

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CHÍNH SÁCH VÀ TƯ VẤN PHÁP LUẬT trong hoạch định chính sách

■Thạc sĩ Luật học **NGUYỄN XUÂN BÌNH**

1. Quan niệm về chính sách và chính sách công ở Việt Nam

1.1 Quan niệm về chính sách:

Chính sách là vấn đề nhạy cảm, bị chi phối bởi các quan niệm chính trị và phương pháp tiếp cận khác nhau. Trên thực tế, có người cho rằng: "chính sách là một phạm trù chỉ toàn bộ các mong muốn đạt được những mục tiêu nhất định của nhà nước thông qua những hoạt động cụ thể". Nghiên cứu chính sách là nghiên cứu hệ thống các mục tiêu mà Chính phủ mong muốn đạt được và những hoạt động thông qua các quyết định của Chính phủ để đạt được mục tiêu đó trong những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Theo cách tiếp cận này, chính sách với tư cách là một thuật ngữ khoa học thường hàm chứa trong nó những biểu hiện sau đây:

- Về hình thức, chính sách có thể dưới dạng một bản báo cáo, tường trình hay một kế hoạch.v.v...

- Về nội dung, chính sách thể hiện quyết định làm một hay nhiều việc;

- Cơ quan ban hành là cơ quan hay tổ chức có thẩm quyền;

- Chính sách luôn được hoạch định trong những điều kiện kinh tế, xã hội xác định;

- Toàn bộ chính sách luôn hướng tới việc thực hiện những mục tiêu cụ thể.

Tuy nhiên, từ các góc độ nghiên cứu khác nhau, chúng ta sẽ thấy có các quan niệm khác nhau về chính sách. Có thể nêu một vài ví dụ rất điển hình sau đây:

- Theo các nhà hoạch định chính sách thì chính sách chính là hệ thống những mục tiêu cần hướng tới và đạt được;

- Theo các nhà khoa học chính trị thì chính sách không gì khác hơn là hệ thống các quan điểm chính trị;

- Theo các nhà quản lý thì chính sách trước hết là sự định hướng hành động. Ở Việt Nam do các phương pháp tiếp cận khác nhau nên quan niệm về chính sách và chính sách công cũng có những nội dung khác nhau. Vấn đề này, xin được trình bày kỹ hơn ở phần nội dung về chính sách công ở Việt Nam.

1.2 Quan niệm về chính sách công và các đặc trưng của nó

Chính sách công (Public Policy) là thuật ngữ khá mới mẻ ở Việt Nam. Trên thế giới từ các

góc độ nghiên cứu và phương pháp tiếp cận khác nhau người ta cũng đi đến những quan niệm khác nhau về chính sách công. Dưới đây xin nêu một số quan niệm khá phổ biến về chính sách công:

- Chính sách công là quyết định mang tính tập thể của các cơ quan nhà nước trong mối quan hệ được xác định bởi chức năng, nhiệm vụ thẩm quyền của mỗi cơ quan khi nêu ra ý tưởng làm hay không làm một công việc nhà nước trên cơ sở có tính đến sự cân bằng lợi ích chung của xã hội và của các nhóm lợi ích khác;

- Chính sách công là sản phẩm của thế giới chính trị trong môi trường cụ thể nhằm đi đến những mục tiêu cụ thể trong tương lai;

- Chính sách công là sản phẩm phản ánh ý chí của nhân dân do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành;

- Chính sách công là sự bày tỏ quan điểm của Chính phủ làm hay không làm những việc cụ thể và cách thức hoàn thành những công việc đó;

- Chính sách công là định hướng của Chính phủ cho các nhà quản lý nhà nước các cấp (bộ, ngành, địa phương) đưa ra

các quyết định quản lý trong những điều kiện cụ thể;

– Chính sách công là chương trình hành động có mục tiêu của Chính phủ.v.v...

Từ những quan niệm trên về chính sách công, có thể dễ dàng nhận thấy những nét tương đồng và cả những dị biệt trong khi xem xét, nghiên cứu vấn đề này. Song, từ những quan niệm đó, chúng ta có thể rút ra một nhận xét rằng: chính sách công luôn gắn liền với hoạt động của chính phủ, của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nó thể hiện những việc chính phủ, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ làm hoặc không làm trong tương lai nhằm đạt được những mục tiêu nhất định.

1.3 Các đặc trưng của chính sách công

Từ những quan niệm đã được trình bày trên đây về chính sách công, có thể rút ra một số đặc trưng sau đây của chính sách công:

– Chính sách công là chính sách do Nhà nước ban hành (có thể gọi là chính sách nhà nước);

– Chính sách công là sản phẩm của quá trình chính trị nhằm cân bằng lợi ích của các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội trong tiến trình thực hiện các mục tiêu chung;

– Chính sách công có tính pháp lý, tính phổ biến và tính cưỡng chế thi hành;

– Tùy thuộc vào mối quan hệ của hệ thống chính trị mà quá trình ra đời chính sách công khác nhau, song có một nét chung là đều do các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước ban

hành nhân danh quyền lực công, quyền lực nhà nước (Public Power).

1.4 Quan niệm về chính sách công ở Việt Nam

Ở Việt Nam, trên thực tế và trong các văn kiện, thuật ngữ "chính sách công" không phải lúc nào cũng được sử dụng thống nhất. Người ta có thể dễ dàng tìm được những cách diễn đạt khác nhau. Hay nói một cách khác, dưới các hình thức ngôn ngữ biểu đạt khác nhau người ta đang diễn đạt nội hàm khoa học của thuật ngữ chính sách công. Đó là các hình thức diễn đạt khác nhau về ngôn ngữ như: đường lối, chủ trương, giải pháp, chính sách, biện pháp, phương hướng nhiệm vụ.v.v... Trong rất nhiều trường hợp, những thuật ngữ này được hiểu và dùng thay thế cho nhau.

Vậy, đằng sau hiện tượng ngôn ngữ đó, chính sách công ở Việt Nam được hiểu như thế nào? Đây là vấn đề mới mẻ và khá phức tạp. Trong phạm vi nghiên cứu bước đầu, ở đây xin được trình bày một số nhận thức như sau:

– Chính sách công là sách lược, kế hoạch cụ thể của Đảng và Nhà nước dựa trên cơ sở đường lối chính trị chung và tình hình kinh tế – xã hội cụ thể mà đề ra nhằm đạt mục đích nhất định. Chính sách là các quyết định của Đảng và Nhà nước về những việc cần phải thực hiện hoặc không thực hiện;

– Chính sách công là những quyết định ở nhiều cấp độ khác nhau của Đảng và Nhà nước (ng nghị quyết Đại hội Đảng, nghị

quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương, nghị quyết của Quốc hội, các văn bản quy phạm pháp luật.v.v... về những vấn đề, lĩnh vực cần làm hoặc không cần làm nhằm đạt được những mục tiêu nhất định);

– Chính sách công là các quyết định của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền định hướng cho các cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới ra các quyết định quản lý.

1.5 Phân loại chính sách công ở Việt Nam

– Căn cứ vào chủ thể ban hành chính sách có thể dễ dàng phân loại như sau:

- + Chính sách của Đảng;
- + Chính sách Nhà nước;
- + Chính sách của tổ chức chính trị.

– Căn cứ vào giá trị thời gian có thể phân loại chính sách thành:

- + Chính sách chiến lược;
- + Chính sách dài hạn;
- + Chính sách trung hạn.

– Căn cứ vào các lĩnh vực của đời sống xã hội, có thể phân loại chính sách theo các lĩnh vực quản lý nhà nước như:

+ Chính sách an ninh – quốc phòng;

+ Chính sách kinh tế – xã hội;

+ Chính sách đối ngoại.v.v...

– Căn cứ vào quy mô tác động của chính sách, có thể phân loại chính sách thành:

- + Chính sách quốc gia;
- + Chính sách ngành hoặc liên ngành;

+ Chính sách của địa phương.

– Căn cứ vào mục đích ban

hành chính sách, có thể phân chia thành:

+ Chính sách có chức năng điều tiết;

+ Chính sách khuyến khích, hỗ trợ;

+ Chính sách thí điểm.v.v...

- Căn cứ vào quy mô và nội dung của chính sách để có thể xem xét phân thành:

+ Chính sách chiến lược;

+ Chính sách tác nghiệp.

2. Hoạch định chính sách công ở Việt Nam

2.1. Sáng kiến chính sách

Hoạch định chính sách là chức năng quan trọng nhất trong hoạt động quản lý của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Tuy nhiên, xuất phát từ bản chất nhà nước của dân, do dân và vì dân, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn cố gắng thực hiện dân chủ rộng rãi, phát huy sáng kiến của mọi tầng lớp nhân dân tham gia vào việc hoạch định chính sách, coi đây là hình thức tham gia quản lý nhà nước của nhân dân. Điều này tác động rất sâu sắc đến quá trình đưa ra sáng kiến chính sách ở Việt Nam. Trên thực tế, chính sách công ở Việt Nam có thể được hình thành từ các nguồn sáng kiến sau đây:

- Do các cơ quan quản lý đưa ra phục vụ cho nhu cầu quản lý của mình phù hợp với quy định của pháp luật;

- Từ các tổ chức, cá nhân trong nước có liên quan kiến nghị các cơ quan nhà nước xem xét, ban hành;

- Từ các diễn đàn, hội nghị, hội thảo trong và ngoài nước về các vấn đề có liên quan đến các

lĩnh vực quản lý kinh tế - xã hội;

- Từ ngay bản thân các chính sách đã có, cần gia tăng, thay đổi, bổ sung.v.v...

2.2. Các hình thức đưa ra sáng kiến chính sách

Ở Việt Nam, Đảng và Nhà nước luôn chú trọng tạo mọi điều kiện cho mọi tổ chức, cá nhân trong khuôn khổ luật pháp đưa ra sáng kiến chính sách, tham gia vào quá trình quản lý nhà nước. Trong thực tế có thể chỉ ra các hình thức sau đây:

- Sự tham gia trực tiếp, chính thức của công dân trong quá trình hoạch định chính sách thể hiện thông qua tiếng nói của các đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân các cấp;

- Thông qua hoạt động của các tổ chức chính trị, đoàn thể, xã hội phản ánh ý nguyện của các thành viên các tổ chức đoàn thể này;

- Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng;

- Thông qua các diễn đàn, hội thảo, hội nghị;

- Kết quả điều tra dư luận xã hội;

- Hòm thư dân nguyện.v.v...

3. Mối quan hệ giữa chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước

3.1. Chính sách là linh hồn của pháp luật

Ở Việt Nam, chính sách được hiểu đó là hệ thống các luận điểm chính trị, là cương lĩnh chính trị xây dựng và phát triển đất nước do Đảng và Nhà nước ban hành. Nội dung của chính sách thể hiện một cách tập trung ý chí, nguyện vọng của các tầng

lớp nhân dân lao động Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, là kết quả tất yếu của quá trình tổng kết thực tiễn và nghiên cứu lý luận nghiêm túc, khách quan của các cơ quan Đảng, Nhà nước. Do vậy, trên thực tế, ở Việt Nam các chính sách của Đảng là cơ sở chính trị, nguồn gốc tư tưởng, hay nói một cách khác đây chính là linh hồn của hệ thống các quy phạm pháp luật Việt Nam.

3.2. Pháp luật là sự thể chế hoá các chính sách của Đảng, là hình thức nhà nước của cương lĩnh chính trị

Xét dưới góc độ quan hệ biện chứng giữa luật pháp và chính sách, người ta cũng dễ dàng xác lập được vai trò độc lập tương đối của luật pháp trong mối quan hệ với chính sách. Vai trò đó là sự thể chế hoá về mặt nhà nước các chính sách đó, biến nội dung các chính sách đó thành các quy phạm pháp luật, có giá trị như là những quy tắc xử sự chung, có giá trị bắt buộc với mọi người và được bảo đảm thực hiện bằng sự cưỡng chế của nhà nước.

Mặt khác, trong một chừng mực nào đó, luật pháp không chỉ thể hiện vai trò thụ động là công cụ thể chế hoá các nội dung chính sách thành các quy phạm pháp luật mà còn chủ động tạo ra một khuôn khổ pháp lý cho việc hoạch định chính sách. Cụ thể là:

- Luật pháp quy định thẩm quyền hoạch định chính sách của các cơ quan nhà nước;

- Nội dung các chính sách

đưa ra phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp.

4. Vai trò của tư vấn pháp luật trong hoạch định chính sách công ở Việt Nam

Nói tới vai trò của tư vấn pháp luật trong hoạch định chính sách ở Việt Nam thực chất là nói tới việc giải quyết tốt mối quan hệ giữa luật pháp và chính sách của Đảng và Nhà nước.

4.1. Giúp cho các nhà hoạch định chính sách hiểu đúng thẩm quyền của mình trong việc

hoạch định chính sách

Hoạch định chính sách là một công việc hệ trọng, nhất là trong việc hoạch định chính sách công, chính sách nhà nước. Do vậy, việc hoạch định chính sách phải được thực hiện trong khuôn khổ quy định của pháp luật. Trong thực tế, người tư vấn cần phải phát biểu với cơ quan hoạch định chính sách về thẩm quyền của cơ quan đó trong việc hoạch định chính sách hoặc là việc hoạch định chính sách đó có được coi như là một hoạt động hợp pháp của cơ quan hoạch định hay không.

Đây là yếu tố rất quan trọng bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp ngay từ quá trình chuẩn bị ban hành chính sách.

4.2. Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của chính sách

Để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của chính sách đang được hoạch định, các nhà hoạch định chính sách cần có được những thông tin cần thiết về hệ thống các quy phạm pháp luật có liên quan tới các nội dung chính sách đang hoạch định. Điều này giúp cho họ có được sự lựa chọn thích hợp trong việc đưa ra các chính sách công. ■

Báo cáo trả lời chất vấn đại biểu Quốc hội...

(Tiếp theo trang 7)

đó công tác và sự kiểm tra đánh giá của cấp trên. Trong thực tế, tuyệt đại bộ phận cán bộ sau khi bổ nhiệm đã phấn đấu rèn luyện tốt. Tuy nhiên, vẫn có những cán bộ không chịu rèn luyện phấn đấu dẫn đến thoái hoá, biến chất, vi phạm kỷ luật Đảng, vi phạm pháp luật. Những tiêu cực này trước hết do bản thân người cán bộ đó thoái hoá, biến chất. Mặt khác, là do tập thể cán bộ, đảng viên, tổ chức cơ sở Đảng nơi đó đấu tranh phê bình kém, không phát hiện hoặc phát hiện nhưng không dám đấu tranh, kỷ cương, kỷ luật lỏng lẻo. Về cơ chế đánh giá, tuyển chọn, bổ nhiệm cán bộ cũng cần được xem xét kỹ lại để rút kinh nghiệm, hoàn thiện chặt chẽ hơn.

Qua đó, để xây dựng đội ngũ cán bộ trong sạch vững mạnh, cần thường xuyên giáo dục, đấu tranh tự phê bình và phê bình, xử lý nghiêm minh đối với người vi phạm, hoàn thiện cơ chế quản lý cán bộ, thực hiện quy chế đánh giá, quy chế bổ nhiệm, điều động, luân chuyển cán bộ với quy trình chặt chẽ, công khai, dân chủ. Bên cạnh đó, cũng cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, để phòng, chống các biểu hiện tiêu cực trong các cơ quan, tổ chức; tăng cường công tác giám sát, kiểm tra của các cấp uỷ Đảng, chính quyền cũng như các tổ chức chính trị - xã hội; tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và của nhân dân đối với hoạt động của Chính phủ, các cơ quan nhà nước và đối với cán bộ, công chức, viên chức... ■