Nhật Bản, Xinh-ga-po và những gợi mở cho Quốc hội Việt Nam

ThS. Nguyễn Mạnh Cường - TS. Đỗ Đức Hồng Hà

HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP:

TS. NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN (CHỦ TỊCH)
TS. NGUYỄN VĂN GIÀU
PGS. TS. NGUYỄN THANH HẢI
PGS. TS. ĐÌNH VĂN NHẢ
PGS. TS. LÊ BỘ LĨNH
TS. NGUYỄN VĂN LUẬT
PGS. TS. HOÀNG VĂN TÚ
TS. NGUYỄN VĂN HIỂN
PGS. TS. NGÔ HUY CƯƠNG
TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

PHÓ TỔNG BIÊN TẬP PHỤ TRÁCH:

TS. NGUYỄN HOÀNG THANH

TRỤ SỞ:

27A VÕNG THỊ - TÂY HỒ - HÀ NỘI
ĐT: 0243.2121204/0243.2121206
FAX: 0243.2121201
Email: nclp@qh.gov.vn
Website: www.nclp.org.vn

THIẾT KẾ:

BÙI HUỖN

GIẤY PHÉP XUẤT BẢN:

Số 438/GP-BTTTT NGÀY 29-10-2013
CỦA BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

PHÁT HÀNH - QUẢNG CÁO

HÀ NỘI: 0243.2121202

TÀI KHOẢN:

0991000023097
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP
NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI CỔ PHẦN
NGOẠI THƯƠNG VIỆT NAM
(VIETCOMBANK), CHI NHÁNH TÂY HỒ

MÃ SỐ THUẾ: 0104003894

IN TẠI CÔNG TY CỔ PHẦN IN HÀ NỘI

GIÁ: 19.500 ĐỒNG

Ảnh bìa: Phong cảnh Tây Bắc

Ảnh: ST

LEGISLATIVE STUDIES

www.nclp.org.vn

INSTITUTE FOR LEGISLATIVE STUDIES UNDER THE STANDING COMMITTEE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE S.R. VIETNAM

Legis No 19/2018

STATE AND LAW

- 3** Compliance with Objective Rules in Development of the State Power Control Mechanism

Prof. Dr. Nguyen Huu Dong

- 8** Basic Factors for Ownership Formation in the Constitution

Nguyen Quang Duc

- 15** Policies and Laws of Vietnam on Citizen Participation in Public Management and Civil Society

Dr. Do Thi Kim Tien

- 21** Impacts of World Trade Organization's Regulations for Institutional Improvements of the Socialist-oriented Market Economy in Vietnam

Pham Ngoc Hoa

DISCUSSION OF BILLS

- 27** The Controlling Authority to Income and Property of Persons with High Positions in the Law on Corruption Prevention and Fighting (Amendment)

LLM. Hoang Nam Hai

- 32** Discussion on Issuance of Law on Property Tax as Substitution of the Law on Agricultural Land Use Tax and Law on Law on Non-Agricultural Land Use Tax

Danh Pham My Duyen

POLICIES

- 39** Enforcement of the Regulations on Key Participation of the Women in Vietnam

Dr. Luong Van Tuan

LEGAL PRACTICE

- 45** Improvements of Legal Regulations on Standards, Authority and Procedures for Classification of Administration Unit in Vietnam

Prof. Dr. Vu Hong Anh

LLM. Nguyen Duy Linh

- 54** Settlement of Legal Disputes related to "in the Name of Another Person" Transaction - Theory and Practices

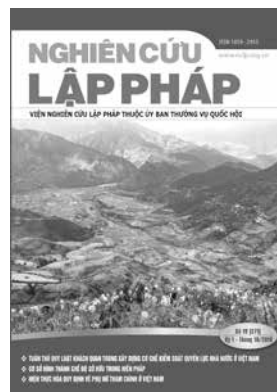
Dr. Chau Thi Khanh Van

FOREIGN EXPERIENCE

- 61** Representative Function and Supervision Function of Parliaments of Poland, Japan and Singapore and Recommendations for the National Assembly of Vietnam

LLM. Nguyen Manh Cuong

Dr. Do Duc Hong Ha



EDITORIAL BOARD:

Dr. NGUYEN DINH QUYEN (Chairman)

Dr. NGUYEN VAN GIAU

Prof. Dr. NGUYEN THANH HAI

Prof. Dr. DINH VAN NHA

Prof. Dr. LE BO LINH

Dr. NGUYEN VAN LUAT

Prof. Dr. HOANG VAN TU

Dr. NGUYEN VAN HIEN

Prof. Dr. NGO HUY CUONG

Dr. NGUYEN HOANG THANH

CHEF EDITOR IN CHARGE:

TS. NGUYEN HOANG THANH

OFFICE:

27A VONG THI - TAY HO - HA NOI

ĐT: 0243.2121204/0243.2121206

FAX: 0243.2121201

Email: nclp@qh.gov.vn

Website: www.nclp.org.vn

DESIGN:

BUI HUYEN

LICENSE OF PUBLISHMENT:

Nº 438/GP-BTTTT DATE 29-10-2013

MINISTRY OF INFORMATION

AND COMMUNICATION

DISTRIBUTION

HA NOI: 0243.2121202

ACCOUNT NUMBER:

0991000023097

LEGISLATIVE STUDY MAGAZINE

VIETCOMBANK

TAX CODE: 0104003894

PRINTED BY HANOI PRINTING

JOINT STOCK COMPANY

Price: 19.500 VND

TUÂN THỦ QUY LUẬT KHÁCH QUAN TRONG XÂY DỰNG CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

Nguyễn Hữu Đồng*

* PGS. TS. Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quy luật, khách quan, cơ chế kiểm soát, quyền lực, nhà nước.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/07/2018

Biên tập : 23/07/2018

Duyệt bài : 30/07/2018

Article Infomation:

Keywords: rule, objectivity, control mechanism, power, state.

Article History:

Received : 10 Jul. 2018

Edited : 23 Jul. 2018

Approved : 30 Jul. 2018

Tóm tắt:

Tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, hiệu quả phụ thuộc rất lớn vào xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước phải phù hợp với quy luật khách quan. Tuân thủ quy luật khách quan trong xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là yêu cầu cần thiết đối với mỗi quốc gia hiện đại trong xây dựng nhà nước pháp quyền thật sự của dân, do dân, vì dân.

Abstract

The arrangement and operation of a transparent, strong and effective state administration apparatus depend greatly on the formulation of a state power control mechanism in line with objective rules. It is required to follow the objective rules in development of the state-control mechanism for each modern nation to establish a lawful state of the people, by the people, for the people.

1. Quy luật khách quan và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

1.1 Quy luật khách quan

Trong Từ điển tiếng Việt, quy luật được nhìn nhận là “mối liên hệ bản chất, ổn định, được lặp đi lặp lại giữa các hiện tượng trong tự nhiên và xã hội”¹. Theo đó, quy luật được biểu hiện ở bản chất, tính chất, thực chất. Quy luật nhìn về bản chất, tính chất là

nói tới quy luật gì, tồn tại ở đâu? Chẳng hạn, trong tự nhiên có sự tồn tại cân đối giữa các chủ thể (cá thể); trong xã hội có sự tồn tại cân bằng giữa các khách thể (tập thể). Quy luật nhìn về thực chất là nói tới quy luật tồn tại ở đâu, cân bằng như thế nào. Chẳng hạn, trong tự nhiên là tồn tại hiện tượng hài hòa về môi trường sống giữa các khách thể, thực thể, chủ thể; trong xã hội loài người là tồn tại

1 Từ điển Tiếng Việt (2005), Viện Ngôn ngữ học, tr. 813.

hiện tượng công bằng, bình đẳng, công lý về giá trị (độc lập, tự do), tinh thần (hạnh phúc, niềm tin), quyền lợi (quyền lực, lợi ích) giữa các cá nhân, nhóm, cộng đồng. Vì vậy, có thể nhìn nhận, quy luật là hiện tượng biểu hiện thực chất sự cân đối, cân bằng, hài hòa về môi trường sống, tồn tại, sự công bằng, bình đẳng, công lý về giá trị, tinh thần, quyền lợi giữa các cá nhân, nhóm, cộng đồng trong thế giới tự nhiên và xã hội.

Trong Từ điển tiếng Việt, khách quan được nhìn nhận là “cái tồn tại bên ngoài, không phụ thuộc vào ý thức, ý chí của con người”². Theo đó, khách quan có thể được nhìn nhận là hiện tượng tồn tại sự cân đối, cân bằng, hài hòa khách quan về môi trường sống, sự công bằng, bình đẳng, công lý khách quan về giá trị, tinh thần, quyền lợi giữa các cá nhân, nhóm, cộng đồng.

Quy luật và khách quan là các hiện tượng có mối liên hệ gắn liền với nhau, hình thành nên quy luật khách quan. Trong mối liên hệ này, có thể coi quy luật là bản chất, khách quan là tính chất. Quy luật gắn với sự tồn tại cân đối (quy luật cân đối); khách quan gắn với sự tồn tại cân bằng (cân bằng khách quan). Vì vậy, có thể hiểu rằng, quy luật khách quan trong xã hội loài người có thể được nhìn nhận là quy luật tồn tại sự cân đối, cân bằng, hài hòa khách quan về môi trường sống, sự công bằng, bình đẳng, công lý khách quan về giá trị, tinh thần, quyền lợi giữa các cá nhân, nhóm, cộng đồng. Hiện tượng diễn ra theo quy luật khách quan, hay tuân thủ quy luật khách quan là hành động đúng với quy luật (đúng đắn); còn hiện tượng diễn ra trái với quy luật khách quan, hay không tuân thủ quy luật khách quan là hành động không đúng đắn, không đúng quy luật hay có sự sai trái.

1.2 Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

Trong Từ điển Tiếng Việt, cơ chế được nhìn nhận là “cách thức theo đó một quá trình thực hiện”³. Tức cơ chế có thể được hiểu là hiện tượng biểu hiện tổ chức, hoạt động của con người theo nguyên lý hay nguyên tắc hiệu quả. Kiểm soát là khái niệm bao hàm các thuật ngữ “kiểm” và “soát”. Kiểm soát có thể được nhìn nhận là việc “xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định”⁴, hay hiện tượng biểu hiện nguyên tắc vừa ngăn chặn, vừa phát hiện để ngăn ngừa hiệu quả sự sai trái diễn ra trong bộ máy nhà nước, quốc gia. Cơ chế và kiểm soát là các hiện tượng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, hình thành nên cơ chế kiểm soát; tức thực chất của cơ chế kiểm soát là vừa ngăn chặn vừa ngăn ngừa.

1.3 Thực chất của quyền lực nhà nước

Quyền lực và nhà nước là các hiện tượng gắn liền với nhau, hình thành nên hiện tượng quyền lực nhà nước - trung tâm quyền lực ở mỗi quốc gia. Quốc gia và nhà nước là các khái niệm không đồng nhất, bởi quốc gia “bao gồm các chủ thể là Nhà nước và các cá nhân, cộng đồng xã hội”⁵. Do đó, quyền lực nhà nước là không đồng nhất với quyền lực quốc gia. Quyền lực nhà nước là nói tới tổ chức bộ máy ở trung tâm, có vị trí trung gian, được hình thành bởi các cá nhân, nhóm, cộng đồng trong xã hội, biểu hiện tính quy luật khách quan trong sự phát triển của quốc gia. Trong một quốc gia, nhà nước chỉ là đại diện cho một nhóm hoặc liên minh các nhóm xã hội. Các nhóm xã hội tranh cử vào bộ máy quyền lực nhà nước được nhìn nhận là đảng chính trị. Các đảng chính trị đều có quyền lực, hình thành nên hiện tượng quyền lực chính trị của nhiều nhóm khác nhau. Quyền lực chính trị có thể được nhìn nhận ở các nhóm cầm quyền, như nhóm đối lập, độc lập, trung lập trong bộ máy nhà nước.

2 Từ điển tiếng Việt, Sdd, tr. 489.

3 Từ điển tiếng Việt, Sdd, tr. 214.

4 Từ điển tiếng Việt, Sdd, tr. 523.

5 Xem: http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/39680/Xay_dung_chinh_sach_quoc_gia_kien_tao_phat_trien_ben_vung_o_Viet_Nam

Quyền lực nhà nước hay “chính quyền” là hiện tượng tồn tại độc lập với các đảng chính trị. Các đảng chính trị muốn giành vị thế cầm quyền đều phải thực hiện tranh cử công khai, minh bạch theo pháp luật qua các lần bầu cử Quốc hội, Tổng thống, tùy theo loại hình chính thể.

Trong xã hội hiện đại, có thể nhìn nhận quyền lực nhà nước là tổ chức bộ máy cầm quyền theo pháp luật, nhằm bảo đảm phúc lợi chung cho các cá nhân, nhóm, cộng đồng. Quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc pháp quyền gồm ba quyền cơ bản sau: quyền lập pháp; quyền hành pháp, quyền tư pháp. Đây được coi là quy luật khách quan hay con đường phát triển khách quan, tương tự con đường dân chủ có “mục tiêu hướng tới *độc lập* mang tính “nhân quả” (đầu - cuối), có phương pháp thực hiện mang tính *đối lập* “song hành” (phải - trái) và nguyên tắc thực hiện mang tính *đối lập, độc lập* “trung gian” (ở giữa)”⁶. Từ các phân tích cho thấy, trong quốc gia, quyền lực nhà nước là hiện tượng trung gian, có chức năng bảo đảm sự cân đối, cân bằng, hài hòa về thiết chế, tổ chức, hoạt động, sự công bằng, bình đẳng, công lý về giá trị, tinh thần, quyền lợi giữa các cá nhân, nhóm, cộng đồng bởi các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp.

1.4 Mối liên hệ giữa quy luật khách quan và cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

Các hiện tượng: quy luật khách quan, cơ chế kiểm soát, quyền lực nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Trong quốc gia, chúng đều được nhìn nhận là các hiện tượng giữ vị trí, vai trò trung tâm. Trong mối liên hệ giữa chúng, quyền lực nhà nước có thể được coi là hình thức (tính chất, mục tiêu), cơ chế kiểm soát được coi là nội dung (bản chất, phương pháp), còn quy luật khách quan được coi là nguyên tắc hiệu quả (thực

chất) của kiểm soát quyền lực nhà nước.

Quy luật khách quan có thể được nhìn nhận như thước đo tính đúng đắn, hiệu quả về thiết chế, tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước, phát triển quốc gia nói chung, trong đó có vấn đề về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Tuân thủ quy luật khách quan trong xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tức là tuân thủ các nguyên tắc công khai, minh bạch, hiệu quả về thiết chế, tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước. Đây là yêu cầu cần thiết đối với mỗi quốc gia trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền thật sự của dân, do dân, vì dân, nhằm xây dựng quốc gia khởi nghiệp, kiến tạo phát triển bền vững.

2. Thực tế việc tuân thủ quy luật khách quan trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam và một số kiến nghị

2.1 Thực tế việc tuân thủ quy luật khách quan trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta

Vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam đã được đặt ra ngay từ khi xây dựng Hiến pháp năm 1946. Hồ Chí Minh đã từng đề cập nhiều về sự cần thiết và cách thức xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong các bài viết, bài nói chuyện hay các tác phẩm khác của mình⁷. Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước có liên quan chặt chẽ với tư tưởng hay ý tưởng của con người; ý tưởng phù hợp với quy luật khách quan mới đáp ứng yêu cầu của thực tiễn cuộc sống. Hồ Chí Minh từng nói rằng: “tư tưởng nhất định phải hợp với quy luật khách quan”⁸. Trong thực tế, Đảng và Nhà nước đã quan tâm nhiều đến xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nói chung, kiểm soát quyền lực nhà nước nói riêng. Tuy nhiên, do chưa nhận thức rõ thực chất của hiện tượng

6 Xem: http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/39680/Xay_dung_chinh_sach_quoc_gia_kien_tao_phat_trien_ben_vung_o_Viet_Nam

7 Xem: Nguyễn Hữu Đồng, Hồ Chí Minh và vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước, Tạp chí Lý luận chính trị, số 7/2013.

8 Hồ Chí Minh, Toàn tập, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 1995, t. 6, tr. 248.

quy luật khách quan nói chung, quy luật khách quan về thiết chế, tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước, hay cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói riêng, nên bộ máy nhà nước ở nước ta đang tồn tại nhiều hạn chế về thiết chế, tổ chức và phương pháp, nguyên tắc hoạt động, tức chưa thật sự tuân thủ đúng quy luật khách quan; đặc biệt là tồn tại sự chông chéo chức năng của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, sự thiếu vắng tính trách nhiệm trong thực hiện chức năng công vụ của đội ngũ công chức, viên chức. Tại Đại hội XII, từ sự tổng kết thực tiễn, Đảng đã đánh giá và chỉ ra nhiều yếu kém về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước. Chẳng hạn, trong việc thực hiện quyền lập pháp, như: “chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả, cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở các cấp”⁹, hay “dự báo, hoạch định, lãnh đạo tổ chức thực hiện chính sách của Đảng, Nhà nước còn nhiều hạn chế”¹⁰; trong việc thực hiện quyền hành pháp, như: “Tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của các thiết chế cơ bản trong bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN như Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, hệ thống tư pháp còn những điểm chưa thực sự hợp lý, hiệu lực, hiệu quả. Chưa khắc phục được sự chông chéo, vướng mắc về chức năng, nhiệm vụ giữa các thiết chế, làm ảnh hưởng tới sự thống nhất quyền lực nhà nước và hiệu quả hoạt động của Nhà nước”¹¹; trong việc thực hiện quyền tư pháp, như: “Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ, nhiều nội dung chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, còn chông chéo; tính công khai, minh bạch, khả thi, ổn định còn hạn chế”, hay “Việc triển khai một số nhiệm vụ cải cách tư pháp còn chậm; vẫn còn tình trạng những nhiễu, tiêu cực, oan, sai, bỏ lọt tội phạm. Công tác

phòng, chống tham nhũng, lãng phí chưa đạt yêu cầu đề ra; tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng”¹². Những yếu kém về thiết chế, tổ chức, hoạt động nêu trên trong bộ máy quyền lực nhà nước đã và đang gây ra nhiều hệ lụy, tác động tiêu cực đến xây dựng quốc gia khởi nghiệp, kiến tạo phát triển bền vững ở Việt Nam.

2.2 Một số kiến nghị về xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Để xây dựng tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mà Đảng đã đề ra trong Văn kiện Đại hội XII (2016) là: “Xác định rõ cơ chế phân công, phối hợp thực thi quyền lực nhà nước, nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”¹³, hay đáp ứng yêu cầu mà Đảng đã đề ra tại Hội nghị trung ương 7 khóa XII (2018) là: “Hoàn thiện thể chế để kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ theo nguyên tắc mọi quyền lực đều phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế”¹⁴, theo chúng tôi, cần thực hiện một số giải pháp về xây dựng thể chế chính trị, xã hội nhằm kiểm soát (ngăn chặn, ngăn ngừa) sự tha hóa của quyền lực nói chung trong quốc gia như sau:

Thứ nhất, xây dựng thể chế chính trị pháp quyền trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước

Xây dựng thể chế chính trị pháp quyền cần phải dựa trên cơ sở áp dụng mô hình cấu trúc mang tính kiểm soát lẫn nhau giữa ba cơ quan quyền lực nhà nước là: lập pháp, hành pháp, tư pháp. Đây có thể được coi là mô hình thiết chế nhà nước pháp quyền - thiết chế tạo sự cân đối, cân bằng, hài hòa về

9 Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 2016, tr. 173.

10 Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd, tr. 192.

11 Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd, tr. 173.

12 Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd, tr. 174.

13 Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd, tr. 176.

14 <http://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Toan-van-Nghi-quyet-so-26NQTW-ve-cong-tac-can-bo/336892.vgp>

chức năng của các cơ quan quyền lực trong quốc gia. Trong mô hình này, cơ quan lập pháp được nhìn nhận là “cơ quan có quyền cao nhất”¹⁵, có chức năng xác định các mục tiêu, chính sách quốc gia; cơ quan hành pháp được nhìn nhận là “cơ quan hành chính cao nhất”¹⁶, có chức năng điều hành thực hiện các mục tiêu, chính sách quốc gia; còn cơ quan tư pháp được nhìn nhận là cơ quan có các “thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật”¹⁷, có chức năng bảo vệ công lý. Xây dựng thể chế chính trị pháp quyền theo mô hình này được coi là cách thức ngăn chặn sự lạm quyền của đội ngũ công chức chính trị, hành chính, luật sư trong bộ máy nhà nước, hình thành nền công vụ liêm chính để kiến tạo quốc gia phát triển.

Thứ hai, xây dựng thể chế xã hội dân chủ trong cộng đồng các dân tộc Việt Nam

Xây dựng thể chế xã hội dân chủ cần phải dựa trên cơ sở áp dụng mô hình cấu trúc mang tính cân đối, cân bằng và hài hòa giữa các chủ thể, khách thể, thực thể tồn tại trong xã hội. Đây có thể được coi là mô hình thể chế xã hội dân chủ - thể chế tạo sự công bằng, bình đẳng, công lý giữa các cá nhân, nhóm, cộng đồng trong quốc gia. Mô hình thể chế xã hội dân chủ có thể được hiểu là mô hình bảo đảm nguyên tắc tự do, dân chủ trong việc “xác định mối quan hệ giữa xã hội và các thành viên trong xã hội”¹⁸. Trong mô hình này, cá nhân tự do được coi là mục tiêu hướng tới của quốc gia; cộng đồng dân chủ được coi là phương pháp thực hiện các mục tiêu của quốc gia; còn pháp luật bảo đảm tự do dân chủ được coi là nguyên tắc bảo đảm công lý của quốc gia. Xây dựng thể chế xã hội dân chủ theo mô hình này được coi là cách thức ngăn ngừa sự vi phạm pháp luật

của công dân trong đời sống xã hội, hình thành xã hội dân sự để xây dựng quốc gia khởi nghiệp ở Việt Nam.

Thứ ba, xây dựng thể chế chính trị - xã hội pháp quyền dân chủ trong quốc gia Việt Nam

Xây dựng thể chế chính trị - xã hội pháp quyền dân chủ cần phải dựa trên cơ sở mô hình cấu trúc cân đối, cân bằng, hài hòa giữa các chủ thể, khách thể, thực thể tồn tại trong quốc gia là: xã hội dân chủ - quốc gia dân chủ pháp quyền - nhà nước pháp quyền. Mô hình này được nhìn nhận tương tự như một con đường phát triển lâu dài, bền vững, trong đó, các mục tiêu (nhà nước) hướng tới là độc lập, tự do, hạnh phúc; các phương pháp (xã hội) thực hiện là dân chủ; còn các nguyên tắc (pháp quyền) hài hòa là cộng hòa. Trong mô hình này, nhà nước pháp quyền được coi là chủ thể quyền lực của nhóm - mục tiêu bảo vệ công dân, tức bảo vệ chủ quyền con người trong quốc gia; xã hội dân chủ được coi là chủ thể quyền lực của cộng đồng - phương pháp bảo vệ quốc gia, tức bảo vệ chủ quyền quốc gia; còn quốc gia dân chủ pháp quyền được coi là thiết chế chính trị - nguyên tắc bảo đảm công bằng, bình đẳng, công lý trong quốc gia. Đây chính là mô hình chính thể “dân chủ cộng hòa”¹⁹ đã được xác định trong Hiến pháp Việt Nam năm 1946. Xây dựng thể chế chính trị - xã hội pháp quyền dân chủ theo mô hình này được coi là cách thức vừa ngăn chặn, vừa ngăn ngừa sự lạm quyền của đội ngũ công chức chính trị, hành chính, luật sư trong bộ máy nhà nước, sự vi phạm pháp luật của công dân trong đời sống xã hội dân sự, cơ sở để xây dựng quốc gia khởi nghiệp, kiến tạo phát triển bền vững ở Việt Nam ■

15 Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980 và 1992), Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 1995, tr. 12.

16 Hiến pháp Việt Nam, Sđd, tr. 16.

17 Hiến pháp Việt Nam, Sđd, tr. 23.

18 Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại. Báo cáo chung của các nhà tài trợ hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, Hà Nội, tháng 12/2009.

19 Hiến pháp Việt Nam, Sđd, tr. 8.

CƠ SỞ HÌNH THÀNH CHẾ ĐỘ SỞ HỮU TRONG HIẾN PHÁP

Nguyễn Quang Đức*

* Trung tâm Nghiên cứu và Hỗ trợ Pháp lý (Leres), NCS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: chế độ sở hữu, Hiến pháp, cơ sở tư tưởng, cơ sở chính trị

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 14/05/2018

Biên tập : 11/08/2018

Duyệt bài : 20/08/2018

Tóm tắt:

Sở hữu là một phạm trù rộng, là đối tượng nghiên cứu chủ yếu của các ngành khoa học như kinh tế, triết học và luật học. Trong khoa học kinh tế, sở hữu được tiếp cận dưới góc độ của một phạm trù kinh tế - chính trị có nội hàm là mối quan hệ giữa người với người trong tổ chức sản xuất xã hội. Trong khi đó, các triết gia coi sở hữu như một mặt quan trọng của quan hệ sản xuất, gắn liền với một hình thái kinh tế - xã hội nhất định. Tuy nhiên, trong khoa học luật, sở hữu được tiếp cận thông qua quan hệ pháp lý về tài sản. Các yếu tố căn bản hình thành chế độ sở hữu trong Hiến pháp, bao gồm: (i) cơ sở tư tưởng, (ii) cơ sở chính trị; (iii) cơ sở xã hội; (iv) cơ sở pháp lý. Các yếu tố này được dùng để giải thích căn nguyên của sự xuất hiện chế độ sở hữu trong các bản Hiến pháp.

Article Information:

Keywords: ownership regime; Constitution; ideology; political foundation

Article History:

Received : 14 May 2018

Edited : 11 Aug. 2018

Approved : 20 Aug. 2018

Abstract

The ownership notion covers a broad category, which is the main study subject of the economics, philosophy and jurisprudence. In economics science, ownership is approached in terms of an economic-political category that is the relationship among individuals in a production society. The philosophers, on the other hand, consider the ownership as an important aspect of production relations under a certain socio-economic modality. However, in the jurisprudence sciences, the ownership is approached through legal relationships on properties. The basic factors for ownership formation in the Constitution includes: (i) ideological foundation, (ii) political foundation; (iii) social foundation; and (iv) legal one. These factors are used to explain the origin of the ownership regime in the Constitutions.

1. Quan niệm về sở hữu và chế độ sở hữu trong Hiến pháp

Sở hữu là một phạm trù rộng, là đối tượng nghiên cứu chủ yếu của các ngành khoa học như kinh tế, triết học và luật học.

Trong khoa học kinh tế, sở hữu được tiếp cận dưới góc độ của một phạm trù kinh tế - chính trị có nội hàm là mối quan hệ giữa người với người trong tổ chức sản xuất xã hội. Trong khi đó các triết gia coi sở hữu như

một mặt quan trọng của quan hệ sản xuất, gắn liền với một hình thái kinh tế - xã hội nhất định. Tuy nhiên, trong khoa học luật, sở hữu được tiếp cận thông qua quan hệ pháp lý về tài sản. Phạm trù sở hữu khi được luật hóa sẽ trở thành quyền sở hữu, đến lượt mình - quyền sở hữu được thực hiện thông qua một cơ chế được hiện thực hóa trong xã hội thì trở thành chế độ sở hữu¹.

Các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác đã không đặt vấn đề “sở hữu là gì?”, mà theo K. Marx, sở hữu không phải là mục đích, mà chỉ là điều kiện, phương tiện của sản xuất. Chỉ khi nghiên cứu phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa, ông mới buộc phải nghiên cứu vấn đề sở hữu. Mặc dù không đưa ra định nghĩa chính thức nào về “sở hữu”, song qua các tác phẩm: *Bản thảo kinh tế triết học năm 1844*; *Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu, và của nhà nước*; *Hệ tư tưởng Đức*; *Bàn về Prudông*; *Tư bản*; *Những nguyên lý của chủ nghĩa Cộng sản (1847)*, K. Marx đã đưa ra quan niệm của mình về thuật ngữ này. Theo đó, khái niệm sở hữu có những đặc trưng cơ bản sau: (i) sở hữu là quan hệ của con người đối với tư liệu sản xuất; (ii) sở hữu là điều kiện của sản xuất; (iii) sở hữu là sự chiếm hữu mang tính xã hội; (iv) sở hữu luôn luôn gắn liền với vật dụng - đối tượng của sự chiếm hữu; (v) sở hữu không chỉ đơn thuần là vật dụng, nó còn là quan hệ giữa con người với nhau về vật dụng². Tuy nhiên, tìm hiểu khái niệm sở hữu nếu chỉ dừng lại ở nghĩa “sở hữu là gì?”, “sở hữu cái gì, của ai?” thì đó mới chỉ

là cách hiểu bên ngoài. Quan trọng hơn, cần phải nhận thức được nội dung của sở hữu. Theo K. Marx, sở hữu luôn luôn có hai nội dung kinh tế và pháp lý. Nội dung kinh tế là hình thái hiện thực của sở hữu, còn nội dung pháp lý là “vỏ bọc” của nó. Dù sở hữu tồn tại dưới hình thức nào thì cũng luôn phản ánh các mối quan hệ kinh tế, giai cấp, xã hội và pháp lý nhất định. Vì thế, nhìn vào một chế độ sở hữu là có thể thấy ngay xã hội đó do ai thống trị, xã hội đó bảo vệ lợi ích của ai³.

Trong quan niệm về sở hữu, các học giả tư sản không phân biệt sở hữu thành hai phạm trù kinh tế và pháp lý như trường phái Marxist. Đối với các quốc gia theo hệ thống civil law, quyền sở hữu thường được tiếp cận trên cơ sở các quy định mang tính kinh điển của Luật La Mã cổ. Thật vậy, quyền sở hữu ban đầu được hiểu là những hành vi mà chủ sở hữu có thể thực hiện đối với vật sở hữu thông qua ba quyền năng là quyền sử dụng, quyền thu lợi và quyền định đoạt⁴. Tuy nhiên, ở các quốc gia, do sự phân hóa cách tiếp cận, bên cạnh cách hiểu truyền thống, quyền sở hữu còn được hiểu là chỉ bao gồm hai quyền năng là quyền hưởng dụng⁵ và quyền định đoạt. Thí dụ, Điều 544 Bộ luật Dân sự Napoléon quy định: “Quyền sở hữu là quyền được hưởng dụng và định đoạt tài sản một cách tuyệt đối nhất, miễn là không sử dụng tài sản vào những việc pháp luật cấm”⁶. Trong một chừng mực nào đó, sự chiếm hữu thực tế được coi là “biểu hiện bề ngoài” của quyền sở hữu⁷. Tiếp tục phát triển theo hướng này, các học giả cho rằng,

1 Tham khảo: Lương Minh Cừ - Vũ Văn Thư, *Sở hữu tư nhân và kinh tế tư nhân ở Việt Nam hiện nay: một số nhận thức về lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 119 -120.
 2 Tham khảo: Trần Thị Kim Cúc, *Tìm hiểu di sản lý luận của các nhà kinh điển Chủ nghĩa Mác – Lênin*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2010, tr. 64 - 65.
 3 Tham khảo: Trần Thị Kim Cúc, *Sđd*, năm 2010, tr.66 - 67.
 4 Nguyễn Ngọc Điện, *Quyền sở hữu và quyền chiếm hữu - bài học về tình huống luật xa rời cuộc sống*, tại: http://www.nclp.org.vn/ban_ve_du_an_luat/kinh-te-dan-su/quyen-so-huu-va-quyen-chiem-huu-bai-hoc-ve-tinh-huong-luat-xa-roi-cuoc-song, truy cập ngày 18/01/2018).
 5 Thực chất, quyền (người) hưởng dụng (usufructuary) bao gồm quyền sử dụng (usus) và quyền thu lợi (fructus).
 6 Bộ luật Dân sự Pháp (Bản tiếng Việt), Trương Quang Dũng, Đoàn Thanh Loan, Hồ Thu Phương, Đào Thị Nguyệt Ánh dịch, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, năm 2005, tr. 409.
 7 Nguyễn Ngọc Điện, *Tlđd*, Truy cập ngày 18/01/2018.

cần phải xác định phạm vi và nội hàm của quyền sở hữu theo nhiều cấp độ. Ở cấp độ bao quát nhất, chỉ nên đề cập nội dung của quyền sở hữu một cách khái quát, bao trùm mọi quyền có tính chất tư pháp về tài sản. Theo đó, trong từng lĩnh vực pháp luật cụ thể sẽ tiếp tục xác định những quyền năng cụ thể của quyền sở hữu theo hướng, có sự phân biệt khái niệm sở hữu trong các lĩnh vực pháp luật khác nhau như luật Hiến pháp, luật dân sự, luật kinh tế⁸.

Ở các quốc gia theo hệ thống common law, quyền sở hữu được các học giả tiếp cận theo hướng khái niệm hóa quyền sở hữu thành quyền tài sản. Cách tiếp cận này có ưu điểm là sự minh định và khả năng mở rộng phạm vi quyền sở hữu mà không bị gò bó chỉ bởi ba quyền năng chiếm hữu, sử dụng và định đoạt⁹. Việc khái niệm hóa quyền sở hữu thành quyền tài sản cho phép tiếp cận linh động hơn khi đối mặt với sự đa dạng về các quyền; bởi quyền sở hữu thì trừu tượng: nội dung của nó không thể được mô tả bằng cách liệt kê từng quyền riêng lẻ, và không có quyền nào trong số những quyền này cần thiết phải hợp pháp hóa một cách cụ thể, riêng biệt, hay liên quan đến một mục tiêu xã hội có thể chấp nhận được¹⁰. Việc tiếp cận nội dung quyền sở hữu ở dạng những quyền tài sản cụ thể và riêng biệt dẫn đến hệ quả là ranh giới giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng ngày càng trở nên khó phân định. Cần lưu ý rằng, điều này không dẫn đến việc tách quyền sử dụng ra khỏi quyền sở hữu, thực chất của cách tiếp cận này là xu hướng tuyệt

đối hóa quyền sử dụng, nhằm xác lập quyền sử dụng tài sản của người không phải là chủ sở hữu một cách sâu rộng trên cơ sở sự trao quyền của chủ sở hữu với hệ quả là vai trò trung tâm của chủ thể sở hữu trong quá trình thực hiện quyền sở hữu đã dần được thay thế bởi chủ thể sử dụng¹¹.

Sự xuất hiện của các xu hướng tiếp cận quyền sở hữu trên cho thấy, quan niệm về quyền sở hữu tại các quốc gia theo truyền thống common law và civil law đã có sự xích lại gần nhau theo hướng khái niệm hóa quyền sở hữu dưới dạng các quyền tài sản cụ thể tùy thuộc vào đối tượng sở hữu và phương thức tổ chức thực hiện quyền sở hữu trong từng lĩnh vực tùy thuộc vào mục tiêu kinh tế, chính trị, xã hội cũng như tính chất của từng hình thức sở hữu¹². Tính chủ đạo của xu hướng này là tiếp cận quyền sở hữu trên cơ sở tập trung vào quyền sử dụng và sự phân chia các quyền năng sở hữu cho các chủ thể khác nhau thực hiện ngày càng đa dạng và linh hoạt. Ở đây, chúng tôi tiếp cận sở hữu từ góc độ pháp lý, theo đó, “sở hữu” được hiểu là *các quyền bao trùm lên các mối quan hệ giữa người với vật và quan hệ giữa người và người với vật*.

Thuật ngữ “chế độ” được hiểu chủ yếu theo hai nghĩa sau: (i) là chính thể chính trị, kinh tế, văn hóa hình thành trong những điều kiện lịch sử nhất định; hoặc (ii) những điều quy định cần tuân theo trong một việc nào đó¹³. Có thể thấy rằng, đây là các mặt bản chất và hình thức của khái niệm chế độ. Theo đó, nếu xét trên quan điểm hình thức,

8 Tham khảo: Hà Thị Mai Hiền, Quyền sở hữu của công dân ở Việt Nam (Luận án PTS), Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, năm 1996.

9 Tham khảo: Phạm Văn Võ, Chế độ pháp lý về sở hữu & quyền tài sản đối với đất đai, Nxb. Lao Động, TP. Hồ Chí Minh, năm 2012, tr. 23.

10 Tham khảo: Peter Ho, “Who owns China’s land? Policies, Property rights and Deliberate Institutional Ambiguity”, The China Quarterly, (166), 2001, tr.402.

11 Tham khảo: Phạm Văn Võ, Sdd, năm 2012, tr.24 – 25.

12 Tham khảo: Phạm Văn Võ, Sdd, năm 2012, tr.24.

13 Theo Từ điển trực tuyến: http://tratu.soha.vn/dict/vn_vn/Ch%E1%BA%BF_%C4%91%E1%BB%99 (Tra cứu lần cuối: 21/11/2017).

Xem thêm: Từ điển “Petit Larousse Illustré 1992” giải thích tương tự: “1. Cách thức vận hành của một tổ chức chính trị, xã hội, kinh tế của một nhà nước; 2. Tập hợp các cách sắp đặt hợp pháp điều khiển một đối tượng đặc thù”.

“chế độ sở hữu” là tổng thể các quy định pháp lý điều chỉnh vấn đề sở hữu của một quốc gia. Nếu xét trên quan điểm thực chất, “chế độ sở hữu” là một chỉnh thể chính trị - pháp lý, trong đó toát lên bản chất của vấn đề như: xác định ai là người chi phối, kiểm soát và phân phối các tài sản, nguồn lực trong xã hội. Theo nghĩa này, chế độ sở hữu liên quan chặt chẽ tới Hiến pháp, văn kiện quan trọng xác lập các nguyên tắc nền tảng của đời sống chính trị quốc gia như: chủ thể của quyền lực nhà nước, cách thức phân phối quyền lực và kiểm soát quyền lực cùng các nguồn lực trong xã hội. Từ các phân tích trên, có thể đưa ra định nghĩa: “*Chế độ sở hữu trong Hiến pháp được hiểu là tổng thể các quy định của Hiến pháp điều chỉnh vấn đề sở hữu, nhằm xác định ai là người chi phối, kiểm soát và phân phối các tài sản, nguồn lực trong xã hội của một quốc gia*”.

2. Cơ sở hình thành chế độ sở hữu trong Hiến pháp

Các nhà kinh tế - chính trị như John Millar, Adam Ferguson và Adam Smith được xem là những người đầu tiên mở rộng phân tích về những quan hệ sở hữu để tìm mối liên hệ với sự hình thành các giai cấp. Chính điều này đã kích thích K. Marx đưa ra giải thích có hệ thống về tầm quan trọng của sở hữu, nhấn mạnh tới sự liên kết giữa quyền sở hữu tài sản, sự thống trị chính trị và sự biểu hiện (representations) hệ tư tưởng. Trong hệ thống quan điểm của K. Marx, sở hữu chính là quyền lực, và những hình thức sở hữu khác nhau xác lập các điều kiện tồn tại của trật tự xã hội, tức kiến trúc thượng tầng bao gồm ba (03) thiết chế tác động lẫn nhau là nhà nước (quyền lực chính trị) - xã hội (dân sự) - hệ tư tưởng. Max Weber¹⁴ cũng thừa

nhận và cho rằng, những giai cấp có sở hữu được cá biệt hóa rất cao về loại hình sở hữu mà họ nắm giữ cũng như về ý nghĩa của việc sử dụng quyền sở hữu đó¹⁵.

2.1 Cơ sở tư tưởng

Mỗi chế độ sở hữu trong Hiến pháp đều có nội dung thể hiện một hệ tư tưởng nhất định. Chẳng hạn, cốt lõi của chế độ sở hữu của chủ nghĩa tư bản là quyền sở hữu tư nhân tư liệu sản xuất; cốt lõi của chế độ sở hữu của chủ nghĩa xã hội là quyền sở hữu (quyền sử dụng tất cả các tư liệu sản xuất) thuộc về toàn dân do nhà nước đại diện sở hữu; cốt lõi của chế độ sở hữu của chủ nghĩa can thiệp là quyền sở hữu tư nhân được điều tiết, kiểm soát bằng các chính sách của chính quyền (hay sự can thiệp của chính quyền)¹⁶.

Tư tưởng là những ý niệm chung của con người về hiện thực khách quan¹⁷. Như vậy, cơ sở tư tưởng của chế độ sở hữu trong Hiến pháp được hiểu là những quan điểm nền tảng về chế độ sở hữu của mỗi quốc gia, cộng đồng, phù hợp với lợi ích chung của cộng đồng đó. Vì thế, cơ sở tư tưởng của chế độ sở hữu trong Hiến pháp trở thành các nguyên tắc dẫn dắt trong quá trình thiết kế chế định sở hữu và các chế định khác có liên quan. Cơ sở tư tưởng đồng thời phản ánh ý chí của lực lượng chi phối xã hội, trang bị các phương thức kiểm soát và phân phối nguồn lực của xã hội nhất quán với tương quan quyền lực chính trị trong xã hội.

Tính cởi mở của cơ sở tư tưởng phản ánh sự bắt kịp nhu cầu xã hội. Điều này hoàn toàn phù hợp với thực tiễn xã hội, bởi mỗi xã hội đều có những đặc trưng về bối cảnh lịch sử, chính trị, xã hội, văn hóa, do đó không thể áp dụng cứng nhắc các hệ hình tư duy lên đó. Chẳng hạn, các tác gia kinh điển của chủ

14 Max Weber (1864 - 1920): Nhà kinh tế chính trị học và xã hội học người Đức.

15 Gordon Marshall (chủ biên), Từ điển xã hội học Oxford (Oxford Dictionary of Sociology), Bùi Thế Cường, Đặng Thị Việt Phương, Trịnh Huy Hóa dịch, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2010, tr. 520 – 521.

16 Tham khảo: Ludwig von Mises, Chủ nghĩa tự do truyền thống (Liberalism), Phạm Nguyên Trường dịch, Nxb. Tri thức, Hà Nội, năm 2013, tr. 147–153.

17 Xem Từ điển trực tuyến: http://tratu.soha.vn/dict/vn_vn/T%C6%B0_t%C6%B0%E1%BB%9Fng (tra cứu ngày 15/01/2018).

nghĩa Mác cho rằng, nền kinh tế XHCN chỉ được xây dựng trên cơ sở chế độ công hữu tư liệu sản xuất đơn nhất, không có vấn đề cơ cấu sở hữu tư liệu sản xuất và hình thức kinh tế nhiều thành phần. Nhưng thực tiễn cho thấy, dưới chủ nghĩa xã hội, không chỉ tồn tại chế độ công hữu có hình thức khác nhau mà còn tồn tại hình thức kinh tế của chế độ sở hữu phi XHCN, nhất là ở những nước mà trình độ lực lượng sản xuất còn lạc hậu như ở Việt Nam, đang trong thời kỳ quá độ để bắt kịp các nước tiên bộ.

2.2 Cơ sở chính trị

Chế độ sở hữu là một chỉnh thể chính trị - pháp lý được hình thành trong những điều kiện lịch sử nhất định. Tính chính trị của chế độ sở hữu được thể hiện thông qua các nội dung mà nó phản ánh như quyền sở hữu, hình thức sở hữu, thành phần kinh tế, tất cả toát lên mục đích nhằm xác định xem ai là người chi phối, kiểm soát và phân phối các tài sản, nguồn lực trong xã hội của một quốc gia. Chủ nghĩa Mác quan niệm về bản chất của pháp luật nói chung cũng như của Hiến pháp nói riêng trên cơ sở nhìn nhận bản chất giai cấp của nó: Hiến pháp là của ai? Phục vụ cho lợi ích của giai cấp (hoặc các giai cấp) nào? Hiến pháp được tạo ra vì một trật tự xã hội theo định hướng giai cấp nào? Đó chính là quan điểm phương pháp luận kinh điển của các nhà sáng lập chủ nghĩa Mác về Hiến pháp cùng thời. Theo đó, mọi Hiến pháp đều là sản phẩm của đấu tranh giai cấp, đều là công cụ mà giai cấp hoặc liên minh chính trị sử dụng để khẳng định và duy trì sự thống trị của mình¹⁸. Quan điểm giai cấp về Hiến pháp của K. Marx và F. Engels được F. Lassalle¹⁹ tiếp thu trên cơ sở đối chiếu giữa bản tính pháp lý và bản tính xã hội thực tế của Hiến pháp. Theo F. Lassalle, một bản Hiến pháp thành văn chỉ

có sự vững chắc và có ý nghĩa khi nó là sự phản ánh chính xác mối tương quan thực tế của các lực lượng xã hội²⁰. Như vậy, chế độ sở hữu trong Hiến pháp trên thực tế là sự phản ánh mối tương quan chính trị giữa các lực lượng xã hội, nhằm chiếm giữ tư liệu sản xuất, quyết định quy mô sản xuất và phân phối sản phẩm đến xã hội.

2.3 Cơ sở xã hội

Nhìn vào thực tiễn của lịch sử lập hiến trên thế giới có thể nhận thấy rằng, việc xác nhận bản chất của chế độ sở hữu trong Hiến pháp chỉ từ góc độ lợi ích giai cấp là chưa đủ. Hiến pháp trước hết ghi nhận và thể hiện những lợi ích cơ bản của các thế lực thống trị, một cách tinh tế hơn, của tầng lớp nổi trội nhất trong xã hội. Hiến pháp đồng thời là cơ sở pháp lý của toàn xã hội “nhằm ghi nhận và thể hiện những lợi ích tương hợp của các tầng lớp xã hội, lợi ích chung của nhân dân, của dân tộc”, ở đó luôn thường trực ý chí của lực lượng xã hội chủ đạo trong từng thời kỳ lịch sử nhất định²¹. Như vậy, chế độ sở hữu trong Hiến pháp trước hết thể hiện sự thâm tóm lợi ích cục bộ của lực lượng nổi trội trong xã hội, song đồng thời thể hiện sự điều hòa lợi ích của toàn bộ xã hội, hay giữa lực lượng chi phối xã hội và các lực lượng còn lại của xã hội. Sự điều hòa lợi ích đóng vai trò quan trọng giúp cho các lực lượng xã hội tìm kiếm thỏa hiệp, giúp xã hội ổn định và phát triển mà không nhất thiết rơi vào xung đột, nhất là xung đột vũ trang.

Bản chất xã hội của chế độ sở hữu trong Hiến pháp ngày nay phản ánh một giai đoạn mới của chủ nghĩa lập hiến hiện đại. Theo đó, Hiến pháp đã được trao trả lại sứ mệnh của một bản khế ước về mặt pháp lý của các lực lượng xã hội mà đối tượng điều chỉnh trọng tâm là chế độ sở hữu. Ở đó toát lên sự thỏa hiệp lợi ích giữa các giai tầng

18 Tham khảo: Đào Trí Úc, Hiến pháp trong đời sống xã hội và quốc gia, trong “Hiến pháp: những vấn đề lý luận và thực tiễn”, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, năm 2011, tr. 29.

19 Ferdinand Lassalle (1825 - 1864): Nhà văn, Chính trị gia dân chủ xã hội người Đức.

20 Dẫn lại: Đào Trí Úc, Sđd, năm 2011, tr. 30.

21 Tham khảo: Đào Trí Úc, Sđd, năm 2011, tr. 30.

xã hội, các lực lượng xã hội. Mức độ của sự tương hợp lợi ích có thể rất khác nhau và đó là cơ sở để mỗi bản Hiến pháp xác định cho mình phương pháp điều chỉnh hợp lý. Đó có thể là sự liên minh của các lực lượng tuy có khuynh hướng chính trị và lợi ích khác nhau nhưng thân thiện và hợp tác hữu nghị; cũng có thể đó là sự thoả hiệp ở những lợi ích nhất định của các lực lượng đối lập nhau và vì vậy, sự thoả hiệp xã hội được Hiến pháp ghi nhận là kết quả của quá trình vừa đấu tranh, vừa hợp tác giữa các lực lượng xã hội. Lẽ đương nhiên, phản ánh mối quan hệ như vậy, Hiến pháp không thể chỉ đứng về phía lợi ích của một lực lượng mà luôn phải tìm thế cân bằng về lợi ích, mặc dù trên thực tế ở bất kỳ quốc gia và dân tộc nào thì trong xã hội luôn luôn có những lực lượng, những lợi ích giữ vị trí ưu thế²².

Bản chất xã hội của chế độ sở hữu trong Hiến pháp thể hiện sự ghi nhận những giá trị xã hội được toàn xã hội và cộng đồng dân cư địa phương vun đắp và chia sẻ. Đó là các giá trị như nhân quyền, chủ nghĩa cá nhân, chủ nghĩa tập thể, xã hội chia sẻ... Sự phát triển của văn minh nhân loại đã góp phần chuẩn hoá và kết tinh các giá trị xã hội giúp các quốc gia lựa chọn các giá trị ưu tiên trên con đường phát triển của mình, và thể hiện nó trong Hiến pháp - văn kiện pháp lý quan trọng nhất của mỗi nước. Chế độ sở hữu không nằm ngoài quy luật chung đó. Thí dụ: lịch sử của quyền sở hữu tư nhân (về tư liệu sản xuất) gắn liền với mỗi cá nhân kể từ thời bán khai cho đến thời hiện đại là một sự trùng hợp có tính bản chất (tính giá trị) hơn tính lịch sử (tức có thể sinh ra và có thể mất đi)²³. Ngày nay, hầu như không có quốc gia nào phủ nhận quyền sở hữu tư nhân, dù ở các mức độ khác nhau.

2.4 Cơ sở pháp lý

Chức năng của Hiến pháp

Chức năng của Hiến pháp là tác dụng của Hiến pháp trong việc bảo vệ các thiết chế chính trị, thiết chế nhà nước và các quan hệ xã hội quan trọng của một quốc gia. Có ý kiến cho rằng, chức năng của Hiến pháp biến đổi theo thời gian, song không vì thế mà những chức năng nguyên thủy của Hiến pháp biến mất. Do đó, bên cạnh việc giữ gìn hòa bình thì Hiến pháp vẫn có chức năng cố điển là giới hạn quyền lực nhà nước để bảo vệ các quyền cá nhân²⁴. Như vậy, quyền sở hữu - với tư cách là một nhân quyền cơ bản - cần được bảo vệ bởi Hiến pháp, dù cho chức năng của Hiến pháp có sự biến đổi theo thời gian.

Ý kiến khác cho rằng, về cơ bản Hiến pháp có sáu (06) chức năng sau: (i) Hiến pháp trao quyền cho các cơ quan nhà nước; (ii) Hiến pháp giới hạn quyền lực của các cơ quan nhà nước; (iii) Hiến pháp bảo vệ các quyền con người, quyền cơ bản của công dân; (iv) Hiến pháp củng cố tính chính đáng (legitimacy) và tính ổn định của chính quyền; (v) Hiến pháp là hình thức để tuyên bố các giá trị được thừa nhận chung của cộng đồng; (vi) Hiến pháp là một hình thức để tuyên bố các định hướng cơ bản của sự phát triển đất nước (chức năng này đặc biệt thể hiện rõ trong các nhà nước XHCN và các nước chuyển đổi).²⁵ Như vậy, các dấu hiệu số (iii), (v) và (vi) cho thấy chức năng cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới có khuynh hướng bảo vệ cả chế độ sở hữu, với tư cách là một quyền cơ bản, một giá trị chung của cộng đồng và không thể thiếu trong định hướng phát triển ở mỗi quốc gia.

Cho dù là một Hiến pháp có kỹ thuật lập pháp hoàn hảo hay chưa hoàn hảo, có bản chất dân chủ hay phi dân chủ thì những người làm ra nó đều hướng đến khả năng hợp

22 Tham khảo: Đào Trí Úc, Sdd, năm 2011, tr. 31.

23 Tham khảo: Ludwig von Mises, Sdd, năm 2013, tr. 147-148.

24 Nguyễn Đăng Dung, Chức năng của Hiến pháp, Tạp chí Khoa học - Chuyên san Luật học (Đại học Quốc gia Hà Nội), số 2 (Vol 27), năm 2011, tr.95.

25 Tham khảo: Phan Trung Lý, Nguyễn Văn Phúc, Nguyễn Sĩ Dũng (đồng chủ biên), Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2012, tr. 19 - 20.

pháp hóa các thiết chế trong đó. Như vậy, chức năng trước tiên và tổng quát của Hiến pháp chính là đặt nền tảng chính danh và hợp pháp cho một chính quyền. Chức năng thứ hai của Hiến pháp là quy định cơ sở cho xuất phát điểm và định hướng cho quá trình phát triển và hoàn chỉnh các chế định pháp lý, tạo khuôn khổ pháp lý chung cho toàn bộ hệ thống pháp lý. Những quy định của Hiến pháp về mục tiêu phát triển đất nước, những bảo đảm pháp lý cho quyền và tự do của con người sẽ định hướng cho hoạt động của nhà nước và hành vi của cá nhân, tổ chức nhằm đảm bảo lợi ích hợp pháp của mọi người trong một quốc gia. Chức năng thứ ba của Hiến pháp là chức năng ổn định hóa các

quan hệ xã hội. Hiến pháp là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất và có tính ổn định tự thân, do đó, sự hiến định các thiết chế chính trị, thiết chế nhà nước và các quan hệ xã hội quan trọng cũng nhằm bảo vệ và ổn định các thiết chế này hiệu quả. Cả ba chức năng trên của Hiến pháp đều có tác dụng bảo vệ chế độ sở hữu của một quốc gia. Theo đó, Hiến pháp hợp pháp hóa cơ sở tồn tại của chế độ sở hữu, Hiến pháp định hướng cho quá trình phát triển và hoàn chỉnh các chế định pháp lý về sở hữu, đồng thời Hiến pháp giúp cho chế độ sở hữu được vận hành ổn định trong một khoảng thời gian đủ lâu, thường là cho tới khi Hiến pháp được sửa đổi lại■

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ luật Dân sự Pháp (Bản tiếng Việt), Trương Quang Dũng, Đoàn Thanh Loan, Hồ Thu Phương, Đào Thị Nguyệt Anh dịch, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, năm 2005.
2. Nguyễn Văn Bông, *Luật Hiến pháp và chính trị học (bản in lần 2)*, Saigon, năm 1969.
3. Trần Thị Kim Cúc, *Tìm hiểu di sản lý luận của các nhà kinh điển Chủ nghĩa Mác - Lênin*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2010.
4. Lương Minh Cự - Vũ Văn Thư, *Sở hữu tư nhân và kinh tế tư nhân ở Việt Nam hiện nay: một số nhận thức về lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2011.
5. Ngô Huy Cường, *Cải cách pháp luật Việt Nam đáp ứng các đòi hỏi của cách mạng công nghiệp lần thứ tư*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học: “Cách mạng 4.0 và những vấn đề đặt ra đối với việc cải cách hệ thống pháp luật Việt Nam”, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội ngày 12/01/2018, Hà Nội.
6. Nguyễn Đăng Dung, *Chức năng của Hiến pháp*, Tạp chí Khoa học - Chuyên san Luật học (Đại học Quốc gia Hà Nội), số 2 (Vol 27), năm 2011.
7. Nguyễn Đăng Dung, *Chế độ kinh tế trong Hiến pháp các nước và Hiến pháp Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 2+3 (234+235), năm 2013.
8. Nguyễn Ngọc Điện, *Quyền sở hữu và quyền chiếm hữu - bài học về tình huống luật xa rời cuộc sống*, tại: http://www.nclp.org.vn/ban_ve_du_an_luat/kinh-te-dan-su/quyen-so-huu-va-quyen-chiem-huu-bai-hoc-ve-tinh-huong-luat-xa-roi-cuoc-song (truy cập ngày 18/01/2018).
9. Nguyễn Minh Đoàn, *Chế độ sở hữu trong các Hiến pháp Việt Nam và xu hướng phát triển chế độ sở hữu ở Việt Nam hiện nay*, trong “Hiến pháp: những vấn đề lý luận và thực tiễn”, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, năm 2011.
10. Gordon Marshall (chủ biên), *Từ điển xã hội học Oxford (Oxford Dictionary of Sociology)*, Bùi Thế Cường, Đặng Thị Việt Phương, Trịnh Huy Hóa dịch, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2010.
11. Hà Thị Mai Hiền, *Quyền sở hữu của công dân ở Việt Nam* (Luận án Phó tiến sĩ Khoa học Kinh tế), Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, năm 1996.
12. Ludwig von Mises, *Chủ nghĩa tự do truyền thống (Liberalism)*, Phạm Nguyên Trường dịch, Nxb. Tri thức, Hà Nội, năm 2013.
13. Phan Trung Lý, Nguyễn Văn Phúc, Nguyễn Sĩ Dũng (đồng chủ biên), *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2012.
14. Peter Ho, “Who owns China’s land? Policies, Property rights and Deliberate Institutional Ambiguity”, *The China Quarterly*, (166), 2001.
15. Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin, *Political Science - A Comparative Introduction*, St. Martin’s Press, New York, 1993.
16. Bùi Ngọc Sơn, *Các mô hình Hiến pháp trên thế giới và một số kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam*, Tạp chí Luật học số 10, năm 2012.
17. Từ điển trực tuyến: <http://tratu.soha.vn/>
18. Đào Trí Úc, *Hiến pháp trong đời sống xã hội và quốc gia*, trong “Hiến pháp: những vấn đề lý luận và thực tiễn”, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, năm 2011.
19. Phạm Văn Võ, *Chế độ pháp lý về sở hữu & quyền tài sản đối với đất đai*, Nxb. Lao Động, TP. Hồ Chí Minh, năm 2012.

CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VIỆT NAM

VỀ SỰ THAM GIA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ XÃ HỘI CỦA CÔNG DÂN

Đỗ Thị Kim Tiên*

* TS. Học viện Hành chính Quốc gia

Thông tin bài viết:

Từ khóa: quản lý nhà nước, quản lý xã hội, sự tham gia của công dân, hình thức tham gia trực tiếp, hình thức tham gia gián tiếp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 11/09/2018

Biên tập : 26/09/2018

Duyệt bài : 03/10/2018

Article Information:

Keywords: state management; social management; citizen participation; direct participation; indirect participation

Article History:

Received : 11 Sep. 2018

Edited : 26 Sep. 2018

Approved : 03 Oct. 2018

Tóm tắt:

Trong xu thế hội nhập và phát triển hiện nay, xã hội công dân không còn là vấn đề mang tính địa phương mà là vấn đề của toàn cầu. Là một nhà nước tiến bộ, Việt Nam đã ghi nhận quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân ngay sau khi thành lập nước, trong Hiến pháp 1946. Cùng với sự phát triển, Nhà nước ngày càng hoàn thiện chính sách, pháp luật về vai trò của công dân tham gia vào quản lý nhà nước và xã hội. Với chủ trương hiện thực hoá Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam, chính sách của Nhà nước đang tạo ra sự thay đổi về chất, khuyến khích và bảo đảm sự tham gia của công dân vào hoạt động quản lý công.

Abstract

Today, in the integration trend for developments, the civil society is no longer as a local issue but a global one. As a progressive state, Vietnam has recognized the state power of the people right after the nation establishment in the Constitution of 1946. Along with the development, the State has step by step improved its policies and laws on the role of citizens involved in state and social management. With a policy of development of a rule-of-law state of the Socialist of Vietnam, it has been creating a change in policy quality, encouraging and ensuring the participation of citizens in public management.

1. Công dân tham gia quản lý nhà nước và quản lý xã hội

Quản lý nhà nước (QLNN) (state management) được hiểu là hoạt động quản lý của Nhà nước. Khác với quản lý của khu

vực tư, quản lý của nhà nước là hoạt động quản lý đặc biệt, được thực hiện bằng quyền lực nhà nước. Quản lý xã hội (QLXH) là sự quản lý tổng thể xã hội chứ không phải là quản lý khía cạnh xã hội của sự phát triển¹.

1 GS.TS Nguyễn Trung Kiên, Lê Ngọc Hùng (2012), "Quản lý xã hội dựa vào sự tham gia: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn", Tạp chí Xã hội học số 1(117).

Quan niệm này cho phép xác định xã hội là đối tượng quản lý chứ không phải chủ thể quản lý. Đồng thời, đối tượng của QLXH phải được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tổng thể các lĩnh vực của đời sống xã hội, từ chính trị, pháp luật, kinh tế, văn hóa, môi trường đến giải trí, truyền thông... Như vậy, quan niệm QLNN và QLXH được tiếp cận theo những cách khác nhau. Theo đó, QLNN được tiếp cận từ giác độ chủ thể quản lý, trong khi QLXH lại tiếp cận theo đối tượng quản lý. Vì vậy, khi xác định công dân là chủ thể quản lý tham gia vào QLNN và QLXH cũng có những điểm khác biệt. Theo đó, công dân tham gia QLNN được hiểu sự tham gia của công dân vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Công dân tham gia vào QLXH thực chất là tham gia quản lý những công việc Nhà nước (vì đối tượng QLNN cũng là xã hội), và các lĩnh vực phát sinh, không cần đến việc sử dụng quyền lực nhà nước. Trong QLNN và xã hội, công dân vừa là chủ thể quản lý, vừa là đối tượng quản lý. Như vậy, có thể quan niệm sự tham gia QLNN và xã hội của công dân là việc công dân tham gia vào bộ máy QLNN, tổ chức xã hội hoặc hoạt động với tư cách cá nhân để thực hiện các công việc của nhà nước, hoặc xã hội một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, gắn với các hoạt động: xây dựng chính sách, pháp luật, tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật, ra quyết định, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị,...

Công dân tham gia vào QLNN và xã hội đều nhằm mục tiêu đảm bảo sự ổn định và phát triển của xã hội. Chính vì lẽ đó, các

nội dung QLNN cũng có thể được thực hiện bởi công dân thông qua các tổ chức xã hội ở những mức độ nhất định. Tuy nhiên, sự tham gia, mức độ cống hiến của công dân trong QLNN, QLXH còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Ví dụ, mức độ sẵn sàng của công dân, hình thức tham gia (trực tiếp hay gián tiếp); năng lực và vị trí việc làm; các yếu tố thuộc về cá nhân công dân (vốn con người - các giá trị cá nhân, vốn văn hóa, vốn xã hội, vốn thông tin, vốn kinh tế, vốn chính trị,...), và đặc biệt là yếu tố thể chế, chính sách của nhà nước.

2. Chính sách, pháp luật về sự tham gia của công dân quản lý nhà nước và xã hội

Về lý thuyết, dân chủ và sự tham gia của người dân đã được Amartya Sen² nghiên cứu và nêu thành quan điểm về sự phát triển trên cơ sở thừa nhận và nâng cao năng lực thực hiện các quyền tự do cơ bản của con người. Theo ông, dân chủ và sự tham gia của người dân không mang tính chất địa phương mà có giá trị toàn cầu³. Tại Việt Nam, nguyên lý xây dựng nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân được ghi nhận trong các văn kiện của Đảng và thể hiện trong tư tưởng Hồ Chí Minh ngay từ những ngày đầu thành lập nước. Chính sách của Nhà nước về quyền lực nhân dân cũng là nhất quán. Tại kỳ bầu cử Quốc hội khóa I (6/01/1946), Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định: "Tất cả quyền lực thuộc về nhân dân" và "Đảng ta là Đảng cách mạng, ngoài lợi ích của nhân dân, Đảng ta không có lợi ích gì khác"⁴. Báo cáo chính trị Đại hội Đảng toàn quốc XII tháng 1/2016 xác định: "Mọi đường lối, chủ trương của

2 GS. đại học Trinity, Cambridge, Harvard, đạt giải Noben Kinh tế năm 1998

3 <https://icevn.org/vi/blog/dan-chu-nhu-mot-gia-tri-toan-cau/>

4 Bài nói chuyện với nhân dân tỉnh Phú Thọ ngày 18/8/1962; Xem Hồ Chí Minh - Toàn tập, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, tập 10, tr. 599.

Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước phải xuất phát từ nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, được nhân dân tham gia ý kiến⁵. Thể chế hóa đường lối của Đảng, trong mọi chính sách phát triển, Nhà nước ta luôn đặt con người ở vị trí trung tâm. Về mặt pháp lý, Hiến pháp 2013 ghi nhận công dân có quyền tham gia QLNN và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi nhà nước trưng cầu dân ý⁶.

2.1 Điều kiện tham gia QLNN và xã hội

Độ tuổi tham gia QLNN và xã hội: Hiến pháp 2013 quy định, công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND). Việc thực hiện các quyền này do luật định⁷. Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân⁸. Để thống nhất thực hiện, Điều 2 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội (ĐBQH) và đại biểu HĐND năm 2015 xác định rõ “Tính đến ngày bầu cử được công bố, công dân nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, HĐND các cấp”. Điều 5 Luật Trưng cầu ý dân năm 2015 (Luật TCYD) cũng quy định “Công dân nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đủ 18 tuổi trở lên tính đến ngày trưng cầu ý dân có quyền bỏ phiếu để biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân”, trừ trường hợp không được ghi tên, bị xóa tên trong danh sách cử tri tại Khoản 1 và Khoản 2 điều 25 Luật này.

Trường hợp hạn chế quyền tham gia quản lý bao gồm:

- Trường hợp không được bầu cử, ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND: Luật Bầu cử ĐBQH, đại biểu HĐND năm 2015 quy định một số trường hợp không được bầu cử (Điều 30), không được ứng cử ĐBQH và đại biểu HĐND (Điều 37) khi có hành vi vi phạm pháp luật hình sự. Theo đó, có năm nhóm trường hợp không được ứng cử ĐBQH và đại biểu HĐND: (i) Người đang bị tước quyền ứng cử theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, người đang chấp hành hình phạt tù, người bị hạn chế hoặc mất năng lực hành vi dân sự; (ii) Người đang bị khởi tố bị can; (iii) Người đang chấp hành bản án, quyết định hình sự của Tòa án; (iv) Người đã chấp hành xong bản án, quyết định hình sự của Tòa án nhưng chưa được xóa án tích; và (v) Người đang chấp hành biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc hoặc giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

- Những trường hợp không được bỏ phiếu để biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân bao gồm: (i) Người bị kết án tử hình đang trong thời gian chờ thi hành án; (ii) Người đang phải chấp hành hình phạt tù mà không được hưởng án treo; nếu đến trước thời điểm bắt đầu bỏ phiếu 24 giờ mà được trả tự do thì những người này được bổ sung tên vào danh sách cử tri và nhận thẻ cử tri để bỏ phiếu trưng cầu ý dân; (iii) Người đã có tên trong danh sách cử tri nếu đến thời điểm bắt đầu bỏ phiếu bị kết án tử hình, phải chấp hành hình phạt tù mà không được hưởng án treo thì UBND xã xóa tên người đó trong danh sách cử tri và thu hồi thẻ cử tri (Điều 25 Luật TCYD).

5 Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.

6 Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

7 Điều 27 Hiến pháp năm 2013.

8 Điều 29 Hiến pháp năm 2013.

- Những trường hợp không được làm việc trong cơ quan nhà nước: Luật Cán bộ, công chức 2008 quy định người có hành vi vi phạm pháp luật hình sự không được tuyển dụng, làm việc trong cơ quan nhà nước. Thêm vào đó, Luật cũng đề cập điều kiện dự tuyển công chức và xử lý kỷ luật cũng loại trừ những người đang làm việc có vi phạm pháp luật ra khỏi bộ máy nhà nước. Cụ thể: (i) Người không được đăng ký dự tuyển công chức là người đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự, đang chấp hành hoặc đã chấp hành xong bản án, quyết định về hình sự của Tòa án mà chưa được xóa án tích (Điểm c Khoản 2 Điều 36); (ii) Xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức vi phạm pháp luật hình sự theo Khoản 3 Điều 78, Khoản 3 Điều 79, Khoản 1 Điều 81 và Khoản 3 Điều 82 Luật Cán bộ, công chức 2008.

Thời hạn tước một số quyền công dân là từ 01 năm đến 05 năm, kể từ ngày chấp hành xong hình phạt tù hoặc kể từ ngày bản án có hiệu lực pháp luật trong trường hợp người bị kết án được hưởng án treo⁹.

2.2 Hình thức tham gia QLNN và xã hội

QLNN và xã hội có đối tượng quản lý rộng, bao quát tất cả các ngành, các lĩnh vực của đời sống xã hội. Do đó, công dân cần tham gia QLNN và xã hội ngay từ khi xây dựng chính sách, pháp luật, đến phổ biến chính sách, pháp luật và giám sát các hoạt động thực tiễn. Trong thực tế, mức độ tham gia QLNN và xã hội của mỗi công dân rất khác nhau, do sự chi phối của các yếu tố, trong đó quan trọng nhất là việc lựa chọn hình thức tham gia quản lý. Điều 6 Hiến pháp 2013 quy định: “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, HĐND và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”.

Hình thức tham gia trực tiếp

Công dân thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của mình bằng cách tham gia ứng cử ĐBQH hoặc ứng cử vào HĐND các cấp. Khi trúng cử, trở thành ĐBQH hoặc đại biểu HĐND, công dân có thể trực tiếp tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội thông qua việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình. Công dân có thể tham gia hoạt động trong các cơ quan nhà nước thông qua cơ chế tuyển dụng (Luật Cán bộ, công chức 2008). Tùy theo năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, công dân có thể được tuyển dụng vào cơ quan nhà nước hoặc được bổ nhiệm vào những chức vụ cụ thể trong bộ máy nhà nước. Khi trở thành công chức của nhà nước, tùy theo vị trí việc làm, cấp bậc quản lý mà công dân có thể có điều kiện và khả năng thuận lợi để trực tiếp tham gia quản lý, ra quyết định, tạo ra những tác động quan trọng cho xã hội.

Công dân có thể tham gia thảo luận, cho ý kiến trực tiếp đối với các vấn đề ở tầm quốc gia khi Nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý dựa trên quy định của Luật TCYD. Với chính sách dân chủ, mở rộng sự tham gia, Nhà nước kỳ vọng người dân thực hiện quyền và trách nhiệm xã hội ở mức cao, mỗi công dân sẽ trực tiếp đóng góp ý kiến, trí tuệ vào các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Tham gia góp ý kiến đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước; phát biểu ý kiến về các vấn đề QLNN, về nội dung của các quyết định quản lý, kiến nghị hoàn thiện chính sách, pháp luật đối với những vấn đề xã hội phát sinh. Điều này có thể thông qua các phương tiện thông tin đại chúng hay gửi ý kiến góp ý đối với cơ quan có thẩm quyền.

Kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ

9 Khoản 2, Điều 44, Bộ luật Hình sự năm 2015.

máy nhà nước, đấu tranh với tệ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí và những hiện tượng tiêu cực trong bộ máy nhà nước. Tùy thuộc vào tính chất công việc và vị trí việc làm, công dân có thể tham gia QLNN thông qua cơ chế kiểm tra, giám sát, theo dõi, đánh giá và đấu tranh chống tiêu cực trong bộ máy nhà nước, làm trong sạch đội ngũ, đảm bảo sự vận hành hiệu quả của bộ máy QLNN. Để tham gia vào QLNN với chức năng thanh tra, công dân phải thỏa mãn những điều kiện nhất định để trở thành thanh tra viên trong các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra hành chính hoặc thanh tra chuyên ngành. Bên cạnh đó, công dân cũng có thể tham gia QLNN với tư cách là thành viên của Ban thanh tra nhân dân.

Công dân tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL): Phương thức tham gia là cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia góp ý về dự thảo văn bản; tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản. Công dân, có quyền và trách nhiệm đóng góp ý kiến, phản ánh với Nhà nước về những vấn đề còn vướng mắc, bất cập của các văn bản pháp luật, để Nhà nước sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu thực tiễn, bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích của công dân. Quyền và nghĩa vụ của công dân tham gia vào việc xây dựng chính sách, pháp luật được ghi nhận tại Điều 28 Hiến pháp năm 2013, Điều 6, Điều 36, Điều 57 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

Công dân có thể tham gia bàn và quyết định trực tiếp *những vấn đề liên quan đến đời sống ở cơ sở* (Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007): Xuất

phát từ việc sinh sống, làm việc tại các địa phương, cơ quan, công dân có thể góp ý với cơ quan chức năng về những vấn đề bất cập, gây tác động tiêu cực cho sự ổn định và phát triển, đề xuất các giải pháp để giải quyết.

Khiếu nại, tố cáo những việc làm trái pháp luật của các cơ quan và công chức nhà nước, tìm kiếm sự giải quyết để đảm bảo sự ổn định và tạo động lực phát triển: Nhà nước ban hành Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011 và Luật Tiếp công dân năm 2013, tạo cơ sở cho công dân thực hiện khiếu nại, tố cáo và được cơ quan QLNN tiếp nhận, lắng nghe và giải quyết. Nhà nước xác định việc tiếp công dân là công tác quan trọng. Thông qua việc tiếp công dân, Nhà nước tiếp nhận được các khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của nhân dân liên quan đến việc thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật để có các biện pháp xử lý, khắc phục kịp thời. Khi thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, cơ quan, cán bộ tiếp công dân thay mặt cơ quan nhà nước lắng nghe tiếng nói của nhân dân. Thái độ của cán bộ tiếp công dân, của cơ quan tiếp công dân được người dân xem như thái độ của Nhà nước đối với yêu cầu của nhân dân¹⁰. Công tác tiếp công dân được làm tốt sẽ góp phần phát huy bản chất Nhà nước của dân, do dân, vì dân; củng cố mối quan hệ giữa người dân với Nhà nước, giúp Nhà nước tiếp nhận được những thông tin phản hồi từ thực tế, đề ra những chủ trương, chính sách đúng đắn, phù hợp, đồng thuận với người dân.

Hình thức tham gia gián tiếp

Công dân thực hiện quyền tham gia QLNN bằng việc thực hiện quyền bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND. Để thực hiện quyền lực nhà nước được Nhân dân trao

10 Nguyễn Thắng Lợi, Cơ chế pháp lý bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân theo quy định của Luật Tiếp công dân, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx>.

cho, ĐBQH và đại biểu HĐND phải chịu sự giám sát, chất vấn của cử tri (công dân) về các yêu cầu, nhiệm vụ QLNN (Điều 79 và Điều 115 Hiến pháp 2013).

Công dân tham gia QLNN và xã hội thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp. Khi công dân có yêu cầu và ý kiến, các tổ chức sẽ tập hợp lại để chuyển tới các cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết. Chính sách của Nhà nước là cho phép công dân thông qua tổ chức mà mình là thành viên tham gia nhiều hơn trong hoạt động quản lý của Nhà nước, từ việc phản biện các chính sách, pháp luật, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước và của công chức, cũng như đề đạt nguyện vọng, ý kiến của mình cho các cơ quan nhà nước xem xét, thực hiện.

3. Một số nhận xét về chính sách, pháp luật về sự tham gia của người dân quản lý nhà nước và xã hội

Trong những năm qua, chính sách, pháp luật Việt Nam bảo đảm công dân tham gia QLNN và xã hội đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Các quy định trong Hiến pháp năm 2013 và hệ thống chính sách, pháp luật đã vận dụng phù hợp và tương đồng với Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1996 (Điều 25 - ICCPR) và Luật Nhân quyền quốc tế. Các quy định này không có bất kỳ sự phân biệt nào giữa các công dân trong việc hưởng thụ quyền vì lý do tôn giáo, giới tính, nguồn gốc, dân tộc, thành phần xuất thân,...

Các quy định trong Hiến pháp, pháp luật không chỉ bao quát toàn bộ vấn đề về quyền tham gia QLNN và xã hội, cơ chế bảo đảm thực hiện quyền này, các hình thức thực hiện quyền tham gia QLNN và xã hội của công dân mà còn quy định cụ thể về lĩnh vực công dân tham gia, mức độ tham gia để công dân lựa chọn, chủ động tham gia.

Bên cạnh đó cũng cần thấy rằng, chính sách, pháp luật Việt Nam ở một khía cạnh nhất định vẫn còn mang tính nguyên tắc. Những quy định chung chung đã làm hạn chế quyền công dân trên thực tế. Nhiều quy định còn chông chéo, mâu thuẫn. Ví dụ, Điều 32 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 xác định cơ quan có quyền trình dự án, dự thảo VBQPPL lập đề nghị xây dựng VBQPPL. Điều này vô hình trung đã loại bỏ quyền lập đề nghị xây dựng VBQPPL của những công dân là thành viên của tổ chức xã hội không thuộc thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, ngay cả khi họ là đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản. Tình trạng người dân chưa quan tâm đến các Công thông tin lấy ý kiến của các bộ ngành, thờ ơ với việc góp ý xây dựng, phản biện chính sách, pháp luật có thể có nhiều nguyên nhân, trong đó, có trình độ dân trí, nhận thức và kiến thức pháp luật hạn chế. Bên cạnh đó, Nhà nước chưa thiết lập được cơ chế đầy đủ bảo đảm cho công dân thực hiện quyền tham gia QLNN và xã hội. Mặt khác, Nhà nước cũng chưa xây dựng được cơ chế hữu hiệu khuyến khích người dân tham gia vào các hoạt động này.

Những vấn đề trên đang đặt ra những thách thức về xây dựng nhà nước pháp quyền và mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội đến năm 2020, tầm nhìn 2035 cho Việt Nam. Do đó, cần phải tiếp tục nghiên cứu và đánh giá đầy đủ về hệ thống chính sách, pháp luật, sửa đổi những quy định cản trở quyền công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội trong các luật chuyên ngành, bổ sung các quy định theo hướng tạo nhu cầu và động lực cho người dân tham gia QLNN và xã hội ■

TÁC ĐỘNG CỦA WTO TRONG VIỆC HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

Phạm Ngọc Hòa*

* Nghiên cứu viên, Học viện Chính trị khu vực IV

Thông tin bài viết:

Từ khóa: kinh tế thị trường; Tổ chức Thương mại thế giới; thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 07/09/2017

Biên tập : 20/12/2017

Duyệt bài : 27/12/2017

Article Infomation:

Keywords: market economy; World Trade Organization; socialist-oriented market economy.

Article History:

Received : 07 Sep. 2018

Edited : 20 Dec. 2018

Approved : 27 Dec. 2018

Tóm tắt:

Dù phải đối mặt với nhiều trở ngại khi thực hiện các quy định của Tổ chức Thương mại thế giới, nhưng việc gia nhập tổ chức này đã tạo động lực cho Việt Nam hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, thu hẹp được khoảng cách phát triển với các nước trên thế giới.

Abstract

Althought it is to manage several obstacles during following the World Trade Organization's regulations, its accession to this organization has provided Vietnam with impetus to improve its socialist-oriented market economy, which provides contributions in developments to close the gap with other countries in the world.

Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) là một tổ chức kinh tế quốc tế có tính toàn cầu, là một thiết chế quốc tế liên quan đến các quy định, quy tắc, luật chơi của thương mại, kinh doanh toàn cầu. Hạt nhân của thiết chế pháp lý quốc tế này là các hiệp định của WTO được các nước, các nền kinh tế tham gia quan hệ thương mại quốc tế xây dựng và cam kết thực hiện. Các hiệp định này đã tạo lập một khung pháp lý vững

chắc cho thương mại đa biên, là khuôn khổ ràng buộc Chính phủ các nước, các nền kinh tế đàm phán và ký kết với nhau, nhưng đích cuối cùng là trợ giúp các nhà sản xuất hàng hóa và cung ứng dịch vụ, các nhà xuất khẩu và nhập khẩu trong điều chỉnh các hành vi thương mại, kinh doanh¹.

Gia nhập WTO có nghĩa là tham gia vào sân chơi toàn cầu, tham gia thị trường tự do thế giới. Thực hiện cam kết của WTO,

1 Việt Nam với WTO, Nxb. Tư pháp, 2007, tr. 14.

về thực chất là thực hiện các cam kết về thị trường, bởi vì các nguyên tắc của WTO là nguyên tắc thị trường. Chính vì vậy, để tận dụng tốt cơ hội và chủ động đối phó với thách thức khi gia nhập WTO, Việt Nam cần đẩy nhanh quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, hoàn thiện thị trường trong nước đầy đủ hơn theo cam kết WTO². Bởi vì, cho dù đã là thành viên của WTO nhưng nếu như chưa được công nhận là nền kinh tế thị trường thì sẽ bị phân biệt đối xử, ở vào tình thế bất lợi cho thương mại như bị kiện về bán phá giá, bị trả đũa thương mại. Các nước gia nhập WTO thành công do đã xây dựng một thể chế thị trường có chất lượng cao, như: thể chế về sở hữu, thể chế quản lý, thể chế ổn định kinh tế vĩ mô và thể chế giải quyết xung đột thương mại. Sự yếu kém về thể chế thị trường đã hạn chế phần nào hiệu quả khai thác các nhân tố sản xuất, làm nảy sinh các hành vi gian lận thương mại, gây ra các chi phí nội sinh và làm méo mó thông tin về thị trường. Đặc biệt, trong tình hình thế giới hiện nay, khi đa số các nước trên thế giới đã gia nhập WTO, các nước tư bản chủ nghĩa chi phối các thiết chế quốc tế về tài chính, kinh tế và thương mại, có trong tay những lực lượng khoa học, công nghệ, quân sự hàng đầu thế giới, thì nước ta phải mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế, chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế để tạo động lực trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.

1. Thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN và các tiêu chí để Việt Nam trở thành nền kinh tế thị trường đầy đủ do WTO đề xuất

Lý luận về thể chế nói chung và thể chế kinh tế nói riêng rất phong phú và được phát triển dựa trên nhiều tư tưởng, nhiều học thuyết, trải qua nhiều thời kỳ lịch sử khác nhau và cho đến nay vẫn đang được hoàn thiện. Hiểu theo một nghĩa chung nhất thì

thể chế là những luật lệ, quy tắc, bộ máy quản lý và cơ chế vận hành nhằm điều chỉnh hoạt động của con người. Còn thể chế kinh tế là những luật lệ, quy tắc, bộ máy quản lý và cơ chế vận hành nhằm điều chỉnh trong lĩnh vực kinh tế. Hai quan niệm này cho chúng ta nhận biết được rằng, thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam là hệ thống các bộ quy tắc kinh tế thị trường, được vận hành bởi các chủ thể kinh tế thị trường khác nhau, với các cơ chế được xác định rõ theo hướng vừa đảm bảo phát triển đồng bộ các yếu tố thị trường, vừa đảm bảo công bằng xã hội và phát huy vai trò tích cực của Nhà nước pháp quyền XHCN trong hỗ trợ phát triển.

Mỗi nền kinh tế thị trường đều có hệ thống thể chế riêng, đặc trưng cho nền kinh tế đó. Ngay cả các nước có chung một chế độ xã hội và có cùng trình độ phát triển kinh tế cũng có hệ thống thể chế kinh tế không giống nhau. Chính vì thế, để nền kinh tế Việt Nam thực sự trở thành nền kinh tế thị trường, cần phải xây dựng và đưa vào vận hành một cách có hiệu quả hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Điều đó tức là, cần phải trang bị cho kinh tế thị trường ở Việt Nam các mục tiêu và động lực xã hội mới, phù hợp với đặc trưng XHCN, để kinh tế thị trường phục vụ đắc lực cho việc tạo ra của cải và mang lại sự giàu có chung cho toàn xã hội. Vì vậy, bên cạnh việc đảm bảo tính định hướng XHCN và các đặc điểm chung như mọi nền kinh tế thị trường khác, việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường còn phải xem xét kỹ đến các điều kiện cụ thể của Việt Nam và các tiêu chí, yêu cầu và nguyên tắc cụ thể về tự do hóa thị trường, về sự giảm bớt can thiệp của Nhà nước do WTO và các đối tác kinh tế khác áp dụng cho Việt Nam³.

Theo đề xuất của WTO, một nền kinh tế thị trường cần phải đáp ứng đầy đủ các tiêu chí sau:

2 Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 98.

3 Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2008), Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 45.

- Thương mại không phân biệt đối xử;
- Tự do hóa thương mại và gia nhập thị trường;
- Đảm bảo tính minh bạch, tính tiên liệu được trong chính sách thương mại;
- Đảm bảo cạnh tranh lành mạnh, chống độc quyền, chống bóp méo giá cả, chống bán phá giá;
- Thúc đẩy phát triển và cải cách kinh tế, tạo điều kiện cho Chính phủ khắc phục các dạng thất bại của thị trường thông qua ưu đãi thuế quan và thực hiện các dạng trợ cấp được phép.

Yêu cầu nêu trên của WTO cho thấy, mục tiêu trực tiếp của tổ chức này là nhằm xây dựng một cơ chế thương mại đa biên chặt chẽ, ổn định và khả thi hơn theo hướng tạo ra những thỏa thuận và cam kết tương hỗ của các thành viên nhằm giảm đáng kể thuế, hàng rào cản trở thương mại và loại bỏ sự phân biệt đối xử trong thương mại quốc tế. Cụ thể:

- Mục tiêu kinh tế của WTO là đẩy mạnh phát triển thương mại quốc tế theo hướng tự do. Thông qua việc thiết lập hệ thống các cam kết đa phương, WTO hướng đến tạo lập và duy trì môi trường thương mại tự do có thể quản lý được, hướng các quốc gia tới việc thực thi chính sách thương mại ổn định, minh bạch;

- Mục tiêu chính trị của WTO là thiết lập một thể chế pháp lý toàn cầu cho phép duy trì môi trường thương mại ổn định, khuyến khích thương mại tự do, hạn chế các quốc gia đưa ra chính sách thương mại tùy tiện làm tổn hại đến quá trình phát triển thương mại quốc tế;

- Mục tiêu xã hội của WTO là hướng tới nền kinh tế thế giới hiệu quả, qua đó phục vụ tốt hơn nhu cầu của dân cư ở tất cả các quốc gia trên thế giới. Đặc biệt, WTO đã dành sự chú ý nhất định đến việc tạo điều

kiện cho các quốc gia kém phát triển tham gia thương mại quốc tế⁴.

Như vậy, từ các mục tiêu của WTO, có thể thấy đây là một thể chế tích cực, ủng hộ và hướng đến thương mại tự do. Những mục tiêu này có sức hấp dẫn rất lớn đối với các nước trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng. Cho nên, việc gia nhập WTO của Việt Nam có tác động rất lớn trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

2. Tác động của WTO trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam

2.1 Về tác động tích cực của WTO trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN

Thứ nhất, từ khi gia nhập WTO, hệ thống pháp luật của Việt Nam liên tục phát triển và hoàn thiện; nhất là hệ thống pháp luật kinh tế. Chúng ta đã từng bước thực hiện công khai minh bạch các thiết chế quản lý theo quy định của WTO. Chế độ sở hữu, các thành phần kinh tế, loại hình doanh nghiệp phát triển đa dạng, phù hợp với kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; quyền tự do kinh doanh, an toàn trong hoạt động đầu tư kinh doanh ngày càng được đảm bảo; thể chế định giá, giá cả hàng hóa, dịch vụ về cơ bản đã được quyết định bởi thị trường, theo quy luật thị trường. Đây là tiền đề rất quan trọng không chỉ phát huy tiềm năng của các thành phần kinh tế trong nước, mà còn thu hút mạnh đầu tư nước ngoài, qua đó tiếp nhận vốn, công nghệ sản xuất và công nghệ quản lý, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo ra công ăn việc làm và chuyển dịch cơ cấu lao động, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Thứ hai, các yếu tố thị trường và các loại thị trường đang hình thành, phát triển, cơ bản đã có sự liên thông, gắn kết thị

4 Ngô Quang Minh, Bùi Văn Huyền (2008), Kinh tế Việt Nam sau một năm gia nhập WTO, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 24.

trường trong nước với thị trường khu vực và quốc tế, từng bước hoàn thiện thị trường đầy đủ theo quy định của WTO. Đảng đã ban hành Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII với nhiều nội dung quan trọng để tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. Bên cạnh đó, Đảng đã kịp thời điều chỉnh những chủ trương, giải pháp phù hợp với sự thay đổi của tình hình, đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh⁵. Từ khi gia nhập WTO, chúng ta có được vị thế bình đẳng như các thành viên khác trong việc hoạch định chính sách thương mại toàn cầu, có cơ hội đấu tranh nhằm thiết lập một trật tự kinh tế mới công bằng hơn, hợp lý hơn, có điều kiện bảo vệ lợi ích của đất nước, của doanh nghiệp.

Thứ ba, sự quản lý, điều hành của Nhà nước đối với kinh tế thị trường sát thực và hiệu quả hơn, đã tách quản lý kinh tế của nhà nước với quản lý kinh doanh của doanh nghiệp. Nhà nước tập trung xây dựng luật pháp, chính sách, chiến lược, quy hoạch phát triển, giữ ổn định kinh tế vĩ mô; đang chuyển dần từ nhà nước sở hữu và kiểm soát sang nhà nước kiến tạo, điều tiết và phục vụ phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường. Chúng ta đã chủ động đổi mới, cải cách thể chế trong nước để phát huy nội lực và hội nhập với bên ngoài.

Có thể nói rằng, việc gia nhập WTO, hội nhập vào nền kinh tế thế giới đã thúc đẩy tiến trình cải cách trong nước, đảm bảo cho tiến trình cải cách kinh tế của ta đồng bộ hơn, có hiệu quả hơn⁶. Điều quan trọng là khi gia nhập WTO, hệ thống pháp luật của Việt Nam được thay đổi theo chuẩn mực quốc tế, tạo hành lang pháp lý cho sự phát triển kinh tế thị trường.

2.2 Về tác động tiêu cực của WTO trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN

Bên cạnh những tác động tích cực, việc gia nhập WTO cũng gây ra những tác động tiêu cực đến thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Cụ thể là, từ khi Việt Nam gia nhập WTO, cạnh tranh trong hoạt động thương mại quốc tế của nước ta đã diễn ra gay gắt hơn, với nhiều đối thủ hơn, trên bình diện rộng hơn, sâu hơn. Đây là sự cạnh tranh giữa sản phẩm của ta với sản phẩm các nước, giữa doanh nghiệp nước ta với doanh nghiệp các nước. Cạnh tranh còn diễn ra giữa nhà nước và nhà nước trong việc hoạch định chính sách quản lý và chiến lược phát triển nhằm phát huy nội lực và thu hút đầu tư từ bên ngoài. Trong khi đó, quyền sở hữu tài sản và bảo vệ sở hữu tài sản còn yếu kém; chưa tạo được sự an toàn và tin cậy đủ mức để người dân và doanh nghiệp an tâm đầu tư dài hạn, đổi mới, sáng tạo để phát triển. Vị trí, vai trò và chức năng của kinh tế tư nhân và doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chưa phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế, chưa có các doanh nghiệp quy mô lớn tương xứng với tầm mức khu vực và quốc tế⁷.

3. Một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta hiện nay

3.1 Hoàn thiện thể chế, phát triển đầy đủ thị trường các yếu tố sản xuất

Thực hiện đa dạng hóa các hình thức sở hữu, mở cửa, tạo điều kiện cho mọi thành phần kinh tế tham gia đầu tư, kinh doanh những ngành, lĩnh vực mà Nhà nước không cấm. Thay việc Nhà nước đầu tư toàn bộ bằng cách Nhà nước quy hoạch, thiết kế, xây dựng phương án và kêu gọi đầu tư cả trong và ngoài nước; tạo điều kiện cho nhân dân đầu tư, các thành phần kinh tế tham gia đầu tư, tạo luật chơi để các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế cạnh tranh một cách

5 Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận – thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 72.

6 Việt Nam với WTO, Nxb. Tư pháp, 2007, tr. 68.

7 Hội đồng Lý luận trung ương (2017), Một số vấn đề lý luận - thực tiễn về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, Tạp chí Lý luận và thực tiễn, Số 43 (3-2017), tr. 8.

lành mạnh. Bên cạnh đó, cần đổi mới thể chế phân bổ, sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư nhà nước. Nâng cao chất lượng xây dựng, quản lý thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển các ngành, các vùng kinh tế, các sản phẩm quan trọng. Việc lựa chọn các dự án đầu tư, thời điểm đầu tư cần phải đánh giá đầy đủ hiệu quả kinh tế và xã hội, tác động môi trường của dự án, chỉ chọn và phê duyệt các dự án có hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất phù hợp với số vốn cân đối được trong kế hoạch đầu tư; chống tư duy nhiệm kỳ, bệnh thành tích, lợi ích nhóm. Việc lựa chọn doanh nghiệp thực hiện dự án phải qua đấu thầu công khai, minh bạch, có sự tham gia của doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; kiểm tra, giám sát chặt chẽ thực hiện dự án, chống tham nhũng, lãng phí. Thiết lập hệ thống thông tin quản lý thông nhất trong cả nước về đầu tư công; công khai và minh bạch hóa thông tin về đầu tư nhà nước nói chung và từng dự án đầu tư nhà nước nói riêng cho cộng đồng doanh nghiệp và nhân dân.

3.2 Thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường

Để hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, chúng ta cần quan tâm đến các thị trường quan trọng như thị trường lao động, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường khoa học và công nghệ; phát triển thị trường hàng hóa và dịch vụ đáp ứng nhu cầu đa dạng và nâng cao sức mua của thị trường trong nước, mở rộng thêm thị trường mới ở nước ngoài; xác định thời hạn bảo hộ hợp lý và có điều kiện với một số sản phẩm quan trọng; tích cực hội nhập thị trường quốc tế⁸; thực hiện mở rộng thị trường trong nước và đẩy mạnh xuất khẩu lao động; hoàn thiện hệ thống pháp luật và chính sách để tạo cơ hội bình đẳng về việc làm cho người lao động tự tìm việc làm, nâng cao trình độ, đào tạo lại; sớm tổ chức thị trường khoa học và công nghệ, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ; đẩy mạnh phát triển các dịch vụ về thông tin, chuyên giao công nghệ; phát triển nhanh thị trường

vốn, nhất là vốn trung hạn và dài hạn; vận hành thị trường chứng khoán an toàn và hiệu quả; hình thành đồng bộ cơ chế quản lý nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, khắc phục những yếu kém hiện nay, gỡ bỏ những vướng mắc cản trở sự phát triển.

3.3 Tiếp tục mở rộng và đảm bảo quyền tự do kinh doanh, nâng cao tính cạnh tranh thị trường và đảm bảo cạnh tranh công bằng, bình đẳng

Các cấp, các ngành cần thực hiện đầy đủ và nhất quán quy định của Hiến pháp năm 2013: “Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm”; bảo đảm tính minh bạch, tính nhất quán, dự đoán được của pháp luật; tăng việc áp dụng trực tiếp các quy định của Hiến pháp, luật; xem xét bãi bỏ những rào cản đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh dưới hình thức quy hoạch phát triển ngành; giảm số ngành nghề kinh doanh có điều kiện; giảm điều kiện kinh doanh đối với từng ngành, nghề kinh doanh có điều kiện; đổi mới phương thức quản lý nhà nước từ tiền kiểm sang hậu kiểm các cá nhân, tổ chức thuộc đối tượng quản lý; thực hiện cơ chế giá thị trường đối với các yếu tố sản xuất và một số dịch vụ công thiết yếu; tự do hóa và thị trường hóa sản xuất và cung ứng dịch vụ công ích; thực hiện đầy đủ quyền tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập.

3.4 Tiếp tục sắp xếp, đổi mới để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động

Đổi mới tư duy, nhận thức về vai trò, chức năng của DNNN trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. DNNN đầu tư và kinh doanh ở những ngành, lĩnh vực mà tư nhân trong nước chưa làm được, hoặc chưa muốn làm nhưng quan trọng, cần thiết đối với đất nước; tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: an ninh, quốc phòng, độc quyền tự nhiên, cung cấp dịch vụ hàng hóa công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn⁹; đẩy mạnh sắp xếp

8 Hội đồng Lý luận trung ương (2007), Khi Việt Nam đã vào WTO, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 117.

9 Hội đồng Lý luận trung ương (2017), Một số vấn đề lý luận – thực tiễn về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, Tạp chí Lý luận và thực tiễn, Số 43 (3-2017), tr. 10.

lại, cổ phần hóa, đồng thời, đổi mới chế độ quản trị đối với các DNNN phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; thành lập cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; ban hành luật về tổ chức và hoạt động của cơ quan này để thực hiện vai trò đầu tư, cổ đông trong các doanh nghiệp có vốn nhà nước; công khai, minh bạch hóa thông tin về hoạt động của DNNN, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, theo các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế, tương tự như đối với các công ty cổ phần niêm yết.

Nhà nước tạo môi trường pháp lý thuận lợi, bình đẳng cho các doanh nghiệp cạnh tranh và hợp tác để phát triển, định hướng phát triển kinh tế - xã hội, duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, điều tiết thu nhập, kiểm soát mọi hoạt động kinh doanh theo quy định của pháp luật.

3.5 Đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý kinh tế của Nhà nước

Đổi mới vai trò và chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước. Nhà nước tập trung vào mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô; ổn định giá trị Việt Nam đồng, ổn định giá

cả, duy trì các cân đối lớn của nền kinh tế; xây dựng Chính phủ kiến tạo, quản lý theo yêu cầu phát triển, phục vụ phát triển và vì phát triển; hoàn thiện khung pháp lý, cơ chế, chính sách, thực hiện đồng bộ các giải pháp để phát triển, vận hành thông suốt, hiệu quả, đồng bộ và khả thi các loại thị trường và đảm bảo cạnh tranh bình đẳng, minh bạch¹⁰; nâng cao chất lượng xây dựng và quản lý thực hiện luật pháp, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển để huy động, nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực; tạo môi trường thuận lợi, hỗ trợ phát triển, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả sức cạnh tranh của các doanh nghiệp và nền kinh tế; khắc phục những khiếm khuyết của thị trường, nhất là thu hẹp khoảng cách phân hóa xã hội và bảo vệ môi trường; đổi mới tổ chức bộ máy của Nhà nước, tách chức năng làm chính sách và hành chính công với chức năng quản lý, điều tiết thị trường và cơ quan chuyên trách đại diện chủ sở hữu; đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, phát huy những yếu tố tích cực của cơ chế thị trường, triệt để xóa bỏ bao cấp trong kinh doanh■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Tuyên giáo Trung ương (2016), *Những điểm mới trong Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận – thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986 - 2016)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2017), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII*, Số 11-NQ/TW, ngày 03/6/2017.
5. Hội đồng Lý luận Trung ương (2017), *Một số vấn đề lý luận - thực tiễn về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN*, *Tạp chí Lý luận và thực tiễn*, Số 43 (3-2017).
6. Hội đồng Lý luận Trung ương (2007), *Khi Việt Nam đã vào WTO*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Ngô Quang Minh, Bùi Văn Huyền (2008), *Kinh tế Việt Nam sau một năm gia nhập WTO*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
8. Nguyễn Văn Thanh (2007), *Thành viên WTO thứ 150 – Bài học từ các nước đi trước*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
9. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2008), *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
10. *Việt Nam với WTO*, Nxb. Tư pháp, 2007.

10 Ban Tuyên giáo Trung ương (2016), *Những điểm mới trong Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 49.

VỀ THẨM QUYỀN KIỂM SOÁT TÀI SẢN, THU NHẬP CỦA NGƯỜI CÓ CHỨC VỤ, QUYỀN HẠN TRONG LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG (SỬA ĐỔI)

Hoàng Nam Hải*

* Vụ Tư pháp, Văn phòng Quốc hội, NCS. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: tài sản, thu nhập; người có chức vụ, quyền hạn; cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập; phòng, chống tham nhũng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/09/2018

Biên tập : 02/10/2018

Duyệt bài : 05/10/2018

Article Information:

Keywords: property; persons with high positions; powers; entity controlling property and incomes; corruption prevention and fighting.

Article History:

Received : 20 Sep. 2018

Edited : 02 Oct. 2018

Approved : 05 Oct. 2018

Tóm tắt:

Hiện nay, Dự thảo Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi) được dư luận hết sức quan tâm, nhất là các quy định về thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn đang còn có nhiều ý kiến khác nhau. Việc nghiên cứu kinh nghiệm của các nước để rút ra những giá trị gợi mở cho Việt Nam là rất cần thiết.

Abstract

The Draft Law on Corruption Prevention and Fight (Amendment) receives great concerns from the public; especially the regulations on authority of property control, the income of persons with high positions and powers also receive a lot of controversial opinions. It is necessary to review and study the experiences in concerned issues from other countries for lessons learnt and recommendation for Vietnam.

Tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng (PCTN), Chính phủ đánh giá: “Việc kê khai tài sản, thu nhập còn nặng về hình thức; hầu hết các bản kê khai chưa được kiểm tra, xác minh, kiểm chứng; chưa giúp cho các cơ quan chức năng kiểm soát được những

biến động về tài sản của người có chức vụ, quyền hạn;... công tác quản lý, theo dõi bản kê khai, công khai, xác minh về tài sản, thu nhập chưa có tính hệ thống; ứng dụng công nghệ thông tin trong kiểm soát các giao dịch về tài sản, thu nhập còn hạn chế”¹. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên

1 Báo cáo số 330/BC-CP ngày 22/9/2016 của Chính phủ tổng kết 10 năm thực hiện Luật PCTN, tr 17.

là do quy định của Luật PCTN về phạm vi đối tượng kê khai tài sản rộng nhưng nguồn lực để theo dõi, xác minh bản kê khai tài sản, thu nhập chưa đáp ứng được; người đứng đầu, công tác chỉ đạo, tổ chức thực hiện chưa thật sự quyết liệt; căn cứ xác minh bản kê khai tài sản, thu nhập còn khá hẹp, chưa có cơ chế xác minh xác suất đối với các bản kê khai tài sản, thu nhập.... Bên cạnh đó, việc giao cho quá nhiều cơ quan, tổ chức, đơn vị có chức năng quản lý, theo dõi, xác minh bản kê khai tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn² đã dẫn đến tình trạng người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức, viên chức cũng rất ngại khi tiến hành xác minh tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc quyền do tâm lý không muốn “vạch áo cho người xem lưng”. Thực tiễn cho thấy, hầu hết các cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức, viên chức chưa được trao đủ thẩm quyền, nguồn lực cho việc điều tra, xác minh tính chính xác của các bản kê khai tài sản, thu nhập. Đây cũng là một trong số nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong công tác kiểm soát tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức hiện nay.

Theo Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật PCTN, từ năm 2006 đến năm 2016 trên cả nước đã tiến hành xác minh được 4.859 trường hợp, phát hiện và xử lý 17 người kê khai không trung thực; năm 2017 xác minh được 78 trường hợp, xử lý 05 người vi phạm về kê khai và 8 tháng đầu năm 2018 xác minh được 44 trường hợp, phát hiện được 06 người có hành vi vi phạm về kê khai tài sản, thu nhập³. Số liệu nêu trên cho thấy,

biện pháp này thực hiện còn hình thức, chưa có ý nghĩa là một biện pháp quan trọng trong phòng ngừa tham nhũng.

Nhằm khắc phục bất cập do nhiều đầu mối quản lý, theo dõi, xác minh tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức, Dự thảo Luật PCTN sửa đổi (Dự thảo Luật) được Chính phủ trình Quốc hội cho ý kiến lần thứ hai tại Kỳ họp thứ 5 vừa qua đã đưa ra 02 phương án thu gọn đầu mối các cơ quan có chức năng này, cụ thể là:

Phương án 1: Giao cho Thanh tra Chính phủ kiểm soát tài sản, thu nhập của những người giữ chức vụ từ giám đốc sở trở lên ở cả trung ương và địa phương;

Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước... kiểm soát tài sản, thu nhập của người thuộc diện phải kê khai còn lại.

Phương án 2: Giao cho Thanh tra Chính phủ kiểm soát tài sản, thu nhập của những người giữ chức vụ từ giám đốc sở trở lên công tác tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và địa phương;

Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Cơ quan trung ương của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội kiểm soát tài sản, thu nhập của những người thuộc diện kê khai công tác tại cơ quan, tổ chức, đơn vị mình.

Các bộ, ngành, Thanh tra cấp tỉnh kiểm soát các đối tượng khác công tác tại bộ, ngành, địa phương mình nếu không thuộc thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ.

2 Khoản 3 Điều 46 Luật PCTN quy định “Bản kê khai tài sản được nộp cho cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý người có nghĩa vụ kê khai tài sản”.

Khoản 1 Điều 47 quy định “Khi có một trong các căn cứ quy định tại các điểm a, b và c khoản 1 Điều 47 của Luật này, cơ quan, tổ chức, cá nhân sau đây có quyền yêu cầu người có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức, viên chức ra quyết định xác minh tài sản”.

3 Báo cáo số 461/BC-CP ngày 18/10/2017 của Chính phủ về công tác PCTN năm 2017 và Báo cáo số 354/BC-CP ngày 30/8/2018 của Chính phủ về công tác PCTN năm 2018.

Hai phương án này đã nhận được những ý kiến đánh giá khác nhau của các đại biểu Quốc hội và người dân. Để có thêm thông tin về các mô hình kiểm soát thu nhập, tài sản công chức, chúng ta có thể tham khảo kinh nghiệm của các nước trên thế giới trong vấn đề này.

1. Quy định về thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn ở một số quốc gia

Trên phương diện pháp luật quốc tế, Công ước của Liên hiệp quốc về chống tham nhũng (UNCAC) không quy định ràng buộc các quốc gia thành viên phải thành lập cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập theo một mô hình nhất định mà đưa ra các khuyến nghị về việc thành lập một hoặc một số cơ quan phòng ngừa tham nhũng. Tuy nhiên, việc thành lập phải bảo đảm dành cho các cơ quan này “sự độc lập cần thiết trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình nhằm giúp cho những cơ quan này có thể thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả và không chịu bất kỳ sự can thiệp trái pháp luật nào. Cần cung cấp phương tiện vật chất và đội ngũ cán bộ chuyên trách cũng như đào tạo đội ngũ cán bộ này để họ có thể thực hiện tốt chức năng của mình” (Điều 6 UNCAC)⁴.

Ở góc độ pháp luật các quốc gia, qua nghiên cứu kinh nghiệm của các nước, chúng tôi thấy không có một mô hình chuẩn nào để các quốc gia áp dụng mà căn cứ vào tình hình thực tiễn, mỗi quốc gia lựa chọn cho mình một mô hình phù hợp với khả năng đáp ứng về nguồn lực. Có thể phân chia thành 02 mô hình khác nhau:

- Mô hình kiểm soát nội bộ, theo đó,

pháp luật giao cho người đứng đầu (hoặc công chức được ủy quyền) của cơ quan, tổ chức đơn vị quản lý cán bộ có nhiệm vụ theo dõi, quản lý và giám sát việc kê khai tài sản, thu nhập⁵. Cách tiếp cận này chủ yếu được áp dụng ở các nước hướng đến mục tiêu kiểm soát xung đột lợi ích nhiều hơn là kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn. Theo đó, người đứng đầu cơ quan, đơn vị trực tiếp phân công nhiệm vụ cho cấp dưới nên họ biết được nhiệm vụ được giao có thể dẫn đến xung đột lợi ích hoặc dẫn đến tham nhũng của cấp dưới hay không. Tuy nhiên, mô hình này có tính hiệu quả không cao, bởi lẽ, người đứng đầu cơ quan, đơn vị có thể bao che cho cấp dưới, hoặc không muốn liên lụy; bản thân họ cũng bị lệ thuộc bởi quy trình bỏ phiếu tín nhiệm để tái bổ nhiệm.

Ngoài ra, các quốc gia như Đức, Ai-len, Đan Mạch, Tây Ban Nha... tổ chức thực hiện việc kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn trong nội bộ các cơ quan lập pháp và hành pháp. Ví dụ, Quốc hội kiểm soát thu nhập, tài sản của đại biểu Quốc hội với những nguyên tắc riêng biệt; việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn thuộc bộ máy hành pháp do một cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện.

- Đối với mô hình kiểm soát từ bên ngoài. Theo mô hình này, việc kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn được giao cho một hoặc một số cơ quan có chức năng độc lập. Đây mô hình được nhiều quốc gia áp dụng nhằm bảo đảm cho việc kiểm soát tài sản, thu nhập của công chức được khách quan, minh bạch, hạn chế việc can thiệp trái pháp luật vào hoạt động kiểm soát cũng như lạm dụng để bao che

4 Công ước của Liên hiệp quốc về chống tham nhũng, truy cập từ: http://www.undoc.org/undoc/en/convention_corruption.

5 Ví dụ như ở Lit-va, công chức nộp bản kê khai tài sản, thu nhập cho người đứng đầu hoặc đại diện được ủy quyền của người đứng đầu nơi người đó làm việc (trừ nhóm đối tượng phải nộp bản kê khai cho Ủy ban đạo đức công vụ); ở Estonia, công chức (trừ quan chức cao cấp) sẽ nộp bản kê khai cho người đứng đầu hoặc người được ủy quyền để họ theo dõi việc kê khai và xác minh việc kê khai khi có yêu cầu; Luật về dịch vụ công của Liên bang Nga thì quy định công chức được mặc định là phải nộp bản kê khai tài sản, thu nhập cho người đứng đầu. (Xem: Quy định về kê khai tài sản, thu nhập đối với công chức - Công cụ để phòng ngừa tham nhũng, Nxb. Lao động, tr. 53).

hoặc tư lợi, trả thù cá nhân. Tuy nhiên, mô hình kiểm soát này có nhiều biến thể khác nhau, một số quốc gia thành lập cơ quan chuyên trách để kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn như: cơ quan chuyên trách để xử lý các bản kê khai của công chức hoặc giao cho cơ quan chuyên trách không tham nhũng (An-ba-ni, Rumani, Kosovo, Montenegro, Serbia, Slovenia...); thành lập các đơn vị đặc biệt trong cơ quan bảo vệ pháp luật (Tòa án, Viện kiểm sát) như ở Ai Cập, Đài Loan...; giao nhiệm vụ này cho một hoặc một số cơ quan có chức năng khác tiến hành (Ca-dắc-xtan giao cho cơ quan thuế, Gioóc-đa-ni, Bồ Đào Nha giao cho Bộ Nội vụ, Cư-rơ-gư-dơ-xtan cho Bộ Tư pháp, Bun-ga-ri giao cho cơ quan Kiểm toán tối cao...).

Mỗi mô hình kiểm soát thu nhập, tài sản của người có chức vụ, quyền hạn được xây dựng trên quan điểm riêng. Ví dụ, mô hình giao cho cơ quan thuế kiểm soát thu nhập, tài sản công chức được lý giải vì đây là cơ quan có chức năng theo dõi toàn bộ thu nhập của mọi công dân, nên việc giao cho cơ quan này theo dõi cả biến động về tài sản, thu nhập của công chức thông qua theo dõi và kiểm soát việc nộp thuế thu nhập cá nhân là phù hợp, không làm gia tăng đầu mối; mô hình giao cho cơ quan lập pháp kiểm soát thu nhập, tài sản công chức được lý giải vì công chức có nguy cơ tham nhũng thường công tác tại nhánh hành pháp và nghị viện chính là cơ quan giám sát hoạt động của cơ quan hành pháp hiệu quả nhất và sẽ làm giảm thiểu nguy cơ tác động, can thiệp về mặt chính trị....

Kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn theo mô hình nào thì cũng có những thuận lợi và khó khăn nhất định. Ở mô hình phân cấp, kiểm soát từ bên trong, khó khăn đặt ra là việc tuân thủ đúng quy chế, quy định đề ra và việc báo cáo đầy đủ về việc tuân thủ kê khai tài sản, thu nhập của công chức. Mặt khác, do sự không đồng đều về năng lực giữa các cơ quan có liên quan cũng gây khó khăn trong bảo đảm áp

dụng các phương pháp thực thi thống nhất; thường các cơ quan này sẽ chú trọng về mặt hành chính, thủ tục hơn là kiểm tra, giám sát tuân thủ việc kê khai của công chức.

Mô hình kiểm soát tập trung (từ bên ngoài) tuy bảo đảm tính khách quan, minh bạch và hạn chế ảnh hưởng đến hoạt động nghiệp vụ của cơ quan thuế, hệ thống ngân hàng, quản lý bất động sản... (trong trường hợp yêu cầu các cơ quan này cung cấp thông tin có liên quan đến công chức), nhưng sẽ gặp những khó khăn do họ phải kiểm soát lượng đối tượng lớn (nhất là ở các quốc gia yêu cầu hầu hết công chức phải kê khai) nên việc kiểm soát toàn diện là bất khả thi. Thông thường, các nước theo mô hình này sẽ lựa chọn cách thức kiểm soát ngẫu nhiên lựa chọn một số bản kê khai để tiến hành xác minh mà không thể xác minh toàn bộ các bản kê khai.

Điểm chung của việc thiết lập các mô hình cơ quan kiểm soát thu nhập, tài sản nói trên là hướng đến sự độc lập, không bị phụ thuộc trong quá trình thực hiện nhiệm vụ; cơ quan kiểm soát thu nhập, tài sản được giao các quyền hạn đặc biệt như theo dõi, điều tra các tài khoản ngân hàng, cổ phần, tài khoản mua, bán, chi tiêu và các tài khoản khác của người có chức vụ, quyền hạn, thậm chí là cả những người có liên quan đến người có hành vi tham nhũng; có quyền phong tỏa tài khoản khi cần thiết, thậm chí là có quyền điều tra và truy tố hành vi làm giàu bất hợp pháp....

2. Một số kiến nghị

Từ những phân tích nêu trên, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, trong giai đoạn hiện nay, để bảo đảm không làm gia tăng đầu mối các cơ quan nhà nước, thực hiện triệt để việc tinh giản biên chế và phù hợp với cơ cấu bộ máy nhà nước cũng như thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức, viên chức, phù hợp với các quy định khác của Dự thảo Luật về mở rộng đối tượng có nghĩa vụ kê khai, mở rộng căn cứ xác minh tài sản, thu nhập thì trước mắt,

cần quy định cơ quan có thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập theo hướng tăng cường một bước tính tập trung như phương án 2 của Dự thảo Luật: giao cho Thanh tra Chính phủ kiểm soát tài sản, thu nhập của những người giữ chức vụ từ giám đốc sở trở lên công tác tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương; các bộ, ngành; Thanh tra tỉnh kiểm soát tài sản, thu nhập của những người thuộc diện kê khai còn lại công tác tại các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương; các cơ quan khác và tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội chịu trách nhiệm kiểm soát tài sản, thu nhập của người kê khai công tác trong cơ quan, tổ chức mình.

Tuy nhiên, việc giao thẩm quyền kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội sẽ phải cân nhắc đến một số yếu tố như: kiểm soát tài sản, thu nhập tất yếu sẽ ảnh hưởng đến đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình và quyền sở hữu tài sản, thu nhập của người có nghĩa vụ kê khai; ảnh hưởng đến hoạt động bình thường và quyền bí mật kinh doanh khi các tổ chức này có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân như Ngân hàng, Kho bạc, Cơ quan quản lý thuế, đất đai... cung cấp hồ sơ, thông tin, tài liệu phục vụ cho việc kiểm soát tài sản, thu nhập; yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tịch thu tài sản, thu nhập mà người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc.

Thứ hai, để bảo đảm kiểm soát được tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn sẽ không thể dựa vào dữ liệu của bản kê khai nên cũng không thể chỉ là trách nhiệm của cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập mà cần phải có sự vào cuộc, phối hợp của các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác, nhất là các cơ quan thuế, ngân hàng, cơ quan quản lý bất động sản, đăng ký động sản... Về vấn đề này, Dự thảo Luật mới chỉ quy định các cơ quan này tham gia khi có sự yêu cầu/đề nghị của cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập mà

chưa cho phép sự tham gia chủ động. Chẳng hạn khi người có chức vụ, quyền hạn thực hiện các giao dịch có giá trị lớn thuộc diện phải theo dõi hoặc giao dịch đáng ngờ thì ngân hàng sẽ thông báo cho cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập để cơ quan này tiến hành theo dõi di, biến động về tài sản, thu nhập của họ...

Thứ ba, kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn là một công việc rất đặc thù, trong đó người có thẩm quyền xác minh tài sản, thu nhập đòi hỏi phải kinh nghiệm và nghiệp vụ chuyên sâu. Do đó, mặc dù Dự thảo Luật không quy định tất cả các cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập đều là cơ quan chuyên trách, nhưng các cơ quan này cần phải có cán bộ chuyên trách, có năng lực, kinh nghiệm trong điều tra, xác minh về nguồn gốc tài sản, thu nhập để hạn chế thấp nhất việc vi phạm quyền con người, quyền được bảo mật thông tin trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác.

Thứ tư, do việc kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn có ảnh hưởng nhất định đến quyền con người không chỉ của công chức mà còn của những người có liên quan như vợ (hoặc chồng), con chưa thành niên; quyền bí mật kinh doanh của ngân hàng... nên cần phải quy định về trình tự, thủ tục hết sức chặt chẽ. Tuy nhiên, Dự thảo Luật lại quy định theo hướng khi có yêu cầu trong việc xác minh tính trung thực của bản kê khai hoặc cần xác minh nguồn gốc tài sản là các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân phải cung cấp thông tin, tài liệu. Trong khi đó, căn cứ để tiến hành xác minh tài sản, thu nhập lại rất rộng, bao gồm cả việc phục vụ cho bầu cử, bổ nhiệm hoặc người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị xét thấy cần xác minh... Chúng tôi cho rằng, Dự thảo Luật cần bổ sung quy định về quy trình, thủ tục kê khai, xác minh nguồn gốc tài sản một cách công khai, minh bạch nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân ■

BÌNH LUẬN VỀ VIỆC XÂY DỰNG LUẬT THUẾ TÀI SẢN THAY CHO LUẬT THUẾ SỬ DỤNG ĐẤT NÔNG NGHIỆP VÀ LUẬT THUẾ SỬ DỤNG ĐẤT PHI NÔNG NGHIỆP

Danh Phạm Mỹ Duyên*

* GV. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: ưu đãi, Thuế Tài sản, Thuế sử dụng đất nông nghiệp, Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 14/06/2018

Biên tập : 09/08/2018

Duyệt bài : 16/08/2018

Article Infomation:

Keywords: advantages; Law on Property Tax; Law on Agricultural Land Use Tax; Law on Law on Non-Agricultural Land Use Tax.

Article History:

Received : 14 Jun 2018

Edited : 09 Aug. 2018

Approved : 16 Aug. 2018

Tóm tắt:

Việc ban hành Luật Thuế tài sản thay thế cho Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp và Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp hiện hành là phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Đồng thời, các quy định trong sắc thuế mới này cũng phù hợp với thông lệ quốc tế, thể hiện được những ưu điểm về quản lý và góp phần ổn định trật tự xã hội.

Abstract

The issuance of Law on Property Tax as substitution of the Law on Agricultural Land Use Tax and Law on Law on Non-Agricultural Land Use Tax is appropriate in line with the current socio-economic conditions of Vietnam. The provisions on new taxes are in line with the common international practices, presenting the advantages of taxation management and contributing to the stabilization of the social performance.

1. Quy định về đối tượng chịu thuế của Thuế Tài sản là đất phi nông nghiệp

Đối tượng chịu thuế của một sắc thuế là khái niệm được dùng để phản ánh phạm vi điều tiết và các đối tượng bị sắc thuế đó tác động đến làm phát sinh nghĩa vụ nộp thuế

của người nộp thuế. Đối tượng chịu thuế bao gồm các loại hàng hóa, dịch vụ, tài sản, thu nhập hoặc những lợi ích vật chất khác¹. Như vậy có thể thấy, trong hệ thống thuế của một quốc gia, thuế tài sản tồn tại bên cạnh thuế thu nhập và thuế tiêu dùng mới có thể bao

1 Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh, Giáo trình Luật Thuế, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, tr. 49.

quát hết các khả năng nộp thuế trong nền kinh tế². Đồng thời, việc điều tiết thuế đối với tài sản cũng huy động được nguồn thu cho ngân sách nhà nước (NSNN); đảm bảo công bằng xã hội và thực hiện việc quản lý, kiểm soát, điều tiết đối với tài sản, đối với các hành vi sở hữu, sử dụng tài sản, khuyến khích sử dụng tài sản hợp lý, có hiệu quả³.

Dự thảo Luật Thuế tài sản⁴ quy định đối tượng chịu thuế tài sản bao gồm: (i) Đất phi nông nghiệp; (ii) Nhà ở hoặc bao gồm nhà ở; nhà và công trình thương mại, dịch vụ; (iii) Có thể điều tiết thêm đối với tàu bay, du thuyền, ô tô có giá trị từ 1,5 tỷ đồng trở lên⁵. Đồng thời, Dự thảo cũng quy định đất nông nghiệp; đất phi nông nghiệp không sử dụng vào mục đích kinh doanh hoặc đề ở là đối tượng không chịu thuế của sắc thuế này. Theo đó, thuế tài sản sẽ là sắc thuế mới thay thế thuế sử dụng đất phi nông nghiệp (SDĐPN) điều tiết đối với đất phi nông nghiệp là đất ở gồm đất ở tại nông thôn và đất ở tại đô thị; Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp gồm: đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất; đất thương mại, dịch vụ; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp; đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản; đất sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm; Đất phi nông nghiệp thuộc đối tượng không chịu thuế nhưng sử dụng vào mục đích kinh doanh hoặc đề ở.

Các quy định về đối tượng chịu thuế đối với đất phi nông nghiệp tại Dự thảo được

kê thừa trên cơ sở quy định về đối tượng chịu thuế của Luật Thuế SDĐPN và đảm bảo phù hợp với quy định về phân loại đất của Luật Đất đai năm 2013. Theo đánh giá của Bộ Tài chính, các quy định về đối tượng chịu thuế và đối tượng không chịu thuế SDĐPN hiện hành được Dự thảo kế thừa sẽ tạo được các thuận lợi nhất định cho người nộp thuế và cơ quan thu thuế trong quá trình thực hiện vì cơ sở dữ liệu về việc thu thuế đối với các loại đất này đã có. Việc thu thuế SDĐPN trong thời gian qua có ý nghĩa đặc biệt trong việc thiết lập cơ sở dữ liệu về đất, tạo hành lang pháp lý để quản lý đất đai. Như vậy, bằng việc quy định đối tượng chịu thuế tài sản bao gồm cả đất phi nông nghiệp và liệt kê đất nông nghiệp vào diện không chịu thuế thì việc ban hành Luật Thuế tài sản có một số ưu điểm như sau:

(i) Xét về mặt kỹ thuật lập pháp: Trong điều kiện tồn tại hai văn bản Luật thuế khác nhau cùng điều tiết vào giá trị quyền sử dụng đất gồm Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp (SDĐNN) và Luật Thuế SDĐPN, trong đó thuế sử dụng đất nông nghiệp hầu như đã được miễn hết⁶ (theo quy định tại Nghị quyết 55/2010/QH12 và Nghị quyết 28/2016/QH13 của Quốc hội) thì việc ban hành Luật Thuế tài sản theo hướng kế thừa các quy định của Luật Thuế SDĐPN và liệt kê đất nông nghiệp thuộc diện không chịu thuế sẽ đảm bảo được sự thống nhất, rõ ràng, hạn chế các quy định mang tính hình thức.

2 Nguyễn Đình Chiến, Thuế tài sản và khoáng sản cơ sở cần phải lập đây, Tạp chí Tài chính Kỳ 1 - tháng 8/2017 (662), tr. 14.

3 Nguyễn Đình Chiến, tldd (2), tr. 14.

4 Tờ trình về đề nghị xây dựng Luật Thuế tài sản của Bộ Tài chính được đăng tải trên website của Bộ Tài chính, http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/btc/r/cd/dtvb/ctdtvb?id=13262&_afrLoop=37817301569107312#!%40%40%3F_afrLoop%3D37817301569107312%26centerWidth%3D0%2525%26id%3D13262%26left-Width%3D100%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3D1262noxyws_4, truy cập ngày 27/5/2018 (Tờ trình của Bộ Tài chính).

5 Điều 2 Dự thảo Luật Thuế Tài sản ban hành kèm theo Tờ trình của Bộ Tài chính.

6 Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24/10/2010 của Quốc hội về việc miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp; Nghị quyết số 28/2016/QH13 sửa đổi Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 11/11/2016 của Quốc hội về việc miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp.

(ii) Xét về nội hàm quy định: Việc quy định đất nông nghiệp thuộc đối tượng không chịu thuế tài sản thay vì miễn thuế SDĐNN như trước đây vẫn thể hiện được chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về nông nghiệp, nông dân, nông thôn; góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp nông thôn theo hướng hiện đại hóa, giảm bớt khó khăn cho người nông dân, khuyến khích đầu tư, thúc đẩy kinh tế nông nghiệp phát triển bền vững; và phù hợp với bối cảnh hội nhập quốc tế. Đồng thời, đất nông nghiệp khi thuộc diện không chịu thuế sẽ đảm bảo thống nhất giữa lý luận/pháp luật và thực tiễn bởi thực tiễn từ lâu thông qua hình thức miễn thuế, Việt Nam đã không thu thuế này nữa.

2. Các quy định về căn cứ tính thuế tài sản đối với đất phi nông nghiệp

Căn cứ tính thuế là cách thức xác định số thuế phải nộp vào NSNN. Căn cứ tính thuế có ý nghĩa quan trọng nhằm xác định chính xác số tiền thuế phải nộp. Nếu căn cứ tính thuế được quy định một cách phù hợp với các điều kiện về kinh tế, xã hội, phù hợp với khả năng đóng góp của người nộp thuế sẽ góp phần đảm bảo công bằng và dung hòa lợi ích của các bên trong quan hệ thuế. Do đất nông nghiệp thuộc diện không chịu thuế nên toàn bộ quy định về căn cứ tính thuế của Luật Thuế SDĐNN sẽ được bãi bỏ. Theo đó, căn cứ tính thuế tài sản đối với đất phi nông nghiệp về cơ bản là kế thừa toàn bộ quy định tại Luật Thuế SDĐPNN hiện hành.

Trên cơ sở đó, chúng tôi sẽ so sánh và đánh giá các quy định của Dự thảo Luật Thuế tài sản với các quy định của Luật thuế SDĐPNN hiện hành dựa trên hai yếu tố của căn cứ tính thuế gồm: giá tính thuế và thuế suất.

Thứ nhất, quy định về giá tính thuế tài sản đối với đất phi nông nghiệp

Luật Thuế SDĐPNN và Dự thảo Luật Thuế tài sản đều có cách thức xác định giá tính thuế đối với đất phi nông nghiệp như nhau, cụ thể: Giá tính thuế đất phi nông nghiệp được xác định bằng diện tích đất tính thuế nhân với giá của 1m² đất⁷. Tuy nhiên, quy định về các yếu tố cấu thành giá tính thuế lại có điểm khác biệt đáng kể giữa Luật Thuế SDĐPNN với Dự thảo Luật Thuế tài sản:

(i) Quy định về cách thức xác định diện tích tính thuế:

Theo quy định tại Điều 6 Luật Thuế SDĐPNN, diện tích đất tính thuế là diện tích đất thực tế sử dụng. Đối với đất ở nhà nhiều tầng nhiều hộ ở, nhà chung cư bao gồm cả trường hợp vừa để ở, vừa để kinh doanh thì diện tích đất tính thuế được xác định bằng hệ số phân bổ nhân với diện tích nhà của từng tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng. Theo cách xác định hiện nay, “hệ số phân bổ được xác định bằng diện tích đất xây dựng nhà nhiều tầng nhiều hộ ở, nhà chung cư chia cho tổng diện tích nhà của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng”⁸. Theo quan điểm của Bộ Tài chính, với quy định hệ số xác định diện tích đất để tính thuế đối với nhà chung cư như quy định của Luật thuế SDĐPNN (tổng hệ số bằng 1) thì nhà chung cư thấp tầng, nhà ở tái định cư, nhà ở của người có thu nhập thấp, trung bình sẽ phải nộp thuế cao hơn nhà ở cao tầng, như vậy là chưa đảm bảo công bằng và chưa phù hợp với thực tế.

Hơn nữa, trên thực tế, các nhà chung cư thấp tầng đều là các nhà chung cư cũ, nhà ở xã hội, nhà ở tái định cư (chủ yếu phục vụ cho người có thu nhập thấp và trung bình trong xã hội), còn các chung cư cao tầng

7 Khoản 1, Điều 6, Luật Thuế SDĐPNN và khoản 1, Điều 7 Dự thảo Luật Thuế tài sản.

8 Khoản 2, Điều 6 Luật Thuế SDĐPNN 2010.

đều là các chung cư cao cấp, được hưởng lợi nhiều từ việc sử dụng kết cấu hạ tầng giao thông, phúc lợi xã hội, đặc biệt là những căn hộ shophouse ở tầng 1 hoặc thông tầng thường giá bán rất cao. Do đó, để đảm bảo công bằng, đúng bản chất của thuế tài sản là điều tiết cao đối với những người có tài sản giá trị lớn và người được hưởng lợi nhiều từ việc sử dụng kết cấu hạ tầng giao thông, phúc lợi xã hội phải có nghĩa vụ cao hơn thì Dự thảo xác định *hệ số xác định diện tích đất tính thuế đối với đất xây dựng nhà chung cư có sự phân biệt giữa diện tích để ở và diện tích để kinh doanh*.

Theo quy định của Dự thảo Luật Thuế tài sản, diện tích đất tính thuế là diện tích đất ghi trên Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản gắn liền với đất hoặc trên Quyết định giao đất, Quyết định cho thuê đất hoặc Hợp đồng giao đất, Hợp đồng cho thuê đất. Trường hợp chưa có Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản gắn liền với đất, Quyết định giao đất, Quyết định cho thuê đất, Hợp đồng giao đất, Hợp đồng cho thuê đất thì diện tích đất tính thuế là diện tích thực tế sử dụng.

Đối với đất xây dựng nhà chung cư (gồm nhà chung cư được xây dựng với mục đích để ở và nhà chung cư được xây dựng có mục đích sử dụng hỗn hợp để ở và kinh doanh) thì diện tích đất tính thuế được xác định bằng diện tích nhà của từng tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng nhân với hệ số xác định diện tích đất tính thuế theo quy định của Chính phủ. Hệ số xác định diện tích đất tính thuế được xác định căn cứ vào mục đích sử dụng của người nộp thuế theo hướng diện tích đất để kinh doanh sẽ có hệ

số cao hơn so với diện tích đất để ở⁹. Theo quan điểm của Bộ Tài chính (thể hiện trong Tờ trình ban hành Dự thảo Luật Thuế Tài sản), quy định về cách xác định diện tích đất tính thuế của nhà chung cư căn cứ vào hệ số theo mục đích sử dụng như quy định của Dự thảo khắc phục được các hạn chế của Luật Thuế SDDPNN hiện hành. Việc căn cứ vào mục đích sử dụng của người nộp thuế để xác định hệ số xác định diện tích đất tính thuế sẽ đảm bảo công bằng và đúng bản chất của thuế tài sản, đảm bảo điều tiết cao đối với những người có tài sản giá trị lớn, buộc người được hưởng lợi nhiều từ việc sử dụng kết cấu hạ tầng giao thông, phúc lợi xã hội phải có nghĩa vụ cao hơn.

Tuy nhiên, quy định này cũng vấp phải các ý kiến trái chiều từ các nhà nghiên cứu. Có quan điểm cho rằng, việc quy định hệ số khác nhau để xác định diện tích đất chịu thuế cho các mục đích sử dụng khác nhau chưa hợp lý, mang tính áp đặt¹⁰. Và việc áp dụng hệ số khác nhau để tính diện tích đất chịu thuế đối với mục đích sử dụng khác nhau sẽ làm cho việc xác định thuế sẽ trở nên rối rắm, phức tạp hơn. Vì vậy, cần quy định chung một hệ số xác định diện tích đất chịu thuế đối với nhà chung cư, toà nhà có mục đích sử dụng hỗn hợp trong đó có mục đích ở (không phân biệt giữa diện tích đất ở với diện tích kinh doanh và số tầng của toà nhà). Chúng tôi cũng cho rằng, căn cứ vào hệ số để xác định diện tích đất là khiến cường, không phản ánh đúng bản chất của sự vật hiện tượng. Việc buộc người có tài sản giá trị lớn, được hưởng lợi nhiều từ việc sử dụng kết cấu hạ tầng giao thông, phúc lợi xã hội phải có nghĩa vụ cao hơn là cần thiết nhưng không vì thế mà tạo ra sự áp đặt quá mức. Trong trường hợp này, chúng ta

9 Xem thêm bảng mô tả hệ số xác định diện tích đất tính thuế tại Mục 1.2 Tờ trình của Bộ Tài chính.

10 Xem thêm: Nguyễn Thị Kiều Oanh (2018), Xác định căn cứ tính thuế tài sản đối với đất chịu thuế, Kỷ yếu Hội thảo Cơ sở xây dựng Luật Thuế Tài sản của Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh, tr. 146.

chỉ nên áp dụng mức thuế suất khác nhau đối với diện tích để ở và diện tích để kinh doanh mà không cần sử dụng hệ số xác định diện tích đất.

(ii) Giá 1m² đất tính thuế

Tờ trình của Bộ Tài chính đề xuất giá 1m² đất tính thuế theo hai phương án: *Một là*, giá 1m² đất tính thuế được xác định theo giá 1m² đất tại Bảng giá đất do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh công bố tại thời điểm tính thuế; *hai là*, giá 1m² đất tính thuế được xác định theo giá 1m² đất thực tế trên thị trường (giá thị trường) tại thời điểm tính thuế. Tuy nhiên, sau khi đánh giá ưu nhược điểm của từng phương án thì phương án xác định theo giá 1m² đất tại Bảng giá đất do UBND cấp tỉnh công bố là phương án được đề xuất vào Dự thảo.

Hiện nay, giá 1m² đất tính thuế theo quy định của Luật Thuế SDĐPNN hiện hành được xác định theo giá 1m² đất tại Bảng giá đất do UBND cấp tỉnh công bố nên đã có sẵn; đảm bảo tính kế thừa các quy định của pháp luật về thuế SDĐPNN hiện hành và phù hợp với quy định của Luật Đất đai năm 2013 về quy định giá tính thuế sử dụng đất đối với đất. Tuy nhiên, nhược điểm khi xác định giá đất theo phương pháp này là không theo kịp sự biến động của giá cả thị trường. Nhìn chung, việc xác định giá của 1m² đất tại Dự thảo không có sự khác biệt với quy định của Luật Thuế SDĐPNN hiện hành.

Chúng tôi cho rằng, việc ban hành Luật Thuế tài sản thay cho Thuế SDĐNN và Thuế SDĐPNN có các ưu điểm là phương pháp xác định hệ số xác định diện tích đất tính thuế có tính đến mục đích sử dụng đất. Cách thức xác định này đảm bảo công bằng và phù hợp với thực tế hơn so với quy định cào bằng của Luật Thuế SDĐPNN trước đây.

Thứ hai, các quy định về thuế suất thuế tài sản đối với đất phi nông nghiệp

Thuế suất là cơ sở quan trọng mà Nhà nước sử dụng để thực hiện điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Do đó, thuế suất được ban hành không thể là sự áp đặt chủ quan, đưa ra một con số ước lượng mà cần phải dựa trên cơ sở kinh tế - xã hội, nguồn thu của NSNN, mức độ tác động đến mức sống dân cư,... phải đảm bảo dung hòa giữa lợi ích của Nhà nước và người thực tế phải trả tiền thuế. Hay nói cách khác là phải đảm bảo kết hợp hài hòa giữa nhu cầu thu NSNN và lợi ích của người chịu thuế.

Hiện nay, thuế suất Thuế SDĐPNN đối với đất ở áp dụng theo biểu thuế lũy tiến từng phần, cụ thể: đối với đất ở, đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp là 0,03%, trong trường hợp vượt từ trên 1 lần đến 3 lần và trên 3 lần hạn mức sử dụng đất thì lần lượt bị áp dụng các mức thuế suất là 0,07% và 0,15%; đất sử dụng không đúng mục đích, đất chưa sử dụng theo đúng quy định là 0,15%; đất lấn, chiếm là 0,2%¹¹.

Trước đây, Pháp lệnh về Thuế nhà đất gọi thuế suất là mức thuế, theo đó mức thuế sử dụng đất có sự khác biệt tùy thuộc vào vị trí đất¹²: (i) Đối với đất thuộc thành phố, thị xã, thị trấn, mức thuế đất được quy định cho từng loại đô thị, mức thuế đất bằng 3 đến

11 Điều 7 Luật Thuế SDĐPNN 2010.

12 Điều 7 Pháp lệnh về Thuế nhà, đất và khoản 1 Điều 6 Nghị định số 339-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng về thi hành Pháp lệnh về Thuế nhà, đất.

25 lần mức thuế nông nghiệp cao nhất trong vùng; (ii) Đối với đất thuộc vùng nông thôn, mức thuế đất từ bằng đến gấp 2 lần mức thuế nông nghiệp cùng hạng đất trong vùng.

Hiện nay, tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam đã có những thay đổi đáng kể thì các mức thuế suất 0,07% và 0,15% tương ứng với diện tích đất vượt từ trên 1 lần đến 3 lần và trên 3 lần hạn mức sử dụng đất ở là thấp, chủ sử dụng đất không bị tác động nhiều từ thuế, đất không được sử dụng hết hiệu suất cho sản xuất, kinh doanh, thậm chí còn bị bỏ trống, gây lãng phí nguồn tài nguyên đất đai. Mức thuế suất này chưa đủ lớn để điều tiết mạnh đối với người sở hữu nhiều đất đai, chưa thúc đẩy các tổ chức, cá nhân trong xã hội sử dụng đất tiết kiệm, có hiệu quả.

Theo quy định của Dự thảo Luật Thuế tài sản, thuế suất đối với đất thuộc đối tượng chịu thuế SDĐPNN được chia thành nhiều loại, gồm¹³:

(i) Đất ở (bao gồm cả trường hợp sử dụng để kinh doanh; đất xây dựng nhà chung cư): áp dụng mức thuế suất là 0,4% trên toàn bộ giá trị đất.

(ii) Đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp và đất phi nông nghiệp sử dụng vào mục đích kinh doanh có hai phương án điều tiết: Một là, đối với đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp để xây dựng nhà hàng áp dụng mức thuế suất 0,52%; đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp khác, trừ đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp quy định tại điểm a khoản này và đất phi nông nghiệp thuộc đối tượng không chịu thuế sử dụng vào mục đích kinh doanh áp dụng mức thuế suất 0,3%. Hai là, đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp và đất phi nông nghiệp sử

dụng vào mục đích kinh doanh áp dụng mức thuế suất 0,3%.

(iii) Đối với đất sử dụng không đúng mục đích; đất và nhà thuộc đối tượng chịu thuế không đưa vào sử dụng áp dụng mức thuế suất 1%.

(iv) Đối với đất và nhà thuộc đối tượng chịu thuế lần, chiếm áp dụng mức thuế suất áp dụng mức thuế suất 2%.

Các mức thuế suất trong những trường hợp cụ thể được Dự thảo đưa ra đều tăng khoảng 6,7 - 10 lần so mức thuế suất hiện hành của Luật Thuế SDĐPNN. Chưa bàn đến sự phù hợp của con số cụ thể được đưa ra, việc điều chỉnh mức thuế suất sẽ có những tác động nhất định đến NSNN và đời sống dân cư.

Ở nước trên thế giới, mức thuế suất điều tiết đối với đất phi nông nghiệp cũng ở mức khá cao, chẳng hạn như Hàn Quốc là 0,2% đến 0,5% đối với đất (riêng đất xây dựng khu golf và đất xây dựng khu du lịch hạng sang là 4%); Đài Loan: từ 0,2% đến 5% tùy từng loại đất. Đối với đất không sử dụng, các nước quy định mức thuế suất cao hơn hoặc áp dụng mức thuế suất bổ sung đối với trường hợp đất không sử dụng, như: Xinh-ga-po áp dụng mức thuế suất từ 10% đến 20% đối với đất không sử dụng; Canada thu thêm 1% trên giá trị tài sản nếu đất không sử dụng trên 6 tháng; Úc áp dụng mức thuế suất bổ sung 1%; Lào áp dụng mức thuế suất bổ sung 2%¹⁴. Tuy không thể căn cứ vào mức thuế suất được các nước quy định để áp dụng cho Việt Nam nhưng việc thay đổi mức thuế suất điều tiết đối với đất phi nông nghiệp của Dự thảo Luật Thuế tài sản cũng được xem là phù hợp với thông lệ của các nước trên thế giới và có những ưu điểm sau:

13 Điều 8 Dự thảo Luật Thuế Tài sản kèm theo Tờ trình của Bộ Tài chính.

14 <http://cafef.vn/cac-nuoc-dang-danh-thue-nha-dat-ra-sao-20180416093211966.chn>, truy cập ngày 16/4/2018

Về mặt kinh tế: Việc tăng mức thuế suất đối với đất phi nông nghiệp được xem là phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Đồng thời, việc tăng thuế suất cũng tạo thêm nguồn thu và có tính ổn định của NSNN, ít bị ảnh hưởng bởi yếu tố chu kỳ kinh tế như các loại thuế đánh vào thu nhập và hàng hóa tiêu thụ. Tuy nhiên, mức tăng từ 6,7 đến 10 lần như Dự thảo Luật Thuế tài sản do Bộ Tài chính đưa ra là một con số quá cao so với các quy định về thuế suất thuế SDĐPNN hiện hành. Đây là vấn đề mà cơ quan soạn thảo phải có các nghiên cứu và đánh giá tác động kỹ lưỡng để đưa ra một con số phù hợp đảm bảo dung hòa lợi ích của Nhà nước và người chịu thuế.

Về mặt xã hội: Việc điều chỉnh mức thuế suất cao đối với đất sử dụng không đúng mục đích; đất và nhà thuộc đối tượng chịu thuế không đưa vào sử dụng; đất và nhà thuộc đối tượng chịu thuế lần, chiếm sẽ góp phần hạn chế tình trạng đầu cơ về đất, sử dụng đất lãng phí, chiếm dụng đất công, tạo sự ổn định trật tự xã hội.

Như vậy, việc ban hành Luật Thuế tài sản thay thế cho Luật Thuế SDĐNN và Luật Thuế SDĐPNN hiện hành là phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Đồng thời, các quy định trong sắc thuế mới này cũng phù hợp với thông lệ quốc tế, thể hiện được những ưu điểm về quản lý và góp phần ổn định trật tự xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Dự thảo Luật Thuế Tài sản ban hành kèm theo Tờ trình của Bộ Tài chính.
2. Luật Thuế SDĐPNN 2010.
3. Luật Thuế SDĐNN 1993.
4. Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 24/10/2010 của Quốc hội về việc miễn, giảm thuế SDĐNN.
5. Nghị quyết số 28/2016/QH13 sửa đổi Nghị quyết số 55/2010/QH12 ngày 11/11/2016 của Quốc hội về việc miễn, giảm thuế SDĐNN.
6. Pháp lệnh về Thuế nhà, đất 1991.
7. Nghị định số 339-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng về thi hành Pháp lệnh về Thuế nhà, đất.
8. Quyết định số 732/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 17/5/2011 phê duyệt Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020.
9. Tờ trình về đề nghị xây dựng Luật Thuế tài sản của Bộ Tài chính đăng trên website của Bộ Tài chính, http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/btc/r/cd/dtvb/ctdtvb?id=13262&_afrLoop=37817301569107312#!%40%40%3F_afrLoop%3D37817301569107312%26centerWidth%3D0%2525%26id%3D13262%26leftWidth%3D100%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3D1262noxyws_4.
10. Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Thuế*, Nxb Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam.
11. Nguyễn Thị Kiều Oanh, *Xác định căn cứ tính thuế tài sản đối với đất chịu thuế*, Kỷ yếu Hội thảo Cơ sở xây dựng Luật Thuế Tài sản của Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh, tr. 145 – 150.
12. Nguyễn Đình Chiến, *Thuế tài sản và khoảng trống cơ sở cần phải lấp đầy*, Tạp chí Tài chính Kỳ 1 – tháng 8/2017 (662), tr 14.
13. Vũ Thị Hương Sắc, *Dự báo tăng trưởng GDP bình quân đầu người giai đoạn 2017 – 2020*, Tạp chí Tài chính điện tử, <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/du-bao-tang-truong-gdp-binh-quan-tren-dau-nguoi-giai-doan-2017-2020-117233.html>, truy cập ngày 31/5/2018.

HIỆN THỰC HÓA QUY ĐỊNH VỀ PHỤ NỮ THAM CHÍNH Ở VIỆT NAM

Lương Văn Tuấn*

* TS. Khoa Luật, Học viện Phụ nữ Việt Nam

Thông tin bài viết:

Từ khóa: phụ nữ tham chính; tỷ lệ nữ tham gia chính trị; đảm bảo quyền tham chính của phụ nữ.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 29/08/2018

Biên tập : 20/09/2018

Duyệt bài : 25/09/2018

Article Infomation:

Keywords: key participation; ratio of women participation in politics; assurance of women's participation rights

Article History:

Received : 29 Aug. 2018

Edited : 20 Sep. 2018

Approved : 25 Sep. 2018

Tóm tắt:

Hiện thực hóa các quy định về phụ nữ tham chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay cần phải được đẩy mạnh theo chiều sâu nhằm đảm bảo quyền lợi của phụ nữ được thực thi đầy đủ trên thực tế. Điều này cho thấy vấn đề phụ nữ tham chính không chỉ là quyết tâm chính trị của Đảng cầm quyền mà cần phải được triệt để thi hành bằng các biện pháp quản lý nhà nước nhằm hiện thực hóa chúng trên thực tế.

Abstract

Enforcement of the regulations on key participation of the women in the current period must be strengthened in depth to ensure that the women's interests are fully implemented in reality. It is to demonstrate that the key participation of the women is not only the political determination of the ruling Party but also it must be thoroughly enforced by the measures of the government management so that it is carried out in reality.

1. Chủ trương, đường lối và chính sách, pháp luật về phụ nữ tham chính

Nâng cao quyền của phụ nữ trong đời sống chính trị - xã hội là một cam kết chính trị của Đảng và Nhà nước Việt Nam với nhân dân và thế giới. Trong chủ trương, đường lối và chính sách, pháp luật, Đảng và Nhà nước luôn quan tâm đến vấn đề phát triển phụ nữ như là một giải pháp phát triển xã hội bền vững, là tương lai tốt đẹp của đất nước.

Đối với vấn đề phát triển phụ nữ nói chung, Nghị quyết số 11/NQ-TW ngày 27/4/2007 của Bộ Chính trị về Công tác phụ nữ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước của Đảng Cộng sản Việt Nam (Nghị quyết số 11/NQ-TW) đã chỉ rõ “Phụ nữ tham gia lãnh đạo, quản lý có tỷ lệ thấp, chưa tương xứng với năng lực và sự phát triển của lực lượng lao động nữ, nguồn cán bộ nữ hẫng hụt, ở một số lĩnh vực, tỷ lệ cán bộ nữ sụt giảm”.

Để tạo lập sự bình đẳng thực sự, khoản 1 và khoản 3 Điều 26 của Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt. Nhà nước có chính sách bảo đảm quyền và cơ hội bình đẳng giới” và “Nghiêm cấm phân biệt đối xử về giới”. Để tạo lập quyền được ưu tiên, khoản 2 Điều 26 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để phụ nữ phát triển toàn diện, phát huy vai trò của mình trong xã hội”. Từ đạo luật cơ bản này, sự bình đẳng và quyền được ưu tiên của phụ nữ đã được thiết lập. Đây là cơ sở pháp lý vững chắc nhất cho mọi hoạt động lập pháp và thực thi pháp luật trong bảo đảm sự bình đẳng và bảo đảm sự ưu tiên đối với phụ nữ trên thực tế.

Trong những năm vừa qua, nhận thức của xã hội về vấn đề bình đẳng giới đã có những biến đổi theo chiều hướng tích cực. Hoạt động lập pháp đã cân nhắc đến nhiều yếu tố nhằm đảm bảo quyền bình đẳng giữa nam và nữ trước pháp luật, từng bước hình thành và nâng cao nhận thức trong mọi giai tầng xã hội nhằm xoá bỏ quan điểm, tâm lý và thực trạng phân biệt đối xử bất bình đẳng giới trong công việc, trong đời sống chính trị, văn hoá - xã hội và trong từng gia đình. Đối với người phụ nữ, do có điểm đặc biệt là mang thiên chức làm mẹ - đặc tính này không có ở đàn ông (tự nhiên), nên luật pháp đã tính đến sự ưu tiên, ưu đãi trên một số phương diện mà người phụ nữ dễ chịu sự tác động từ thiên chức của mình như trong tuyển dụng, bố trí công việc, thời gian giờ giấc làm việc, độ tuổi hưởng bảo hiểm xã hội, thành lập các quỹ hỗ trợ vay vốn ưu đãi, hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, thậm chí là cả ưu ái trong xử lý hình sự khi phụ nữ vi phạm pháp luật... Các quy định này có tác dụng tạo điều kiện thuận lợi cho phụ nữ có cơ hội thể hiện khả năng của mình để phát triển trong công việc,

đồng thời tạo chuyển biến về nhận thức của xã hội đối với vị trí, vai trò của người phụ nữ để phụ nữ có thể đóng góp ngày càng nhiều cho gia đình, xã hội, đất nước và loài người¹.

Bên cạnh đó, các quy định trong Công ước quốc tế về Xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (Công ước CEDAW) đã được từng bước nội luật hoá trong quá trình xây dựng pháp luật và các chính sách có liên quan đến phụ nữ. Trong hệ thống pháp luật Việt Nam xuất hiện ngày càng nhiều các luật có liên quan đến bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của phụ nữ như: Luật Bình đẳng giới năm 2006; Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2007; Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014; Bộ luật Hình sự năm 2015 và sửa đổi, bổ sung năm 2017; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015... và nhiều luật khác. Trong các văn bản luật trên đây, quyền của phụ nữ, trẻ em gái đã được ghi nhận, về cơ bản đảm bảo sự phù hợp với Công ước CEDAW, cũng như truyền thống pháp lý tốt đẹp của dân tộc nhằm hướng tới đạt mục tiêu và các chỉ tiêu bình đẳng giới thực chất giữa nam và nữ mà chiến lược quốc gia về bình đẳng giới đã đặt ra.

2. Thực trạng về phụ nữ tham chính ở nước ta hiện nay

Nghị quyết số 11/NQ-TW đưa ra chủ trương: “Phấn đấu đến năm 2020, cán bộ nữ tham gia cấp ủy đảng các cấp đạt từ 25% trở lên; nữ đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp từ 35% đến 40%. Các cơ quan, đơn vị có tỷ lệ nữ từ 30% trở lên, nhất thiết có cán bộ lãnh đạo chủ chốt là nữ. Cơ quan lãnh đạo cấp cao của Đảng, Quốc hội, Nhà nước, Chính phủ có tỷ lệ nữ phù hợp với mục tiêu bình đẳng giới”. Trước khi có chủ trương này, Quyết định số 19/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày

1 Lời nói đầu của Công ước về Xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ, 1979 (Công ước CEDAW).

21/01/2002 về việc Phê duyệt chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2010, cũng đã đặt ra các chỉ tiêu cụ thể như: “Phấn đấu đạt tỷ lệ nữ tham gia HĐND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nhiệm kỳ 2004-2009 là 28% và nhiệm kỳ tiếp theo là 30%; cấp quận, huyện nhiệm kỳ 2004-2009 là 23% và nhiệm kỳ tiếp theo là 25%; cấp xã, phường nhiệm kỳ 2004 - 2009 là 18% và nhiệm kỳ tiếp theo là 20%”². “Phấn đấu đạt tỷ lệ 50% cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương và địa phương có nữ tham gia ban lãnh đạo vào năm 2010”³. Tuy nhiên, cho đến năm 2007, tỷ lệ phụ nữ tham gia lãnh đạo, quản lý vẫn rất thấp, bị hẫng hụt, sụt giảm về số lượng như trong Nghị quyết số 11/NQ-TW đã chỉ rõ. Đến năm 2017, theo Báo cáo tóm tắt việc thực hiện mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới của Chính phủ thì trong 22 chỉ tiêu của Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011 - 2020 (Chiến lược quốc gia 2011 - 2020) thì chỉ có 8 chỉ tiêu dự kiến sẽ đạt vào năm 2020⁴ và có “02 chỉ tiêu thực hiện theo nhiệm kỳ 2016 - 2021 không đạt gồm: Chỉ tiêu nữ tham gia các cấp ủy Đảng, đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp và chỉ tiêu lãnh đạo chủ chốt là nữ”⁵. Hai chỉ tiêu trong Báo cáo này của Chính phủ đã phản ánh rõ thực trạng nhiều quan điểm của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước chưa được thực sự đi vào cuộc sống ở cả

cấp trung ương, bộ ngành, địa phương. Quy định về tỷ lệ % phụ nữ tham chính trong xây dựng đảng, chính quyền nhà nước đã không được đảm bảo ở nhiều địa phương. Cụ thể, trong các hoạt động bầu, cử vào các cơ quan Đảng, chính quyền nhà nước: “nhiều nơi, không có cán bộ nữ được bầu giữ các chức danh bí thư, phó bí thư như Cao Bằng, Điện Biên, Đắk Nông, Quảng Bình, Vĩnh Long... Một số đảng bộ như Thái Bình, Khánh Hòa, Hậu Giang, Bình Định không có cán bộ nữ tham gia ban thường vụ”⁶.

Trong Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011 - 2020 đã đặt ra 7 mục tiêu và mục tiêu đầu tiên là *tăng cường sự tham gia của phụ nữ vào các vị trí quản lý, lãnh đạo, nhằm từng bước giảm dần khoảng cách giới trong lĩnh vực chính trị*. Trong đó, chỉ tiêu 1 của mục tiêu này là: Phấn đấu đạt tỷ lệ nữ tham gia các cấp ủy Đảng nhiệm kỳ 2016 - 2020 từ 25% trở lên; tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2011 - 2015 từ 30% trở lên và nhiệm kỳ 2016 - 2020 trên 35%. Tuy nhiên, các con số trong bảng thống kê dưới đây cho thấy thực tế diễn biến rất chậm chạp:

- *Tỷ lệ nữ tham gia cấp ủy (cấp tỉnh, huyện, xã)*⁷:

Bảng thống kê trên đây cho thấy tỷ lệ nữ tham gia cấp ủy các cấp cơ bản khóa sau tăng hơn khóa trước nhưng tăng chậm và tỷ lệ không có tính tăng đột biến. Trong đó tỷ lệ nữ

2 Chỉ tiêu 3 Quyết định số 19/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 21/01/2002 Phê duyệt chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2010.

3 Chỉ tiêu 4 Quyết định số 19/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 21/01/2002 Phê duyệt chiến lược quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam đến năm 2010.

4 Báo cáo tóm tắt việc thực hiện mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới của Chính phủ ngày 17/10/2017: Chỉ tiêu về tạo việc làm mới luôn đạt tỷ lệ 48% cho lao động nữ; tỷ lệ nữ làm chủ doanh nghiệp/chủ cơ sở kinh doanh năm 2016 đạt 31,6%; tỷ lệ nữ thực sỹ hiện đạt 43%, tiên sỹ hiện đạt 21%; tỷ số giới tính khi sinh: hiện tại là 113 trẻ em trai/100 trẻ em gái; tỷ lệ phụ nữ mang thai được tiếp cận dịch vụ chăm sóc và dự phòng lây truyền HIV hiện đạt 55,7% (so với chỉ tiêu là 50%); tỷ lệ phá thai đạt 14/100 (so với chỉ tiêu là 25/100); tỷ lệ các đài phát thanh truyền hình có chuyên mục bình đẳng giới đạt 100%; tỷ lệ tập huấn cho cán bộ làm công tác bình đẳng giới đạt 100%.

5 Báo cáo tóm tắt việc thực hiện mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới của Chính phủ ngày 17/10/2017.

6 <http://www.xaydungdang.org.vn/Home/MagazineStory.aspx?mid=89&mzid=866&ID=2022> (cập nhật 08/6/2018)

7 Nguồn: Ban Tổ chức TW và Văn phòng Trung ương Đảng 2006, 2011, 2015.

Nội dung	Nhiệm kỳ 2006- 2010			Nhiệm kỳ 2010- 2015			Nhiệm kỳ 2015-2020		
	Tỉnh	Huyện	Xã	Tỉnh	Huyện	Xã	Tỉnh	Huyện	Xã
Ủy viên Ban Thường vụ	7,9	7,8	5,8	8,3	10,2	9,1	10,7	12,0	10,7
Ủy viên Ban Chấp hành	11,8	14,7	14,4	11,3	15,2	18,0	13,3	14,3	19,69

tham gia cấp uỷ cấp xã nhiệm kỳ 2015 - 2020 đã đạt mức gần 20% (tăng khoảng 2% so với nhiệm kỳ trước đó). Tuy nhiên, tỷ lệ nữ cán bộ trong cơ quan trọng yếu nhất của đảng ở cấp trung ương cũng vẫn rất thấp. Tham gia cấp uỷ Bộ Chính trị, nữ uỷ viên Bộ Chính trị mới chỉ đạt 3/19 uỷ viên⁸ và tham gia Ban chấp hành Trung ương đảng là 15 uỷ viên nữ (đạt 7,8%)⁹ so với uỷ viên nam là 166 người (đạt 92,2%).

Các con số thống kê trên đây cho thấy, chúng ta còn phải nỗ lực, phấn đấu trong thời gian khá dài nữa mới có thể đạt chỉ tiêu mà Nghị quyết số 11/NQ-TW và Chiến lược quốc gia 2011 - 2020 đã đề ra là 25% phụ nữ tham gia cấp uỷ đảng.

- Tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội, đại biểu

HĐND các cấp¹⁰:

Nhiệm kỳ năm 2016 - 2021, tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội đạt trên 25% nhưng có 3 tỉnh không có nữ đại biểu Quốc hội (Quảng Nam, Tây Ninh, Thừa Thiên - Huế) và 25 tỉnh có tỷ lệ nữ đại biểu dưới 20%. Thực tế này cho thấy, mục tiêu của Đảng và Nhà nước về bình đẳng giới vẫn chưa có bước phát triển vững chắc và cũng chưa đồng đều trong các địa phương của cả nước. Tuy nhiên, nhiệm kỳ Quốc hội 2016 - 2021, lần đầu tiên Việt Nam có đại biểu nữ nắm giữ vị trí Chủ tịch Quốc hội¹¹ - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đây là tín hiệu đáng mừng cho việc hiện thực hoá các chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về đảm bảo quyền tham chính của phụ nữ.

Chức vụ	Nhiệm kỳ			
	2002 - 2007 ¹²	2007 - 2011 ¹³	2011 - 2016 ¹⁴	2016 - 2021 ¹⁵
Thành viên Ủy ban Thường vụ	22,2	15,76	23,53	27,7
Chủ nhiệm Ủy ban	25,0	22,22	11,11	25,0

8 Bà Nguyễn Thị Kim Ngân, bà Tông Thị Phóng, bà Trương Thị Mai.

9 Ủy viên nữ: Nguyễn Thúy Anh, Nguyễn Thị Thu Hà, Ngô Thị Thanh Hằng, Bùi Thị Minh Hoài, Hoàng Thị Thúy Lan, Trương Thị Mai, Lê Thị Nga, Nguyễn Thị Kim Ngân, Tông Thị Phóng, Lâm Thị Phương Thanh, Nguyễn Thị Thanh, Đặng Thị Ngọc Thịnh, Lê Thị Thủy, Phạm Thị Thanh Trà, Võ Thị Ánh Xuân.

10 Văn phòng Quốc hội, Kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII, XIII, XIV và HĐND các cấp nhiệm kỳ 2007-2011, 2011-2016 và 2016-2021.

12 Trần Thị Hồng (2016), Vị trí và quyền quyết định của phụ nữ và nam giới trong hệ thống chính trị ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Gia đình và Giới, Số 2/2016.

13 Trần Thị Hồng (2016), Vị trí và quyền quyết định của phụ nữ và nam giới trong hệ thống chính trị ở Việt Nam, t.lđđ.

14 Trần Thị Hồng (2016), Vị trí và quyền quyết định của phụ nữ và nam giới trong hệ thống chính trị ở Việt Nam, t.lđđ.

15 Trang website của Quốc hội.

- Tỷ lệ phụ nữ là thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ nhiệm Ủy ban trong Quốc hội qua các nhiệm kỳ:

Ủy ban nhân dân các cấp có lãnh đạo chủ chốt là nữ” và chỉ tiêu 3: “Phấn đấu đến năm 2015 đạt 70% và đến năm 2020 đạt 100%

Nội dung	Nhiệm kỳ 2007 - 2011	Nhiệm kỳ 2011 - 2016	Nhiệm kỳ 2016 - 2021
Số nữ đại biểu Quốc hội/ Tỷ lệ (%)	127/25,8	122/24,4	132/26,8
Tỷ lệ nữ đại biểu HĐND các cấp			
Cấp tỉnh/thành	23,9	25,2	26,6
Cấp quận/huyện/thị xã	23,0	24,6	27,5
Cấp xã/phường/thị trấn	19,5	21,7	26,6

Tỷ lệ phụ nữ tham gia Quốc hội và HĐND các cấp, trong nhiệm kỳ 2016 - 2021 tăng hơn nhiệm kỳ trước, tuy nhiên tỷ lệ trên vẫn chưa đạt mục tiêu đề ra trong Chiến lược quốc gia 2011 - 2020 là trên 35% và ở các vị trí chủ chốt như Chủ nhiệm/Phó Chủ nhiệm Ủy ban, cán bộ chuyên trách, tỷ lệ phụ nữ vẫn ít hơn nhiều so với nam giới.

Mặc dù chưa đạt chỉ tiêu đề ra trong Nghị quyết số 11/NQ-TW và Chiến lược quốc gia 2011 - 2020 nhưng những con số trên đây cũng cho thấy, so với thế giới, Việt Nam đã có những phát triển khá tốt về thực hiện bình đẳng giới và tăng tỷ lệ tham chính của phụ nữ năm 2018: “tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội Việt Nam hiện nay đã tăng lên mức 26,72%, cao hơn mức trung bình toàn cầu là 22,3%”¹⁶ và “Theo đánh giá của Diễn đàn Kinh tế thế giới, năm 2016 Việt Nam đứng thứ 65/144 quốc gia về chỉ số khoảng cách giới (tăng 18 bậc so với năm 2015)”¹⁷ và trước đó, năm 2014 Việt Nam cũng được đánh giá là “đứng thứ ba trong khu vực ASEAN và thứ 47 trong 187 quốc gia trên thế giới tham gia xếp hạng”¹⁸ về thực hiện bình đẳng giới.

Trong Chiến lược quốc gia 2011 - 2020 đề ra chỉ tiêu 2: “Phấn đấu đến năm 2015 đạt 80% và đến năm 2020 đạt trên 95% Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ,

cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội có lãnh đạo chủ chốt là nữ nếu ở cơ quan, tổ chức có tỷ lệ 30% trở lên nữ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động” và đã được các Bộ, ngành, địa phương triển khai nhưng “khó có khả năng thực hiện vì một số nguyên nhân như: không thu thập được đầy đủ số liệu do các phân tổ thống kê chưa phù hợp với hệ thống thống kê số liệu, chưa có nguồn lực tương ứng và cần thêm các giải pháp để thực hiện”¹⁹. Như vậy, những con số đặt ra trong chỉ tiêu 2 và chỉ tiêu 3 của Chiến lược quốc gia 2011 – 2020 cũng chưa đạt được hoặc chưa xác định đạt được bao nhiêu % trên thực tế. Để thực hiện cam kết quốc gia với tư cách là thành viên Công ước CEDAW, trên thực tế Việt Nam đã không ngừng nỗ lực thực hiện các hoạt động để đảm bảo sự xoá bỏ các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ và thực tế đã trở thành một thành viên tích cực của cộng đồng quốc tế trong việc thực thi quyền bình đẳng giới.

Tuy nhiên, với những chỉ tiêu chưa đạt được cũng cho thấy các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia chưa được thực thi đầy đủ, cụ thể là chưa tiến hành tất cả các biện pháp thích hợp nhằm xoá bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong đời sống

16 <http://vneconomy.vn/ty-le-nu-dai-bieu-quoc-hoi-viet-nam-cao-hon-trung-binh-toan-cau-20180118111331779.htm>

17 Báo cáo tóm tắt việc thực hiện mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới của Chính phủ ngày 17/10/2017.

18 <http://www.mofahcm.gov.vn/mofa/nr040807104143/nr040807105001/ns150311135413>

19 Báo cáo tóm tắt việc thực hiện mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới của Chính phủ ngày 17/10/2017.

chính trị và công cộng của đất nước, cụ thể chưa đảm bảo quyền: "... giữ các chức vụ trong các cơ quan công cộng và thực hiện tất cả chức năng công cộng ở mọi cấp chính quyền"²⁰ và quyền "tham gia các tổ chức và hiệp hội phi chính phủ liên quan đến đời sống công cộng và chính trị của đất nước"²¹. Chính quyền chưa "thực hiện tất cả các biện pháp thích hợp, kể cả về mặt pháp lý, nhằm sửa đổi hoặc xoá bỏ các luật và văn bản pháp luật hiện hành, các tập quán và phong tục tạo nên sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ"²² và cũng chưa đảm bảo "quyền thăng chức"²³ của phụ nữ trong công việc, chưa "thúc đẩy việc thiết lập và sự phát triển của hệ thống các cơ sở chăm sóc trẻ em"²⁴ để tạo điều kiện cho nữ cán bộ, công chức, viên chức có đủ điều kiện tham chính. Như vậy, nhìn chung các giới chức và cơ quan chính quyền cũng chưa có những hành động phù hợp với công ước quốc tế CEDAW²⁵.

3. Đề xuất, kiến nghị

Để bảo đảm thực hiện tốt chiến lược về tăng cường số lượng phụ nữ tham chính, chúng tôi cho rằng, cần phải thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau đây:

- *Thứ nhất*, cần nâng cao hiệu quả nhận thức về vấn đề giới, bình đẳng giới cho các cấp bộ ngành, địa phương. Thực tế ở Việt Nam từ lịch sử cổ đại đến hiện đại, đều cho thấy nữ giới có đủ khả năng gánh vác các trọng trách như nam giới trên mọi phương diện chính trị, quân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội, nên nếu có những vấn đề nhận thức lệch lạc về giới, về vai trò của người phụ nữ trong gia đình, cũng như ngoài xã hội từ phía cán bộ trong các cấp bộ, ngành, địa phương thì cần phải áp dụng các biện pháp xử lý thích đáng nhằm ngăn ngừa và chấm dứt các hiện tượng đó. Đặc biệt, cần thiết phải sử dụng kỷ luật đảng để giải quyết

các trường hợp không đảm bảo các chỉ tiêu, yêu cầu về giới trong quá trình tổ chức xây dựng đảng và chính quyền nhà nước, trong đó cần chú trọng xử lý các trường hợp làm giảm khả năng hay cản trở sự tham chính của người phụ nữ.

Thứ hai, luật hóa tỷ lệ % phụ nữ tham chính trong tổ chức chính quyền nhà nước từ trung ương đến cơ sở; sửa đổi Luật Bình đẳng giới theo hướng xoá bỏ các thuật ngữ định tính như *bảo đảm tỷ lệ thích đáng nữ đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND phù hợp với mục tiêu quốc gia về bình đẳng giới* mà cần phải đặt ra số lượng cụ thể tương ứng với % phụ nữ cả nước, địa phương để thực thi triệt để các quy định pháp luật về giới và bình đẳng giới; đối với tổ chức đảng, vấn đề giới cũng như tỷ lệ nữ lãnh đạo cũng cần thiết phải được thực thi nghiêm chỉnh như định lượng trong Nghị quyết số 11/NQ-TW; xem xét các giải pháp xử lý đối với các tổ chức, cơ quan đến năm 2020 mà không đạt tỷ lệ: "cán bộ nữ tham gia cấp ủy đảng các cấp đạt từ 25% trở lên; nữ đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp từ 35% đến 40%; các cơ quan, đơn vị có tỷ lệ nữ từ 30% trở lên, nhất thiết có cán bộ lãnh đạo chủ chốt là nữ; cơ quan cấp cao của Đảng, Quốc hội, Nhà nước, Chính phủ phải có tỷ lệ nữ phù hợp với mục tiêu bình đẳng giới.

Thứ ba, tiếp tục đẩy mạnh hợp tác với các quốc gia có những thành tựu lớn về giáo dục, phổ biến, tuyên truyền và thực thi pháp luật về giới, bình đẳng giới trên thực tế để học tập kinh nghiệm cũng như tạo ra phong trào tích cực về việc nhìn nhận, đánh giá vị trí, vai trò của người phụ nữ trong các cấp bộ ngành, địa phương và toàn thể nhân dân. Thông qua đó cũng tiếp tục khẳng định sẽ tuân thủ nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế liên quan đến phụ nữ mà Việt Nam là quốc gia thành viên ■

20 Điểm b, Điều 7, Công ước CEDAW.

21 Điểm c, Điều 7, Công ước CEDAW.

22 Điểm f, Điều 2, Công ước CEDAW.

23 Điểm c, Điều 11, Công ước CEDAW.

24 Điểm c, Khoản 2, Công ước CEDAW.

25 Điểm d, Điều 2, Công ước CEDAW.

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TIÊU CHUẨN, THẨM QUYỀN, THỦ TỤC PHÂN LOẠI ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY¹

Vũ Hồng Anh*

Nguyễn Duy Linh**

* PGS.TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp

** ThS. Vụ Pháp luật, Văn phòng Quốc hội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 20/09/2018

Biên tập : 25/09/2018

Duyệt bài : 02/10/2018

Article Information:

Keywords: standards; authority; procedures for classification of the administrative units

Article History:

Received : 20 Sep. 2018

Edited : 25 Sep. 2018

Approved : 02 Oct. 2018

Tóm tắt:

Trên cơ sở Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 về phân loại đô thị và Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính. Các văn bản này đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc sắp xếp, phân loại đô thị ở nước ta. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng quy định về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính cho thấy, cần phải tiếp tục hoàn thiện các quy định này nhằm bảo đảm sự phát triển hài hòa, ổn định của các đơn vị hành chính ở nước ta hiện nay.

Abstract

The Standing Committee of the National Assembly issued the Resolution No. 1210/2016/UBTVQH13 on Urban Classification and the Resolution No. 1211/2016/UBTVQH13 on standards of the administration units and classification of administrative unit, which was based on the Law on Organization of Local Administration of 2015. These documents have provided an important legal ground for the arrangements and classification of urban centers in Vietnam. However, the practical enforcement of legal regulations on standards, authority and procedures for classification of the administrative units has provided with necessity of further improvements to these regulations so that it is to ensure the harmonized and stable developments of the administrative units in Vietnam.

¹ Bài viết có sử dụng kết quả nghiên cứu của Đề tài khoa học cấp bộ “Hoàn thiện quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại ĐVHC theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015” do PGS.TS. Lê Minh Thông làm Chủ nhiệm.

1. Sự cần thiết xác định tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính

Phân loại đơn vị hành chính (ĐVHC) là nhiệm vụ của mỗi quốc gia. Việc phân loại ĐVHC là căn cứ để hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Mỗi ĐVHC có đặc điểm riêng nên cần có chính sách phát triển kinh tế - xã hội phù hợp. Bên cạnh đó, việc phân loại ĐVHC cũng sẽ là cơ sở cho việc xây dựng tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương; đồng thời làm cơ sở để xây dựng chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức phù hợp với từng loại ĐVHC.

Trong lãnh thổ quốc gia, các ĐVHC có sự khác nhau về diện tích, mật độ dân số, điều kiện địa lý, điều kiện kinh tế - xã hội. Sự khác nhau về các điều kiện này xác định tính chất của từng loại ĐVHC. Vì vậy, có sự phân biệt giữa ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Mỗi cấp ĐVHC lại có sự khác nhau về tính chất. Ví dụ, ĐVHC cấp tỉnh có tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; ĐVHC cấp huyện có huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; ĐVHC cấp xã có xã, phường, thị trấn. Từng loại ĐVHC cũng có thể được chia thành các loại khác nhau như: ĐVHC cấp tỉnh có tỉnh loại 1, tỉnh loại 2, tỉnh loại 3; ĐVHC cấp huyện có huyện loại 1, huyện loại 2, huyện loại 3... Để có thể xác định một cách chính xác, bảo đảm sự thống nhất, công bằng trong phân loại ĐVHC cần thiết phải xác lập tiêu chuẩn cho từng loại ĐVHC. Hệ tiêu chuẩn này cần mang tính định lượng rõ ràng như về số lượng dân số, diện tích tự nhiên, tỷ lệ lao động phi nông nghiệp, tỷ lệ số hộ nghèo.... Bên cạnh đó, cần xác định những tiêu chí mang tính chất đặc thù liên quan đến địa chính trị, địa văn hóa... Khi đã xác định được tiêu chuẩn phân loại ĐVHC sẽ bảo đảm cho việc phân loại hành chính được khách quan, không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền. Điều này bảo đảm sự công bằng, tránh sự tùy tiện trong phân loại ĐVHC.

Việc xác định tiêu chuẩn phân loại

ĐVHC còn bảo đảm tính hiệu quả trong việc phân loại ĐVHC. Khi các ĐVHC được phân chia phù hợp với tiêu chuẩn đã định làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách phù hợp với sự phát triển của ĐVHC đó, đồng thời sẽ bảo đảm phát huy được hiệu quả của chính sách đã được hoạch định. Việc xác định tiêu chuẩn phân loại ĐVHC sẽ tạo cơ sở giúp cho các ĐVHC phấn đấu đạt chuẩn để duy trì hoặc nâng cấp ĐVHC lên ở loại cao hơn. Các tiêu chuẩn phân loại ĐVHC thường mang tính định lượng sẽ giúp cho chính quyền địa phương thuận lợi hơn trong việc lên kế hoạch tập trung nguồn lực, phấn đấu đạt được những tiêu chuẩn cần thiết cho việc nâng loại ĐVHC.

ĐVHC là phần lãnh thổ của quốc gia, gắn liền với chủ quyền của quốc gia. Vì vậy, thẩm quyền cao nhất phân chia ĐVHC phải thuộc về cơ quan đại diện nhân dân. Ở nước ta, Quốc hội với tính chất là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có thẩm quyền quyết định phân chia ĐVHC cấp tỉnh. Việc phân chia ĐVHC dưới cấp tỉnh được phân cấp cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Việc phân loại ĐVHC còn nhằm mục đích ổn định hệ thống các ĐVHC, ổn định chính quyền địa phương, qua đó hoạch định và xây dựng chính sách phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với từng ĐVHC. Hoạt động này mang tính chất quản lý nhà nước, vì vậy, thẩm quyền quyết định phân loại ĐVHC thuộc về Chính phủ, các bộ ngành và chính quyền địa phương. Để bảo đảm nguyên tắc phân cấp trong quản lý nhà nước, bảo đảm tính thực tế, tính khả thi của việc phân loại ĐVHC, đồng thời phù hợp với tính chất của việc phân loại ĐVHC, việc xác định thẩm quyền phân loại ĐVHC cấp tỉnh, huyện, xã cần tương ứng với từng cấp ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Theo đó, việc phân loại ĐVHC tỉnh, huyện cần do trung ương thực hiện; việc phân loại ĐVHC cấp xã cần do chính quyền địa phương thực hiện. Việc phân cấp này bảo đảm tính linh hoạt, đồng

thời bảo đảm ràng buộc trách nhiệm cao trong hoạt động phân loại ĐVHC.

Việc xác định quy trình, thủ tục phân loại ĐVHC giúp cho hoạt động phân loại ĐVHC được thực hiện một cách khách quan và khoa học, ngăn ngừa tình trạng tùy tiện, vụ lợi trong hoạt động phân loại ĐVHC. Bên cạnh đó, thủ tục phân loại ĐVHC cũng giúp cho cơ quan có liên quan xác định trước được những việc cần thực hiện trong quá trình phân loại ĐVHC. Điều này bảo đảm tính chủ động, kịp thời trong hoạt động phân loại ĐVHC.

Ngoài ra, việc xác định rõ ràng, đầy đủ quy trình, thủ tục phân loại ĐVHC sẽ tạo thuận lợi cho hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan có thẩm quyền đối với việc thực hiện pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền phân loại ĐVHC. Điều này góp phần nâng cao trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong hoạt động phân loại ĐVHC, bảo đảm hiệu quả của hoạt động giám sát việc thực hiện pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại ĐVHC.

2. Quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (Luật năm 2015). Luật năm 2015 quy định cụ thể: các ĐVHC trên được gọi chung theo ba cấp: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. ĐVHC tương đương quận, huyện, thị xã trong thành phố trực thuộc trung ương được gọi là thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Các đô thị mới sẽ được lập ra trong thành phố trực thuộc trung ương đóng vai trò như thành phố vệ tinh của đô thị - thành phố trung tâm. Ngoài ra, còn có “đơn vị hành chính - kinh tế (ĐVHC-KT) đặc biệt” do Quốc hội thành lập.

Ngày 25/05/2016, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) ban hành Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 về tiêu chuẩn

của ĐVHC và phân loại ĐVHC (Nghị quyết số 1211) để tiếp tục cụ thể hóa thêm một bước các quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật năm 2015. Nghị quyết số 1211 được xây dựng trên cơ sở kế thừa nội dung của nhiều quy định về phân loại ĐVHC trước đó, đồng thời nâng cao các tiêu chuẩn đối với ĐVHC, quy định cụ thể, chặt chẽ hơn về thủ tục, thẩm quyền phân loại ĐVHC. Theo quy định của Nghị quyết số 1211, các ĐVHC trên lãnh thổ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam gồm:

- ĐVHC đặc biệt là TP. Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh;

- ĐVHC cấp tỉnh loại I, loại II, loại III;

- ĐVHC cấp huyện loại I, loại II, loại III;

- ĐVHC cấp xã loại I, loại II, loại III;

Đồng thời, Nghị quyết còn phân định chính quyền địa phương ở các vùng nông thôn, gồm: tỉnh, huyện, xã; chính quyền địa phương ở vùng đô thị, gồm: thành phố trực thuộc trung ương, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương; phường, thị trấn; chính quyền địa phương vùng hải đảo, chính quyền địa phương ở ĐVHC - KT đặc biệt.

Việc phân loại ĐVHC nhằm xây dựng tổ chức bộ máy hợp lý, quy định nhiệm vụ quyền hạn và có cơ chế, chính sách phù hợp nhằm phát huy tốt hơn hiệu lực, hiệu quả hoạt động của ĐVHC ở mỗi cấp, vùng. Nhiệm vụ, quyền hạn của ĐVHC ở địa bàn nông thôn tập trung thực hiện quản lý theo lãnh thổ; ĐVHC ở địa bàn đô thị chú trọng thực hiện quản lý theo ngành, lĩnh vực. Trên cơ sở đó, nhiệm vụ, quyền hạn của ĐVHC ở thành phố, thị xã ngoài việc quyết định các vấn đề của địa phương như đối với địa bàn nông thôn, còn tập trung quyết định các vấn đề quy hoạch phát triển đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quản lý và tổ chức đời sống dân cư đô thị.

2.1 Tiêu chuẩn phân loại ĐVHC

Khoản 2 Điều 3 Luật năm 2015 quy định: “Phân loại ĐVHC phải dựa trên các tiêu chí về quy mô dân số, diện tích tự nhiên, số ĐVHC trực thuộc, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và các yếu tố đặc thù của từng loại ĐVHC ở nông thôn, đô thị, hải đảo”.

- Về quy mô dân số: mật độ dân cư sống ở nông thôn thấp hơn đô thị. Các khu dân cư ở nông thôn thường được tổ chức thành các làng, bản với những đặc thù nhất định. Đặc điểm chung của cộng đồng dân cư nông thôn là sự gắn bó trên cùng một địa bàn cư trú, sinh sống gần gũi, liên kết với nhau.

- Về diện tích tự nhiên: nông thôn là một địa bàn rộng lớn bao gồm các vành đai bao quanh, bao gồm cả vùng sâu, vùng xa, vùng ven biên giới. Nông thôn được tổ chức trên ĐVHC lãnh thổ hình thành một cách tự nhiên. Ngược lại, đô thị được tổ chức trên ĐVHC lãnh thổ hình thành một cách nhân tạo. Lãnh thổ hành chính tự nhiên là lãnh thổ hình thành một cách tự nhiên mà không do Nhà nước sắp xếp phân chia mà đó là sản phẩm của quá trình hình thành và phát triển tự nhiên của các cộng đồng tùy thuộc vào đặc điểm dân cư, địa lý, phong tục tập quán, truyền thống văn hóa và lịch sử².

- Về trình độ phát triển kinh tế - xã hội: khác với đô thị, hoạt động kinh tế chủ yếu ở nông thôn là nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và một số ngành nghề thủ công truyền thống. Cơ sở hạ tầng ở nông thôn thường thấp hơn đô thị. Cơ cấu dân cư ở nông thôn chủ yếu là nông dân và hộ gia đình. Trình độ văn hóa của người dân nông thôn nhìn chung thấp hơn so với đô thị.

- Về các yếu tố đặc thù: người dân nông thôn có mối quan hệ họ hàng và láng giềng chặt chẽ do sinh sống gần nhau và có sự giao lưu trực tiếp, thường xuyên trong

cuộc sống và lao động sản xuất. Nền văn hóa nông thôn không thuần nhất với các cộng đồng dân tộc khác nhau cùng chung sống. Ở nông thôn, tuy thành phần dân cư đơn giản nhưng cấu trúc cộng đồng liên kết thành một mạng lưới với nhiều hình thức. Đó có thể là các tổ chức tự quản, điều hành hoạt động trên tinh thần hợp tác, tương trợ lẫn nhau.

Trên cơ sở yêu cầu của Luật năm 2015, Nghị quyết số 1211 đã có sự phân biệt về tiêu chuẩn của ĐVHC nông thôn, tiêu chuẩn của ĐVHC đô thị, tiêu chuẩn của ĐVHC hải đảo. Cách quy định của Nghị quyết số 1211 thể hiện sự nhất quán trong tư duy lập pháp là phân loại ĐVHC không tổ chức rập khuôn mà phải được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo.

Điều 22 Nghị quyết số 1211 quy định: “Thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh là ĐVHC loại đặc biệt theo quy định tại khoản 3 Điều 3 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương”. Đồng thời, Nghị quyết số 1211 xây dựng cụ thể khung điểm phân loại ĐVHC (Điều 23). Theo đó, điểm phân loại ĐVHC là tổng số điểm đạt được của các tiêu chuẩn về quy mô dân số, diện tích tự nhiên, số ĐVHC trực thuộc, trình độ phát triển kinh tế - xã hội và các yếu tố đặc thù của ĐVHC đó. Tổng số điểm tối đa của các tiêu chí là 100 điểm. ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã được phân loại I khi có tổng số điểm đạt được từ 75 điểm trở lên. ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã được phân loại II khi có tổng số điểm đạt được từ 50 điểm đến dưới 75 điểm. ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã không đạt khung điểm xác định loại I, loại II thì được phân loại III.

2.2 Thẩm quyền phân loại ĐVHC

Theo quy định của Nghị quyết số 1211, thẩm quyền phân loại ĐVHC như sau:

2 Trần Ngọc Đường, Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng tổ chức chính quyền nông thôn ở nước ta hiện nay, Công thông tin Viện Nghiên cứu Lập pháp ngày 28/3/2013.

- Thủ tướng Chính phủ quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp tỉnh loại I, loại II và loại III.

- Bộ trưởng Bộ Nội vụ quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp huyện loại I, loại II và loại III.

- Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp xã loại I, loại II và loại III.

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành, thẩm quyền phân loại ĐVHC không khác so với trước đây. Quy định này thể hiện tính hệ thống và kế thừa trong thẩm quyền phân loại ĐVHC.

2.3 Thủ tục phân loại ĐVHC

Nghị quyết số 1211 quy định về thủ tục phân loại các ĐVHC như sau:

- Thủ tục phân loại ĐVHC cấp tỉnh: Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh chỉ đạo cơ quan chuyên môn lập hồ sơ phân loại ĐVHC cấp mình, trình Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp xem xét, thông qua. UBND cấp tỉnh gửi Bộ Nội vụ hồ sơ phân loại ĐVHC cấp tỉnh. Sau đó, Bộ Nội vụ tổ chức thẩm định trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ phân loại ĐVHC cấp tỉnh do UBND cấp tỉnh gửi đến. Tiếp đến, Bộ Nội vụ trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày có kết quả thẩm định. Cuối cùng, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định phân loại ĐVHC cấp tỉnh trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ trình của Bộ Nội vụ.

- Thủ tục phân loại ĐVHC cấp huyện: UBND cấp huyện chỉ đạo cơ quan chuyên môn lập hồ sơ phân loại ĐVHC cấp mình, trình HĐND cùng cấp xem xét, thông qua trước khi gửi UBND cấp tỉnh. Sở Nội vụ tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh kiểm tra hồ sơ của UBND cấp huyện; phối hợp với UBND cấp huyện hoàn thiện hồ sơ báo cáo

UBND cấp tỉnh xem xét. UBND cấp tỉnh gửi Bộ Nội vụ hồ sơ phân loại ĐVHC cấp huyện. Tiếp đến, Bộ Nội vụ phải tổ chức thẩm định trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ phân loại ĐVHC cấp huyện do UBND cấp tỉnh gửi đến. Cuối cùng, Bộ trưởng Bộ Nội vụ xem xét, quyết định phân loại ĐVHC cấp huyện trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày có kết quả thẩm định.

- Thủ tục phân loại ĐVHC cấp xã: UBND cấp xã lập hồ sơ phân loại ĐVHC cấp mình, trình HĐND cùng cấp xem xét, thông qua, gửi UBND cấp huyện. Phòng Nội vụ tham mưu, giúp UBND cấp huyện kiểm tra hồ sơ của UBND cấp xã; phối hợp với UBND cấp xã hoàn thiện hồ sơ báo cáo UBND cấp huyện. UBND cấp huyện gửi Sở Nội vụ hồ sơ phân loại ĐVHC cấp xã. Sở Nội vụ phải tổ chức thẩm định trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ phân loại ĐVHC cấp xã. Sở Nội vụ trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định phân loại ĐVHC cấp xã trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày có kết quả thẩm định. Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định, phân loại ĐVHC cấp xã trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ trình của Sở Nội vụ.

Qua phân tích, có thể rút ra nhận xét về thủ tục phân loại ĐVHC như sau:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành quy định rất cụ thể về những loại giấy tờ cần phải có trong hồ sơ phân loại ĐVHC. Quy định rõ ràng này nhằm đảm bảo việc phân loại ĐVHC được tiến hành thống nhất, thuận tiện.

Thứ hai, đối với việc phân loại ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện, trách nhiệm lập hồ sơ phân loại ĐVHC thuộc về cơ quan chuyên môn chứ không còn thuộc về UBND. Ở cấp xã, UBND cấp xã vẫn tiếp tục thực hiện việc lập hồ sơ phân loại ĐVHC. Chúng tôi cho rằng, quy định như vậy là hợp lý bởi cơ quan chuyên môn được thành lập ở cấp tỉnh³, cấp

3 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

huyện⁴, thực hiện chức năng tham mưu, giúp UBND quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực ở địa phương. Ngoài ra, quy định này còn giúp hạn chế tình trạng UBND “ôm đồm”, làm thay công việc của cơ quan chuyên môn.

Thứ ba, quy định hiện hành nâng cao vai trò của HĐND trong thủ tục phân loại ĐVHC. Hồ sơ phân loại ĐVHC phải trình đến HĐND để HĐND xem xét cẩn trọng trước khi thông qua. Quy định này góp phần hạn chế tình trạng hoạt động hình thức của HĐND.

Thứ tư, thời gian thẩm định, xem xét quyết định phân loại ĐVHC được rút ngắn hơn so với trước đây. Quy định này là phù hợp với tiến trình cải cách thủ tục hành chính ở nước ta hiện nay.

2.4 Phân loại đô thị

Điều 140 của Luật năm 2015 đã sửa đổi, bổ sung Điều 4 của Luật Quy hoạch đô thị năm 2009. Theo đó, đô thị được phân thành 6 loại gồm loại đặc biệt, loại I, loại II, loại III, loại IV và loại V theo năm tiêu chí cơ bản: vị trí, chức năng, vai trò, cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đô thị; quy mô dân số; mật độ dân số; tỷ lệ lao động phi nông nghiệp; trình độ phát triển cơ sở hạ tầng.

Luật cũng giao Chính phủ trình UBTVQH quy định cụ thể việc phân loại đô thị phù hợp từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội. Trên cơ sở quy định của Luật, Chính phủ đã trình UBTVQH ban hành Nghị quyết số 1210/2016/UBTVQH13 (Nghị quyết số 1210) về phân loại đô thị. Theo Nghị quyết số 1210, đô thị bao gồm thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn và khu vực dự kiến hình thành đô thị trong tương lai được phân loại theo tiêu chí loại đô thị tương ứng. Do đó, các đô thị Việt Nam được chia thành 6 loại, dùng số La Mã để phân ra các đô thị đặc biệt, loại I và loại II phải do Thủ tướng

Chính phủ ra quyết định công nhận; các kiểu đô thị loại III và IV do Bộ trưởng Bộ Xây dựng ra quyết định công nhận; và loại V do Chủ tịch UBND cấp tỉnh công nhận.

Thay vì 6 tiêu chuẩn phân loại đô thị cũ được quy định tại Nghị định số 42/2009/NĐ-CP của Chính phủ, Nghị quyết số 1210 xác định 5 tiêu chí cơ bản để đánh giá phân loại đô thị gồm: vị trí, chức năng, vai trò, cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội; cơ cấu và trình độ phát triển kinh tế - xã hội; quy mô dân số; tỷ lệ lao động phi nông nghiệp; trình độ phát triển cơ sở hạ tầng và kiến trúc, cảnh quan đô thị.

Nghị quyết số 1210 quy định, đô thị đặc biệt là Thủ đô hoặc trung tâm tổng hợp cấp quốc gia, quốc tế về kinh tế, tài chính, văn hóa, giáo dục, đào tạo, y tế, du lịch, khoa học và công nghệ, đầu mối giao thông, giao lưu trong nước và quốc tế, có vai trò thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước. Đồng thời, quy mô dân số đô thị phải đạt từ 6 triệu người trở lên; mật độ dân số đô thị đạt từ 3.000/km² trở lên.

Đối với đô thị loại I cần có mật độ dân số toàn đô thị đạt từ 2.000 người/km² trở lên; khu vực nội thành tính trên diện tích đất xây dựng đô thị đạt từ 10.000 người/km² trở lên. Tỷ lệ lao động phi nông nghiệp toàn đô thị đạt từ 65% trở lên; khu vực nội thành đạt từ 85% trở lên. Các đô thị loại II, III, IV và V cũng có các con số về quy mô và mật độ dân số đô thị rất chi tiết với nhiều quy định chặt chẽ, tiêu chuẩn cụ thể.

Theo quy định của Nghị quyết số 1210, việc lập đề án phân loại đô thị do UBND cấp tỉnh tổ chức lập đề án phân loại đô thị cho các đô thị loại đặc biệt và loại I là thành phố trực thuộc Trung ương; UBND cấp huyện có trách nhiệm tổ chức lập đề án phân loại đô thị cho các đô thị loại II là thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố

4 Nghị định số 37/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

trực thuộc trung ương, đô thị loại II, loại III, loại IV và loại V; Bộ Xây dựng sẽ tiến hành tổ chức thẩm định đề án đối với đô thị loại đặc biệt, loại I, loại II, loại III và loại IV; Sở Xây dựng các tỉnh, thành phố có nhiệm vụ tổ chức thẩm định đề án phân loại đô thị loại V.

3. Những bất cập, hạn chế trong quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính ở nước ta và kiến nghị hoàn thiện

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại ĐVHC ở nước ta còn một số bất cập, hạn chế sau:

3.1 Về chỉ tiêu quy mô dân số

Hiện nay, theo quy định của Nghị quyết số 1211, chỉ tiêu quy mô dân số được xác định gồm dân số thông kê thường trú và dân số tạm trú đã quy đổi. Dân số tạm trú từ 6 tháng trở lên được tính như dân số thường trú, dưới 6 tháng quy đổi về dân số thường trú. Điều này có nghĩa là, quy mô dân số địa phương được xác định trên cơ sở dân số thường trú và dân số tạm trú. Theo chúng tôi, cần xem xét lại điều này. Bởi lẽ, sẽ phù hợp hơn nếu quy mô dân số của địa phương được xác định theo quy định của pháp luật về thống kê. Hiện nay, trong số các chỉ tiêu thống kê cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã đã có quy định về chỉ tiêu thống kê về quy mô dân số. Do vậy, chúng tôi cho rằng, cần quy định xác định quy mô dân số trên cơ sở số liệu do cơ quan thống kê công bố.

3.2 Về chỉ tiêu số ĐVHC trực thuộc

Theo quy định của Nghị quyết số 1211, đối với ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện mức điểm tối đa cho chỉ tiêu này là 10 điểm (tối đa 6 điểm đối với việc tính số ĐVHC trực thuộc và tối đa 4 điểm đối với việc tính tỷ lệ ĐVHC đô thị trên tổng số ĐVHC cùng cấp). Tuy nhiên, việc quy định cách tính điểm chỉ

tiêu này đơn thuần chỉ dựa vào số lượng các ĐVHC trực thuộc là thật sự chưa phù hợp. Theo chúng tôi, sẽ hợp lý hơn khi quy định số lượng ĐVHC gắn với loại ĐVHC. Ví dụ, quy định đối với cấp tỉnh thì mỗi ĐVHC cấp huyện loại I, ĐVHC loại II, ĐVHC loại III trực thuộc được bao nhiêu điểm; tương tự đối với cấp huyện thì quy định mỗi ĐVHC cấp xã loại I, ĐVHC cấp xã loại II, ĐVHC cấp xã loại III trực thuộc được bao nhiêu điểm⁵. Quy định điểm số chỉ tiêu số ĐVHC trực thuộc không nên chỉ dựa vào số lượng ĐVHC trực thuộc mà phải xem ĐVHC trực thuộc đó được xếp loại như thế nào và xét tính đặc thù đô thị, nông thôn của ĐVHC. Quy định này sẽ góp phần hiện thực hoá chủ trương “khuyến khích việc nhập các ĐVHC cùng cấp”⁶ mà Luật năm 2015 đã xác định. Bởi lẽ, khi sáp nhập các ĐVHC cùng cấp thì diện tích, dân số của ĐVHC sau khi sáp nhập sẽ tăng lên và ĐVHC sau khi sáp nhập dễ đạt các tiêu chí ĐVHC loại I, II. Đồng thời, quy định này cũng phù hợp với việc xác định điểm số khi tính tỷ lệ ĐVHC đô thị trên tổng số ĐVHC cùng cấp.

3.3 Về chỉ tiêu trình độ phát triển kinh tế - xã hội

Nghị quyết số 1211 đã quy định rõ chỉ tiêu trình độ phát triển kinh tế - xã hội trên cơ sở của các yếu tố thành phần. Các yếu tố này khá cụ thể, chi tiết giúp việc đánh giá trình độ kinh tế - xã hội chính xác, toàn diện hơn. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng:

- Để đánh giá về trình độ kinh tế - xã hội của ĐVHC cấp tỉnh cần xem xét bổ sung thêm các yếu tố như: các yếu tố liên quan đến lực lượng lao động (tỷ lệ lao động có việc làm, tỷ lệ lao động thiếu việc làm)⁷; các yếu tố liên quan đến số lượng các cơ sở hành chính, số hộ kinh tế cá thể, số doanh nghiệp; các yếu tố liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông (tỷ lệ người dân

5 Cần phải quy định ĐVHC loại I nhiều điểm hơn ĐVHC loại II, loại III.

6 Xem khoản 1 Điều 128 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

7 Trong các yếu tố chi mới đề cập đến tỷ lệ lao động qua đào tạo.

sử dụng điện thoại, tỷ lệ người dân sử dụng internet...); yếu tố liên quan nhà ở của người dân (số lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người)...

- Để đánh giá về trình độ kinh tế - xã hội của ĐVHC cấp huyện cần xem xét bổ sung thêm các yếu tố như: các yếu tố liên quan đến lực lượng lao động (tỷ lệ lao động có việc làm, tỷ lệ lao động thiếu việc làm)⁸; các yếu tố liên quan đến số lượng các cơ sở hành chính, số hộ kinh tế cá thể, số doanh nghiệp; các yếu tố liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông (tỷ lệ người dân sử dụng điện thoại, tỷ lệ người dân sử dụng internet...), yếu tố liên quan nhà ở của người dân (số lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người)... ở cấp huyện.

Ngoài ra, đối với cấp huyện, cần xem xét bổ sung yếu tố tỷ lệ người dân được sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh⁹ và tỷ lệ người dân sử dụng hố xí để đánh giá về trình độ kinh tế - xã hội của ĐVHC. Cấp xã cần xem xét bổ sung thêm các yếu tố như: các yếu tố liên quan đến lực lượng lao động (tỷ lệ lao động có việc làm, tỷ lệ lao động thiếu việc làm, tỷ lệ lao động qua đào tạo); các yếu tố liên quan đến số lượng các cơ sở hành chính, số hộ kinh tế cá thể, số doanh nghiệp; các yếu tố liên quan đến công nghệ thông tin và truyền thông (tỷ lệ người dân sử dụng điện thoại, tỷ lệ người dân sử dụng internet...) ở cấp xã, yếu tố liên quan nhà ở của người dân (số lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân

đầu người)...; đối với cấp xã cần xem xét bổ sung yếu tố tỷ lệ người dân được sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh¹⁰ và tỷ lệ người dân sử dụng hố xí hợp vệ sinh (vì đây là các chỉ tiêu liên quan trực tiếp đến mức sống dân cư).

3.5 Về thẩm quyền, thủ tục phân loại ĐVHC

Nghị quyết số 1211 quy định thẩm quyền phân loại ĐVHC như sau: Thủ tướng Chính phủ quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp tỉnh¹¹; Bộ trưởng Bộ Nội vụ quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp huyện; Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định công nhận phân loại ĐVHC cấp xã. Tuy nhiên, thẩm quyền, tiêu chí phân loại các ĐVHC - KT đặc biệt vẫn chưa được quy định¹².

Trình tự, thủ tục phân loại các ĐVHC được quy định cụ thể tại Điều 26, Điều 27 và Điều 28 của Nghị quyết số 1211. Theo đó, hồ sơ phân loại ĐVHC cấp nào phải được UBND cấp đó chuẩn bị và trình HĐND cùng cấp thông qua trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định¹³. Tuy nhiên, Luật năm 2015¹⁴ không quy định thẩm quyền của HĐND thông qua hồ sơ phân loại ĐVHC trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định. Trong khi đó, Luật năm 2015 quy định các vấn đề HĐND phải thông qua trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định. Cụ thể, đối với HĐND cấp tỉnh thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của tỉnh trước khi trình Chính phủ phê duyệt, HĐND cấp huyện thông qua kế hoạch phát triển kinh tế

8 Trong các yếu tố chỉ mới đề cập đến tỷ lệ lao động qua đào tạo.

9 Các ĐVHC quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đều đánh giá yếu tố “Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch”. Trong khi đó đối với huyện lại không có. Theo chúng tôi, ĐVHC huyện cũng phải được đánh giá yếu tố này.

10 Các ĐVHC xã, phường, thị trấn đều đánh giá yếu tố “Tỷ lệ số hộ dân cư được dùng nước sạch”. Trong khi đó đối với xã lại không có. Theo chúng tôi, ĐVHC xã cũng phải được đánh giá yếu tố này.

11 Riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh mặc nhiên được công nhận là ĐVHC loại đặc biệt theo Luật định.

12 Đây cũng là vấn đề mà Luật về ĐVHC-KT đặc biệt cần quan tâm.

13 Trình Thủ tướng quyết định nếu là ĐVHC cấp tỉnh, trình Bộ trưởng Bộ Nội vụ nếu là ĐVHC cấp huyện, trình Chủ tịch UBND cấp tỉnh nếu là ĐVHC cấp xã.

14 Xem Điều 19 (đối với HĐND tỉnh), Điều 40 (đối với HĐND thành phố trực thuộc trung ương); Điều 26 (đối với HĐND huyện), Điều 47 (đối với HĐND Quận), Điều 52 (đối với HĐND ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương), Điều 33 (đối với HĐND xã), Điều 61 (đối với HĐND phường), Điều 68 (Đối với HĐND thị trấn).

- xã hội trung hạn và hằng năm, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp huyện trước khi trình UBND cấp tỉnh phê duyệt. Do đó, câu hỏi đặt ra ở đây là: hồ sơ về phân loại ĐVHC có nhất thiết phải trình HĐND thông qua hay không? Theo chúng tôi, vấn đề này nếu cần được HĐND thông qua thì phải sửa đổi Luật năm 2015, bổ sung quy định về việc HĐND thông qua hồ sơ phân loại ĐVHC trước khi trình chủ thể có thẩm quyền quyết định. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng, việc trình HĐND các cấp xem xét, thông qua hồ sơ phân loại ĐVHC là rất hình thức. Do đó, chúng tôi đề nghị bỏ quy định này trong Nghị quyết số 1211.

Bên cạnh đó, theo quy định của Nghị quyết số 1211, hồ sơ phân loại ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện do Bộ Nội vụ thẩm định, hồ sơ phân loại ĐVHC cấp xã do Sở Nội vụ thẩm định. Chúng tôi cho rằng, các chỉ tiêu để phân loại ĐVHC liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, do đó, để bảo đảm sự chính xác và khách quan, cần trao thẩm quyền thẩm định này cho Hội đồng thẩm định (do Bộ Nội vụ đề xuất đối với Hội đồng thẩm định phân loại ĐVHC cấp tỉnh, cấp huyện¹⁵; do Sở Nội vụ đề xuất đối với Hội đồng thẩm định phân loại ĐVHC cấp xã¹⁶). Mặt khác, quy định của pháp luật hiện hành về chức năng, nhiệm vụ của Bộ Nội vụ, Sở Nội vụ cũng không bao hàm nội dung thẩm định hồ sơ phân loại ĐVHC.

Ngoài ra, đối với việc quyết định phân loại ĐVHC cấp xã, để bảo đảm tính chặt chẽ trong quy trình, chúng tôi cho rằng, cần bổ sung quy định sau khi Hội đồng thẩm định cấp tỉnh thẩm định và báo cáo Chủ tịch UBND cấp tỉnh, thì UBND cấp tỉnh báo cáo Bộ Nội vụ cho ý kiến về kết quả thẩm định này. Đồng thời, Bộ Nội vụ phải có văn bản phản hồi về kết quả thẩm định của Hội đồng thẩm định cấp tỉnh (trong trường hợp cần thiết, Bộ Nội vụ có thể thành lập Hội đồng

thẩm định để thẩm định lại kết quả thẩm định của địa phương).

Việc phân loại các ĐVHC sẽ liên quan trực tiếp đến việc hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội; xây dựng tổ chức bộ máy, chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức của chính quyền địa phương. Cho nên việc thẩm định hồ sơ phân loại là vấn đề quan trọng quyết định đến chất lượng của quyết định phân loại. Do đó, cần tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các quy định về thẩm quyền, quy trình thẩm định một cách chặt chẽ, đầy đủ hơn.

3.6 Về phương pháp tính điểm trong phân loại ĐVHC

Nghị quyết số 1210 và Nghị quyết số 1211 vẫn chưa có sự thay đổi cơ bản về phương pháp tính điểm trong phân loại ĐVHC nên chưa tạo được sự đột phá để địa phương phát triển. Cơ sở để xác định các mốc tính điểm chưa thật sự rõ ràng, thuyết phục và có phần chủ quan, áp đặt, thiếu linh hoạt. Việc áp dụng phương pháp tính điểm sẽ khiến cho nhiều ĐVHC không bao giờ có thể lên hạng được. Mặt khác, phương pháp tính điểm đối với từng tiêu chí cũng không thực hiện được mục tiêu sáp nhập các ĐVHC. Do đó, chúng tôi cho rằng, cần nghiên cứu thay đổi để phương pháp này có sự linh hoạt, tiến gần tới mục tiêu sắp xếp, sáp nhập các ĐVHC hơn. Theo đó, trong việc tính điểm cần đặt ra một “tiêu chí tối thiểu”, nếu không đạt được tiêu chí tối thiểu này, bất kể tổng điểm có đạt hay không, thì việc xếp loại ĐVHC sẽ bị hạ xuống một bậc. Ở đây, chúng tôi đề xuất nên chọn “tiêu chí tối thiểu” là tiêu chí về diện tích tự nhiên để tạo cơ chế thúc đẩy địa phương phải sáp nhập với nhau ■

15 Hội đồng này cần có đại diện của các Bộ, Ngành có liên quan đến các chỉ tiêu đánh giá.

16 Hội đồng này ngoài đại diện các Sở, Ngành của địa phương cần quy định có đại diện của Bộ Nội vụ.

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP LIÊN QUAN ĐẾN GIAO DỊCH “ĐỨNG TÊN GIÙM” - TỪ LÝ LUẬN ĐẾN THỰC TIỄN

Châu Thị Khánh Vân*

* TS. Phó trưởng Khoa Luật Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế - Luật TP. Hồ Chí Minh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: giao dịch, giao dịch có điều kiện, giao dịch giả tạo, người trung gian.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 30/03/2018

Biên tập : 15/05/2018

Duyệt bài : 20/05/2018

Article Infomation:

Keywords: transactions; conditional transactions; fake transaction, intermediary.

Article History:

Received : 30 Mar. 2018

Edited : 15 May 2018

Approved : 20 May 2018

Tóm tắt:

Trong thời gian qua có không ít các tranh chấp liên quan đến giao dịch “đứng tên giùm”. Tuy nhiên, do pháp luật chưa có quy định về giao dịch “đứng tên giùm”, cùng với việc các Tòa án khi giải quyết tranh chấp liên quan đến giao dịch này có sự khác biệt, thậm chí trái ngược nhau về cách nhìn nhận bản chất của giao dịch “đứng tên giùm”. Vì vậy, trong thời gian tới cần có giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật nhằm giải quyết tranh chấp liên quan đến các giao dịch “đứng tên giùm”.

Abstract

There have been several legal disputes related to the case of "in the name of another person" transaction in recent years. However, due to the lack of regulations on in the name of another person" transaction, the courts in dispute settlement related to this transaction have different, even contradictory, perceptions on the nature of "in the name of another person" transaction. Therefore, in the coming time, there should be a solution for further improvement of the legal provisions to resolve the disputes related to "in the name of another person" transaction.

1. Bản chất của giao dịch “đứng tên giùm” tài sản và mối quan hệ của người “đứng tên giùm” với người “nhờ đứng tên giùm” và những người liên quan

“Đứng tên giùm” tài sản không phải là tên gọi được dùng trong các văn bản pháp luật và chúng tôi cũng cho rằng, cụm từ này không phản ánh đúng bản chất của giao dịch này. Đây chỉ là cách gọi được sử dụng trong các bản án của Tòa án và trong các bài nghiên cứu.

Vậy, giao dịch “đứng tên giùm” là gì? Giao dịch này có bản chất thế nào? Người “đứng tên giùm” và người “nhờ đứng tên giùm” có mối quan hệ ra sao? Để làm rõ được các câu hỏi này, xác định bản chất của giao dịch “đứng tên giùm” trước hết, chúng ta cần xem xét lý do và hoàn cảnh xuất hiện của giao dịch này. Có thể xem xét lý do và hoàn cảnh xuất hiện của giao dịch nhờ đứng tên giùm qua vụ việc tranh chấp sau:

Năm 2000, do Nhà nước chưa cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất tại Việt Nam, nên ông Trần Bá Sâm là người Việt Nam định cư ở nước ngoài đã nhờ cháu ruột là bà Huỳnh Thị Bán đứng tên mua toàn bộ căn nhà và đất của bà Trần Thị Đan gồm nhà ở, đất ở, đất trồng cây lâu năm, đất địa đến khi Nhà nước cho phép ông được sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Toàn bộ số tiền mua số tài sản này là của ông Sâm. Năm 2011, khi Nhà nước đã cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài có quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam, ông yêu cầu bà Bán trả lại nhà đất, nhưng không được chấp nhận, nên ông khởi kiện để yêu cầu bà Bán trả lại nhà, đất cho ông.

Xem xét giao dịch trong vụ việc nêu trên và các vụ việc có cùng bản chất ở các bản án khác cho thấy, về thực chất, ông Trần Bá Sâm không tham gia vào giao dịch mua bán nêu trên. Bản thân bà Trần Thị Đan cũng chỉ biết người mua là bà Huỳnh Thị Bán. Bà Trần Thị Đan không biết và không thể biết các thỏa thuận giữa ông Trần Bá Sâm và người mua là bà Huỳnh Thị Bán, thậm chí cả trong trường hợp hai bên có thỏa thuận về việc thực chất người mua là ông Sâm. Như vậy, việc mua bán về thực chất là do bà Huỳnh Thị Bán tiến hành, nên không thể xác định giao dịch này là giao dịch giả tạo. Vì lẽ đó, cũng không thể xác định giao dịch bị che giấu là giao dịch giữa ông Trần Bá Sâm và bà Trần Thị Đan. Ở một góc độ khác, cũng có thể xem xét giao dịch mua bán này là giao dịch có điều kiện. Nghĩa là bà Bán chỉ tham gia vào giao dịch mua bán với bà Đan do ông Sâm muốn có quyền sở hữu số tài sản này. Ngoài ra, trong quan hệ này còn có một giao dịch sẽ xảy ra trong

tương lai, đó là giao dịch chuyển quyền tài sản mà bà Bán mua của bà Đan cho ông Sâm. Giao dịch này chỉ xảy ra khi luật Việt Nam cho phép ông Sâm sở hữu đối với số tài sản này. Vì vậy, giao dịch này có bản chất là giao dịch có điều kiện. Mỗi quan hệ giữa “người đứng tên giùm” và người “nhờ đứng tên giùm” là mỗi quan hệ ủy quyền, đại diện hay trung gian. Theo chúng tôi, trong mỗi quan hệ này, người đứng tên giùm chỉ có thể là người trung gian. Người đứng tên giùm không thể là người nhận ủy quyền hay người đại diện vì người nhờ đứng tên giùm chưa có quyền sở hữu đối với tài sản đứng tên giùm. Vì vậy, không có tư cách để ủy quyền cho người đứng tên giùm trong mỗi quan hệ nêu trên.

Như vậy, giao dịch “đứng tên giùm” được hiểu là giao dịch mua bán tài sản “đứng tên giùm” và giao dịch chuyển quyền sở hữu tài sản “đứng tên giùm” từ bên “đứng tên giùm” sang cho bên “nhờ đứng tên giùm” khi pháp luật cho phép người “nhờ đứng tên giùm” có quyền được sở hữu tài sản “đứng tên giùm”. Tài sản “đứng tên giùm” là các tài sản mà tại thời điểm mua bán, người “nhờ đứng tên giùm” không được phép sở hữu.

Giao dịch “đứng tên giùm” tài sản có bản chất là giao dịch có điều kiện. Trong đó, người “đứng tên giùm” là người trung gian trong mỗi quan hệ với người “nhờ đứng tên giùm” và là người mua trong quan hệ mua bán tài sản “đứng tên giùm”.

2. Bình luận về việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến giao dịch “đứng tên giùm” tài sản và đề xuất

Pháp luật nước ta không có quy định về giao dịch “đứng tên giùm”. Do vậy, Tòa án phải vận dụng các quy định pháp luật để giải quyết các tranh chấp liên quan đến giao

dịch “đứng tên giữm”. Tuy nhiên, khi xem xét các bản án về việc giải quyết tranh chấp liên quan đến giao dịch này, có thể nhận thấy một số điểm chưa phù hợp sau đây:

Thứ nhất, bản chất của giao dịch “đứng tên giữm” chưa được các Tòa án nhận định thống nhất, rõ ràng và chính xác

Khi giải quyết tranh chấp liên quan đến giao dịch “đứng tên giữm”, có Tòa án xác định giao dịch “đứng tên giữm” là giao dịch giả tạo, giao dịch mua hộ¹, có Tòa án xác định giao dịch “đứng tên giữm” là giao dịch có điều kiện², thậm chí có Tòa án không xác định bản chất của giao dịch “đứng tên giữm”³. Chúng tôi cho rằng, việc Tòa án xác định giao dịch “đứng tên giữm” là giao dịch giả tạo là thiếu chính xác, chưa đảm bảo tính hợp pháp và tính hợp lý, bởi lẽ:

- Xét về tính hợp pháp, nếu Tòa án coi đây là giao dịch giả tạo, nhưng Tòa án lại không tuyên giao dịch này là vô hiệu⁴ thì chưa phù hợp với quy định của pháp luật, vì theo quy định pháp luật, giao dịch giả tạo phải bị vô hiệu⁵.

- Xét về tính hợp lý, theo luận giải của chúng tôi ở mục 1 nêu trên, giao dịch “đứng tên giữm” phải được coi là giao dịch có điều kiện. Như vậy, việc Tòa án coi giao dịch “đứng tên giữm” là giao dịch giả tạo là chưa đảm bảo tính hợp lý.

Trong bối cảnh mà pháp luật chưa có quy định cụ thể, rõ ràng đối với các giao dịch “đứng tên giữm” thì việc Tòa án khi giải quyết các tranh chấp liên quan đến giao dịch này nhưng lại không xác định rõ ràng, chính xác về bản chất của giao dịch “đứng tên giữm” sẽ gây khó khăn trong việc hiểu, áp dụng, thực hiện pháp luật, thậm chí gây nghi ngờ về tính đúng đắn của bản án.

Thứ hai, các luận giải của Tòa án chưa đầy đủ, chưa rõ ràng, chưa hợp lý

Xem xét các bản án do Tòa án nhân dân các cấp giải quyết có thể nhận thấy, các luận giải của Tòa án chưa thật sự đầy đủ, rõ ràng, thậm chí mâu thuẫn. Nhưng điều khó hiểu là các Tòa án lại đưa ra kết luận như nhau khi giải quyết loại tranh chấp này, cụ thể: hầu như các Tòa án đều quyết định⁶ chấp nhận yêu cầu đòi tài sản của người “nhờ đứng tên giữm” nếu tại thời điểm xét xử, người “nhờ đứng tên giữm” đã được phép sở hữu đối với tài sản này. Những trường hợp chưa được phép sở hữu tài sản “đứng tên giữm” tại Việt Nam, như quyền sử dụng đất nông nghiệp và các loại đất phi nông nghiệp mà không phải đất ở thì hầu hết các Tòa án đều không chấp nhận yêu cầu đòi tài sản của người “nhờ đứng tên giữm”. Trong trường hợp này, người “nhờ đứng tên giữm” chỉ có quyền đòi lại số tiền đã chuyển cho người

1 Hầu hết các bản án giải quyết tranh chấp liên quan đến giao dịch đứng tên giữm đều xem giao dịch đứng tên giữm là giao dịch giả tạo, cho dù có thể không khẳng định trực tiếp. Ví dụ, xem Bản án giám đốc thẩm số 11/2010/DS/GĐT ngày 02/4/2010 về vụ kiện đòi tài sản; Bản án dân sự phúc thẩm số 79/2012/DS-PT ngày 13/01/2012 về tranh chấp quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất; Bản án dân sự giám đốc thẩm số 04/2013/DS- GĐT ngày 11/01/2013 về tranh chấp quyền sở hữu nhà ở...

2 Bản án dân sự sơ thẩm số 164/2015/DS- ST ngày 10/4/2015 của TAND quận Gò Vấp về việc tranh chấp quyền sở hữu tài sản.

3 Án lệ số 02/2016/AL ngày 06/4/2016 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

4 Tòa án không tuyên giao dịch đứng tên giữm vô hiệu trong trường hợp giao dịch bị che giấu bị vô hiệu

5 Xem Điều 138 Bộ luật Dân sự năm 1995; Điều 129 Bộ luật Dân sự năm 2005 và Điều 124 Bộ luật Dân sự năm 2015.

6 Xem các bản án nêu trên.

“đứng tên giữ” và được hưởng giá trị tăng thêm từ tài sản này sau khi đã trừ đi phần mà người “đứng tên giữ” được hưởng⁷. Tài sản trong trường hợp này vẫn thuộc quyền sở hữu của người “đứng tên giữ”, kể cả trong trường hợp Tòa án nhận định đây là giao dịch giả tạo⁸. Cách giải quyết mà phần luận giải chưa thấu đáo này đã làm cho các vấn đề có liên quan đến giao dịch này cũng chưa có lời giải đáp thỏa đáng, như pháp luật có cấm giao dịch đứng tên giữ hay không, trong trường hợp không cấm thì giao dịch “đứng tên giữ” có hiệu lực khi nào; các bên trong giao dịch “đứng tên giữ” và những người liên quan có quyền và nghĩa vụ gì. Đối với những vấn đề này, chúng tôi có ý kiến như sau:

Một là, hiện nay, pháp luật có cấm giao dịch “đứng tên giữ” hay không? Vấn đề này vẫn còn có ý kiến trái ngược nhau. Có ý kiến cho rằng, giao dịch này bị cấm⁹, nhưng cũng có ý kiến cho rằng giao dịch này không bị cấm¹⁰. Chúng tôi cho rằng, chưa có cơ sở pháp lý chắc chắn để có thể khẳng định giao dịch này bị cấm hay không bị cấm. Vì vậy, giao dịch này có bị cấm hay không, cần các nhà làm luật thể hiện một cách rõ ràng.

Vấn đề pháp luật có nên cấm giao dịch “đứng tên giữ” tài sản hay không, theo chúng tôi, phụ thuộc vào các tác động tiêu cực từ giao dịch này đến việc thực hiện vai trò, mục đích của pháp luật nói riêng và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

nói chung. Giao dịch này chỉ nên cấm trong trường hợp có ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực hiện vai trò, mục đích của pháp luật nói riêng và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung.

Giao dịch “đứng tên giữ” có thể gây ra tác động tiêu cực là làm hạn chế, thậm chí đóng băng tài sản trong thời gian “đứng tên giữ”, bởi lẽ mục đích của người “nhờ đứng tên giữ” tài sản là muốn sở hữu tài sản “đứng tên giữ”, nhưng do pháp luật cấm họ được sở hữu loại tài sản này, nên họ phải thông qua môi trường trung gian để đảm bảo khi pháp luật bỏ quy định cấm họ sẽ có được loại tài sản này. Trên thực tế, hầu hết các trường hợp đều hướng đến mục đích này. Ngoài ra, cũng có thể thông qua giao dịch “đứng tên giữ”, người “nhờ đứng tên giữ” muốn đầu tư vào tài sản “đứng tên giữ” để hưởng hoa lợi, lợi tức và phần giá trị tăng thêm từ tài sản. Tuy nhiên, chỉ trong trường hợp mục đích của giao dịch này là muốn sở hữu tài sản “đứng tên giữ” thì giao dịch này mới có thể làm hạn chế sự lưu thông, thậm chí làm đóng băng tài sản đứng tên giữ cho đến khi pháp luật cho phép người nhờ đứng tên giữ có quyền sở hữu tài sản đứng tên giữ, bởi lẽ, để đảm bảo cho việc thực hiện chuyển quyền sở hữu tài sản cho người “nhờ đứng tên giữ” theo cam kết, về lý thuyết, bên “đứng tên giữ” chỉ có hai lựa chọn hoặc không thực hiện việc chuyển quyền sở hữu cho người khác

7 Người “đứng tên giữ” tài sản được hưởng phần tiền tương đương với công sức đã bỏ ra để làm tăng giá trị của tài sản, như: công sức gìn giữ tài sản...

8 Như đã trình bày ở trên, giao dịch giả tạo phải bị vô hiệu theo quy định pháp luật.

9 Nguyễn Hồng Hà, Cần hủy án lệ Việt kiều nhờ đứng tên mua đất (<http://plo.vn/phap-luat/can-huy-an-le-viet-kieu-nho-dung-ten-mua-dat-717650.html>, truy cập ngày 26/3/2018).

10 Xem Bản án dân sự sơ thẩm số 164/2015/DS-ST ngày 10/4/2015 của TAND quận Gò Vấp về việc tranh chấp quyền sở hữu tài sản.

hoặc chuyển quyền sở hữu có thời hạn. Thực tế, việc chuyển quyền sở hữu có thời hạn dường như không diễn ra vì khó thực hiện và gặp sự phản đối từ người “nhờ đứng tên giữ”. Mặt khác, nếu đã cho phép giao dịch “đứng tên giữ” thì pháp luật cũng có các quy định để đảm bảo cho mục đích của giao dịch này được thực hiện. Chính vì lẽ đó, tài sản “đứng tên giữ” hầu như không tham gia vào bất cứ giao dịch nào. Việc không tham gia được vào giao dịch đã ngăn cản cơ hội sử dụng chuyển của tài sản đến người có khả năng sử dụng chúng hiệu quả hơn.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng, pháp luật không nên cấm giao dịch “đứng tên giữ” đối với tài sản mà việc sử dụng hiệu quả chúng không phải là mối quan tâm của pháp luật. Đối với các loại tài sản mà pháp luật coi việc sử dụng hiệu quả là mục đích mà pháp luật cần hướng đến thì không nên cho phép giao dịch “đứng tên giữ” hoặc nếu cho phép thì cần có quy định hạn chế đến mức tối đa tác động tiêu cực này.

Hai là, khi nào thì giao dịch “đứng tên giữ” có hiệu lực? Để xác định thời điểm có hiệu lực của giao dịch “đứng tên giữ” cần dựa vào cách hiểu và bản chất của giao dịch “đứng tên giữ”. Theo chúng tôi, đối với giao dịch mua bán giữa người “đứng tên giữ” tài sản và người bán tài sản (giữa bà Bán và bà Đan trong ví dụ nêu tại mục 1) thì giao dịch này có hiệu lực kể từ thời điểm có hiệu lực của giao dịch mua bán tài sản. Ví dụ, đối với bất động sản trên đất là vào thời điểm công chứng, chứng thực hợp đồng. Giao dịch này khi giải quyết tranh chấp liên quan đến vấn đề “đứng tên giữ” cần xem là một giao dịch độc lập với giao

dịch chuyển quyền sở hữu tài sản từ người “đứng tên giữ” tài sản sang người “nhờ đứng tên giữ” tài sản, bởi lẽ người “đứng tên giữ”, như đã trình bày, không phải là người tham gia vào giao dịch mua bán với vai trò là người được người “nhờ đứng tên giữ” ủy quyền hay đại diện cho người “nhờ đứng tên giữ”. Trong giao dịch này, người “đứng tên giữ” không thực hiện giao dịch mua bán nhân danh người “nhờ đứng tên giữ”, mà thực hiện giao dịch này nhân danh chính bản thân người “đứng tên giữ”. Người này cũng không thể viện lý do liên quan đến việc “đứng tên giữ” để yêu cầu hủy bỏ giao dịch, trừ trường hợp có thỏa thuận hoặc được người bán đồng ý.

Đối với giao dịch chuyển quyền sở hữu tài sản “đứng tên giữ” từ người “đứng tên giữ” sang “người nhờ đứng tên giữ” thì giao dịch chỉ có hiệu lực kể từ thời điểm người “nhờ đứng tên giữ” được pháp luật cho phép sở hữu tài sản “đứng tên giữ”, bởi vì như trên đã trình bày, giao dịch này là giao dịch có điều kiện và điều kiện ở đây là khi bên “nhờ đứng tên giữ” có quyền sở hữu “tài sản đứng tên giữ”.

Ba là, về quyền và nghĩa vụ của các bên trong giao dịch “đứng tên giữ”, chúng tôi cho rằng, những người này có quyền và nghĩa vụ sau đây:

- *Đối với bên “nhờ đứng tên giữ”*

Khi bàn về quyền của bên “nhờ đứng tên giữ”, câu hỏi quan trọng cần được làm rõ là bên “nhờ đứng tên giữ” có quyền yêu cầu bên “đứng tên giữ” không được thực hiện các giao dịch, nhất là giao dịch chuyển quyền trong thời gian “đứng tên giữ”, trừ khi được sự đồng ý của bên “nhờ đứng tên giữ” hay không? Trong trường hợp bên

“đứng tên giữ” thực hiện giao dịch đối với tài sản “đứng tên giữ” thì bên “nhờ đứng tên giữ” có quyền gì? Trong thực tế, dường như các giao dịch “đứng tên giữ” hiện nay, bên “nhờ đứng tên giữ” đều đưa ra thỏa thuận này.

Đối với câu hỏi bên “nhờ đứng tên giữ” có quyền yêu cầu bên “đứng tên giữ” không được thực hiện các giao dịch, nhất là giao dịch chuyển quyền trong thời gian “đứng tên giữ”, trừ khi được sự đồng ý của bên “nhờ đứng tên giữ” hay không, chúng tôi cho rằng, vì giao dịch mua bán tài sản của người “đứng tên giữ” là một giao dịch độc lập, nhân danh chính người “đứng tên giữ” nên không phải là giao dịch giả tạo. Do đó, giao dịch này vẫn có hiệu lực nếu đáp ứng các điều kiện có hiệu lực của giao dịch. Mặt khác, giao dịch “đứng tên giữ” là giao dịch có điều kiện nên về nguyên tắc, bên “nhờ đứng tên giữ” chỉ có quyền này khi giao dịch “đứng tên giữ” có hiệu lực. Vì vậy, bên “nhờ đứng tên giữ” chỉ có quyền buộc bên “đứng tên giữ” thực hiện các nghĩa vụ đã cam kết, trong đó có nghĩa vụ không được chuyển quyền hay định đoạt tài sản, trừ khi được sự đồng ý của bên “nhờ đứng tên giữ” khi điều kiện của giao dịch xảy ra. Đối với giao dịch “nhờ đứng tên giữ”, điều kiện làm phát sinh hiệu lực chính là khi pháp luật cho phép người “nhờ đứng tên giữ” có quyền sở hữu tài sản. Trong trường hợp người “nhờ đứng tên giữ” chưa có quyền sở hữu tài sản đứng tên giữ thì người “nhờ đứng tên giữ” không có quyền yêu cầu người “đứng tên giữ” không được chuyển quyền sở hữu tài sản nói riêng và việc định đoạt đối với tài sản nói chung. Tại thời điểm này, tài sản “đứng tên giữ” vẫn phải thuộc

sở hữu của bên “đứng tên giữ” và thỏa thuận chuyển quyền chưa có hiệu lực. Chính vì vậy, với tư cách là chủ sở hữu tài sản và chưa bị ràng buộc bởi cam kết, người “đứng tên giữ” hoàn toàn có quyền định đoạt tài sản. Tất nhiên, pháp luật có thể đặt ra ngoại lệ để can thiệp vào mối quan hệ này nhằm hạn chế quyền của chủ sở hữu tài sản, đảm bảo cho bên “nhờ đứng tên giữ” thực hiện được mục đích của mình. Tuy nhiên, nếu pháp luật hạn chế quyền của chủ sở hữu tài sản nhằm đảm bảo cho giao dịch “đứng tên giữ” được thực hiện thì bên cạnh điểm tích cực là ý chí của các bên được tôn trọng, giao dịch giữa các bên được thực hiện, nhưng, như đã trình bày ở phần trên, nếu hạn chế quyền của chủ sở hữu tài sản sẽ gây tác động không tốt đến lưu thông dân sự của tài sản và hiệu quả sử dụng của tài sản. Do đó, quy định như vậy chỉ nên áp dụng đối với các loại tài sản mà pháp luật không quan tâm đến việc sử dụng hiệu quả loại tài sản này. Trong trường hợp pháp luật coi trọng việc sử dụng hiệu quả loại tài sản này vì có ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước thì không nên đặt ra ngoại lệ này.

Trong trường hợp giao dịch chưa phát sinh hiệu lực, bên “đứng tên giữ” thực hiện việc chuyển quyền sở hữu tài sản “đứng tên giữ”, bên “nhờ đứng tên giữ” không có quyền đòi tài sản từ người “đứng tên giữ” và người nhận chuyển quyền sở hữu tài sản “đứng tên giữ”. Trong trường hợp này, người “nhờ đứng tên giữ” cũng chỉ có quyền đòi lại số tiền đã chuyển cho bên “đứng tên giữ” và được bồi thường thiệt hại. Để đảm bảo cho việc thực hiện giao dịch đứng tên giữ, pháp luật cũng có thể cho phép người “nhờ đứng tên giữ”

được lựa chọn giữa việc đòi lại số tiền đã chuyển cho bên “đứng tên giữ” và được bồi thường thiệt hại với việc được hưởng giá trị tài sản “đứng tên giữ”, trừ khi luật có quy định cấm không cho người “nhờ đứng tên giữ” được hưởng giá trị tài sản “đứng tên giữ”.

- Đối với bên “đứng tên giữ” tài sản và những người liên quan

Như trên đã trình bày, bên “đứng tên giữ” chỉ đóng vai trò trung gian, mà không phải với vai trò người được ủy quyền hay người đại diện của người “nhờ đứng tên giữ” nên trong giao dịch mua bán tài sản, bên “đứng tên giữ” tham gia với tư cách độc lập. Mặt khác, khi giao dịch “đứng tên giữ” chưa có hiệu lực, bên “đứng tên giữ” có quyền thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản “đứng tên giữ”. Nghĩa là trước thời điểm người nhờ “đứng tên giữ” được pháp luật cho phép sở hữu tài sản “đứng tên giữ”, bên “đứng tên giữ” có quyền định đoạt tài sản “đứng tên giữ” theo ý chí của mình. Trong trường hợp người “đứng tên giữ” đưa tài sản “đứng tên giữ” vào giao dịch thì giao dịch này không thể bị vô hiệu vì lý do đây là tài sản “đứng tên giữ”. Bên liên quan (bên tham gia vào giao dịch này) có quyền đối với tài sản “đứng tên giữ” theo thỏa thuận với bên “đứng tên giữ” và không phải trả lại tài sản “đứng tên giữ” cho bên “nhờ đứng tên giữ”.

Trong trường hợp giao dịch “đứng tên giữ” đã phát sinh hiệu lực thì người bên “đứng tên giữ” không có quyền định đoạt

tài sản “đứng tên giữ”, có nghĩa vụ chuyển giao tài sản “đứng tên giữ” cho bên “nhờ đứng tên giữ” theo cam kết với bên “nhờ đứng tên giữ”. Các giao dịch liên quan đến tài sản “đứng tên giữ” bị vô hiệu, trừ trường hợp bảo vệ người thứ ba ngay tình. Trong trường hợp này, bên liên quan không có quyền đối với tài sản “đứng tên giữ” và phải trả lại tài sản “đứng tên giữ” cho bên “nhờ đứng tên giữ”.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng, pháp luật hay án lệ cần quy định về giao dịch “đứng tên giữ” theo hướng:

Một, không nên quy định cấm đối với giao dịch “đứng tên giữ”, trừ trường hợp “đứng tên giữ” đối với loại tài sản mà việc lưu thông của loại tài sản này ảnh hưởng đến hiệu quả của pháp luật.

Hai, pháp luật cần coi giao dịch “đứng tên giữ” là giao dịch có điều kiện.

Ba, cần xác định “người đứng tên giữ” đóng vai trò trung gian trong mối quan hệ với người “nhờ đứng tên giữ” như Bộ nguyên tắc châu Âu về hợp đồng quy định về vấn đề này¹¹.

Bốn, trong trường hợp giao dịch “đứng tên giữ” chưa phát sinh hiệu lực, tài sản đứng tên giữ thuộc sở hữu của người “đứng tên giữ”. Người “nhờ đứng tên giữ” chỉ có quyền đòi lại tài sản đã chuyển giao cho bên “đứng tên giữ” và bồi thường thiệt hại hoặc có quyền hưởng giá trị tài sản “đứng tên giữ”, mà không có quyền đòi lại tài sản “đứng tên giữ” ■

11 Bộ nguyên tắc châu Âu về hợp đồng cũng xem người “đứng tên giữ” có vai trò như là người trung gian trong quan hệ với người “nhờ đứng tên giữ” tài sản (xem 3. 301 – 3.304 Bộ nguyên tắc châu Âu về hợp đồng; xem Đỗ Văn Đại (2017), Luật Hợp đồng Việt Nam: Bản án và bình luận bản án, tr. 752).

CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN, CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA NGHỊ VIỆN BA LAN, NHẬT BẢN, XINH-GA-PO VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO QUỐC HỘI VIỆT NAM

Nguyễn Mạnh Cường*

Đỗ Đức Hồng Hà**

* ThS. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội

** TS. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Chức năng đại diện, Chức năng giám sát, Quốc hội Việt Nam, Cơ chế giúp việc, Nghị viện Ba Lan, Nhật Bản và Xinh-ga-po:

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 11/09/2018

Biên tập : 23/09/2018

Duyệt bài : 03/10/2018

Article Infomation:

Keywords: representative function; supervision function; the National Assembly of Vietnam; assistant mechanism, Parliaments of Poland, Japan and Singapore

Article History:

Received : 11 Sep. 2018

Edited : 23 Sep. 2018

Approved : 03 Oct. 2018

1. Chức năng đại diện, chức năng giám sát của nghị viện Ba Lan, Nhật Bản, Xinh-ga-po¹

1.1 Chức năng đại diện của Nghị viện Ba Lan, Nhật Bản và Xinh-ga-po

Tóm tắt:

Nghị viện Ba Lan, Nhật Bản và Xinh-ga-po thực hiện có hiệu quả chức năng đại diện, chức năng giám sát. Việc nghiên cứu tìm hiểu thành công của 3 quốc gia này rất hữu ích cho Quốc hội Việt Nam trong việc nâng cao chất lượng và hiệu quả thực hiện chức năng đại diện và chức năng giám sát.

Abstract

It is known as the parliaments of Poland, Japan and Singapore undertake effectively their representative function and supervision one. The reviews and studies of these three countries' successful achievements are useful for the National Assembly of Vietnam in improving the quality and effectiveness of the representative and supervision functions.

Ở Ba Lan, nghị sỹ Quốc hội, nếu không có chương trình nghị sự tại Quốc hội, sẽ thực hiện các công việc tại Văn phòng ở khu vực bầu cử. Trong thời gian nghị sỹ

1 Xem: Công ty cổ phần Trung tâm Phát triển Quốc tế, Thu thập thông tin và nghiên cứu về các chức năng của Văn phòng Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Hà Nội, 2016.

vắng mặt, nhân viên của nghị sỹ hoặc các tình nguyện viên sẽ tiếp người dân, ghi chép lại các nội dung phản ánh và truyền đạt lại tới Nghị sỹ. Văn phòng nghị sỹ thông thường sẽ tiếp nhận phản ánh của người dân trong thời gian 8 tiếng mỗi ngày, từ thứ hai đến thứ sáu².

Ở Nhật Bản, cơ chế trình thư thỉnh nguyện, thỉnh cầu và kiến nghị đóng vai trò như là biện pháp để tăng cường mối liên hệ giữa nghị sỹ và người dân. Khi quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm, người dân có thể gửi tới các viện của nghị viện thỉnh nguyện thư với nội dung: yêu cầu được bảo vệ, hoặc khiếu nại, hoặc yêu cầu bãi miễn thẩm phán. Tuy nhiên, người dân phải trình thư thỉnh nguyện thông qua giới thiệu của nghị sỹ. Theo đó, quy trình thỉnh nguyện tuy có một số mặt phiền hà vì bắt buộc phải trải qua các bước thủ tục; song có thể coi đây là hình thức giúp tăng cường mối liên hệ giữa nghị sỹ và người dân.

Ở Xinh-ga-po, “Meet the People Session” (tiếp xúc cử tri tại khu phố) là hình thức giao lưu rất đáng quan tâm giữa nghị sỹ Quốc hội với cử tri. Nghị sỹ Quốc hội tổ chức các buổi tiếp xúc cử tri định kỳ hàng tuần để nghe ý kiến, nguyện vọng của cử tri với Quốc hội, Chính phủ. Các buổi tiếp xúc cử tri được thông báo rộng rãi dưới hình thức tờ rơi hoặc công bố trên trang web về địa điểm, ngày giờ tổ chức.

Bên cạnh đó, Xinh-ga-po còn sử dụng trang web “REACH” để thu thập, phản ánh ý kiến của cử tri, các tổ chức dân sự về các chính sách của Nhà nước. Mục tiêu của trang web này là: i) Hiểu được tâm tư của

người dân, qua đó xác định những mối quan tâm chính của người dân đối với Chính phủ Xinh-ga-po; ii) Tạo điều kiện để thật nhiều người dân Xinh-ga-po có thể tham gia sâu vào những vấn đề được quan tâm rộng rãi thông qua các công cụ như: đường dây nóng miễn phí (điện thoại), SMS (tin nhắn), e-mail (thư điện tử), REACH Discussion Forum (Diễn đàn thảo luận REACH), trang Facebook và Twitter của REACH hoặc bằng hình thức giao lưu trực tiếp qua các diễn đàn công cộng và các buổi hội họp; iii) Thúc đẩy sự tham gia và can dự tích cực của người dân vào quá trình hoạch định chính sách công. Các tổ chức dân sự đang ngày một gia tăng ở Xinh-ga-po cũng có ý định sử dụng REACH để đối thoại với Chính phủ³.

1.2 Chức năng giám sát của Nghị viện Ba Lan, Nhật Bản và Xinh-ga-po

Chức năng giám sát của Nghị viện Ba Lan

Quốc hội Ba Lan giám sát hoạt động của cơ quan hành pháp thông qua hai phương thức: thông qua Văn phòng Kiểm toán tối cao và thông qua chức năng điều tra của Hạ viện.

Hạ viện có thể thành lập Ủy ban Điều tra để điều tra các vấn đề cụ thể. Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Bộ trưởng được quy định phải trả lời các chất vấn và câu hỏi của hạ nghị sỹ trong vòng 21 ngày; do đó, Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Bộ trưởng có nghĩa vụ phải trả lời về các vấn đề được nêu ra tại từng phiên họp toàn thể của Hạ viện. Sau khi thẩm tra các thông tin, Hạ viện sẽ đưa ra đánh giá, góp ý, yêu cầu hoặc đề xuất,

2 Xem: Công ty cổ phần Trung tâm Phát triển Quốc tế, tldd;

Đại sứ quán Nhật Bản tại Ba Lan, “Tình hình Ba Lan năm 2016”, Chương 3

Trang web Bộ Ngoại giao: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol81/>.

3 Xem thêm: Công ty cổ phần Trung tâm Phát triển Quốc tế, tldd,

Trang web Bộ Ngoại giao: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol81/>; và <https://www.parliament.gov.sg/publications-singapore-official-reports>.

nhưng các nội dung này không có hiệu lực pháp lý. Tuy nhiên, căn cứ trên kết quả điều tra của các Ủy ban Điều tra, Hạ viện sẽ tiến hành bãi miễn đối với các chức danh của những người có liên quan (biểu quyết bất tín nhiệm đối với Bộ trưởng).

Nghị sỹ Quốc hội ở Ba Lan không được phép kiêm nhiệm những vị trí khác trong bộ máy nhà nước (Tổng thống, Nghị sỹ nghị viện châu Âu, Thống đốc Ngân hàng trung ương, Viện kiểm sát tối cao, công chức, thẩm phán, công tố viên, quân nhân, cảnh sát đang tại ngũ, đại sứ, nghị sỹ địa phương...) và không được tham gia các hành vi thương mại. Không được giữ vị trí lãnh đạo, giám sát, kiểm soát tại doanh nghiệp có vốn nhà nước⁴.

Chức năng giám sát của Nghị viện Nhật Bản

Ở Nhật Bản, việc lựa chọn một số vị trí nhân sự của Chính phủ đòi hỏi phải được sự đồng ý của Quốc hội. Ủy ban thủ tục của nghị viện sẽ tổ chức một phiên họp để ứng cử viên trình bày phương hướng hành động nếu được bổ nhiệm. Các thành viên của Ủy ban đặt câu hỏi chất vấn đối với ứng cử viên, sau đó Ủy ban tiến hành biểu quyết tại phiên họp toàn thể.

Theo quy định của pháp luật Nhật Bản, nghị sỹ Quốc hội có quyền đặt câu hỏi cho thành viên của Nội các dưới dạng văn bản. Ngoài ra, nghị sỹ còn có thể tiến hành chất vấn bằng lời đối với các Bộ trưởng hoặc Phó Chánh Văn phòng Nội các, Thứ trưởng thường trực hoặc Thứ trưởng chuyên trách... tại phiên họp toàn thể hoặc các phiên họp Ủy ban.

1.3 Cơ chế giúp việc liên quan đến chức năng đại diện và chức năng giám sát của Nghị viện Ba Lan, Nhật Bản và Xinh-ga-po

Ở Ba Lan, Luật Thịnh nguyện năm 2015⁵ cho phép người dân có thể đưa thỉnh nguyện. Do đó, một “bộ phận thỉnh nguyện” được thành lập bên trong Vụ Thông tin công chúng của Văn phòng Quốc hội để duyệt qua nội dung của tất cả các thư từ và e-mail nhận được và xác định xem chúng có phải là thỉnh nguyện hay không. Nhằm đáp ứng nguyện vọng của người dân, nghị sỹ Quốc hội có thể thành lập Văn phòng của riêng mình hoặc kết hợp với nghị sỹ khác để tiến hành các hoạt động hướng tới cử tri tại địa phương. Kinh phí cần thiết để thiết lập Văn phòng, tuyển dụng nhân viên, triển khai các hoạt động sẽ do Văn phòng Quốc hội (Thượng viện, Hạ viện) chi trả và được tính vào chi phí hoạt động thường xuyên căn cứ trên sự thỏa thuận giữa Chủ tịch hai Viện. Nghị sỹ Quốc hội có trang web riêng để báo cáo các chính sách, quan điểm chính trị, những hoạt động mới nhất và có thể nhận được các bình luận từ người dân. Để tạo ra sự tương tác với cử tri, ngoài trang web riêng, nhiều nghị sỹ còn sử dụng cả các trang mạng xã hội như Facebook hoặc Twitter.

Nghị viện Ba Lan đề cao công tác thu thập thông tin, coi đây là một cơ chế hỗ trợ hoạt động giám sát. Nghị sỹ Quốc hội, các Ủy ban Quốc hội, Chủ tịch Thượng và Hạ viện có thể yêu cầu Văn phòng Quốc hội hoặc Thư viện Quốc hội cung cấp các dữ liệu và thông tin cần thiết, các ý kiến của chuyên gia bên ngoài. Vụ Nghiên cứu Văn phòng Hạ viện cũng tổ chức các chương trình bồi dưỡng Nghị sỹ mới vào đầu mỗi kỳ họp.

4 Xem Công ty cổ phần Trung tâm Phát triển Quốc tế, tldđ; Đại sứ quán Nhật Bản tại Ba Lan: “Tình hình Ba Lan năm 2016”, Chương 3; Trang web Bộ Ngoại giao: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol81/>

5 Xem Công ty cổ phần Trung tâm Phát triển Quốc tế, tldđ; Đại sứ quán Nhật Bản tại Ba Lan: “Tình hình Ba Lan năm 2016”, Chương 3

Trang web Bộ Ngoại giao: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol81/>

Ở *Nhật Bản*, Cơ quan giúp việc cho Nghị viện Nhật Bản cấp kinh phí đi lại giữa khu vực bầu cử và Tokyo. Nghị sỹ Quốc hội được cung cấp Văn phòng tại Tòa nhà dành cho nghị sỹ; riêng nghị sỹ Quốc hội do địa phương bầu thì được bố trí nhà công vụ. Theo đó, nghị sỹ Quốc hội do địa phương bầu thường trở về địa phương vào đêm thứ sáu và quay lại Tokyo vào sáng thứ hai. Như vậy, hầu hết các nghị sỹ đều có Văn phòng riêng tại khu vực bầu cử theo một hình thức nào đó để có thể giao lưu tiếp xúc với cử tri.

Nghị sỹ Quốc hội được cấp vé để đi tàu xe loại đặc biệt hoặc vé máy bay để đi lại giữa khu vực bầu cử và Tokyo. Theo quy định, mỗi nghị sỹ Quốc hội được bố trí hai thư ký giúp việc và một thư ký chính sách có nhiệm vụ chính là hỗ trợ xây dựng chính sách và hoạt động lập pháp cho nghị sỹ.

Ở *Xinh-ga-po*, nghị sỹ Quốc hội được Nhà nước hỗ trợ kinh phí để tuyển trợ lý lập pháp và thư ký. Để tăng cường mối liên hệ với người dân, trên trang thông tin điện tử của Quốc hội có thư mục cung cấp thông tin về nghị sỹ. Tại đây, người dân có thể kiểm tra các thông tin về nghị sỹ được bầu ra từ đơn vị bầu cử nơi mình sinh sống. Ngoài ra, do đơn vị bầu cử thay đổi theo mỗi lần bầu cử, vì vậy, bản đồ đơn vị bầu cử cũng được đăng tải kèm theo.

Những thông tin trên cho thấy, cơ quan giúp việc của Nghị viện Ba Lan, Nhật Bản và Xinh-ga-po rất tích cực trong việc hỗ trợ quá trình thúc đẩy giao lưu giữa Nghị sỹ và người dân, thông qua nhiều cách thức khác nhau như: hỗ trợ tiền lương cho thư ký, hỗ trợ thành lập, điều hành Văn phòng tại đơn vị bầu cử, chu cấp kinh phí đi lại, hỗ trợ chi phí vận hành trang web...

2. Những gợi mở cho Quốc hội Việt Nam nhằm tăng cường chức năng đại diện và chức năng giám sát

Từ việc nghiên cứu chức năng đại diện và chức năng giám sát của Nghị viện

Ba Lan, Nhật Bản và Xinh-ga-po; thực trạng chức năng đại diện, chức năng giám sát và cơ chế giúp việc liên quan đến chức năng đại diện, chức năng giám sát của Quốc hội Việt Nam, chúng ta có thể thấy:

Một là, Quốc hội Việt Nam nghiên cứu, tiếp thu giải pháp về thủ tục trình thư thỉnh nguyện theo sự giới thiệu của ĐBQH; tổ chức tiếp xúc cử tri tại khu phố hàng tháng; lập Văn phòng tại đơn vị bầu cử; tuyển dụng thư ký của ĐBQH và tăng cường các hoạt động thông tin công chúng của Quốc hội; hoàn thiện cơ chế giám sát, trong đó điển hình là việc gia tăng số lượng các báo cáo mà Chính phủ phải trình Quốc hội; tăng thêm số lượng ĐBQH chuyên trách và giảm thiểu ĐBQH kiêm nhiệm các vị trí thuộc hệ thống hành pháp.

Hai là, Quốc hội Việt Nam nên có sự hỗ trợ thành lập, điều hành Văn phòng tại khu vực bầu cử; hỗ trợ chi phí vận hành trang web; áp dụng các cơ chế để lợi ích của quốc gia được ưu tiên hơn lợi ích của địa phương; áp dụng hệ thống bầu cử có tính cạnh tranh hơn; thúc đẩy sự giao lưu, tiếp xúc giữa ĐBQH với cử tri; tăng cường các hoạt động giáo dục, truyền thông; nâng cao nhận thức của các cơ quan Quốc hội và các tổ chức, cá nhân liên quan đến chức năng giám sát về tầm quan trọng của chức năng này; áp dụng các hình thức giám sát hiệu quả; đảm bảo tính độc lập và nâng cao kiến thức, kỹ năng của ĐBQH trong giám sát; củng cố bộ máy phục vụ hoạt động giám sát và các cơ chế để tăng cường hoạt động giám sát...

Ba là, có sự phân công rõ ràng về nhiệm vụ của các cơ quan giúp việc; làm rõ cơ chế giúp việc cho các Ủy ban của Quốc hội; xây dựng cơ chế giúp việc riêng cho cá nhân ĐBQH; áp dụng cách thức tuyển dụng và đào tạo nhân viên hợp lý; nâng cao hơn nữa hiệu suất làm việc, nâng cao năng lực nghiên cứu, cung cấp thông tin của các cơ quan giúp việc...■

