

# Quan điểm và tiêu chí đánh giá chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước

Đỗ Đức Hồng Quang\*

*Ủy ban Nhân dân phường Dịch Vọng Hậu,  
36 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 16 tháng 6 năm 2009

**Tóm tắt.** Trong điều kiện hiện nay, khi Đảng và Nhà nước ta đang thực hiện chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, cải cách hành chính, hội nhập quốc tế và xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN), yêu cầu về xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, dân chủ phải được quan tâm hơn bao giờ hết. Do vậy, để góp phần nâng cao chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước, trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn đề cập đến quan điểm và tiêu chí đánh giá chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước của các cơ quan hành pháp ở Việt Nam.

Trong điều kiện hiện nay, khi Đảng và Nhà nước ta đang thực hiện chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, cải cách hành chính, hội nhập quốc tế và xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, yêu cầu về xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, dân chủ phải được quan tâm hơn bao giờ hết. Do vậy, vấn đề bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật là một trong những yêu cầu hàng đầu. Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII) tháng 01 năm 1995 đã chỉ rõ: “Đổi mới quy trình lập pháp, lập quy, cải tiến sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội, của Chính phủ để đảm bảo tính kịp thời và nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật”... Trong quá trình tiến hành cải cách tư pháp, nhiệm vụ xây dựng pháp luật và chuẩn hóa quy trình xây dựng pháp luật còn được nêu rõ trong Nghị quyết số

08/NQ-TW ngày 02 tháng 01 năm 2002 của Bộ Chính trị. Chỉ thị số 12/2002/CT-TTg ngày 19 tháng 3 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thực hiện Nghị quyết 08/NQ-TW của Bộ Chính trị cũng đã đề cập đến vấn đề này như một trong những nhiệm vụ thường xuyên. Để góp phần nâng cao chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước, trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn đề cập đến quan điểm và tiêu chí đánh giá chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước của các cơ quan hành pháp ở Việt Nam.

## 1. Những quan điểm đánh giá chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước

Chất lượng của hoạt động ban hành văn bản quản lý nhà nước (QLNN) quyết định chất lượng của văn bản QLNN với tư cách là sản phẩm của hoạt động đó. Vì vậy, đánh giá chất lượng sản phẩm cũng chính là đánh giá chất lượng của chính hoạt động tạo ra sản phẩm.

\*ĐT: 84-913536712.

E-mail: hongquang@gmail.com



Thực trạng ban hành văn bản QLNN ở nước ta hiện nay có nhiều ý kiến đánh giá khác nhau, đôi khi còn trái ngược nhau. Có nhiều lý do để giải thích tình trạng này, nhưng lý do chính là ở chỗ chưa có những quan điểm chung thống nhất khi đánh giá. Theo chúng tôi, đánh giá thực trạng ban hành văn bản QLNN cần xuất phát từ các quan điểm sau:

Một là, đánh giá từ góc độ quan điểm lịch sử. Nước ta đang trong tiến trình đổi mới toàn diện và sâu sắc, đây là đòi hỏi khách quan, cấp bách có ý nghĩa quyết định đối với vận mệnh đất nước. Một số vấn đề lý luận về CNXH, mô hình xây dựng CNXH, về hệ thống chính trị, về thời kỳ quá độ, về nền kinh tế thị trường định hướng XHCN... trước đây được chúng ta chấp nhận như là kinh điển, là khuôn mẫu tuyệt đối không được tranh cãi thì ngày nay cần được nghiên cứu theo hướng tư duy lý luận mới để vận dụng phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội. Đó cũng là biện chứng của sự phát triển. Đánh giá thực trạng ban hành văn bản QLNN từ góc độ quan điểm lịch sử tạo ra khả năng sàng lọc, chỉnh lý các văn bản QLNN đã ban hành và xây dựng các văn bản QLNN mới phù hợp với chủ trương, đường lối đổi mới của Đảng và định hướng các quan hệ xã hội cần điều chỉnh.

Hai là, đánh giá trên tinh thần coi trọng những tiến bộ của pháp luật trong những năm qua. Trong các thời kỳ, các giai đoạn khác nhau, pháp luật nước ta đều có vai trò, tác dụng quan trọng. Đặc biệt, những năm gần đây vai trò của pháp luật càng thể hiện rõ trong việc phục vụ đường lối đổi mới kinh tế, cải cách nền hành chính và kiện toàn bộ máy nhà nước. Những tiến bộ trong thời gian qua đã góp phần nâng cao ý thức pháp luật trong xã hội. Công tác xây dựng, ban hành văn bản QLNN được chú trọng, hoàn thiện. Việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật được nâng cao; việc thảo luận, lấy ý kiến đóng góp của nhân dân được chú trọng... Đánh giá đúng thực trạng, ghi nhận những tiến bộ trong hoạt động ban hành văn bản QLNN sẽ tạo cơ sở phát huy các thành tựu, tiếp tục khẳng định và phát triển những

đóng góp tích cực của pháp luật vào công cuộc đổi mới.

Ba là, đánh giá trên quan điểm thực tiễn. Pháp luật là một trong những hiện tượng trung tâm của thượng tầng kiến trúc, phụ thuộc vào hạ tầng cơ sở. Những hạn chế về kinh tế, tàn dư phong kiến, phong tục, tập quán lạc hậu... phải được tính đến khi đánh giá pháp luật nước ta nói chung và thực trạng ban hành văn bản QLNN nói riêng. Ngoài thực tiễn khách quan cũng cần chú ý đến thực tiễn chủ quan là ý chí của giai cấp cầm quyền. Giai cấp cầm quyền của Nhà nước ta chưa tích lũy được nhiều kinh nghiệm trong QLNN, kiến thức pháp luật còn thiếu. Hơn nữa, đội ngũ cán bộ pháp lý đóng vai trò rất quan trọng trong xây dựng và thực hiện pháp luật lại chưa được đào tạo ngang tầm với nhu cầu. Từ quan điểm thực tiễn cho phép đánh giá đúng sự thật, không thể phủ nhận vai trò quan trọng của pháp luật, thành quả của hoạt động ban hành văn bản QLNN thời gian qua, nhưng cũng cần nhìn nhận những yếu kém, bất cập, nghiêm túc rút ra bài học kinh nghiệm để nhanh chóng khắc phục.

Bốn là, đánh giá từ tư duy mới và tầm nhìn mới. Về nội dung, nếu nhìn theo quan điểm lịch sử, quan điểm thực tiễn thì có thể thấy ít thiếu sót, nhưng muốn hoàn thiện pháp luật và công tác xây dựng pháp luật được nâng cao, ngang tầm với nhu cầu của sự nghiệp đổi mới thì phải đánh giá từ tư duy mới, tầm nhìn mới. Những nhận thức về pháp luật và sự thể hiện thành các quy phạm thông qua công tác xây dựng pháp luật trước đây là đúng và hiện nay vẫn đúng thì cần tiếp tục bổ sung, phát triển và vận dụng cho phù hợp. Quan điểm này không những ngăn chặn, loại trừ cách đánh giá, phủ nhận sạch trơn mà còn nhấn mạnh tính kế thừa và phát triển của pháp luật. Những quy phạm pháp luật đặt trong điều kiện trước đây là đúng nhưng hiện nay không còn phù hợp thì cần bãi bỏ, sửa đổi. Cùng với tính ổn định, pháp luật còn có tính năng động. Pháp luật đưa ra các quy tắc hành xử để điều chỉnh các quan hệ xã hội điển hình, phổ biến mà bản thân các quan hệ xã hội luôn vận động, thay đổi. Vì thế, nội



các văn bản QLNN cũng phải thay đổi cho phù hợp, đặc biệt là các văn bản QLNN điều chỉnh các quan hệ kinh tế [1].

## 2. Những tiêu chí đánh giá chất lượng ban hành văn bản quản lý nhà nước

Về chất lượng của văn bản QLNN và các tiêu chí đánh giá chất lượng của văn bản QLNN cho đến nay vẫn chưa có công trình chuyên khảo nào nghiên cứu một cách hệ thống, toàn diện. Tuy nhiên, xuất phát từ các cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng pháp luật ở nước ta, bước đầu có thể đưa ra các tiêu chí như sau:

Thứ nhất, văn bản QLNN phải thể hiện trọn vẹn và ghi nhận đầy đủ ý chí, quyền lợi của nhân dân; gắn với những giá trị cao quý, những chuẩn mực xã hội mà đa số các thành viên thừa nhận. Xác định tiêu chí này nhằm bảo đảm việc ban hành các văn bản QLNN đúng định hướng chính trị, giữ vững bản chất dân chủ nhân dân và đánh giá đúng mức sự tác động của tâm lý pháp luật vào quá trình xây dựng pháp luật. Đó cũng là một trong những điều kiện đưa pháp luật phát triển đúng hướng, củng cố lòng tin của nhân dân vào sự công minh của pháp luật, nâng cao chất lượng, uy tín của pháp luật và tăng cường hiệu lực thi hành của pháp luật trong thực tế.

Thứ hai, nội dung văn bản QLNN phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, điều kiện phát triển của địa phương. Pháp luật là một phạm trù chủ quan, phản ánh hiện thực khách quan. Sự phản ánh đó xuất phát từ đòi hỏi của đời sống hiện thực, không thể cao hơn trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Pháp luật có phản ánh đúng hiện thực khách quan thì mới điều chỉnh được các quan hệ xã hội, cũng như mới được xã hội chấp nhận. Nói xây dựng văn bản QLNN phải khách quan không có nghĩa là các cơ quan có thẩm quyền bê nguyên, sao chụp lại các sự kiện hoạt động mang tính tổ chức, kỹ thuật nghiệp vụ để mô tả chúng dưới dạng các quy tắc xử sự của hành vi. Tính khách quan trong xây dựng văn bản

QLNN đòi hỏi người có thẩm quyền, cán bộ soạn thảo văn bản QLNN phải bám sát đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; Hiến pháp, luật, các văn bản QLNN của cấp trên; tình hình thực tiễn xã hội; nhiệm vụ trước mắt và lâu dài của QLNN; thái độ, tâm lý của cộng đồng dân cư đối với vấn đề, nội dung của văn bản QLNN sắp ban hành... Tính khách quan trong xây dựng văn bản QLNN cũng đòi hỏi phải loại trừ tình trạng đề cao lợi ích của địa phương mình, coi thường lợi ích chung, lợi ích của toàn xã hội và lợi ích của các địa phương khác.

Thứ ba, hệ thống văn bản QLNN phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất. Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp của văn bản QLNN là một trong những tiêu chí quan trọng trong đánh giá thực trạng của hệ thống văn bản QLNN này. Hiến pháp là đạo luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất, do đó mọi văn bản luật cũng như văn bản dưới luật đều phải tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp. Cùng với tính hợp hiến, các văn bản QLNN phải bảo đảm tuân thủ “thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật”. Yêu cầu này tồn tại song song với yêu cầu “văn bản QLNN do cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản QLNN của cơ quan nhà nước cấp trên”. Việc không xác định rõ thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản đã và tiếp tục gây ra những khó khăn cho cơ quan kiểm tra, giám sát trong quá trình thực hiện thẩm quyền.

Thứ tư, hệ thống văn bản pháp luật phải toàn diện, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, bảo đảm phát huy vai trò và hiệu lực. Về tính toàn diện, Nhà nước là tổ chức công quyền duy nhất, nhân danh quyền lực của nhân dân thực hiện chức năng quản lý xã hội bằng pháp luật trên tất cả các mặt đời sống xã hội. Thực hiện chức năng này đòi hỏi hệ thống văn bản QLNN phải đầy đủ, toàn diện [2]. Về tính đồng bộ, hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật thể hiện dưới hình thức các văn bản QLNN bao gồm nhiều bộ phận liên quan chặt chẽ với nhau. Cho nên, khi đánh giá t ban hành văn bản QLNN phải xem b



hình thành trong hệ thống pháp luật có mâu thuẫn, trùng lặp, chồng chéo với nhau không. Một hệ thống văn bản QLNN không đồng bộ khó có thể phát huy hiệu quả trong điều chỉnh các quan hệ xã hội. Tính đồng bộ của hệ thống văn bản QLNN đòi hỏi văn bản QLNN được ban hành phải đảm bảo trọn vẹn, hạn chế và loại trừ khả năng xảy ra tình trạng chia cắt trong áp dụng pháp luật. Muốn vậy, cần tuân thủ nguyên tắc: văn bản QLNN phải được quy định cụ thể để khi các văn bản đó có hiệu lực thì được thi hành ngay; văn bản hướng dẫn phải được soạn thảo cùng lúc với văn bản QLNN được hướng dẫn; bảo đảm tính chắc chắn, tính ổn định, tính trong sáng, rõ ràng của pháp luật... Về tính khả thi, chương trình xây dựng, ban hành văn bản QLNN và dự thảo văn bản QLNN phải dựa trên các căn cứ khách quan, khoa học, dự kiến được các nguồn lực, cân nhắc cách thức triển khai thực hiện và kèm theo phương án đề xuất về kinh phí và tính toán các nguồn lực khác cần thiết cho việc triển khai thực hiện. Các quy định trong các văn bản QLNN cần cụ thể, không dừng lại ở chương, mục mang tính chung chung... Văn bản QLNN chỉ có thể nhận được sự hưởng ứng, đồng tình và bảo đảm khả thi khi tính minh bạch, công khai của nó được coi trọng đúng mức.

Thứ năm, văn bản QLNN phải được soạn thảo thông qua kỹ thuật lập quy và đạt yêu cầu về hình thức. Hình thức thể hiện của văn bản QLNN chỉ được thừa nhận là tốt khi thông qua các kỹ thuật lập quy và chuyển tải được các nội dung cần pháp luật hoá thành những cấu trúc, phạm trù pháp lý, bảo đảm không thoát ly ra khỏi bản chất, thuộc tính của pháp luật - tính giai cấp, tính quy phạm phổ biến, tính chuẩn mực về hình thức biểu đạt, tính bảo đảm thực hiện bằng quyền lực nhà nước... Cho nên, khi đánh giá thực trạng ban hành văn bản QLNN qua tiêu chí trên cần xem xét các yêu cầu cụ thể như: cách thức thể hiện nội dung của dự thảo văn bản QLNN đã tuân thủ các quy luật của chính quá trình làm luật hay chưa? Có bảo đảm sự tương quan giữa nội dung và hình thức của pháp luật hay không? Các nội dung ở các điều

khoản của văn bản QLNN có bảo đảm về tính thống nhất, phối hợp giữa các thành tố của quy phạm pháp luật, giữa các quy phạm pháp luật, giữa các chế định luật trong cùng ngành luật và giữa các ngành luật trong cấu trúc tổng thể là hệ thống pháp luật hay không?...

Thứ sáu, quy trình xây dựng, ban hành văn bản QLNN phải hoàn thiện. Văn bản QLNN chỉ có chất lượng cao khi thông qua quy trình xây dựng, ban hành hợp lý, khoa học, hiệu quả, đảm bảo các giai đoạn được thực hiện một cách độc lập và được xác định theo một trật tự chặt chẽ, nghiêm ngặt, ghi nhận đầy đủ ý chí của nhân dân, thu hút trí tuệ của các nhà khoa học, kinh nghiệm và đóng góp của các đối tượng liên quan [1].

Trong những năm qua, chúng ta đã đạt được những kết quả đáng kể trong nhiều lĩnh vực liên quan tới phát triển bền vững, song vẫn còn nhiều việc phải làm. Trong số đó, xây dựng và hoàn thiện một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh để tạo lập khung pháp lý toàn diện cho mục tiêu phát triển của quốc gia được coi là yêu cầu tiên quyết, đòi hỏi sự góp sức của các ngành, các cấp. Công tác xây dựng pháp luật vừa phải đảm bảo tính toàn diện, đồng bộ, vừa phải tập trung giải quyết những vấn đề bức xúc về kinh tế - xã hội và môi trường. Trong quá trình này, một mặt chúng ta vừa phải tổng kết việc thực thi pháp luật để có những sửa đổi, bổ sung thống nhất, mặt khác cần nghiên cứu để sớm ban hành văn bản pháp luật mới trên một số lĩnh vực đang được hình thành và phát triển. Đồng thời, tiếp tục nâng cao chất lượng nghiên cứu, biên soạn các văn bản QLNN, bảo đảm tính khoa học, tính thống nhất của các văn bản. Phải tổng kết thực tiễn một cách đầy đủ, kết hợp với việc nghiên cứu vận dụng kinh nghiệm nước ngoài, có chọn lọc, phù hợp với thực tiễn và hệ thống pháp luật Việt Nam; loại bỏ dần các quy định chung, thiếu cụ thể; xây dựng các quy định dễ hiểu, dễ thực hiện, tiến tới xây dựng các văn bản với các quy định chi tiết, đầy đủ góp phần giảm bớt việc ban hành các văn bản hướng dẫn kèm theo. Đẩy mạnh công tác nghiên luận xã hội về việc ban hành và thực



bản QLNN; gắn công tác xây dựng văn bản QLNN với việc giám sát thi hành. Giải quyết tốt yêu cầu trên, không chỉ góp phần thực hiện mục tiêu phát triển đất nước nhanh, hiệu quả và bền vững mà còn góp phần đẩy lùi nguy cơ tụt hậu, hạn chế các tác động tiêu cực, tạo điều kiện thuận lợi đưa nước ta theo kịp các nước trong khu vực và trên thế giới [1].

### Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Quốc Việt, *Nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cấp Bộ ở nước ta hiện nay*, Luận văn thạc sỹ quản lý hành chính công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội, 2005.
- [2] Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên), *Quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật*, Dự án VIE/94/2003, Hà Nội, 1998.

## Opinions and indicators for assessment of legal document of the state

Do Duc Hong Quang

*People's Committee of Dich Vong Hau Wards,  
36 Nguyen Phong Sac, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

In current conditions, when the Party and the State is implementing the policy of building a Rule of Law, promoting democracy, strengthening legislation and administrative reforms, international integration and building market economy school-oriented socialist, requirements for building a legal system which is public, transparency, democracy should be interested more than ever. Therefore, in order to contribute to improving the quality of the text of the government, within this article, the authors want to mention opinions and indicators for assessment of legal document of the State of documents the government's the executive agencies in Vietnam.

