

THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC VÀ HOẠT ĐỘNG THỂ CHẾ HOÁ CỦA NHÀ NƯỚC

Trần Thái Dương*

1. Thể chế nhà nước

Từ góc độ xã hội học, để vận hành theo chức năng của mình, các chủ thể xã hội (trong đó có Nhà nước) thường tồn tại và phát triển dưới hai phương thức căn bản có mối liên hệ hữu cơ với nhau, đó là “thiết chế” và “thể chế”. Thiết chế là cơ cấu tổ chức bộ máy và con người đóng vai trò có tính “cơ học” để chủ thể xã hội vận hành theo chức năng của mình; còn thể chế là tổng thể các nguyên tắc, các quy định để thực hiện sự vận hành tổ chức bộ máy, điều khiển hoạt động của những con người thuộc bộ máy của chủ thể xã hội. Nếu diễn đạt một cách hình tượng thì có thể ví mối liên hệ giữa thể chế và thiết chế như mối liên hệ giữa phần cứng và phần mềm của máy tính. Thể chế được coi như “chương trình phần mềm” đóng vai trò điều khiển (định hướng, tạo lập hành lang, liên kết, điều hoà, phối hợp) sự hoạt động của “phần cứng” là các thiết chế. Vì vậy, nói Nhà nước với tư cách là chủ thể xã hội bao giờ cũng hàm nghĩa sự thống nhất giữa hai mặt thiết chế và thể chế, Nhà nước không thể tồn tại nếu thiếu đi một trong hai mặt đó. Về phương pháp nghiên cứu khoa học, có thể phân tách thiết chế (tổ chức bộ máy, con người) và thể chế (cơ chế, chính sách, pháp luật) để nghiên cứu độc lập nhưng trên thực tế, vấn đề tổ chức bộ máy, con người, sự vận hành của Nhà nước bao giờ cũng gắn chặt với những nội dung, phương thức điều chỉnh của hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước đó. Về hình thức, thể chế gồm cơ chế, chính sách và luật pháp gồm tổng thể các nguyên tắc định hướng tư tưởng, cơ chế, chương trình, quy trình, quy phạm, thể lệ... hợp thành bộ công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội. Một chế

độ xã hội muốn ổn định và phát triển không thể thiếu những thể chế phù hợp. Về học thuật, ở Việt Nam và các nước, khái niệm thể chế nói chung cũng còn nhiều ý kiến khác nhau, bởi lẽ thể chế luôn là một trong những khái niệm phức tạp, được nhiều nhà chính trị học, luật học, kinh tế học, xã hội học xem xét dưới những góc cạnh khác nhau¹. Tuy nhiên, cũng có thể thống nhất ở điểm chung sau: Thể chế nhà nước là hệ thống các nguyên tắc, quy định điều chỉnh các quan hệ xã hội được Nhà nước chính thức hoá thành các cơ chế, chính sách, luật pháp và đảm bảo thực hiện. Nhà nước không thể tồn tại nếu không có hệ thống thể chế của mình; một mặt, thể chế là công cụ để Nhà nước quản lí đời sống xã hội, mặt khác, thể chế để Nhà nước tổ chức hoạt động của chính Nhà nước theo những mục tiêu nhất định. Tuy trong xã hội hiện đại, thể chế nhà nước (do Nhà nước ban hành và đảm bảo thực hiện) cũng chính là hình thức biểu hiện lớn nhất, tập trung nhất cho thể chế xã hội nói chung nhưng thể chế nhà nước còn là công cụ để các chủ thể xã hội khác như cá nhân, tổ chức thực hiện và bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của mình. Do đó, nói thể chế nhà nước, không chỉ là nói công cụ hay phương tiện riêng của Nhà nước mà còn là môi trường (pháp lí) trong đó các quan hệ xã hội tồn tại và phát triển. Thể chế nhà nước vì vậy chính là nền tảng đảm bảo công lí và an toàn cho các hoạt động của đời sống xã hội từ vi mô đến vĩ mô.

Nhu cầu thể chế là nhu cầu khách quan của xã hội nói chung và biểu hiện tập trung nhất, ở cấp độ cao nhất là thể chế nhà nước,

¹ Xem thêm: TS. Đặng Đình Tân (chủ biên), *Thể chế Đảng cầm quyền - một số vấn đề lí luận và thực tiễn* (sách tham khảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004, tr.35.

* TS. Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

bởi lẽ Nhà nước là chủ thể duy nhất đại diện cho lợi ích toàn xã hội. Thể chế nhà nước đóng vai trò to lớn và quan trọng như vậy là do chúng phản ánh những nhu cầu khách quan, tất yếu của sự phát triển của xã hội. Về kết cấu, thể chế nhà nước không tồn tại một cách đơn lẻ, rời rạc mà liên kết thành hệ thống hoàn chỉnh, thông qua đó tác động một cách tổng thể lên đời sống kinh tế-xã hội, hình thành môi trường tồn tại và cũng là bộ công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội phát triển hướng đến những mục tiêu đã lựa chọn trong mỗi giai đoạn, thời kì của đất nước.

Về cơ chế vận hành, hệ thống thể chế thể hiện mối liên hệ hữu cơ, sự tổng hoà các hình thức cơ chế, chính sách và pháp luật. Những hình thức biểu hiện cụ thể của thể chế, tuy có mối liên hệ khăng khít với nhau, hỗ trợ và bổ sung cho nhau, làm nền tảng/cơ sở cho nhau, nhưng trong chừng mực nhất định chúng vẫn là những hình thức tồn tại độc lập và có vai trò khác nhau trong hệ thống đó²:

Chính sách và pháp luật: Về nội dung, chính sách là hệ thống các quan điểm, chủ trương chính thức của Nhà nước trong việc xây dựng và phát triển các lĩnh vực của đời sống kinh tế-xã hội. Chính sách là các đối sách của Nhà nước trước những diễn biến của tình hình thực tế, những đòi hỏi của đời sống xã hội. Về hình thức biểu hiện, chính sách gồm tổng thể các quan điểm, chủ trương hợp thành hệ thống các quyết sách của Nhà nước tồn tại dưới các dạng thức khác nhau như chương trình, định hướng tổng thể, kế hoạch, dự án, đề án... do các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước tiến hành

xây dựng và tổ chức thực thi. Toàn bộ các chính sách của Nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội hợp thành hệ thống chính sách của Nhà nước trong mỗi thời kì, giai đoạn. Ở cấp độ khái quát, Nhà nước có các chính sách lớn trên lĩnh vực chính trị-xã hội, kinh tế, văn hoá-giáo dục, khoa học-công nghệ, bảo vệ môi trường, đối ngoại, quốc phòng, an ninh... Tuỳ theo mỗi cách tiếp cận và mục đích của việc phân chia mà có thể có các loại chính sách khác nhau, thậm chí có chính sách của Nhà nước đối với từng vấn đề tương đối cụ thể như chính sách quản lý, sử dụng đất đai, chính sách xoá đói, giảm nghèo, chính sách khuyến học v.v.

Với tính cách là thiết chế xã hội đặc biệt, để thực hiện chức năng của mình, Nhà nước trước hết cần phải có các chính sách phù hợp nên việc hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách là hoạt động cơ bản của Nhà nước. Chính sách của Nhà nước cũng thể hiện bản chất và điểm đặc thù của Nhà nước so với các thiết chế xã hội khác. Chính sách của Nhà nước, đó là chính sách chung nhất, đại diện cho lợi ích của toàn xã hội, của quốc gia, dân tộc và bởi thế chính sách của Nhà nước còn được gọi là chính sách công. Chính sách của Nhà nước đóng vai trò là những nguyên tắc, chủ trương, định hướng cơ bản mang tính nền tảng tư tưởng cho sự phát triển của Nhà nước và xã hội. Nhưng để quản lý xã hội, Nhà nước không thể chỉ dừng lại ở chính sách mà cần phải có luật pháp với tính cách là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung. Trên nền tảng chính sách, pháp luật là sản phẩm của hoạt động thể chế hoá của Nhà nước dưới hình thức quy phạm với yêu cầu chặt chẽ hơn theo những ưu thế và đặc trưng riêng của pháp luật. Nếu chính sách có khả năng vạch đường lối, định hướng tư tưởng, xác định chương trình, kế hoạch, mục tiêu thì pháp luật lại có khả năng xác lập và điều chỉnh các quan hệ xã hội theo mô hình quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý cụ thể của các bên tham gia quan hệ đó. Chẳng hạn, khi Nhà nước đưa ra chính sách phổ cập giáo dục tiểu học thì đi liền với chính sách

² Xem thêm: - TS. Nguyễn Chi Mai, *Những vấn đề cơ bản về chính sách và quy trình chính sách*, Nxb. Đại học quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, 2001.

- TS. Đinh Dũng Sỹ, *Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 11 tháng 7 năm 2008, tr.38.

- TS. Trần Thái Dương, *Chức năng kinh tế của Nhà nước - lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2004.

này Nhà nước cũng cần quy định cụ thể về quyền học tập, trách nhiệm của các ngành, các cấp, các chủ thể có liên quan để đảm bảo thực thi chính sách đó.

Cơ chế: Với tính cách là hình thức của thể chế, cơ chế chính là các nguyên tắc, quy tắc, quy trình vận hành của tổ chức (thiết chế). Để thực hiện các chức năng của mình, Nhà nước phải tổ chức thành các thiết chế khác nhau và những nguyên tắc, phương pháp, cách thức vận hành, phối hợp hoạt động của các thiết chế đó được gọi là cơ chế. Cơ chế còn là những nguyên tắc, quy trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan khi tham gia vào các mối quan hệ xã hội theo quy định.

Như vậy, có thể hiểu thể chế hoá thực chất là chính thức hoá về mặt Nhà nước những quy tắc xã hội có tính chất cơ bản thành quy chế, quy định của luật pháp và cơ chế, chính sách³. Nói cách khác, thể chế hoá là hoạt động xây dựng, ban hành thể chế để xác lập, điều chỉnh các hoạt động chung của đời sống xã hội. Hoạt động thể chế hoá của Nhà nước trước hết là chính thức hoá những nhận thức về các quy tắc phân công vai trò, chức năng của Nhà nước trong mối quan hệ giữa Nhà nước với xã hội thành hệ thống cơ chế, chính sách, các quy định pháp luật; biến những nhận thức đó thành chế độ, thể lệ, quy tắc về tổ chức hoạt động, về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước trước xã hội và công dân.

Từ góc độ chức năng, như trên đã đề cập, thể chế hoá không phải là loại hoạt động nào khác ngoài chức năng của Nhà nước. Thể chế hoá thuộc một trong ba hình thức hoạt động (chức năng) cơ bản của Nhà nước mà lâu nay chúng ta vẫn quan niệm là lập pháp, hành pháp và tư pháp; chúng tôi tạm gọi chức năng này của Nhà nước là chức

năng hoạch định thể chế⁴. Chức năng của Nhà nước tuy do bản chất của Nhà nước quy định và được xác định phù hợp với vai trò xã hội của Nhà nước trong từng thời kì nhất định nhưng cũng không phải là nhất thành bất biến, mà được nhận thức và thể hiện trong hoạt động ổn định thường xuyên và mang tính chuyên nghiệp của Nhà nước. Điều đó có nghĩa Nhà nước một mặt tiến hành hoạt động thiết lập tổ chức bộ máy, con người (thiết chế hoá), mặt khác ấn định cơ chế, chính sách, pháp luật (thể chế hoá) để vận hành bộ máy, con người đó theo những nguyên tắc, phạm vi và hướng tới những mục tiêu nhất định. Tuy có sự phân tách các hoạt động của Nhà nước thành “thiết chế hoá” và “thể chế hoá” để tiện cho việc nghiên cứu nhưng thực chất thể chế hoá và thiết chế hoá có mối quan hệ mật thiết với nhau, bện xoắn vào nhau. Trên thực tế không có thiết chế Nhà nước nào hoạt động ngoài các thể chế của Nhà nước. Thiết chế hoá nghĩa là xây dựng, tổ chức bộ máy và con người thực hiện hoạt động thể chế hoá, đồng thời thể chế hoá lại cũng bao hàm cả việc hoạch định các chính sách, nguyên tắc, cơ chế và tạo khuôn khổ luật pháp cho tổ chức bộ máy và con người của chính các cơ quan, tổ chức nhà nước thực hiện hoạt động. Nói cách khác, hai hoạt động thiết chế hoá và thể chế hoá của Nhà nước lồng ghép với nhau, thậm chí khó có thể tách rời trên thực tế. Chẳng hạn, việc thiết chế hoá bộ máy và con người của Nhà nước để thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô đối với nền kinh tế thị trường hiện nay của chúng ta. Khác với nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung và bao cấp trước đây, ngày nay chúng ta cần có bộ máy nhà nước tinh gọn, đa năng, hiệu lực và hiệu quả theo các yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Việc tổ chức bộ máy các Bộ quản lí đa ngành, đa lĩnh vực

³ Xem thêm: TS. Trần Thái Dương, *Thể chế hoá đường lối của Đảng*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12 (47)/2004, tr. 42.

⁴ Xem thêm: TS. Trần Thái Dương, *Hình thức và phương pháp thực hiện chức năng văn hoá, giáo dục của Nhà nước hiện nay* (chuyên đề thuộc đề tài khoa học cấp cơ sở: “Chức năng văn hoá, giáo dục của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay”, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2008).

đi liền và dựa trên cơ sở việc thiết kế lại các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và cơ chế phối hợp của các cơ quan này. Tổ chức, bộ máy, con người và cơ chế, chính sách, khuôn khổ luật pháp để cho bộ máy đó hoạt động theo yêu cầu của định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền là những vấn đề cần phải giải quyết song hành không thể tách biệt nhau. Mặt khác, cũng theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, ngày nay chúng ta không thể nhận thức phiến diện và đơn giản như trước đây rằng thể chế hoá của Nhà nước chỉ là hoạt động hoạch định thể chế của Nhà nước với tính cách là công cụ riêng của Nhà nước. Hoạt động thể chế hoá của Nhà nước bao hàm việc hoạch định cơ chế, chính sách, khuôn khổ luật pháp chung cho xã hội và cả chính Nhà nước trong mối quan hệ phân công vai trò, chức năng có tính tổng thể: Nhà nước - xã hội. Điều này có nghĩa thể chế nhà nước là thể chế về các mối quan hệ giữa Nhà nước và xã hội và các quan hệ trong nội bộ của chính bộ máy nhà nước.

Ở Việt Nam, chúng ta vẫn thường nói thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng thành pháp luật của Nhà nước mà hầu như chưa thấy nói thể chế hoá... thành chính sách của Nhà nước. Đường lối, chính sách của Đảng thì đã rõ, vậy chính sách của Nhà nước là gì khác, nó được thể hiện ở đâu, dưới những hình thức nào? Có thể nói hoạt động thể chế hoá của Nhà nước chính là việc cụ thể hoá, Nhà nước hoá các quan điểm, tư tưởng trong nội dung đường lối, chính sách của Đảng. Hoạt động này thể hiện nhận thức và hoạt động quy phạm hoá của Nhà nước nhằm chính thức hoá về mặt nhà nước đối với các quan điểm, chủ trương trong đường lối, chính sách tại các văn kiện của Đảng. Xét trên thực tiễn Việt Nam hiện nay, quy trình, phạm vi hoạt động thể chế hoá rộng hơn hoạt động thể chế hoá của Nhà nước như vừa phân tích trên. Việc hoạch định đường lối, chính sách của Đảng ở Việt Nam hiện nay được coi là giai đoạn cơ bản, có tính nền tảng cho cả quá trình thể chế hoá. Đảng không có mục đích và lợi ích tự thân, đường

lối, chính sách của Đảng hướng đến sự hiện thực hoá, cụ thể hoá nhu cầu phát triển của xã hội bằng hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước. Tuy nhiên, ở đây chúng ta cũng không nên tuyệt đối hoá sự phụ thuộc của quy trình hoạch định cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước vào các văn kiện của Đảng. Hoạt động thể chế hoá của Nhà nước là tiếp tục quá trình chính thức hoá đó, là sự thể hiện một cách cụ thể hơn đường lối, chính sách của Đảng nhưng không đơn giản chỉ là việc chi tiết hoá các văn kiện của Đảng. Trong hoạt động thể chế hoá, Nhà nước vừa cần đảm bảo nguyên lí: Chính trị (đường lối, chính sách của Đảng) là “linh hồn” của chính sách, pháp luật của Nhà nước, vừa phải thể hiện một cách sâu sắc, bản tính nhà nước trong hoạt động này. Ở đây, chúng tôi muốn nói đến tính độc lập, chủ động sáng tạo theo đặc trưng riêng của hoạt động nhà nước và đồng thời cũng nói đến tính chuyên nghiệp của hoạt động thể chế hoá của Nhà nước. Như vậy, hoạt động hoạch định cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước tất nhiên phải là hoạt động mang tính chuyên nghiệp sâu sắc. Nhà nước có hệ thống tổ chức bộ máy và con người với trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, có hệ thống phương tiện vật chất cần thiết để cập nhật và phân tích các thông tin một cách kịp thời, hiệu quả, chất lượng. Do vậy, hoạt động hoạch định cơ chế, chính sách, pháp luật của Nhà nước về bản chất là hoạt động mang tính chuyên môn đặc thù do các cơ quan, tổ chức và người có thẩm quyền của Nhà nước thực hiện⁵. Hơn nữa, hoạt động thể chế hoá của Nhà nước còn là sự thể hiện nguyên tắc quyền lực nhân dân, quyền lực nhà nước được chính thức hoá, hợp pháp hoá.

2. Hoạt động thể chế hoá của Nhà nước

⁵ Xem thêm: TS. Trần Thái Dương, *Hình thức và phương pháp thực hiện chức năng văn hoá-giáo dục của Nhà nước ta hiện nay* (chuyên đề thuộc Đề tài khoa học cấp cơ sở “Chức năng văn hoá, giáo dục của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay”), Trường Đại học Luật Hà Nội, 2008.

Hoạt động thể chế hoá thường được tiếp cận từ các góc độ như quy trình, phạm vi, nội dung và vai trò, trách nhiệm của các chủ thể. Trong phạm vi bài viết này, tác giả chỉ đề cập quy trình, phạm vi, nội dung của hoạt động thể chế hoá.

Về quy trình: Hoạt động thể chế hoá gồm các giai đoạn khác nhau, trong đó mỗi giai đoạn có yêu cầu, mục tiêu, nội dung và kết quả nhất định. Đối với việc xây dựng hệ thống chính sách của Nhà nước, hoạt động có ý nghĩa quan trọng trước hết là việc phân tích, tổng hợp các thông tin dự báo tình hình chính trị, kinh tế-xã hội... của đất nước. Các thông tin này được thu nhận và cập nhật theo nhiều kênh khác nhau, tuy nhiên, chúng đã được xử lý, chọn lọc một cách khoa học nhằm phục vụ cho việc xây dựng và lựa chọn các phương án chính sách của cơ quan, người có thẩm quyền của Nhà nước. Thông qua bộ phận chuyên môn nghiệp vụ, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoạch định chính sách theo quy định, hình thành nên các phương án và sẽ quyết định lựa chọn phương án tối ưu. Ở giai đoạn này, các phương án chính sách phải được xã hội phản biện, nhất là sự thẩm định, phản biện của các nhà chuyên môn, khoa học và của các nhóm xã hội, đông đảo các tầng lớp nhân dân. Điều quan trọng là phải phát huy dân chủ nhằm huy động tối đa sự tham gia của xã hội vào quá trình hình thành các chính sách của Nhà nước, bởi lẽ Nhà nước cũng không có mục đích tự thân, chính sách của Nhà nước là để phục vụ cho xã hội. Việc tiếp thu ý kiến phản biện xã hội, sự tham gia, đóng góp của nhân dân là yêu cầu mang tính bắt buộc, nhất là trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay. Với phương tiện kỹ thuật, công nghệ thông tin như hiện nay, chúng ta có thể đặt thành nguyên tắc bắt buộc các cơ quan và người có thẩm quyền của Nhà nước phải công khai quá trình hình thành và lựa chọn các quyết sách của mình trước người dân. Các ý kiến khác nhau cần phải được xem xét đầy đủ, quyết định của cơ quan và người có thẩm quyền phải dựa trên

cơ sở phân tích, phúc đáp các luồng ý kiến khác nhau. Có như vậy, chính sách của Nhà nước mới đảm bảo thực sự là chính sách công, đại diện cho ý chí nguyện vọng của đông đảo nhân dân.

Giai đoạn tiếp theo là quyết định chính sách, nghĩa là thông qua hành vi quyết định một phương án nhất định, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền chính thức lựa chọn, ban hành chính sách của Nhà nước đối với từng lĩnh vực hay vấn đề cụ thể. Việc tổ chức thực thi và kiểm tra, sửa đổi, bổ sung chính sách là giai đoạn có ý nghĩa rất quan trọng vì nếu không có hoạt động này thì chính sách cũng chỉ là những ý tưởng, chủ trương nằm trên giấy. Chính sách của Nhà nước cần phải đưa vào áp dụng và kiểm nghiệm trong thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước. Thông qua đó, mỗi chủ trương, biện pháp, các dự án, chương trình kế hoạch, chiến lược... của Nhà nước mới bộc lộ rõ được vai trò, tác dụng, những hạn chế, sự chưa phù hợp của chúng trước các yêu cầu của thực tiễn đời sống kinh tế-xã hội của đất nước. Do vậy, có thể nói hoạt động tổ chức thực thi, kiểm tra, uốn nắn những lệch lạc, chỉnh sửa các mục tiêu, giải pháp tổ chức thực hiện các nội dung chính sách thực chất là công đoạn, là bước tiếp theo trong quy trình hoạch định chính sách nhằm sửa đổi, bổ sung tiến tới hoàn thiện hệ thống chính sách của Nhà nước. Một trong những nội dung quan trọng trong kiểm tra, đánh giá việc thực thi chính sách là xem xét việc thể chế hoá chính sách thành luật pháp. Đây cũng là việc xem xét, kiểm tra tính khả thi về mặt pháp luật, xem chủ trương, chính sách được thể hiện dưới dạng luật pháp có đạt được mục tiêu, hiệu quả như mong muốn không. Luật pháp là kết quả tiếp theo của quá trình thể chế hoá, nó tiếp tục ghi nhận, củng cố chính sách dưới hình thức đặc thù.

Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta cũng đã được thể chế hoá bằng hai đạo luật quan trọng, đó là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Chính phủ đã ban hành các nghị định hướng dẫn thi hành hai đạo luật này. Trên cơ sở đường lối của Đảng và chính sách chung của Nhà nước (trong đó có cả chính sách pháp luật), các cơ quan có thẩm quyền phân tích chính sách, phân tích các thông tin về nhu cầu điều chỉnh pháp luật, trên cơ sở hoạt động chuyên môn tiến hành xây dựng dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (có thể phải đưa ra các phương án khác nhau). Tiếp theo, Nhà nước có trách nhiệm tổ chức, đảm bảo cho nhân dân thực hiện quyền tham gia đóng góp ý kiến về dự án, dự thảo, lựa chọn các phương án, giải pháp pháp luật. Cũng như trong hoạt động xây dựng chính sách, việc tiếp thu ý kiến của nhân dân, nhất là các tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích liên quan là điều bắt buộc, không thể thiếu. Ngày nay, trên thực tế, những đòi hỏi cần phải phân tích, cân nhắc kỹ lưỡng các luồng ý kiến khác nhau của người dân và các doanh nghiệp, tổ chức xã hội... khi xây dựng dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ngày càng trở nên nghiêm túc và thực chất hơn. Giai đoạn tiếp là hoạt động thẩm tra, đánh giá dự án, dự thảo; cân nhắc, lựa chọn quyết định thông qua nội dung văn bản quy phạm pháp luật. Nếu ở giai đoạn trước, qua hoạt động của các nhà chuyên môn, các chuyên gia kết hợp với việc phát huy dân chủ, công khai qua ý kiến tham gia của đông đảo nhân dân, chúng ta sẽ có các phương án tốt, có tính khả thi cao thì đến khâu quyết định thông qua nội dung văn bản, công việc chủ yếu là tập trung vào việc phân tích, đối chiếu mục tiêu của văn bản quy phạm pháp luật với đường lối, chính sách và các mục tiêu chung cũng như các điều kiện thực tế để thi hành văn bản. Hoạt động thể chế hoá của Nhà nước tạo ra hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp nói chung và các văn bản quy phạm pháp luật nói riêng trước hết và chủ yếu là hoạt động nghiệp vụ sâu sắc của các chuyên gia, cơ quan chức năng.

Dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được đưa ra xem xét, thảo luận và quyết

định thông qua bởi cơ quan, người có thẩm quyền, khi đó không thể có điều kiện và không thể đi sâu vào các chi tiết chuyên môn, kỹ thuật nghiệp vụ nên phải tập trung soi xét các vấn đề còn có ý kiến khác nhau qua lăng kính các lợi ích lớn của đất nước, của nhân dân, có tính tổng thể về chính trị, kinh tế, văn hoá-xã hội, quốc phòng an ninh, đối ngoại.

Giai đoạn sau cùng là giai đoạn tổ chức thực thi, kiểm tra, giám sát việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế. Cũng trong giai đoạn này, các thông tin về tính phù hợp của pháp luật với nhu cầu điều chỉnh pháp luật, các biến dạng của luật pháp và thực trạng vi phạm pháp luật, phản ứng của các nhóm xã hội, các tầng lớp dân cư đối với nội dung và việc thực thi pháp luật phải được thu thập, cập nhật, phân tích nghiêm túc và khoa học để làm cơ sở cho hoạt động chỉnh lý, bổ sung, sửa đổi pháp luật. Trong điều kiện nền kinh tế-xã hội nước ta đang vận động, chuyển đổi một cách nhanh chóng thì việc sửa đổi, bổ sung luật pháp là điều cần thiết, việc này thể hiện nhận thức về việc thể chế hoá của Nhà nước thông qua việc xây dựng và tổ chức thực thi hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp ngày càng tốt hơn, sát hơn với nhu cầu khách quan của thực tiễn đất nước trong từng thời kỳ. Tuy thế, hệ thống thể chế của Nhà nước ta cũng cần được ổn định tương đối trong mỗi thời kỳ, giai đoạn nhất định. Đây cũng là đặc tính quan trọng vốn có của các Nhà nước và thể chế nói chung. Những nhận thức về hệ thống thể chế của Nhà nước không thể đem áp dụng bằng phương pháp thử sai. Mặt khác, trong nền kinh tế thị trường, hệ thống cơ chế, chính sách, luật pháp của Nhà nước còn là chuẩn mực, thước đo chung của xã hội, những khuôn khổ, hành lang an toàn cho sự tự do vận hành của các quan hệ kinh tế-xã hội, là công cụ cho các tổ chức, cá nhân bảo vệ các quyền, tự do và những lợi ích chính đáng của mình. Với vai trò đó, hệ thống thể chế nhà nước càng cần phải được ổn định. Vì vậy, các giai đoạn hoạt động chuyên môn,

nghiệp vụ trước khi Nhà nước chính thức ban hành cơ chế, chính sách, pháp luật có ý nghĩa quyết định cho sức sống, độ bền của cơ chế, chính sách, pháp luật đó. Mức độ, tính chất dân chủ, sự tham gia thực chất, có hiệu quả của người dân vào quá trình thể chế hoá chức năng của Nhà nước quyết định chất lượng của hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật trên giác độ tính phù hợp và tính khả thi của cả hệ thống.

Trong thực tiễn hoạt động thể chế hoá của Nhà nước ta thời gian qua có không ít những câu chuyện về những chính sách thiếu minh bạch, nhất quán, linh hoạt; “luật ống”, “luật khung”; còn nhiều quy định mang tính định hướng chung, thiếu những quy định cụ thể, sát hợp với yêu cầu của thực tiễn... Trong khi đó lại có hàng ngàn, hàng vạn văn bản hướng dẫn thi hành, gây khó khăn cho người dân, tổ chức, doanh nghiệp trong tổ chức thực thi, chấp hành pháp luật. Sở dĩ có tình trạng trên, chúng tôi cho rằng không đơn thuần chỉ là kỹ thuật soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cái chính ở đây là sự “rối loạn chức năng” - những biểu hiện theo chiều nghịch của quá trình chuyển đổi cơ chế từ kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhiều khi chúng ta cũng chưa nhận thức một cách rõ ràng vai trò, chức năng của Nhà nước trên những nét cụ thể của quá trình chuyển đổi đó, thành ra cái gì Nhà nước cần nắm, cái gì cần xã hội hoá, ở mức độ nào và cả cách thức tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị nhằm thực thi nền dân chủ mới cũng còn khá lằng lằng nên tất nhiên hệ thống chính sách, luật pháp còn thiếu minh bạch, nhất quán, ổn định là điều dễ hiểu. Có thể thấy rằng quy trình thể chế hoá của Nhà nước gồm các bước, các giai đoạn như vậy thực chất chỉ là việc trật tự hoá những nội dung, các yêu cầu của hoạt động thể chế hoá. Cái có ý nghĩa quyết định ở đây vẫn chính là nhận thức và hành động (thể chế hoá) đúng bản chất, nội dung các nhu cầu của xã hội ở mỗi thời kì, giai đoạn cụ thể. Nói khác đi đó là sự hài hoà hoá, hiện thực

hoá sự phân công và thực hiện vai trò, chức năng giữa Nhà nước với các chủ thể của nền kinh tế-xã hội.

Về phạm vi, nội dung: Phạm vi hoạt động thể chế hoá của Nhà nước gồm toàn bộ các quan hệ của Nhà nước trên các lĩnh vực chính trị, tổ chức hành chính, kinh tế-xã hội. Phạm vi hoạt động thể chế hoá của Nhà nước được xác định từ vai trò, chức năng của Nhà nước theo quan hệ phân công, phối hợp giữa Nhà nước với các chủ thể kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, chức năng của Nhà nước và phạm vi nội dung hoạt động thể chế hoá không phải là những khái niệm hoàn toàn trùng hợp với nhau, bởi lẽ có những hoạt động thuộc chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước nhưng không hẳn thuộc về hình thức pháp lí nhất định; không nhất thiết toàn bộ các hoạt động hàng ngày của bộ máy, nhân viên nhà nước đều thuộc về hình thức pháp lí nào đó. Thực tiễn hoạt động chấp hành và điều hành (hoạt động quản lí hành chính nhà nước) của Nhà nước thường phong phú hơn, năng động, sáng tạo hơn các khuôn mẫu do pháp luật định sẵn. Những hoạt động thuộc chức năng của Nhà nước cần thể chế hoá đó là những vấn đề cơ bản và chủ yếu nhất trong mối quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể nền kinh tế-xã hội. Mặt khác, như trên đã đề cập, cơ chế, chính sách, pháp luật không thể và cũng không cần phải điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội mà Nhà nước tham gia hay thừa nhận. Việc xác định phạm vi thể chế theo nguyên tắc như vậy sẽ hướng tới việc giảm nhẹ được hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật của Nhà nước hiện nay vốn đã quá tải. Bên cạnh thể chế của Nhà nước, xã hội cũng có các thể chế được hình thành một cách tự nhiên và vai trò của chúng là vô cùng to lớn, đó là hệ thống thể chế phi quan phương, tự động điều chỉnh các quá trình kinh tế-xã hội theo các quy luật khách quan mà Nhà nước cần phải tôn trọng và biết lợi dụng sức điều chỉnh đó một cách có lợi nhất. Trong hoạt động xây dựng và vận hành hệ thống thể chế của mình, nhà nước cần quán triệt sâu sắc những nội dung, tư tưởng chủ

đạo thuộc chức năng của Nhà nước nhưng bản thân hệ thống thể chế nhà nước lại có những điểm đặc thù riêng biệt nên cần phải chuyển hoá những nhận thức về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, xây dựng thành hệ thống thể chế nhà nước. Hiện nay, với xu hướng thừa nhận và phát huy vai trò của xã hội dân sự, chúng ta cần tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành và phát triển các mối “quan hệ ngang” - các quan hệ tồn tại song song và bổ sung cho các “quan hệ dọc” là các quan hệ trong hệ thống chính trị. Những mối quan hệ ngang vốn vô cùng phong phú, đa dạng, muôn hình vạn trạng này được điều chỉnh bởi hệ thống thể chế xã hội cũng rất mạnh mẽ và hiệu quả, đương nhiên không cần đến sự can thiệp của Nhà nước, nói cách khác chúng ở ngoài phạm vi chức năng của Nhà nước, do vậy Nhà nước không cần và cũng không thể chế hoá được. Việc thể chế hoá các chức năng của Nhà nước chỉ thực sự có chất lượng và hiệu quả khi nào chúng ta xác định được những phạm vi, giới hạn cần thiết và hợp lí của thể chế nhà nước trong mối liên hệ với hệ thống thể chế của xã hội dân sự.

Việc nhận thức phạm vi hoạt động thể chế hoá của Nhà nước từ hai góc độ đó có ý nghĩa quan trọng ở chỗ, trước hết nó phân định ranh giới hay giới hạn những gì cần thiết và phù hợp của hoạt động thể chế hoá trong quan hệ với các chủ thể kinh tế-xã hội. Mặt khác, do đặc điểm riêng của hệ thống thể chế nhà nước mà chúng ta cũng phải xây dựng hệ thống thể chế đúng với mức độ và tính chất nhu cầu điều chỉnh khách quan của tiến trình phát triển của nền kinh tế-xã hội ở mỗi giai đoạn, thời kì nhất định⁶. Đây cũng chính là việc đảm bảo các yêu cầu phát triển bền vững hệ thống thể chế nước ta trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, nền kinh tế thị trường và

hội nhập quốc tế hiện nay⁷.

Phạm vi thể chế hoá xác định ranh giới/giới hạn cần thiết đảm bảo hoạt động thể chế hoá được đúng hướng, đúng trọng tâm còn nội dung thể chế hoá xác định kết quả hoạt động này của Nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế-xã hội... Nội dung thể chế hoá được triển khai trên những lĩnh vực quan hệ xã hội cần được hoạch định, quy định (chính thức hoá) thành hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật phù hợp với nội dung các chức năng của Nhà nước. Theo cách phân loại các chức năng của Nhà nước trên bình diện khái quát và phổ biến hiện nay, chúng ta có thể tiếp cận nội dung hoạt động thể chế hoá của Nhà nước từ hai phương diện chính, đó là lĩnh vực chính trị, tổ chức hành chính và lĩnh vực kinh tế-xã hội. Đây là một trong những cách tiếp cận khác so với cách tiếp cận phổ biến là tiếp cận từ hai lĩnh vực đối nội và đối ngoại như trước đây, bởi lẽ, hiện nay trong xu thế toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế đang diễn ra mạnh mẽ thì các mặt đối nội và đối ngoại đã hài hoà hoá, thẩm thấu sâu sắc vào trong mỗi hoạt động của Nhà nước. Theo nhu cầu của các quan hệ kinh tế-xã hội trong nền kinh tế thị trường, tất cả các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước đều ít nhiều, trực tiếp hay gián tiếp tác động đến các quan hệ kinh tế và thể chế nhà nước nói chung đóng vai trò là môi trường, là khuôn khổ, hành lang cho các quan hệ kinh tế phát triển.

- Lĩnh vực chính trị, tổ chức hành chính

Hoạt động thể chế hoá của Nhà nước ở lĩnh vực này nhằm xây dựng và thực thi hệ thống các chính sách, nguyên tắc và các quy phạm pháp luật, các cơ chế pháp lí những nội dung thuộc về tổ chức và hoạt động của bộ máy các cơ quan, tổ chức của Nhà nước

⁶ Xem thêm: TS. Trần Thái Dương, *Chức năng kinh tế của Nhà nước - lí luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay* (sách chuyên khảo), Nxb. Công an nhân dân: Hà Nội, 2003.

⁷ Xem thêm: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, *Đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững trong hoạt động xây dựng pháp luật của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế* (Đề tài khoa học cấp bộ), Hà Nội, 2008.

trong các lĩnh vực hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp; quan hệ cơ bản giữa Đảng với Nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội, quan hệ giữa Nhà nước với cá nhân; quan hệ giữa Việt Nam với các nước và các tổ chức quốc tế; quyền, nghĩa vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Toàn bộ các chính sách, pháp luật có liên quan ở đây hình thành nên hệ thống các định hướng chính sách, các nguyên tắc và các quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, quan hệ giữa Đảng với Nhà nước, quan hệ giữa Nhà nước với cá nhân, quyền hạn, trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước đáp ứng các yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế hiện nay. Hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực này trước hết cần đảm bảo theo đúng những định hướng trong đường lối phát triển kinh tế được thể hiện trong các văn kiện của Đảng. Theo đó, hiện nay Nhà nước ta cần tiến hành hoàn thiện thể chế theo chức năng của mình thể hiện trên những nội dung cơ bản là các quan hệ chính trị và quan hệ về tổ chức bộ máy nhà nước. Thật ra, cách phân loại này cũng chỉ có ý nghĩa tương đối trong việc nhận thức, bởi lẽ cả hai loại quan hệ trên đều mang tính chính trị, đồng thời cả hai loại quan hệ đó đều có tính tổ chức về con người và bộ máy. Thể chế hoá các quan hệ chính trị tập trung vào hệ thống các cơ chế, chính sách, quy phạm xác định mối quan hệ lớn đối với Nhà nước như quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức chính trị-xã hội; quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân; quan hệ giữa Nhà nước Việt Nam với các nước và các tổ chức quốc tế, quan hệ giữa các dân tộc trong cộng đồng dân tộc Việt Nam... Các quan hệ về tổ chức bộ máy liên quan trực tiếp đến các thiết chế nhà nước. Hoạt động thể chế hoá của Nhà nước nhằm tạo lập môi trường thể chế cho các thiết chế đó tồn tại và phát triển. Ở đây cần phân biệt thiết chế với các quy phạm, nguyên tắc về tổ chức và hoạt động của các thiết chế đó. Có quan niệm cho

rằng thể chế bao gồm trong đó cả các tổ chức (chủ thể - thiết chế)^{*}. Nhưng thật ra, thiết chế là khái niệm phản ánh mặt thực thể tổ chức, tức là tập thể những con người/cá nhân mà không phải là các quy tắc, thể lệ, luật pháp về tổ chức và hoạt động của các thiết chế đó (thể chế).

- *Lĩnh vực kinh tế-xã hội*

Chức năng của Nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế-xã hội chiếm dung lượng rất lớn và chính ở đây dễ có những xung đột xã hội giữa phạm vi trách nhiệm của Nhà nước với năng lực thực tế của Nhà nước ở mỗi giai đoạn, thời kì cụ thể. Nội dung thể chế hoá chức năng của Nhà nước ở đây được triển khai trên các mặt của đời sống kinh tế-xã hội, thể hiện thành từng lĩnh vực quản lí nhà nước (theo nghĩa rộng). Tùy theo mục đích và cách phân chia các lĩnh vực kinh tế-xã hội mà có những lĩnh vực quản lí nhà nước khác nhau. Nguyên tắc chung ở đây là theo phạm vi, giới hạn chức năng của Nhà nước, nội dung thể chế phản ánh trung thực, đầy đủ các mặt và năng lực hoạt động của Nhà nước đáp ứng nhu cầu thực tiễn đời sống kinh tế-xã hội ở từng thời kì phát triển của đất nước. Thể chế kinh tế-xã hội của Nhà nước hiện nay có thể được xây dựng và phát triển trên các lĩnh vực lớn sau:

+ **Thể chế kinh tế thị trường:** Thể chế kinh tế thị trường được xem xét dưới hai góc độ là thể chế về các yếu tố kinh tế thị trường và thể chế về các loại thị trường. Trong đó, thể chế về các yếu tố của thị trường gồm thể chế về sở hữu, phân bổ nguồn lực, phân phối; thể chế về môi trường kinh doanh, thực thi

^{*} Xem thêm: - *Hội nghị quán triệt Nghị quyết Trung ương 6 Khóa X* <http://nxbctqg.org.vn> "Khái niệm của thể chế kinh tế bao gồm 4 yếu tố: Hệ thống luật - luật chơi, chủ thể tham gia (người sản xuất kinh doanh, người tiêu dùng...) - người chơi, cơ chế chính sách để thực hiện - cách chơi, thị trường - sân chơi".

- TS. Đinh Văn Ân, TS. Võ Trí Thành, *Thể chế - cải cách thể chế và phát triển - lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt Nam*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2002, tr.12: "Theo cách diễn đạt của Ngân hàng thế giới (WB) thì thể chế bao hàm 3 khía cạnh quan trọng nhất: Luật chơi, cơ chế thực thi và các tổ chức".

các cam kết hội nhập; thể chế các loại hình doanh nghiệp và các chủ thể kinh doanh khác; thể chế đối với các đơn vị sự nghiệp. Thể chế các loại thị trường gồm: Thể chế thị trường hàng hoá, dịch vụ; thể chế thị trường tài chính; thể chế thị trường bất động sản; thể chế thị trường lao động, thể chế thị trường khoa học - công nghệ, thể chế thị trường dịch vụ công...⁹. Ngoài ra, để đảm bảo sự phát triển bền vững cần phải có các thể chế gắn kết tăng trưởng kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội trong từng bước, từng chính sách phát triển và bảo vệ môi trường¹⁰.

+ Thể chế văn hoá, giáo dục, y tế, thể dục, thể thao;

+ Thể chế trật tự, an toàn xã hội;

+ Thể chế an sinh xã hội.

- *Lĩnh vực quyền, nghĩa vụ của công dân*

Quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân là quan hệ lớn và có tính cơ bản trong thể chế của mỗi Nhà nước. Ở nước ta quyền và nghĩa vụ của công dân được quy định trong hiến pháp và các đạo luật, thể hiện quyền con người, quyền công dân và trách nhiệm qua lại giữa Nhà nước và công dân. Nhà nước ta có bản chất là của dân, do dân và vì dân. Do vậy, đảm bảo các quyền con người, không ngừng phát triển các quyền công dân là trách nhiệm số một của Nhà nước. Dưới quan điểm chức năng của Nhà nước trong điều kiện hiện nay, việc thể chế hoá quyền, nghĩa vụ công dân cần chú trọng đến tính khả thi và tính thực tế của quyền. Điều này liên quan đến hai khía cạnh chủ yếu cần quán triệt, *một là* quyền con người, quyền công dân là những phạm trù có tính độc lập. Tuy quyền con người được thể hiện ở quyền công dân nhưng quyền công dân không bao quát

được toàn bộ quyền con người. *Hai là* sự đảm bảo các quyền con người, quyền công dân ở một mức độ nào đó không hoàn toàn là trách nhiệm của riêng Nhà nước mà xã hội ngày càng đóng vai trò to lớn đi song hành và hỗ trợ, bổ sung cho Nhà nước. Bên cạnh các quyền ngày một lớn, con người, công dân trong Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự ngày càng có trách nhiệm xã hội, trách nhiệm cộng đồng lớn hơn, đòi hỏi tính chủ động tích cực, tính tự giác cao trên nền tảng dân trí ngày càng cao. Thể chế nhà nước về quyền và nghĩa vụ công dân ngày nay không thể ôm đồm quá như trước đây, mà thật sự nhiều khi chỉ là những ý tưởng mơ hồ. Thể chế đó tồn tại và phát triển được tốt là cũng nhờ vào sự hỗ trợ của các thể chế, các quy tắc xã hội. Do vậy, ngoài việc quán triệt quy trình thể chế hoá phải có sự tham gia tích cực sâu rộng của quần chúng nhân dân thì nội dung thể chế hoá chức năng của Nhà nước ở lĩnh vực này có những mức độ sau:

- Thừa nhận, tôn trọng và đảm bảo sự tuân thủ các quyền con người; quyền công dân;

- Quy định và đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ cơ bản của công dân đối với Nhà nước phù hợp với điều kiện khả năng của người dân;

- Quy định và đảm bảo các quyền con người, quyền công dân bằng năng lực, tiềm lực thực tế của Nhà nước thích ứng với mỗi bước phát triển về kinh tế - xã hội.

Trong nền kinh tế thị trường, hoạt động thể chế hoá của Nhà nước có nội dung quan trọng hàng đầu là phải tạo môi trường chính sách, cơ chế, luật pháp đảm bảo quyền tự do kinh doanh của công dân, phát huy sức sáng tạo “kinh bang - tế thế” của hàng triệu doanh nhân và các doanh nghiệp. Nhà nước bằng sức mạnh của mình phải duy trì nguyên tắc bình đẳng trong hoạt động kinh doanh, trong cạnh tranh ở mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, coi đó là một trong những biểu hiện quan trọng nhất cho nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật hiện nay.

⁹ Xem: Viện Nghiên cứu quản lí kinh tế trung ương. *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*. Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội. 2008. tr.172.

¹⁰ Xem: Đảng cộng sản Việt Nam - Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành trung ương khoá X. Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội. 2008. tr.133.