



MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG BIÊN TẬP DỰ THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TRẦN QUỐC VIỆT*

Văn bản là sản phẩm và công cụ của quá trình quản lý nói chung và quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN) nói riêng nhằm đảm bảo thông tin cho hoạt động quản lý; đồng thời, là công cụ xây dựng hệ thống pháp luật và là phương tiện để truyền đạt các quyết định cũng như để kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy lãnh đạo. Tuy nhiên, hiện nay, một số văn bản QLHCNN được ban hành với chất lượng chưa cao. Điển hình là hiện tượng văn bản được ban hành trái thẩm quyền, thiếu tính khả thi hoặc sai thể thức, kỹ thuật trình bày và không đảm bảo văn phong hành chính - công vụ... Một trong số những nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng này là việc dự thảo văn bản không được tổ chức biên tập tốt. Có thể nói, công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN ở nước ta hiện nay không chỉ yếu trong thực tiễn mà còn thiếu cả về lý luận.

I. Khái niệm biên tập dự thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước.

Biên tập là một thuật ngữ dùng để chỉ hoạt động tổ chức sắp xếp, sửa chữa các tác phẩm trong một số loại hình sáng tạo thuộc lĩnh vực văn hóa - xã hội nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm trước khi công bố. Có thể phân loại biên tập theo nhiều cách:

- Dựa vào dạng kí hiệu của đối tượng biên tập (biên tập hình ảnh, sơ đồ, bản đồ; biên tập ngôn ngữ chữ viết; biên tập ngôn ngữ lời nói...).

- Dựa vào hình thức công bố sản phẩm biên tập (biên tập sách; biên tập báo chí; biên tập chương trình truyền hình, phát

thanh; biên tập hồ sơ...).

Trong hoạt động biên tập nói chung, biên tập văn bản là một loại biên tập quan trọng (văn bản ở đây được hiểu là lời nói được ghi lại dưới dạng chữ viết - bên cạnh kiểu nói miệng của lời nói là phát ngôn). Đây là một quá trình đọc, phân tích, đánh giá, kiểm tra, sửa chữa, hoàn thiện bản thảo dựa trên những tư tưởng, lý luận nhất định nhằm nâng cao công năng của văn bản. Do đối tượng của biên tập văn bản có dạng kí hiệu là chữ viết nên việc biên tập ngôn ngữ chiếm vị trí quan trọng. Công việc biên tập ngôn ngữ bản thảo là "đánh giá và sửa chữa ngôn ngữ dựa trên cơ sở chuẩn mực ngôn ngữ văn học hiện tại, là cách làm sao cho việc truyền đạt ý tưởng khoa học, thông tin, thẩm mỹ... của văn bản tới các đối tượng tiếp nhận văn bản đó một cách hợp lý, hiệu quả tối ưu nhất"¹.

- Dựa vào đặc điểm phong cách của văn bản có thể phân loại biên tập văn bản thành các loại sau: biên tập tài liệu khoa học (tài liệu lý luận chính trị, tài liệu giáo khoa, tài liệu kỹ thuật...); biên tập văn bản chính luận (diễn văn, xã luận, báo cáo chính trị...); biên tập tác phẩm báo chí (phóng sự, tin tức...); biên tập tác phẩm văn học (thơ, biên tập truyện ngắn, tiểu thuyết...) và biên tập văn bản quản lý.

Biên tập dự thảo văn bản QLHCNN là một dạng biên tập đặc biệt. Có thể đưa ra khái niệm về hoạt động này như sau: *Biên*

* Học viện Hành chính.

tập dự thảo văn bản QLHCNN là một hoạt động thuộc quy trình soạn thảo và ban hành văn bản QLHCNN; trong đó, người được giao nhiệm vụ biên tập, trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật, thông qua những quy trình, thủ tục nhất định, tiến hành các thao tác đọc, phân tích, đánh giá, kiểm tra, sửa chữa, hoàn thiện các yếu tố nội dung, hình thức, văn phong của bản thảo nhằm đảm bảo các yêu cầu đề ra trước khi bản thảo được phê duyệt trở thành dự thảo chính thức.

Như vậy, biên tập dự thảo văn bản QLHCNN có những đặc điểm sau:

- Biên tập là một hoạt động thuộc quy trình soạn thảo và ban hành văn bản. Nó tồn tại khách quan, không thể thiếu.

- Nền tảng chính trị của hoạt động biên tập là *Hiến pháp* và pháp luật.

- Hoạt động biên tập phải thông qua quy trình, thủ tục nhất định.

- Đối tượng biên tập bao gồm nội dung, hình thức, văn phong của bản thảo.

- Các thao tác biên tập là đọc, phân tích, đánh giá, kiểm tra, sửa chữa, hoàn thiện.

- Mục đích của biên tập phải hoàn thiện bản thảo, đảm bảo các yêu cầu đề ra về nội dung, hình thức, văn phong.

2. Vai trò của biên tập dự thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước.

Thứ nhất, biên tập dự thảo là một hoạt động quan trọng trong quy trình soạn thảo và ban hành văn bản.

Quy trình soạn thảo và ban hành văn bản bao gồm các giai đoạn: sáng kiến văn bản; soạn thảo dự thảo; lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo; thẩm định dự thảo; thông qua dự thảo; công bố văn bản; gửi và lưu trữ văn bản. Biên tập dự thảo văn bản là một hoạt động nằm trong giai đoạn soạn thảo dự thảo (bên cạnh các hoạt động khác như tổng kết, đánh giá các văn bản; khảo sát, điều tra xã hội; tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài; chọn lựa phương án hợp lý, xác định mục đích, yêu cầu; viết dự thảo). Đây là một hoạt động quan trọng không thể thiếu trong quy trình soạn thảo và ban hành văn bản. Hoạt động này tác

động rất lớn tới những hoạt động trước và sau nó trong quy trình soạn thảo và có ảnh hưởng quyết định tới chất lượng sản phẩm của quá trình sáng tạo pháp luật.

Thứ hai, biên tập dự thảo góp phần nâng cao chất lượng văn bản.

- Biên tập nội dung văn bản bao gồm: tìm hiểu nội dung văn bản, từ đó, phân tích, đánh giá sự đảm bảo các yêu cầu về nội dung; đánh giá tính chất và mức độ các khiếm khuyết; chỉ ra những yếu tố hạn chế và tiến hành công việc sửa chữa những khiếm khuyết này.

- Công việc biên tập nội dung được tiến hành trên các bình diện: tính chính trị; tính hợp hiến, hợp pháp; tính hợp lý; tính thống nhất, đồng bộ... của văn bản.

Như vậy, hoạt động biên tập đảm bảo tính mục đích, tính định hướng của văn bản và loại bỏ các dạng khiếm khuyết có tính chất nghiêm trọng (vi phạm về tính chính trị, tính pháp lý), đồng thời đảm bảo tính khả thi cũng như tạo sự thống nhất nội tại của văn bản và sự đồng bộ trong hệ thống văn bản.

- Biên tập hình thức văn bản bao gồm: khảo sát, xem xét hình thức dự thảo và đánh giá mức độ đảm bảo yêu cầu cũng như chỉ ra tính chất và mức độ khiếm khuyết để từ đó chỉnh sửa, loại bỏ, bổ sung các yếu tố hình thức. Hoạt động này được tiến hành trên các khía cạnh thể loại văn bản; thể thức văn bản; kỹ thuật trình bày. Biên tập đảm bảo văn bản được ban hành đúng với thể loại do Nhà nước quy định. Mặt khác, đảm bảo văn bản không bị thiếu các thành phần thể thức và hoàn thiện, chính xác hóa nội dung các thành phần thể thức. Ngoài ra, trong quá trình biên tập thì kỹ thuật trình bày (vị trí các thành phần, định lề trang văn bản, mẫu chữ, khoảng cách lùi đầu dòng, khoảng cách giữa các đoạn văn, khoảng cách giữa các dòng) cũng cần được đảm bảo độ chính xác, hợp lý và tính mỹ thuật cao nhất.

- Công việc biên tập văn phong là *"Công việc xem xét, phân tích, đánh giá, góp ý sửa chữa về ngôn ngữ và tu từ trong một văn bản, từ kết cấu, phong cách chức năng,*

phong cách cá nhân, sự phù hợp của cách diễn đạt ngôn ngữ với nội dung logic - ngữ nghĩa ở các cấp độ của văn bản"². Hoạt động này bao gồm: biên tập phương thức diễn đạt nội dung (kết cấu, liên kết, lập luận); biên tập ngôn ngữ (từ ngữ, cú pháp, dấu câu, chính tả). Hoạt động biên tập bảo đảm cho văn bản có được một phương thức diễn đạt nội dung (kết cấu, liên kết, lập luận) hợp lý nhất. Đặc biệt, ngôn ngữ của dự thảo (từ ngữ, cú pháp, dấu câu, chính tả) sau khi biên tập sẽ đảm bảo được các yêu cầu của văn phong hành chính.

Thứ ba, biên tập dự thảo văn bản còn có vai trò định hướng cho công tác soạn thảo văn bản.

Thông qua hoạt động trao đổi nhằm thống nhất về các điểm sửa chữa giữa người biên tập với các bên liên quan, mà thường là với cơ quan, đơn vị chủ trì soạn thảo, các vấn đề về văn bản, về công tác soạn thảo văn bản sẽ được đề cập, trao đổi. Từ đó, góp phần nâng cao năng lực soạn thảo cho bên chấp bút. Mặt khác, nếu so sánh văn bản trước và sau biên tập, người soạn thảo sẽ tìm ra những sự thay đổi, qua đó, rút ra kinh nghiệm cho hoạt động của mình. Sản phẩm sau biên tập sẽ hoàn thiện hơn, trở thành chuẩn mực để người soạn thảo hướng tới.

3. Định hướng nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước ở nước ta.

Một là, nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN là một yêu cầu cấp thiết.

- Công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN còn yếu kém về thể chế, tổ chức, nhân sự, quy trình, kỹ thuật, cơ sở vật chất... nên cần thiết phải nâng cao chất lượng của công tác này.

- Nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN để kịp thời đáp ứng yêu cầu của xã hội hiện đại. Trước sức ép của sự phát triển trên mọi mặt của xã hội, một số lượng lớn các văn bản đã được ban hành nhưng còn chưa đem lại hiệu quả cho việc quản lý, điều hành của Nhà nước. Thậm chí, còn có một số văn bản thiếu

minh bạch, rõ ràng, trong khi một xã hội hiện đại đòi hỏi những thông tin phải kịp thời, chính xác, dễ tiếp nhận.

- Nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN đáp ứng yêu cầu của thời kỳ hội nhập, trước hết, cần phải tạo ra sự thích ứng cho hệ thống pháp luật Việt Nam.

Hai là, việc nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN cần đáp ứng các yêu cầu sau:

- Nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN phải gắn với quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

- Nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN phải được tiến hành toàn diện. Thay đổi nhận thức về tầm quan trọng của công tác biên tập trên toàn hệ thống QLHCNN từ trung ương đến địa phương, từ cơ quan quản lý đến các cơ quan chuyên môn, từ lãnh đạo đến cán bộ, nhân viên. Phải nâng cao về tất cả phương diện: thể chế, tổ chức, nhân sự, quy trình, kỹ thuật, cơ sở vật chất.

- Nâng cao chất lượng công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN cần được tiến hành khẩn trương, kịp thời nhưng cũng không được nóng vội, thiếu triệt để, hình thức. Việc nâng cao chất lượng phải được đưa vào một chương trình tổng thể, lập kế hoạch rõ ràng và gắn với một lộ trình phù hợp. Mọi yếu tố đổi mới cần phải được nghiên cứu toàn diện, tính toán chính xác dựa trên cơ sở sự đảm bảo về nguồn lực và sự tuân thủ các quy luật khách quan. Đồng thời, tránh việc thực hiện các giải pháp mang tính hình thức hoặc việc tiến hành các hoạt động đổi mới một cách rầm rộ chỉ trong thời gian đầu. Không để xảy ra hiện tượng đầu tư không hợp lý, gây thất thoát ngân sách nhà nước.

Hoạt động biên tập dự thảo văn bản là một tập hợp có hệ thống những thao tác kỹ thuật phức tạp đòi hỏi trình độ chuyên môn cao và để tiến hành phải thông qua những quy trình, thủ tục nhất định. Hoạt động biên tập dự thảo văn bản tồn tại khách quan trong quy trình soạn thảo và ban hành văn

bản, góp phần nâng cao chất lượng văn bản và định hướng cho công tác soạn thảo văn bản.

Tuy nhiên, hiện nay, trong quy trình soạn thảo, ban hành văn bản QLHCNN, hoạt động này chưa thực sự được chú trọng. Chúng ta chưa xây dựng cơ sở pháp lý quy định trực tiếp về công tác biên tập dự thảo văn bản mà chỉ đề cập một cách gián tiếp, không hệ thống trong các văn bản quy định về công tác xây dựng và ban hành văn bản nói chung. Trên thực tế, công tác biên tập dự thảo còn tồn tại nhiều yếu kém. Việc phối hợp bảo đảm thông tin cho chỉ đạo, điều hành trong quá trình biên tập văn bản rất hạn chế. Vấn đề vai trò, trách nhiệm của lãnh đạo, của cán bộ tác nghiệp trực tiếp còn mờ nhạt. Đặc biệt, chất lượng đội ngũ cán bộ tham gia công tác biên tập văn bản chưa thực sự đảm bảo và nguồn ngân sách nhà nước dành cho công tác này chưa đáp ứng được nhu cầu.

Để phát huy vai trò tích cực, quan trọng của hoạt động này trong quy trình xây dựng và ban hành văn bản, đáp ứng yêu cầu của xã hội hiện đại và thời kỳ hội nhập quốc tế, các cấp có thẩm quyền cần phải giải

quyết một số vấn đề sau:

- Nhanh chóng xây dựng, ban hành cơ sở pháp lý cho hoạt động biên tập dự thảo văn bản QLHCNN.

- Tiếp tục hoàn thiện tổ chức đối với hoạt động biên tập dự thảo. Đặc biệt là việc kiện toàn tổ chức các ban soạn thảo, tổ biên tập, các tổ chức pháp chế.

- Chú ý hoàn thiện kĩ thuật biên tập, áp dụng các phương pháp, kĩ năng tiên tiến, sớm hoàn thiện hệ thống kí hiệu biên tập.

- Không ngừng nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ biên tập; trong đó, đặc biệt chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ, rèn luyện đạo đức, tác phong.

- Tăng cường hỗ trợ, đáp ứng nhu cầu về cơ sở vật chất, kinh phí cho công tác biên tập dự thảo văn bản QLHCNN □

1. Nguyễn Trọng Bái: Biên tập ngôn ngữ sách và báo chí, NXB Khoa học - xã hội, H. 2002, tr.9.

2. Sdd, tr. 8-9.

* * * * *

PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI...

(Tiếp theo trang 70).

Thứ tư, đẩy mạnh công tác tuyên truyền xuất khẩu lao động, phấn đấu có trên 95% người lao động có việc làm, hạ tỉ lệ hộ nghèo xuống dưới 9%. Thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội, bảo hiểm xã hội và chính sách đối với thương bệnh binh, gia đình liệt sĩ, người có công với cách mạng, phụng dưỡng Bà mẹ Việt Nam Anh hùng. Vận động đông đảo quần chúng nhân dân tham gia phong trào đền ơn đáp nghĩa, hoạt động từ thiện, nhân đạo.

Thứ năm, tiếp tục tổ chức thực hiện tốt công tác cải cách thủ tục hành chính, Quy chế dân chủ ở cơ sở, quy chế làm việc của

UBND huyện và chương trình phối hợp giữa UBND huyện với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể. Đổi mới nâng cao năng lực chỉ đạo điều hành, lề lối, phong cách làm việc. Tổ chức thực hiện bộ thủ tục hành chính chung áp dụng cho cấp huyện và cấp xã. Nâng cao chất lượng tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật bằng nhiều hình thức với nội dung sát thực, kịp thời; tăng cường việc rà soát các văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND. Ứng dụng và nâng cao hiệu quả của công nghệ - thông tin và bưu chính - viễn thông trong công tác QLNN... □