

TS. TRẦN QUỐC BÌNH

CK.0000065512

VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

(Sách chuyên khảo)

SUYÊN
LIỆU



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Mã số: $\frac{32(V)1}{CTQG - 2013}$

TS. TRẦN QUỐC BÌNH

VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

(Sách chuyên khảo)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT
Hà Nội - 2013

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Trong bất kỳ chính thể quốc gia nào, chính phủ luôn có một vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong bộ máy nhà nước. Là cơ quan thực thi pháp luật, quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội, chính phủ là nơi đề xuất các giải pháp và chính sách để quản lý nhà nước tốt. Vì vậy, sự phát triển của chính phủ sẽ ảnh hưởng đến sự hưng thịnh của quốc gia.

Ở Việt Nam, trong số các chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp, Chính phủ là chủ thể quan trọng nhất, có số lượng các dự án luật chiếm hơn 90% tổng số các dự án luật được đệ trình ra Quốc hội. Điều này phản ánh đúng thực chất năng lực và nhu cầu của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp. Với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước và điều hành các lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội, Chính phủ là nơi thường xuyên phát hiện và giải quyết kịp thời những vấn đề nảy sinh trong cuộc sống. Từ đây, các giải pháp chính sách nhằm hoàn thiện hành lang pháp lý được hình thành và trở lại phục vụ công tác quản lý và điều hành của Chính phủ ngày một tốt hơn.

Thực tiễn hoạt động lập pháp thời gian qua ở nước ta, đặc biệt kể từ khi gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), bên cạnh những kết quả đã đạt được còn bộc lộ nhiều

hạn chế dẫn đến chất lượng các văn bản luật được ban hành chưa thực sự mang lại hiệu quả mong muốn. Chất lượng của hệ thống pháp luật còn hạn chế, thể hiện ở tính thống nhất của hệ thống pháp luật chưa cao, số lượng văn bản quy phạm dưới luật được ban hành vẫn rất lớn, với nhiều hình thức văn bản, nhiều cấp độ hiệu lực khác nhau, nên hệ thống pháp luật rất phức tạp, cồng kềnh.

Tính ổn định của hệ thống pháp luật còn thấp; tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật còn hạn chế; tính khả thi của hệ thống pháp luật còn nhiều bất cập. Đặc biệt, Chính phủ chưa phát huy được đầy đủ vai trò của mình trong công tác xây dựng và ban hành luật.

Trước tình hình đó, trong Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta đã khẳng định: “Tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, trước hết là quy trình xây dựng luật, pháp lệnh; luật, pháp lệnh cần quy định cụ thể, tăng tính khả thi để đưa nhanh vào cuộc sống”.

Nhằm làm sáng tỏ những vấn đề về mặt lý luận cũng như thực tiễn, tìm ra những nguyên nhân, hạn chế, từ đó đưa ra những khuyến nghị và đề xuất các giải pháp tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp, góp phần nâng cao chất lượng các dự án luật, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Sự thật xuất bản cuốn sách *Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam* của TS. Trần Quốc Bình.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 8 năm 2013

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA - SỰ THẬT

CHƯƠNG I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

I. QUY TRÌNH LẬP PHÁP VÀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP

1. Quan niệm về quy trình lập pháp

Trong tiến trình phát triển của lịch sử xã hội loài người, trải qua mỗi thời kỳ khác nhau, các hoạt động của con người đã hình thành nên một quy trình nhất định. Cùng với thời gian, chúng được gia tăng về công nghệ để tạo ra ngày càng nhiều những sản phẩm có chất lượng, đáp ứng nhu cầu phát triển của con người và xã hội.

Xét trên phương diện pháp lý, mọi nhà nước đều có chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tương ứng với từng chức năng đó, có các quy trình thực hiện chức năng trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Hoạt động của con người trong các lĩnh vực khác nhau đều hướng tới mục đích là đạt đến sự hiệu quả. Muốn tạo ra hiệu quả, con người phải có kiến thức và

phải có quy trình. Quy trình gắn liền với các hoạt động của cá nhân, nhóm người hay tập thể. Quy trình trở nên đặc biệt quan trọng và không thể thiếu đối với hoạt động mà sản phẩm tạo ra có ảnh hưởng tới số đông các thành viên trong cộng đồng. Nếu các hoạt động không được tuân thủ theo quy trình, sẽ để lại những hậu quả khó lường đối với toàn xã hội.

Theo cách hiểu thông thường, quy trình là các bước cần phải tuân theo khi tiến hành một công việc nhất định. Nói tới quy trình là nói tới một trật tự được sắp xếp theo thứ bậc, được xác định hết sức chặt chẽ, thậm chí là rất nghiêm ngặt nhằm tạo ra sản phẩm có trình độ, chất lượng, ổn định.

Trong một số từ điển, quy trình được giải thích như sau:

“Quy trình là một loạt liên tục các hoạt động tạo thành cách sản xuất, làm cái gì đó”¹.

“Quy trình sản xuất là toàn bộ những hoạt động kỹ thuật dẫn đến việc chế tạo được một sản phẩm”; hay quy trình là “quyết định được thực hiện bởi “tổn bộ hoạt động cần thiết, bao gồm sự trình bày vấn đề, thu thập vấn đề, thu thập tài liệu, xử lý thông tin, lựa chọn, kiểm tra và quyết định”². Theo cách giải thích này, quy trình là toàn bộ những vấn đề kỹ thuật, thuộc về yếu tố công nghệ nhiều hơn là nội dung của từng

1. Từ điển *Le Petit Larousse*, 1999, tr. 1268.

2. Dalloz, J.: *Từ điển Lexique d'économie*, 1992, tr. 454.

giai đoạn hợp thành. Bên cạnh đó, quy trình trong lĩnh vực ra quyết định cũng đã được giải thích tương đối rõ ràng. Khái niệm trên cũng đã tiếp cận gần với vấn đề mặc dù chưa hoàn toàn đầy đủ khi định nghĩa về quy trình.

Quy trình là chương trình và phạm vi để làm việc, tức là cái trình thức chia ra từng điều mà lần lượt làm việc, trong vòng giới hạn nhất định¹.

Theo *Dai từ điển tiếng Việt*, quy trình là các bước phải tuân theo khi tiến hành một công việc nào đó (quy trình sản xuất, quy trình xử lý kỹ thuật ngâm lúa giống...)².

Theo sách *Thuật ngữ hành chính*, quy trình là thuật ngữ được sử dụng khi nói về “một loạt liên tục các hoạt động theo trình tự thống nhất, hợp lý với các bước phải tuân theo một cách thứ tự, lần lượt (do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành) bắt buộc các chủ thể có liên quan phải thực hiện đúng khi tiến hành một công việc xác định nào đó”³.

Như vậy, so với các giải thích ở trên, cách giải thích về thuật ngữ quy trình của *Dai từ điển tiếng Việt* và *Thuật ngữ hành chính* là tương đối rõ ràng. Theo đó, quy trình được hiểu trước hết là một trình tự gồm một chuỗi các giai đoạn khác nhau, trong đó mỗi khâu là

1. Đào Duy Anh: *Từ điển Hán Việt*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2001, tr. 165, 191, 95.

2. Nguyễn Như Y: *Dai Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, 1999, tr. 1381.

3. Viện Nghiên cứu hành chính, Học viện Hành chính quốc gia: *Thuật ngữ hành chính*, Hà Nội, 2002, tr. 162.

một măt xích quan trọng, mang ý nghĩa nhất định trong việc giải quyết một vấn đề cụ thể. Quy trình cũng bao hàm yêu cầu cần phải được tuân thủ một cách chặt chẽ ở từng công đoạn và chúng phải được thực hiện một cách liên tục để tạo ra sản phẩm, và ở đó đã hình thành dây chuyền mang tính công nghệ, kỹ thuật ổn định.

Từ các cách giải thích nêu trên, có thể khái quát: *Quy trình là các bước cần phải tuân theo khi tiến hành một công việc cụ thể, là trật tự được xác định một cách chặt chẽ, nghiêm ngặt bởi các giai đoạn khác nhau mà việc thực hiện từng giai đoạn đều mang một ý nghĩa nhất định, có giá trị gia tăng và bổ sung cho nhau nhằm tạo ra sản phẩm có chất lượng ổn định.*

Xét dưới giác độ đặc thù và tính chất quan trọng trong các hoạt động, có thể có quy trình thông thường và quy trình chuyên biệt. Quy trình thông thường được hiểu là quy trình được áp dụng chung đối với nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau, nhưng giống nhau về đặc điểm và tính chất trong công việc, lĩnh vực hoạt động. Còn quy trình chuyên biệt gắn với hoạt động của từng lĩnh vực cụ thể, với những đặc thù riêng có của nó mà không có ở những lĩnh vực khác. Vì vậy, sự đòi hỏi về quy trình chuyên biệt cũng khác hơn so với quy trình thông thường. Trong quy trình ở các lĩnh vực hoạt động khác nhau, quy trình trong hoạt động lập pháp cũng được coi là quy trình chuyên biệt. Sự khác biệt của nó được thể hiện ở tính chất đặc thù của lĩnh vực hoạt động và tính chất hệ trọng của lập pháp. Quan trọng hơn, quy trình

lập pháp được điều chỉnh bởi Hiến pháp, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống các văn bản pháp luật có liên quan.

Quy trình cần cho hoạt động của một chủ thể nhất định. Với Quốc hội - cơ quan đảm nhiệm hoạt động lập pháp, thành phần gồm số lượng lớn các đại biểu, việc xây dựng quy trình lại càng cần thiết. Bởi chỉ có quy trình mới tạo lập ra một cách thức, trật tự mà nhờ đó, biến sức mạnh của từng cá nhân thành tiếng nói chung thống nhất đầy sức mạnh.

Dưới góc độ cấu trúc quyền lực của nhà nước, lập pháp là một nhánh quyền lực trong mối tương quan giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nhánh quyền lực này được bắt nguồn và xây dựng trên những lợi ích và nguyện vọng của số đông là dân chúng. Vì vậy, nó là nhánh quyền lực quan trọng và có ý nghĩa quyết định trong cấu trúc quyền lực của nhà nước. Quyền lực lập pháp này giữ việc lập định ra pháp luật¹.

Dưới góc độ cơ cấu bộ máy nhà nước, lập pháp là một chức năng gắn liền với nghị viện, là cơ quan đại diện cho nguyện vọng và lợi ích của nhân dân trong nhà nước dân chủ. Nghị viện là cơ quan giữ việc làm ra luật. Các cơ quan khác như chính phủ, tòa án không có được đặc quyền này mặc dù các cơ quan đó có thể đề xuất và tổ chức soạn thảo dự án luật.

1. Đào Duy Anh: *Từ điển Hán Việt*, Sđd, tr. 494.