

908200007A



Ann Seidman  
Robert Seidman  
Nalin Abeysekere

# XEM XÉT DỰ ÁN LUẬT: Cẩm nang cho các nhà lập pháp

( Sách tham khảo )



2004

VL00002803



Nhà xuất bản  
Chính trị quốc gia

# XEM XÉT DỰ ÁN LUẬT:

Cẩm nang cho các nhà lập pháp

( Sách tham khảo )

Bản sao lưu trữ



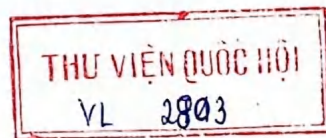


Ann Seidman  
Robert Seidman  
Nalin Abeysekere

# XEM XÉT DỰ ÁN LUẬT: Cẩm nang cho các nhà lập pháp

( Sách tham khảo )

Người dịch VŨ THẾ HÙNG  
Hiệu đính NGUYỄN KHẮC HÙNG



Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia  
Hà Nội - 2004





# LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Trong giai đoạn hiện nay, chúng ta đang thực hiện những nhiệm vụ quan trọng mà Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã đề ra, trong đó có nhiệm vụ trọng yếu là đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế. Một trong những nội dung chính của nhiệm vụ nêu trên là việc tiến hành cải cách thể chế và phương thức hoạt động của Nhà nước, trong đó có vấn đề phải kiện toàn tổ chức, đổi mới phương thức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp, v.v, đổi mới quy trình ban hành và hướng dẫn thi hành luật. Đây là một chủ trương lớn mà hiện nay Đảng và Nhà nước ta đang từng bước đưa ra các biện pháp tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, do chủ trương này được thực hiện trong quá trình đổi mới đất nước, trong điều kiện xây dựng kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chưa có tiền lệ và kinh nghiệm trong lịch sử, vì vậy, đòi hỏi Nhà nước ta vừa phải có bước đi thích hợp, vừa cần tham khảo những kinh nghiệm, thành tựu của các nước khác về vấn đề này...

Xuất phát từ những điều nêu trên, để giúp cho bạn đọc có tài liệu tham khảo trong việc nghiên cứu công tác lập pháp, được sự giúp đỡ của Tổ chức JOPSO (Đan Mạch), Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản cuốn sách ***Xem xét dự án luật: Cẩm nang cho các nhà lập pháp*** (Sách tham khảo) của các tác giả: Ann Seidman, Robert Seidman và Nalin Abeysekere.

Xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 11 năm 2003  
NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

*Cuốn sách này được xuất bản dưới sự tài trợ của Dự án Cải cách Pháp luật  
do Chính phủ Đan Mạch hỗ trợ cho Văn phòng Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao,  
Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.*

# MỤC LỤC

CHỈ DẪN: Mục đích (plan) của Cẩm nang này

|  |    |
|--|----|
| <b>PHẦN I: NHIỆM VỤ CỦA BẠN TRONG VIỆC THÚC ĐẨY QUÁ TRÌNH CHUYỂN BIẾN XÃ HỘI, CHÍNH TRỊ VÀ KINH TẾ</b> ..... | 3  |
| <b>CHƯƠNG 1: TẦM QUAN TRỌNG CỦA QUÁ TRÌNH LÀM LUẬT</b> .....   | 5  |
| A. NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT VÀ CUỘC ĐẤU TRANH ĐỊNH MỆNH   | 5  |
| B. SỰ GIÀU CÓ, NGHÈO ĐÓI, ĐIỀU HÀNH NHÀ NƯỚC VÀ CÁC THỂ CHẾ  | 7  |
| C. CUỘC ĐẤU TRANH ĐỊNH MỆNH  | 12 |
| <b>CHƯƠNG 2: VAI TRÒ CỦA BẠN VỚI TƯ CÁCH LÀ MỘT NHÀ LẬP PHÁP</b> .....                                       | 19 |
| A. TẠI SAO CÁC CHÍNH SÁCH LẠI TRỞ THÀNH CÁC QUY ĐỊNH LUẬT PHÁP   | 20 |
| LUẬT PHÁP CÓ THỂ MANG LẠI THAY ĐỔI XÃ HỘI TƯƠNG XỨNG? NHỮNG LẬP LUẬN ỦNG HỘ VÀ PHẢN ĐỐI                      | 23 |
| B. BA NHIỆM VỤ CỦA BẠN, VÀ TẠI SAO HỌ YÊU CẦU BẠN PHẢI XEM XÉT CÁC DỰ LUẬT                                   | 26 |
| C. XEM XÉT MỘT DỰ LUẬT: QUYỀN HẠN HAY THỰC TẾ VÀ NGUYÊN NHÂN   | 28 |
| D. TẠI SAO MỌI NGƯỜI HÀNH XỬ THEO THÓI QUEN BẮT CHẤP QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH CỦA LUẬT PHÁP?                       | 32 |
| TÓM TẮT  | 34 |
| <b>CHƯƠNG 3: XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN CÁC DỰ LUẬT ĐƯỢC ĐỀ XUẤT</b> .....                                     | 35 |
| A. TRẬT TỰ ƯU TIÊN TỰ TIỆN   | 36 |
| B. CÁC TIÊU CHÍ CHO VIỆC XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN  | 38 |
| C. XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN LẬP PHÁP CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ  | 41 |
| 1. Các thể chế và sự nghèo đói ở các nước đang phát triển  | 41 |
| 2. Những cuộc tranh luận của các nhà kinh tế   | 44 |
| 3. Ưu tiên lập pháp cho chuyển đổi kinh tế   | 48 |
| TÓM TẮT  | 55 |
| <b>CHƯƠNG 4: CÁCH ĐỌC MỘT DỰ LUẬT</b> .....  | 57 |
| A. CÁC YẾU TỐ HÌNH THỨC CỦA MỘT DỰ LUẬT  | 58 |
| B. NGÔN NGỮ CỦA LUẬT   | 60 |
| C. CẤU TRÚC CỦA MỘT MỤC  | 65 |
| D. PHÁT HIỆN NỘI DUNG THỰC CHẤT CỦA DỰ LUẬT  | 69 |
| TÓM TẮT: NĂM BƯỚC ĐỂ HIỂU MỘT DỰ LUẬT  | 72 |
| <b>PHẦN II: LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN LẬP PHÁP: CHÌA KHOÁ CHO NHIỆM VỤ CỦA NHÀ LẬP PHÁP</b> .....        | 75 |
| <b>CHƯƠNG 5: GIỚI THIỆU LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN LẬP PHÁP</b> .....                                     | 77 |
| A. PHƯƠNG PHÁP LUẬN GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ: HƯỚNG DẪN CÁCH ĐẶT CÂU HỎI VÀ ĐÁNH GIÁ DỰ LUẬT                        | 78 |



|  |      |
|--|------|
| B. LÝ THUYẾT LẬP PHÁP HƯỚNG DẪN CÁCH TÌM NGUYÊN NHÂN VÀ GIẢI PHÁP<br>CHO NHỮNG HÀNH VI CÓ LIÊN QUAN .....            | .85  |
| C. XÂY DỰNG MỘT GIẢI PHÁP LẬP PHÁP CHI TIẾT .....  | .91  |
| D. NẮM BẮT THỰC TẾ: ƯU ĐIỂM CỦA MỘT BÁO CÁO NGHIÊN CỨU .....   | .99  |
| E. TRÁNH CÁC DỰ LUẬT “NHỎI NHẾT” .....   | .100 |
| F. BÀI HỌC KINH NGHIỆM: LỊCH SỬ VÀ LUẬT TƯƠNG TỰ .....   | .101 |
| G. “DANH MỤC” ĐỂ ĐẶT CÂU HỎI .....   | .102 |
| <br>   |      |
| CHƯƠNG 6: BẢO ĐẢM THỰC HIỆN HIỆU QUẢ MỘT ĐẠO LUẬT .....  | .111 |
| A. TẠI SAO MỘT SỐ CƠ QUAN THẤT BẠI TRONG VIỆC THỰC HIỆN LUẬT .....   | .112 |
| B. ĐÁNH GIÁ CÁC QUY ĐỊNH VỀ VIỆC THỰC HIỆN DỰ LUẬT .....   | .122 |
| 1. Từ “ché tài” đến “biện pháp tạo sự tuân thủ” .....  | .122 |
| 2. Trừng phạt đối lập với treo thưởng .....  | .125 |
| 3. Đánh giá các quy định của dự luật đối với cơ quan thực thi .....  | .126 |
| 4. Danh mục câu hỏi để đánh giá các cơ quan thực thi .....   | .136 |
| C. CÂN NHẮC DỰ LUẬT CẦN BỔ TRỢ VỚI DỰ LUẬT KHÔNG CẦN BỔ TRỢ .....  | .138 |
| 1. Sự “bế tắc” của hành chính phát triển - và cách giải quyết .....  | .139 |
| 2. Khi nào thì viết những dự luật không cần bổ trợ .....   | .144 |
| 3. Đánh giá một dự luật không cần bổ trợ .....   | .148 |
| <br>   |      |
| CHƯƠNG 7: NẮM BẮT VÀ ĐÁNH GIÁ THỰC TẾ .....  | .153 |
| A. THU THẬP NHỮNG THỰC TẾ LIÊN QUAN .....  | .153 |
| B. THU THẬP THỰC TẾ .....  | .156 |
| C. CÁC PHƯƠNG PHÁP TÌM HIỂU THỰC TẾ ĐÁNG LƯU Ý .....   | .158 |
| 1. So sánh Phương pháp định lượng và Phương pháp định tính .....   | .158 |
| 2. Những loại dữ liệu bạn cần để đánh giá dự luật .....  | .161 |
| 3. Tầm quan trọng của kỹ thuật lấy mẫu .....   | .164 |
| 4. Học hỏi từ luật và kinh nghiệm nước ngoài .....   | .165 |
| TÓM TẮT .....  | .167 |
| <br>   |      |
| CHƯƠNG 8: ĐÁNH GIÁ HÌNH THỨC CỦA MỘT DỰ LUẬT .....   | .169 |
| A. TIỂU CHÍ ĐỂ ĐÁNH GIÁ HÌNH THỨC CỦA MỘT DỰ LUẬT .....  | .169 |
| B. ĐÁNH GIÁ CẤU TRÚC (BỐ CỤC) CỦA MỘT DỰ LUẬT .....  | .170 |
| C. LIÊN KẾT CÁC TỪ NGỮ VỚI NHAU ĐỂ BẢO ĐẢM TÍNH CỐ THỂ TIẾP CẬN VÀ TÍNH CỐ THỂ<br>SỬ DỤNG CỦA MỘT CÂU LẬP PHÁP ..... | .176 |
| D. DỰ LUẬT NHƯ LÀ MỘT SỬA ĐỔI CHO LUẬT HIỆN HÀNH .....   | .183 |
| TÓM TẮT .....  | .186 |
| <br>   |      |
| CHƯƠNG 9: BAN HÀNH LUẬT PHÁP ĐỂ BẢO ĐẢM ĐIỀU HÀNH NHÀ NƯỚC CÓ HIỆU QUẢ .....   | .189 |
| A. NHỮNG HÀNH ĐỘNG THAM NHỮNG LÀM XÓI MÒN SỰ ĐIỀU HÀNH NHÀ NƯỚC CÓ HIỆU QUẢ .....                                    | .190 |
| B. NHỮNG GIẢI THÍCH VỀ SỰ THAM NHỮNG .....   | .191 |
| C. HẠN CHẾ PHẠM VI QUYỀN TỰ Ý CỦA CÁC VIÊN CHỨC .....  | .194 |
| D. TINH THẦN TRÁCH NHIỆM VÀ SỰ MINH BẠCH .....   | .199 |
| E. ĐẤU TRANH VỚI “VẤN HOÁ THAM NHỮNG” .....  | .204 |
| TÓM TẮT .....  | .218 |

# LỜI NÓI ĐẦU

Cuốn Cẩm nang này nhằm mục đích trang bị cho các nhà lập pháp có được những kiến thức để đánh giá, và khi cần thiết đưa ra sáng kiến lập pháp để đẩy nhanh quá trình phát triển xã hội ở nước họ. Nó phản ánh những gì chúng ta đã học được trong vài thập kỷ qua về việc sử dụng luật pháp để thúc đẩy các hình thức hoàn thiện thể chế mang lại phát triển và chuyển đổi.

Cuốn Cẩm nang này dựa trên lý thuyết và phương pháp luận lập pháp được đưa ra trong cuốn *Dự thảo lập pháp cho việc thúc đẩy phát triển xã hội dân chủ: Cẩm nang cho các nhà dự thảo* (London: b. Kluwer Law International, 2001). Nó lấy lời tựa của Chương trình dự thảo lập pháp cho việc thúc đẩy dân chủ xã hội do Khoa Luật, Đại học Boston thực hiện (xem trang web [www.bu.edu/law/lawdrafting](http://www.bu.edu/law/lawdrafting)).

Ở mọi đất nước trong các khu vực đang phát triển và chuyển đổi mà chúng tôi đã đến, những thành viên của các cơ quan lập pháp quốc gia các nước này thực sự đã gây ấn tượng cho chúng tôi - lý tưởng, trí tuệ của họ, mong ước muốn thúc đẩy sự phát triển và chuyển đổi. Mặc dù có những phẩm chất tuyệt vời này, nhưng cách thức mà hầu hết những người được trao quyền hạn lập pháp của mình đều thất bại, không chỉ ở việc cải thiện chất lượng sống cho người dân ở đất nước họ, mà cả sự mưu sinh vất vả của phần lớn dân chúng trên thế giới. Cuốn sách này xuất phát từ niềm tin rằng, những kết quả nghèo nàn không chỉ do sự hoài nghi và tham nhũng của các nhà lập pháp, như phần lớn suy nghĩ của thông tin đại chúng, mà do cả sự thiếu năng lực của họ trong việc sử dụng quyền lập pháp. Các nhà lập pháp trong thế giới đang phát triển và chuyển đổi giành thắng lợi trong các cuộc bầu cử bởi nhiều nguyên nhân, nhưng phần lớn đều liên quan đến thành tích của họ. Tuy nhiên, họ không chiến thắng vì họ biết làm thế nào để đánh giá một đạo luật xét về khả năng mạng lại thay đổi có ích cho xã hội.

Chúng tôi muốn bày tỏ lòng biết ơn của mình đối với tất cả những người đã và đang giúp đỡ chúng tôi viết và đóng góp cho cuốn Cẩm nang này, đặc biệt là những người đã tham gia vào chương trình được mô tả trong trang web trích dẫn ở trên; các quan chức của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) – những người đã chỉ ra rằng, để bảo đảm khả năng phát triển rộng lớn nhất cho chương trình, các văn phòng quốc gia của UNDP phải tải về và phân phối cuốn Cẩm nang này miễn phí; và tất cả các cơ quan tài trợ khác đã đồng ý tải về và phân phối trên các trang web của mình. Chúng tôi đặc biệt muốn cảm ơn sự hỗ trợ quý báu của Phó chủ nhiệm khoa Stephen Marks thuộc Khoa Luật, Đại học Boston<sup>1</sup>; Giáo sư Cynthia Barr, và các đồng nghiệp ở Đại học Boston, những người đã mang đến cho chúng tôi những ý kiến phê bình và góp ý rất có giá trị về tổng thể Chương trình trong một số dịp mà chúng tôi giới thiệu cuốn Cẩm nang này.

---

1. Thuộc Hoa Kỳ (BT).

Cuốn Cẩm nang này chi tiết hoá một tài liệu mà chúng tôi đưa ra trong một cuộc hội thảo của Ngân hàng Thế giới năm 2001; chúng tôi xin cảm ơn Giáo sư William J. Chambliss đã mời chúng tôi đến dự cuộc hội thảo đó. Trong thời gian viết cuốn Cẩm nang này, Stephanie Rosander và Wei Chen đã hỗ trợ nghiên cứu cho chúng tôi và những người điều hành tổng thể chương trình, giúp cho chúng tôi có nhiều thời gian hơn để viết. Cuối cùng, chúng tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến Sue Morrison, một cộng sự đầy khả năng, nhiệt huyết và vô cùng tuyệt vời đã giúp chúng tôi hoàn thành cuốn Cẩm nang này. Tất nhiên là không một ai trong số những người nêu trên chịu trách nhiệm về bất cứ sai sót nào. Và như vậy, mọi sai sót đều do lỗi của những người khác.

— Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeysekera và Judy Seidman.

### ***Về các tác giả***

Hơn bốn mươi năm trước đây, khi bắt đầu giảng dạy tại Đại học tổng hợp Gana, Ann và Bob Seidman lần đầu tiên bắt đầu quan tâm đến luật pháp và phát triển. Họ giảng dạy trong hai mươi năm ở sáu nước châu Phi và một năm ở Trung Quốc. Dần dần, Bob tập trung nghiên cứu việc sử dụng luật pháp để thúc đẩy phát triển. Là một nhà kinh tế, Ann nhận thấy, trừ phi Chính phủ các nước đang phát triển và chuyển đổi thay thế những thể chế hoạt động yếu kém do lịch sử để lại thì những nghiên cứu nâng cao chất lượng sử dụng nguồn lực mới có tác dụng trong việc chấm dứt sự nghèo đói ở các nước đang phát triển. Cùng làm việc với nhau, họ tập trung ngày càng nhiều vào dự thảo lập pháp để thúc đẩy sự đổi mới xã hội.

Sau năm 1966, tại Đại học Wisconsin, Ann và Bob cùng giảng dạy cho sinh viên ở thế giới thứ ba tại các cuộc hội thảo về luật pháp và phát triển. Trong một phần tư thế kỷ sau đó, tại Đại học Boston, Bob giảng dạy một khoá học thực nghiệm về dự thảo lập pháp mà trong đó, các sinh viên tập dự thảo luật cho cơ quan lập pháp quốc gia. Ông xây dựng những tài liệu giảng dạy mà ông và Ann đã sử dụng một phần để dạy cách dự thảo cho sinh viên ở châu Phi và những nước khác. Năm 1980, ở Dimbabuê, Bob và Ann lần đầu tiên cùng giảng dạy tại một cuộc hội thảo về dự thảo lập pháp cho các luật sư ở miền Nam châu Phi. Trong hơn hai thập kỷ sau đó, ở Trung Quốc, Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào, Xri Lanca, Butan, Nêpan, Cadácxtan, Nam Phi, Indônêxia, Việt Nam, Campuchia, Guyana và những nơi khác, họ kiên định cải thiện quá trình “học đi đôi với hành” để giúp đỡ những người dự thảo bằng việc tham gia vào dự thảo những luật có thực để học hỏi lý thuyết, phương pháp luận và kỹ thuật dự thảo luật. Ở Môđambích, sau khi cuộc nội chiến kết thúc, họ tiến hành hai cuộc hội thảo cho các nhà lập pháp quốc gia mới được bầu cử của đất nước này. Họ cùng thấu hiểu về sự cần thiết của một cuốn Cẩm nang, không chỉ cho những người dự thảo, mà cho cả các nhà lập pháp phải đánh giá công việc của những người dự thảo, và cho những công dân quan tâm, những người phải làm việc với đại biểu quốc hội để bảo đảm việc ban hành luật pháp mang lại đổi mới xã hội, dân chủ. Những kinh nghiệm thực tế này là nền tảng cho sự phát triển của cuốn Cẩm nang này.

Được mời về Hội luật gia Anh từ Viện Lincoln's Inn năm 1964, Nalin Abeysekera gia nhập Cục



soạn thảo văn bản luật ở Sri Lanka năm 1971. Ông tiếp tục nghiên cứu ở Viện luật Ấn Độ (1975), và làm nghiên cứu sinh tại Viện soạn thảo luật Ôxtrâyliia năm 1980. Sau một thời gian ngắn làm nhà soạn thảo luật tại Xâysen, ông trở thành nhà soạn thảo luật cho Sri Lanka năm 1984, một vị trí mà ông giữ mãi đến tận khi về hưu vào năm 2000. Ngoài ra, ông còn làm Cố vấn tổng thống (1990) và thành viên của Ủy ban luật Sri Lanka. Là một thành viên sáng lập của Hiệp hội cố vấn lập pháp Khối thịnh vượng, ông cũng đóng vai trò là thành viên Ban Chấp hành Hiệp hội này (1986-1996 và lại giữ chức vụ này từ năm 1999 đến nay).

Vào năm 1998, theo yêu cầu của Nalin, UNDP đã yêu cầu vợ chồng Seidman đến Sri Lanka làm người tư vấn trong nỗ lực ủy quyền cho các tỉnh, giúp thảo luận và thực hiện một chương trình nâng cao năng lực soạn thảo ở cấp tỉnh. Được làm việc cùng nhau, ba người đã giới thiệu một quá trình học hỏi do UNDP tài trợ cho phép những học viên người Sri Lanka nhân tác động của nó lên gấp nhiều lần. Nalin đồng ý tham gia cùng với Ann và Bob viết cuốn “Soạn thảo lập pháp cho việc thay đổi xã hội dân chủ - Cẩm nang cho các nhà soạn thảo luật” (Kluwer, 2000). Được biên soạn để phục vụ cho các học giả cũng như các nhà soạn thảo luật, cuốn Cẩm nang cho các nhà soạn thảo luật đó đã cung cấp tư liệu chi tiết các nguồn mà dựa vào đó các tác giả sẽ lựa chọn các thành phần cho lý thuyết, phương pháp luận và các kỹ thuật cơ bản của cuốn Cẩm nang này.

Judy Seidman, một nghệ sĩ làm việc ở Nam Phi, đã thực hiện trình bày và cung cấp hình cho cuốn Cẩm nang. Phần trình bày và các hình đã làm cho các nhà lập pháp được bầu và các công dân quan tâm dễ tiếp cận cuốn Cẩm nang hơn. Trong quá trình làm việc đó, bà đã biên tập đầy sáng tạo toàn bộ cuốn Cẩm nang, thêm vào đó nhiều ý tưởng và công thức trình bày.





## LỜI GIỚI THIỆU

Với tư cách là một nhà lập pháp được bầu chọn làm việc với các đồng nghiệp, cuốn Cẩm nang này nhằm mục đích giúp bạn sử dụng quyền hạn mà hiến pháp dành cho để ban hành luật pháp vì lợi ích xã hội.



Sau khi đã đọc cuốn Cẩm nang này và hoàn thành các bài tập trong đó, bạn sẽ nâng cao khả năng thực thi quyền lập pháp, đó là —

**Đọc và hiểu** các dự luật được đưa ra cho cơ quan lập pháp của bạn;

**Đánh giá** những dự luật nào sẽ nâng cao lợi ích xã hội;

**Đặt câu hỏi để có được những thực tế mà bạn cần** để tranh luận liệu những điều khoản chi tiết của các dự luật này có phục vụ cho lợi ích xã hội không;

**Theo dõi việc điều hành luật pháp** để bảo đảm rằng các đạo luật khi được thực thi sẽ thúc đẩy lợi ích xã hội;

**Thông tin liên lạc hữu ích với các cử tri của bạn** về những loại hình luật pháp mà họ cần để nâng cao chất lượng sống cho họ.

Công việc lập pháp dựa trên sự đánh giá cân nhắc nhiều vấn đề. Nhiều cuốn sách bàn về việc lập pháp nảy sinh như thế nào từ những yêu cầu của các nhóm lợi ích cạnh tranh nhau, của đảng phái, của cử tri, theo tiếng nói của quyền lực. Trái lại, cuốn Cẩm nang này tập trung vào những yêu cầu đại diện cho lợi ích xã hội, thông qua tiếng nói của lý lẽ và kinh nghiệm.

Tóm lại, cuốn Cẩm nang này nhằm mục đích trang bị cho bạn, với tư cách là thành viên của một nhóm người được hiến pháp tin tưởng trao quyền lập pháp quốc gia, để thực hiện những công việc luật pháp có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với việc đổi mới, cải cách các thể chế hiện có. Việc thực thi hợp lý quyền hạn này sẽ mang đến chìa khoá bí mật để xoá bỏ tình trạng nghèo đói và điều hành nhà nước yếu kém. Do đó, tri thức và kỹ năng trong việc sử dụng quyền hạn và luật pháp nhà nước để mang lại thay thế thể chế có ích sẽ là chìa khoá để giành chiến thắng trong sự phấn đấu vì sự nghiệp chung.



## MỤC ĐÍCH CỦA CUỐN CẨM NANG NÀY

Phần I chỉ ra nhiệm vụ của bạn trong việc thúc đẩy quá trình đổi mới xã hội, chính trị và kinh tế. Chương 1 chỉ ra rằng pháp luật là một công cụ lựa chọn của Chính phủ để thực thi chính sách. Từ Chương 2 đến Chương 4 đưa ra một cơ chế khái quát để đánh giá liệu một dự luật được đề xuất có khả năng mang lại thay đổi thể chế mang tính chuyển biến vì lợi ích xã hội. Chương 3 phác thảo sơ bộ phạm vi của một câu hỏi mang tính tiên đề khác: bạn, với tư cách là một nhà lập pháp được bầu chọn, nên tham gia vào việc quyết định trật tự ưu tiên trong việc dự thảo và ban hành lập pháp mang tính chuyển biến quan trọng như thế nào? Cuối cùng, Chương 4 bàn về kỹ năng cơ bản nhất: đọc một dự luật như thế nào.

Phần II tập trung vào những vấn đề thực tế về việc đánh giá mô hình tổng thể của một dự án luật, hay “kế hoạch lập pháp”. Nó cho bạn thấy làm thế nào để xác định liệu các chi tiết của dự án luật có khả năng khắc phục nguyên nhân của những hành vi tạo ra vấn đề xã hội hiện có hay không. Chương 5 bàn về việc một phương pháp luận giải quyết vấn đề kết hợp như thế nào với lý thuyết lập pháp để đưa ra một danh sách những câu hỏi phù hợp về một dự luật. Nó sẽ chứng tỏ hiệu quả như thế nào trong việc hoàn thành các mục tiêu đặt ra? Chương 6 hướng sự quan tâm của bạn vào những hình thức thông tin mà bạn cần yêu cầu để xác định xem liệu các cơ quan của Chính phủ được chỉ định trong dự luật có thực thi hiệu quả các điều khoản chi tiết của dự luật đó không. Chương 7 khái quát lại những loại hình vấn đề mà bạn cần xem xét khi đánh giá tính hiệu lực của bằng chứng mà các nhà dự thảo luật đưa ra để trả lời cho các câu hỏi của bạn.

Phần III tập trung đánh giá hiệu quả kỹ thuật của một dự án luật. Chương 8 mang đến những công cụ mà bạn cần có để đánh giá hiệu quả hình thức và các kỹ thuật được sử dụng trong việc dự thảo luật có khả năng bảo đảm rằng những người sử dụng chúng sẽ hiểu thấu đáo những quy định về cách xử sự của dự luật – bước đầu tiên và rất quan trọng để thực thi có hiệu quả. Cuối cùng, Chương 9 bàn về việc làm thế nào để đánh giá khả năng của một dự luật trong việc giảm bớt những tác hại từ việc chính quyền ra quyết định tùy tiện, và đặc biệt là nạn tham nhũng.

*Những người phụ nữ Masai bỏ phiếu cho chính quyền mới năm 2003.*



# PHẦN I

Nhiệm vụ của bạn trong việc thúc đẩy quá trình chuyển biến xã hội, chính trị và kinh tế

Bản sao lưu trữ



“Trước hết hãy tìm kiếm  
lĩnh vực chính trị,  
mọi thứ khác sẽ  
theo sau”

# CHƯƠNG 1: TẦM QUAN TRỌNG CỦA QUÁ TRÌNH LÀM LUẬT



Tiến sĩ Kwame Nkrumah

## GIỚI THIỆU

Chương này đặt ra một số vấn đề then chốt trong nhiệm vụ của các đại diện được bầu chọn qua việc bỏ phiếu trong lập pháp: một mặt là tương tác cơ bản của Nhà nước và luật pháp, và mặt kia là sự phát triển xã hội và kinh tế mà hầu hết các quốc gia và người dân mong muốn có được. Chương này xem xét:

- A. Giới thiệu về vai trò của Nhà nước và pháp luật trong nỗ lực vì sự thịnh vượng, phát triển kinh tế và xã hội;
- B. Việc quản lý xã hội và các thể chế định hình thế nào là sự nghèo đói và giàu có tương đối của nó;
- C. Xung đột giữa những mục tiêu và khả năng của các Chính phủ mới giành độc lập và cơ cấu được kế thừa của chúng – cuộc đấu tranh định mệnh.

## A. NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT VÀ CUỘC ĐẤU TRANH ĐỊNH MỆNH

Trong thời gian diễn ra cuộc đấu tranh chống lại chế độ thực dân, Tổng thống đầu tiên của Ghana, Kwame Nkrumah, đã tuyên bố: “Trước hết hãy tìm kiếm lĩnh vực chính trị, mọi thứ khác sẽ theo sau”. Ông nhấn mạnh, quyền lực Nhà nước có thể biến một thuộc địa

trước đó thành một Nhà nước hiện đại, thịnh vượng. Điều này đã dấy lên một phong trào lan rộng trên toàn thế giới.

Trong nửa thế kỷ sau, khi thiên niên kỷ thứ hai sắp hết, tại các nước thuộc địa trước đây thì các lực lượng tập hợp dưới khẩu hiệu vì dân lại nắm quyền. Hệ quả là mọi người đã bỏ qua lĩnh vực chính trị.

Tuy nhiên, mọi thứ khác lại không đi theo. Sự sụp đổ của chế độ chuyên chế giúp cho chân giá trị của con người được nâng cao đáng kể. Ở Nam Phi, người da đen có thể đến các trường học mà trước đây đã từng cấm họ.

Tuy nhiên, sự thịnh vượng và điều hành nhà nước tốt vẫn lẫn tránh hầu hết các quốc gia mới này. Khoảng 80 phần trăm dân số thế giới nhận được ít hơn 20 phần trăm sản lượng hàng hoá và dịch vụ trên thế giới. Tại các nước nghèo, một người có của cải nhanh chóng trở nên giàu có và có quyền lực. Đại bộ phận dân cư - đặc biệt là phụ nữ, trẻ em, người già, người tàn tật và dân tộc thiểu số - sống trong tình trạng mưu sinh khốn khó. Đối với nhiều người, chất lượng cuộc sống - kể cả tuổi thọ - đang thực sự giảm sút so với thời kỳ vừa giành độc lập. Bệnh tật (đặc biệt là HIV/AIDS), xung đột sắc tộc và các cuộc nội chiến đã nhấn chìm phần lớn các nước ở thế giới đang phát triển và chuyển đổi.



*Mặc dù giành được tình vực chính trị nhưng hầu hết người dân trên thế giới vẫn nghèo đói, dễ bị tổn thương do sự quản trị nhà nước yếu kém. Trong cuộc đấu tranh định mệnh giữa các thể chế cũ và những chính phủ dân túy mới, nhìn chung các thể chế cũ đã chiến thắng. Và người dân đã thua cuộc.*



## CÂU HỎI THẢO LUẬN

Những vấn đề xã hội nào bạn cho là quan trọng nhất mà người dân ở nước bạn phải đối phó?

## B. SỰ GIÀU CÓ, NGHÈO ĐÓI, ĐIỀU HÀNH NHÀ NƯỚC VÀ CÁC THỂ CHẾ

### 1. Hành vi, các thể chế và việc sử dụng nguồn lực

Để so sánh các nước giàu và nghèo, các nhà kinh tế học dựa vào những số liệu thống kê. Những số liệu thống kê này phản ánh không chỉ tiềm năng của cơ sở nguồn lực sẵn có của một nước, mà còn thể hiện bản chất và mô hình của việc sử dụng các nguồn lực của nước đó.

Tuy nhiên, các nguồn lực không tự phân bổ. Để hiểu chúng được phân bổ như thế nào, chúng ta bắt đầu với bức tranh đơn giản nhất của xã hội. Nó gồm có *mọi người hành động theo các cách thức lặp đi lặp lại* - nghĩa là, theo *các thể chế*.

### Ý NGHĨA CỦA “THỂ CHẾ”

Các định nghĩa về thể chế rất khác nhau. Một số định nghĩa nhấn mạnh *các quy tắc* điều khiển hành vi của những người tạo nên thể chế, một số định nghĩa lại nhấn mạnh *định hướng trí tuệ* của những người tham gia về những quy tắc đó. Trong cuốn Cẩm nang này định nghĩa “thể chế” góp phần tạo nên định nghĩa tổng thể: *“Thể chế” có nghĩa là một tập hợp hoặc những tập hợp phương thức lặp đi lặp lại của các hành vi xã hội liên quan với nhau.*

Việc định nghĩa một “thể chế” là các tập hợp cấu thành những phương thức lặp đi lặp lại các hành vi xã hội tập trung sự chú ý vào vấn đề trọng tâm của cuốn Cẩm nang này:

Với những quy định hiện có,  
tại sao mọi người lại hành động  
theo thói quen?



Thông qua các phương thức hành vi lặp lại trong xã hội của mình – các thể chế – mọi người định hình việc sử dụng các nguồn lực của nước mình. Ngân hàng, trường học, toà án, cấu trúc gia đình, nhà tù, trang trại, các nhóm xã hội, các cơ quan lập pháp, các ngành công nghiệp, các hệ thống phúc lợi: những thiết chế này và vô số những thiết chế khác tạo nên hệ thống chính trị, xã hội và kinh tế của đất nước bạn.

Các thiết chế được định hình theo điều kiện lịch sử riêng biệt của mỗi nước. Các thiết chế và hoạt động của chúng cho phép phân biệt Mỹ với Uruguay, Na Uy với Nepal, Canada với Cadăcxtan.



Các thiết chế của đất nước bạn xác định mức độ giàu có và thu nhập tương đối của người dân nước bạn, và của các nhóm người và tầng lớp trong đất nước. Chúng cũng xác định chất lượng quản trị nhà nước của đất nước đó.

## CÁC THỂ CHẾ VÀ LỊCH SỬ

### CÁC THIẾT CHẾ VÀ LỊCH SỬ: CÁC TUYẾN XE LỬA Ở MỸ VÀ CHÂU PHI

Hãy xem xét bản đồ các tuyến xe lửa của Mỹ và châu Phi. Bản đồ của Mỹ cho thấy một mạng lưới chằng như mạng nhện các tuyến đi đến hầu hết mọi nơi trên đất nước. Bản đồ của châu Phi thể hiện một số tuyến đường tương đối ngắn bắt đầu từ một điểm trong nội thành và nối trực tiếp với cảng biển gần nhất; có rất ít các đường nối lẫn nhau.

Hành động thận trọng của chính phủ định hình nên các thiết chế xây dựng những tuyến xe lửa này. Ở Mỹ, chúng đáp ứng nhu cầu trong thế kỷ XIX về một đường nối liền các mỏ vàng, cánh rừng, những vùng đất đen trù phú ở miền Tây với miền Đông gần như đã định cư ổn định. Quốc hội bằng luật pháp đã trao những vùng đất đai rộng lớn cho các công ty để xây dựng các tuyến xuyên lục địa.<sup>3</sup> Chính phủ Mỹ sử dụng luật pháp để huy động nhân công (chủ yếu từ Trung Quốc và Ailen) đi xây dựng các tuyến xe lửa. Những tuyến xe lửa này đóng một vai trò vô cùng quan trọng trong việc tạo ra một thị trường nội địa cho hàng hoá nông nghiệp và sản xuất của đất nước.



Chính quyền thực dân xây dựng các tuyến xe lửa chủ yếu không phải vì lợi ích của người dân mà vì lợi ích các nhà đầu tư của họ. Ở châu Phi, trải dài từ các mỏ, cánh rừng và khu vực trang trại nông nghiệp đến cảng gần nhất, những tuyến xe lửa này giúp các nhà đầu tư có thể xuất khẩu khoáng sản, cao su và các sản phẩm nông nghiệp của châu Phi, để chế biến ở các nhà máy của nước mình. Những người cai trị thuộc địa đặt ra các luật thuế để ép buộc người dân châu Phi làm việc cho các công ty và người chủ thực dân bản địa - và để xây dựng các đường sắt – với đồng lương gần bằng một phần tư lương của những công nhân làm việc ở các nước công nghiệp. Họ không xây dựng các đường sắt nối kết trong nội địa. Không có gì đáng ngạc nhiên là cho đến tận bây giờ các nước châu Phi không phát triển nhiều được thị trường nội địa.

Hai bản đồ đường sắt phản ánh không chỉ đơn thuần một hệ thống đường ray và việc sử dụng các nguồn lực khác nhau. Chúng còn thể hiện *cách thức chính phủ sử dụng luật pháp để định hình nên các thiết chế xây dựng những đường này.*

Một bản đồ các tuyến đường sắt bao trùm khắp vùng New England năm 1896; lưu ý rằng diện tích đất ở đây nhỏ hơn khu vực từ Cape Town đến cảng Elizabeth ở bản đồ hình bên.



Bản đồ xây dựng đường sắt ở miền Nam châu Phi những năm 1870-1890.



Bản đồ toàn bộ hệ thống đường sắt này ở miền Nam châu Phi trong những năm 1890 cho thấy các tuyến đường chờ hàng hoá từ trong nội địa đến các cảng chính; và lao động di cư đến các mỏ; vận chuyển nguyên vật liệu ra nước ngoài, và chở các hàng hoá sản xuất từ châu Âu.

## 2. Các thiết chế và sự điều hành nhà nước

Các thiết chế của một đất nước không chỉ xác định việc phân bổ các nguồn lực mà cả chất lượng quản trị nhà nước của nước đó. Các thể chế quản lý nhà nước xác định năng lực điều hành các nguồn lực xã hội và kinh tế của chính phủ nhằm thúc đẩy sự phát triển và chuyển đổi. Điều hành nhà nước yếu kém bao gồm quá trình ra quyết



định không hiệu quả, tùy tiện của chính phủ - đó là, ra quyết định không minh bạch, vô trách nhiệm, không có sự tham gia của đối tượng bị quản lý và thường có tình trạng tham nhũng.

## **KHÁI NIỆM “ĐIỀU HÀNH NHÀ NƯỚC TỐT”**

Bắt đầu sử dụng năm 1989, sau đó, Ngân hàng Thế giới định nghĩa điều hành nhà nước tốt là “cách thức mà trong đó, quyền lực được thực thi trong việc quản lý các nguồn lực kinh tế và xã hội của một nước cho sự phát triển”. Cố vấn trưởng của Ngân hàng Thế giới đồng nhất điều hành nhà nước với

“... trật tự tốt”, không chỉ theo nghĩa duy trì nguyên trạng bằng sức mạnh của nhà nước mà còn theo nghĩa có được một hệ thống, dựa trên những quy định có tính khái quát cao nhưng lại được áp dụng trên thực tế và dựa trên các thiết chế đang vận hành bảo đảm việc áp dụng các quy định đó. Được thể hiện trong khái niệm “quy định của luật pháp”, hệ thống các quy định và thiết chế này xuất hiện trong những hệ thống pháp lý khác nhau và nó tìm cách thể hiện trong câu nói quen thuộc, “quản lý nhà nước bằng luật pháp chứ không phải bằng con người”.

Những đặc điểm này giảm xuống còn hai: *quản lý hiệu quả* và *các quyết định xuất phát từ quá trình ra quyết định không tùy tiện*. Bốn yếu tố minh họa cho các quá trình này là:

*Quản lý bằng quy chế:* Các quyết định của những người ra quy chế, không liên quan đến cảm tính hay sự ngẫu nhiên vô đoán của người ra quyết định mà tuân theo các chuẩn mực được thống nhất dựa trên lý lẽ và kinh nghiệm;

*Trách nhiệm giải trình:* Những người ra quyết định giải trình quyết định của mình một cách công khai, bắt buộc các quyết định của họ phải được cấp thẩm quyền cao hơn và cuối cùng là toàn bộ cử tri xem xét;

*Sự minh bạch:* Các quan chức điều hành công việc quản lý một cách công khai đến mức công chúng và đặc biệt là báo chí có thể biết được và tranh luận về nội tình những công việc đó; và

*Sự tham gia:* Những người chịu tác động bởi một quyết định sắp ban hành – tức là những người có quyền lợi liên quan – có cơ hội khả thi lớn nhất góp ý vào dự thảo và nếu không thì cũng tham gia vào các quyết định của chính phủ.

Bốn đặc tính này kết hợp với nhau có xu hướng duy trì trật tự pháp chế và bảo đảm *tính đại diện* và *tính có thể dự đoán được* trong hành động của Nhà nước.

Tham nhũng luôn là biểu hiện của sự điều hành nhà nước yếu kém. Trong mọi hình thức của nó, tham nhũng xâm phạm các quy phạm pháp luật và cản trở phát triển hiệu quả. Tham nhũng tràn lan còn tồn tại dai dẳng không chỉ vì những cá nhân yếu kém hay vì một loại “văn hoá tham nhũng”. Nó tồn tại chủ yếu như là kết quả của *các thể chế yếu kém* - đó là, các thể chế mang đến cho các quan chức những cơ hội và khả năng để thực hiện tham nhũng (xem Chương 9). ***Các thể chế của một đất nước xác định sự đói nghèo và khả năng dễ bị tổn thương, nhưng cũng xác định chất lượng điều hành nhà nước của đất nước đó.***



Phụ nữ và trẻ em ở châu Á năm 2002.

*Trong cuộc đấu tranh định mệnh để thay đổi những thể chế quyết định sự nghèo đói, khả năng dễ bị tổn thương và sự điều hành nhà nước của đất nước bạn, thì bạn, với tư cách là một nhà làm luật, sẽ đóng một vai trò cực kỳ quan trọng.*



## **BÀI TẬP: CÁC THỂ CHẾ**

Sử dụng định nghĩa mà cuốn Cẩm nang này áp dụng cho “thể chế” để mô tả cơ quan lập pháp của đất nước bạn như là một *thể chế*. Bạn chọn những đặc tính thể hiện trong mô tả của bạn theo những tiêu chí nào?



Người dân Kênia chào mừng chính quyền mới được bầu chọn, năm 2003.

## C. CUỘC ĐẤU TRANH ĐỊNH MỆNH

### 1. Các thể chế hiện nay làm thế nào để chiến thắng trong cuộc đấu tranh này

Sau khi giành độc lập, nhiều nhà làm luật theo thuyết vì dân (dân nguyện) mới<sup>1</sup> được bầu chọn đã ban hành các đạo luật nhằm mục đích phát triển. Ở nhiều nước, *các luật trên văn bản* (law-in-the-books) mới với mục đích nâng cao phúc lợi cho người nghèo, cung cấp các dịch vụ giáo dục, y tế, vận tải, nước, bảo vệ nhà đầu tư, an ninh xã hội. Trên thực tế, nhiều – mà có lẽ là hầu hết - *luật trên văn bản* mới đã tỏ ra là không hiệu quả. Đối với người nghèo, *luật trên thực tế* (law-in-action) – làm thế nào để luật trên văn bản được thực thi trên thực tế – không tạo ra dịch vụ cũng như nuôi dưỡng sự tái đầu tư những của cải thặng dư do đất nước làm ra để tạo ra công ăn việc làm mới, nhiều hơn với thu nhập cao hơn.

Các nhà quản lý và nhà làm luật theo trường phái vì dân kiểm soát quyền hạn chính thức. Tuy nhiên, đất nước của họ về cơ bản vẫn được xác định bởi các thể chế cũ kỹ, thực dân, hoặc nền kinh tế chỉ huy. Điều này đã đặt ra cuộc đấu tranh định mệnh.

Các nhà quản lý mới, dân nguyện đã cố gắng nỗ lực sử dụng quyền hạn nhà nước để thay đổi các thể chế hiện có với mục tiêu đạt được sự phát triển quốc gia để đáp ứng những nhu cầu căn bản của người dân nước mình. Khi họ không theo kịp nỗ lực đó thì các thể chế

1. Có nguồn dịch là "dân túy mới" hay "dân nguyện", "dân ý" (BT).

*Không phải đầu xa xôi: người đàn ông này đang đổi những đồng tiền mất giá trăm trọng lấy những đồng tiền mới ban hành – Cabul, năm 2002.*



hiện có thường cám dỗ các nhà cầm quyền vào việc giữ mãi *nguyên trạng* – và những sáng kiến của họ chết ngay từ khi mới bắt đầu.

Ở hầu hết mọi nơi, các nhà cầm quyền dân nguyện mới thất bại ngay từ đầu trong cuộc đấu tranh định mệnh. Chỉ một số ít chính phủ mới ban hành các đạo luật để thúc đẩy sự chuyển đổi thể chế nhằm mang lại nhiều việc làm hơn. Một số ít thể chế mới nâng cao thu nhập quốc nội có thể tài trợ cho các dịch vụ xã hội mở rộng. Chúng đóng góp rất ít cho việc cơ cấu lại dịch vụ công, các hệ thống sở hữu đất, hay các công ty, ngân hàng và định chế tài chính lớn nối các khu vực sản xuất của đất nước mình với đầu vào và thị trường nước ngoài. Thay vào đó, hầu hết các thể chế này đều tiêu pha những nguồn thu khan hiếm của Chính phủ và vay mượn nước ngoài để mở rộng tiêu dùng dưới hình thức các dịch vụ xã hội như trường học, bệnh viện, đường sá.

Hơn nữa, do các nhà cầm quyền theo phái dân nguyện mới (dân túy mới) không xây dựng những thiết chế để bảo đảm điều hành nhà nước tốt nên việc ra quyết định của chính phủ vẫn rất tùy tiện. Ở đâu cũng thấy những lời phàn nàn: “Chúng ta có những luật tốt, nhưng chúng được thi hành rất tồi tệ”

Cuối những năm 1970 và 1980, hầu hết tỷ lệ trao đổi ngoại thương của các nước đang phát triển và chuyển đổi đều sụp đổ. Các nhà cầm quyền tự cho là dân cử ngập trong nợ nước ngoài. Quỹ tiền tệ quốc tế, Ngân hàng thế giới và nhiều tổ chức tài trợ khác cam kết cứu giúp nhưng với điều kiện các nước này thực thi các chính sách tự do mới dựa vào “thị trường” như là biện pháp toàn diện giải quyết vấn đề. Các đồng tiền của các nước này đều mất giá. Lạm phát tăng vọt.

Bất chấp những điều kiện tồi tệ ngày càng lan rộng trong cộng đồng, các nhà cầm quyền mới vẫn thường hưởng lợi do những người đứng đầu các thể chế cũ tài trợ. Cùng lúc đó, nhiều người đánh mất sự hùng biện mị dân của mình. Chủ nghĩa hoài nghi và cuối cùng là tham nhũng đã làm xói mòn hành vi của họ.

Các thiết chế cũ dường như giành chiến thắng ở hầu hết mọi nơi. Thay vì việc các chính phủ dân cử thay đổi những thiết chế xuống cấp thì dường như những thiết chế này lại thường làm thay đổi các nhà cầm quyền. Chủ nghĩa dân nguyện dường như thất bại trong cuộc đấu tranh định mệnh – không phải sụp đổ vì các sự chính biến mà suy sụp do nghèo đói và kiệt quệ.


Vào cuối những năm 80, một vòng đua mới dường như đã bắt đầu. Các tổ chức tài trợ quốc tế nhận thấy ngay cả các thị trường cũng cần có quy tắc, và rằng những chính quyền mạnh mún chỉ tạo nên những môi trường đầu tư yếu kém. “Điều hành nhà nước tốt” nảy sinh như là chủ đề hàng đầu. Điều này đòi hỏi phải có những quyết định không tùy tiện của Chính phủ, thể hiện không phải một ý tưởng “ngẫu hứng” mà là của một nhà nước pháp quyền (rule of law).

Luật pháp và trật tự pháp luật giành được sự ưu tiên trong chương trình nghị sự phát triển. Các tổ chức tài trợ gửi rất nhiều luật sư để giúp đỡ thế giới thứ ba và các chính phủ chuyển đổi củng cố bộ máy toà án và dự thảo lập pháp mới cho chương trình nghị sự phát triển. Để bảo đảm cơ chế thị trường vận hành hiệu quả, các tổ chức tài trợ nước ngoài áp đặt “những luật mẫu” của riêng họ như là điều kiện để tài trợ. Họ thúc đẩy “lập pháp kinh doanh” mới. Việc này bao gồm luật hợp đồng và công ty mới, luật giao dịch bảo đảm, luật sở hữu trí tuệ, luật về séc và luật ngân hàng. Những người theo chủ nghĩa tự do mới cam kết rằng, khi làn sóng kinh doanh mới cuốn đến với mọi người thì người nghèo sẽ có rất nhiều lợi ích.

Mặc dù vậy, sự phát triển vẫn rất chậm trễ. Các đạo luật mới hiệu lực chẳng khác hơn hàng đống đạo luật mị dân trước đó, với hy vọng phát triển các thiết chế tự do mới mang đến sự phát triển cho đại đa số người nghèo. Không chỉ trong thế giới “thứ ba” và các nước công nghiệp mới mà cả giữa những nước này với thế giới công nghiệp hoá “thứ nhất”, chênh lệch giữa “giàu” và “nghèo” ngày càng lớn. Sự nghi ngờ bắt đầu nảy sinh: Liệu các nhà cầm quyền mệnh danh là “vì dân” có thể chiến thắng trong cuộc đấu tranh với định mệnh hay không?

## **2. Con đường phía trước**


Cuốn Cẩm nang này lập luận rằng, để chiến thắng trong cuộc đấu tranh với định mệnh, bạn và các đồng nghiệp của mình phải tìm ra những cách thức thay đổi các thiết chế để chặn đứng đói nghèo, tính dễ bị tổn thương và sự điều hành nhà nước yếu kém đang tác động trực tiếp tới đồng bào của bạn. Loại hình luật pháp mà bạn và đồng nghiệp của mình ban hành có thể đóng vai trò chủ chốt trong việc bảo đảm quản trị tốt nhằm thúc đẩy chuyển đổi và phát triển.



Cuốn Cẩm nang này nhằm mục đích giúp bạn, với tư cách là một nhà lập pháp, ban hành các đạo luật để thay đổi hiệu quả những thiết chế, và nhờ đó giành thắng lợi trong cuộc đấu tranh định mệnh này.

Một số người nhìn nhận “kém phát triển” chỉ đơn thuần là việc phân phối không hiệu quả các nguồn lực. Người nông dân không sản xuất đủ lương thực; vì vậy, mọi người bị đói. Mua ít hàng hoá nhưng phải trả rất nhiều tiền, do đó mà lạm phát bùng nổ. Tiết kiệm có lãi suất quá thấp, vì thế ít người đầu tư. Các chất ô nhiễm có đầy trong hệ thống nước, khiến mọi người bị ung thư. Việc khai thác rừng bừa bãi làm cho đất đai và những cánh rừng bị xuống cấp và biến mất. Với cách nhìn nhận đó, “phát triển” đơn giản đòi hỏi phải phân phối các nguồn lực theo cách hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, với tư cách là nhà lập pháp, bạn không thể chỉ đạo phân phối lương thực hiệu quả cho những người bị đói, không thể dừng việc đổi Đôla (USD) lấy hàng hoá, không thể làm lãi suất tiết kiệm tự tăng lên, không thể ngăn chặn các chất ô nhiễm đổ vào các nguồn nước sinh hoạt hay không thể làm các cánh rừng tự tái tạo.



Nhưng bạn có thể ban hành các đạo luật để tạo ra môi trường thể chế khuyến khích, một môi trường thúc đẩy nỗ lực của những người điều hành xã hội thích hợp, nhằm phát triển và sử dụng các nguồn lực theo cách hiệu quả hơn.



## SỰ CAN THIỆP CỦA NHÀ NƯỚC CÓ THỂ CÓ NHỮNG HÌNH THỨC KHÁC NHAU

Chìa khoá cho sự phát triển thành công nằm trong việc sử dụng luật pháp và quyền lực nhà nước để xây dựng một môi trường thể chế có hiệu quả. Điều này không có nghĩa là chính phủ phải ban hành luật để "quản lý vi mô" nền kinh tế. Là một nhà lập pháp, bạn có thể ban hành các đạo luật được xây dựng để thúc đẩy phát triển và cải cách bằng những hình thức và cấp độ can thiệp nhà nước khác nhau:

Chính phủ trực tiếp quản lý một cơ quan – chẳng hạn, bưu điện, nhà tù, toà án;

Thông qua các biện pháp gián tiếp – chẳng hạn, luật pháp cung cấp đào tạo cho các cán bộ hợp tác xã, thay đổi trong quy định sở hữu đất, hay tài trợ nghiên cứu các sản phẩm và thị trường mới;

Thông qua việc tạo ra một hành lang pháp lý mà trong phạm vi đó, từng cá nhân đóng vai trò là động lực – chẳng hạn, luật hợp đồng.

Mức độ can thiệp nào luật pháp cần áp dụng trong những hoàn cảnh riêng biệt không phụ thuộc vào ý tưởng mà vào những đòi hỏi thực tiễn của vấn đề xã hội riêng được đặt ra mà luật pháp nỗ lực giải quyết.

*Công đoàn các giáo viên Nam Phi biểu tình đòi điều kiện giáo dục tốt hơn và chống tư hữu hoá. Tháng 10 năm 2002.*



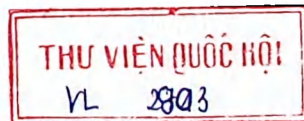
Bạn và đồng nghiệp của mình có thể thúc đẩy thay đổi bằng cách ban hành các đạo luật tạo ra môi trường thể chế có hiệu quả thoả đáng. Được xây dựng phù hợp, các luật này có thể khiến mọi người hành xử theo những cách thức có thể thúc đẩy thay đổi thể chế mang lại lợi ích chung cho toàn đất nước.



## TÓM TẮT

Tóm lại Chương này lập luận:

1. Sự giàu có và nghèo đói tương đối của một xã hội và chất lượng điều hành nhà nước phản ánh các thể chế - nghĩa là, những phương thức hành vi lặp đi lặp lại.
2. Các thể chế sẽ cho phép nhìn nhận sự nghèo đói và tính dễ bị tổn thương tương đối của một đất nước, và cũng xác định chất lượng điều hành nhà nước của đất nước đó.
3. Sau khi giành độc lập, một "cuộc đấu tranh định mệnh với đói nghèo, lạc hậu" xảy ra giữa các nhà cầm quyền theo đuổi mục đích vì dân tìm kiếm sự phát triển với các thiết chế do lịch sử để lại: Bên nào sẽ thay đổi bên kia trước?
4. Nhìn chung, trong cuộc đấu tranh này, các thiết chế do lịch sử để lại – cho đến nay - đã vượt lên trước. Chúng không thay đổi triệt để. Mặt khác, nhiều chính quyền đã thay đổi. Họ từ bỏ lý tưởng vì dân trước đó của mình.
5. Bạn và các đồng nghiệp của mình có thể giành chiến thắng trong cuộc đấu tranh định mệnh bằng việc ban hành các đạo luật có thể chuyển đổi các thể chế – những phương thức hành vi thâm căn, cố đế, truyền thống – mà đã và đang giam hãm người dân đất nước bạn trong nghèo đói và khổ đau.



## BÀI TẬP:

1. Chương này đã xác định ba vấn đề nổi trội đang thực tế diễn ra ở mọi nước đang phát triển và mới tiến hành công nghiệp hoá: đói nghèo, dễ bị tổn thương không được bảo vệ và điều hành nhà nước yếu kém. Hãy xem xét những khó khăn về xã hội, chính trị và kinh





## **BÀI TẬP** **(tiếp theo)**

tế cấp bách nhất của đất nước bạn: Những khó khăn đó có rơi vào một trong ba vấn đề nổi cộm trên không?

2. Hiển nhiên, mỗi nước đều có những vấn đề cấp bách khác nhưng cụ thể hơn; chẳng hạn, môi trường; đối xử với phụ nữ; đối xử với các dân tộc thiểu số; tham nhũng; đối xử với trẻ em; giáo dục; y tế. Liệu chúng có được đặt ra một cách thoả đáng trong các vấn đề chính sách chung hơn là nghèo đói, không được bảo vệ và điều hành nhà nước yếu kém hay không?
3. Trong mối liên hệ với phát triển và cải cách, luật pháp của nước bạn đã chứng tỏ hiệu quả như thế nào? Xác định ra ít nhất một đạo luật ở đất nước bạn mà ta có thể nói: "Nó là một đạo luật tốt, nhưng nó được thực thi tồi"
4. Bạn hiểu cụm từ "cuộc đấu tranh định mệnh" có nghĩa là gì? Đất nước của bạn đã trải qua một "cuộc đấu tranh định mệnh" nào chưa? "Cuộc đấu tranh" đó thể hiện như thế nào?

## CHƯƠNG 2: VAI TRÒ CỦA BẠN VỚI TƯ CÁCH LÀ MỘT NHÀ LẬP PHÁP



Để chuyển đổi các thể chế kim hãm đại đa số người nghèo ở đất nước bạn trong nghèo đói, không được bảo vệ và điều hành nhà nước yếu kém, bạn phải hiểu nhiệm vụ của bạn như là người canh giữ cho quyền hạn lập pháp.

Chương này bàn về những nhiệm vụ trên trong bốn phần nhỏ:

- A. Để thúc đẩy phát triển dân chủ trong xã hội, bạn, với tư cách là một nhà lập pháp, phải làm nhiều việc hơn là chỉ công bố các chính sách khuyến khích. Bạn phải ban hành luật pháp có hiệu quả.
- B. Nhiệm vụ này đòi hỏi bạn phải thực hiện ba công việc làm luật: ban hành luật, giám sát việc thực hiện và giao tiếp với cử tri. Sự đóng góp của bạn vào ba công việc này tùy thuộc vào năng lực của bạn trong việc **đánh giá** một dự luật vì lợi ích chung.
- C. Việc đánh giá một dự luật vì lợi ích chung đòi hỏi bạn, với tư cách là một “người được uỷ thác trông coi lợi ích chung”, phải đánh giá dự luật đó trên cơ sở **những lý lẽ có được từ kinh nghiệm**.

D. Để làm được điều đó – và do vậy, thực thi quyền hạn lập pháp hiệu quả - bạn phải trả lời cho câu hỏi trọng tâm: **Tại sao mọi người lại ứng xử theo thói quen, bất chấp quy định của luật pháp?**



## A. TẠI SAO CÁC CHÍNH SÁCH LẠI TRỞ THÀNH CÁC QUY ĐỊNH LUẬT PHÁP?

### ĐỊNH NGHĨA “LUẬT PHÁP” VÀ “TRẬT TỰ PHÁP LUẬT”

Trong cuốn Cẩm nang này:

(1) “Một văn bản mang tính pháp luật” có nghĩa là một quy định *do nhà nước ban hành* và *do các quan chức nhà nước thực hiện*. Một văn bản mang tính *luật* có nhiều hình thức: các quy chế, sắc lệnh địa phương, văn bản dưới luật, các văn bản cấp bộ, các quy định hành chính, nghị định của hội đồng quân quản;

(2) “*Trật tự pháp luật*” có nghĩa là toàn bộ hệ thống quy phạm có sự tham gia của nhà nước. Hệ thống này bao gồm không chỉ bản thân các luật mà cả các cơ chế làm ra luật (các cơ quan lập pháp, các tổ chức độc lập, các bộ và tòa án) và thực thi luật (tòa án, các bộ, cảnh sát) (một số người khác đôi khi gọi đó là “hệ thống pháp lý”).

## 1. Để duy trì trật tự xã hội và tạo ra thay đổi xã hội có định hướng thì xã hội phải lập ra chính phủ để ban hành và thực thi các quy định

Không có luật pháp thì chính phủ không thể quản lý - điều hành. Một số nhà hoạch định chính sách – bao gồm cả bạn – phải tính toán làm thế nào để sử dụng quyền lực nhà nước nhằm chuyển đổi những thể chế có vấn đề. Để làm được điều này thì các nhà hoạch định chính sách, những người tham gia đóng góp với chính phủ, phải sắp xếp các hành vi của đội ngũ cán bộ - công chức nhà nước và mọi công dân theo hướng mong muốn. Để tác động đến các hành vi của hàng triệu người thì nhóm quan chức hoạch định chính sách này phải xây dựng, ban hành và thực thi các quy định.



Tại sao chính phủ luôn luôn sử dụng luật pháp để thực thi những chính sách được định hướng nghiêm túc và được công chúng thừa nhận?

Để thay đổi hành vi thì những tuyên bố và hô hào chính sách của các chính trị gia cũng có vai trò của nó. Tuy nhiên, đối với những chính sách được định hướng nghiêm túc và được công chúng thừa nhận thì chính phủ phải sử dụng luật pháp, bởi hai lý do: **Tính “bắt buộc chung”** và quy tắc **“ultra vires”** (“ultra vires” có nghĩa là quyền lực công).

**Tính bắt buộc chung:** Ở hầu hết các nước, các công dân và quan chức không cảm thấy bị ràng buộc về mặt đạo đức khi tuân thủ một tuyên bố chính sách đơn thuần. Họ cảm thấy bị ràng buộc hơn khi tuân thủ một luật. Khi bạn và những đại biểu đồng nghiệp của bạn ban hành một quy định mang tính cưỡng chế thì hành thì bạn phải trao cho nó **tính “bắt buộc chung”**. Quy định càng có tính bắt buộc chung thì càng có nhiều công dân tuân thủ và nhiều quan chức cưỡng chế thực thi. Họ làm như vậy bởi vì họ cảm thấy **buộc** phải làm như vậy. Nếu không có mức độ bắt buộc chung thoả đáng thì chính phủ không thể quản lý; dẫn đến Nhà nước sụp đổ.

## TÍNH BẮT BUỘC CHUNG VÀ QUẢN LÝ TỐT CỦA CHÍNH PHỦ

TÍNH BẮT BUỘC CHUNG

Max Weber trước đây đã chỉ ra rằng, để giành được tính bắt buộc chung, chính phủ có thể viện đến *uy tín* của một nhà lãnh đạo (như George Washington hay Lênin), *thế lực truyền thống hoặc tôn giáo* (chẳng hạn, nền quân chủ Anh quốc hay Thánh Ala ở quốc gia Hồi giáo Iran), hay cái mà ông gọi là *công cụ pháp lý hợp lý* (ngày nay chúng ta gọi đó là “điều hành nhà nước tốt”). Một chính phủ tìm kiếm tính “bắt buộc chung” không thể dễ dàng tạo ra uy tín hay một thế lực tôn giáo. Nó chỉ có thể hành động để xây dựng tính bắt buộc chung hợp lý theo pháp luật. Để làm được điều đó, các nhà làm luật chỉ có một lựa chọn: để tăng cường tính bắt buộc chung, **chính phủ phải đẩy mạnh các thiết chế tạo ra và thực thi điều hành nhà nước tốt.**

**Quyền lực công (quyền lực nhà nước).** Quy tắc này quy định rằng, nếu không có sự trao quyền theo luật pháp, thì một quan chức chính phủ sẽ không có năng lực hành vi. Trên thực tế, quy tắc này giúp các quan chức nhận thức rằng, họ không cần tuân theo một tuyên bố chính sách đơn thuần mà chỉ cần tuân theo **luật pháp**.

Để thay đổi các thể chế và do đó, có hy vọng chiến thắng cuộc đấu tranh định mệnh, bạn và các đồng nghiệp của bạn phải ban hành các chính sách dưới hình thức **luật pháp**.

“Phải” hàm ý “có thể” hoặc không có nghĩa gì cả.

Bạn có thể sử dụng luật pháp để đem lại sự thay đổi xã hội dân chủ không?



Đối với phần lớn chiều dài lịch sử thế giới, những người có quyền lực và đặc quyền đã sử dụng luật pháp vì lợi ích của riêng họ. Lợi ích của riêng họ thường ủng hộ việc duy trì những thể chế làm chỗ dựa cho quyền lực và đặc quyền của họ. Luật pháp phục vụ cho việc ngăn cản đổi mới xã hội, chứ không khuyến khích nó.

Tuy nhiên, luật pháp không có tính bảo thủ *cố hữu*. Kể từ khi diễn ra sự sụp đổ của chủ nghĩa thực dân, hầu hết các nước đang phát triển đã dũng cảm tìm cách thay đổi xã hội của mình – phần lớn là với thành công không như mong muốn. Điều này đã dẫn đến những “người phản đối”, lập luận rằng một chính phủ *không thể* sử dụng luật pháp để hoàn thành sự thay đổi xã hội có trụ tính. Bạn nên cân nhắc những lập luận của họ, và những câu trả lời.

## ÁP PHÁP CÓ THỂ MANG LẠI THAY ĐỔI XÃ HỘI TƯƠNG XỨNG? NHỮNG LẬP LUẬN ỦNG HỘ VÀ PHẢN ĐỐI



**Lập luận #1 của người phản đối.** Xã hội tạo ra luật pháp; luật pháp tạo nên một giả tưởng xã hội. Làm thế nào giả tưởng xã hội có thể thay đổi xã hội đã tạo ra nó?



**Trả lời:** “Xã hội” không làm ra luật pháp. Các nhà làm luật – chẳng hạn bản thân bạn – làm ra luật pháp. Trong giới hạn của luật pháp, các nhà làm luật có thể sử dụng luật pháp để ủng hộ các thiết chế hiện có, hoặc để thay đổi chúng.



**Lập luận #2 của người phản đối.** Giai cấp thống trị điều khiển cả hệ thống làm luật lẫn nền kinh tế. Giai cấp thống trị sẽ không bao giờ ban hành luật pháp gây bất lợi cho họ.



**Trả lời:** Trong lịch sử mỗi quốc gia, có những thời điểm xuất hiện *lực lượng đối trọng* của tầng lớp điều khiển nền kinh tế, điều khiển bộ máy làm luật. Ngay sau sự sụp đổ của chủ nghĩa thực dân, các công ty thực dân lớn thường vẫn duy trì kiểm soát quyền lực kinh tế. Các đảng mới theo tư tưởng dân ý nắm quyền lực chính trị. Những đảng mới này có cơ hội sử dụng luật pháp để thay đổi các thể chế kinh tế do lịch sử để lại. (Thông thường các đảng này đều thất bại - nhưng đó là một vấn đề khác).



**Lập luận #3 của người phản đối.** Nhiều luật không đạt được các mục tiêu đặt ra, không phải do sự ngẫu nhiên hay sự thiếu quan tâm của các nhà làm luật, mà do việc sử dụng luật pháp để mang lại biến đổi xã hội *không thể* phát huy hiệu quả.



**Trả lời:** Đôi khi luật pháp đạt hiệu quả trong thực tế. Trước khi có luật thuế thu nhập thì không một ai phải trả thuế thu nhập. Không có luật bầu cử quốc gia thì mọi người không thể bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia. Đôi khi luật pháp cũng không hoàn toàn đạt hiệu quả. Không một quốc gia nào mà luật cấm quan hệ tình dục giữa những người không lập gia đình được mọi người

tuan thủ 100%. Vấn đề là ở chỗ tìm ra cái gì làm cho một số luật đạt hiệu quả trong thực tế còn những luật khác thì thất bại, và sau đó, sử dụng kiến thức, kinh nghiệm đó để viết ra những luật có hiệu quả.



**Lập luận #4 của người phản đối.** Nhiệm vụ của luật pháp liên quan đến việc giải quyết tranh chấp. Luật pháp quy định quyền và nghĩa vụ để đưa ra phán quyết cho các vụ kiện. Nó không có nhiệm vụ thay đổi hành vi.

**Trả lời:** Luật pháp có rất nhiều nhiệm vụ. Trong số đó có nhiệm vụ giải quyết tranh chấp. Để thúc đẩy phát triển và chuyển đổi, luật pháp được coi là công cụ chủ yếu của chính phủ để thay đổi các hành vi xã hội không bình thường.



**Lập luận #5 của người phản đối.** Trường phái hậu cận đại của chủ nghĩa phê bình văn học – “chủ nghĩa phá hoại” – khẳng định rằng một “văn bản luật” (bề ngoài của từ ngữ) – không có ý nghĩa cố hữu. Nhận thức và giá trị riêng của một người đọc sẽ xác định ý nghĩa của nó. Những người đọc một luật – hay những người mà luật đó hướng tới – giải thích tương tự văn bản của nó để phù hợp với lợi ích của mình – và không quan tâm đến việc các nhà làm luật muốn gì.

**Trả lời:** Từ ngữ của luật không chỉ là lớp sơn mát-tít. Xã hội tồn tại vì chúng ta có và có thể thông tin liên lạc với nhau. Chúng ta có thể dự thảo một luật đủ chính xác để chuyển tải ý nghĩa trọng tâm của nó đến người đọc.



**Lập luận #6 của người phản đối.** Chỉ có quyết sách ngụ ý nằm bên trong nội dung quy phạm pháp luật mới là quan trọng, chứ không phải quá trình về mặt kỹ thuật sắp xếp các từ ngữ vào thành một luật. Hãy xây dựng các chính sách tốt và các kỹ thuật gia về mặt pháp lý sẽ dự thảo những luật tốt. Hãy nghiên cứu chính sách chứ không phải đơn thuần về luật.



**Trả lời:** Tất nhiên một chính phủ phải có những chính sách vững chắc. Tuy nhiên, một chính sách không tự bản thân nó thực hiện được. Bạn phải bảo đảm rằng một dự luật giải thích đủ rõ những nguyên tắc chung của nó thành những yêu cầu, ngăn cấm và cho phép được quy định trong luật.



**Lập luận #7 của người phản đối.** Các hành vi thể hiện nhiều nguyên nhân. Trong số đó luật pháp chỉ tạo nên một. Những nguyên nhân này ảnh hưởng lẫn nhau theo cách thức phức tạp đến mức không ai có thể nói luật pháp có gây ra hành vi không và gây ra như thế nào. Một người chỉ xử sự được điều đó thì mới sử dụng luật pháp có mục đích. Luật pháp và kế hoạch phát triển trở thành một nhiệm vụ khả thi.

**Trả lời:** Các hành vi không bao giờ có một nguyên nhân duy nhất và mang tính quyết định. Thêm vào đó, đối với từ ngữ của một luật thì những yếu tố không mang tính pháp lý khác có ảnh hưởng đến hành vi (xem Phần E dưới đây). Trong việc đánh giá một dự luật, bạn phải hiểu không chỉ từ ngữ của nó mà cả những giới hạn và nguồn lực không mang tính pháp lý sẽ tác động đến cách ứng xử của những người đọc dự luật đó. Tuy nhiên, bằng cách thay đổi nguyên nhân của những hành vi cần được lưu ý, luật pháp có thể mang lại nhiều kết quả mong muốn hơn.



Những người phản đối đã cường điệu tình huống. Luật pháp đôi khi được thực thi hiệu quả (luật thuế thu nhập, luật bầu cử); đôi khi lại không. Vấn đề ở đây là phải hiểu những yếu tố một mặt mang lại luật hiệu quả, mặt khác chỉ đơn thuần là luật tượng trưng. Trước khi làm điều đó, chúng ta thử dạo qua vấn đề này để bàn về nhiệm vụ của bạn với tư cách là một nhà lập pháp.





## B. BA NHIỆM VỤ CỦA BẠN, VÀ TẠI SAO HỌ YÊU CẦU BẠN PHẢI XEM XÉT CÁC DỰ LUẬT

### 1. Tại sao bạn cần xem xét một dự luật?

Bạn là một thành viên trong cơ quan lập pháp tại nước mình, ngoài việc làm luật, bạn còn phải làm nhiều việc khác. Bạn phải tăng cường tác động đến mối quan hệ qua lại lẫn nhau của các cử tri với các quan chức chính phủ; thay mặt cho địa hạt của bạn vận động hành lang cho đầu tư của chính phủ (trường học, trạm xá, đường sá); chuẩn bị cho cuộc bầu cử tiếp theo; đọc các bài diễn văn và, ở một số nước, khai trương những cây cầu và siêu thị mới. Cuốn Cẩm nang này nhằm mục đích không chỉ nâng cao năng lực của bạn để giải quyết ba nhiệm vụ có vai trò vô cùng quan trọng cho việc thực thi quyền lập pháp của bạn:

Khởi xướng, đánh giá, sửa đổi và tranh luận các dự luật;

Giám sát việc thực hiện các luật; và

Xây dựng và duy trì các kênh liên lạc hai chiều với những thành viên của xã hội dân sự – “những người có quyền lợi liên quan”.

Để hoàn thành bất kỳ nhiệm vụ nào trong ba nhiệm vụ này, bạn phải biết đánh giá một dự luật như thế nào.

**a) Tranh luận, bỏ phiếu, và (đôi khi) khởi xướng các dự luật.** Nhiệm vụ lập pháp trọng tâm đặt lên vai những người nắm quyền hạn lập pháp – bản thân bạn và các nhà làm luật đồng nghiệp – nằm trong việc ban hành (hay từ chối ban hành) một dự luật.

Để công việc lập pháp đạt hiệu quả cao nhất bạn phải đánh giá bằng chứng về hoạt động lập pháp trước đó. Bạn có hai kênh để thu thập thông tin này.

**b) Chức năng giám sát.** Trong việc thực hiện trách nhiệm giám sát của mình, các đại biểu quốc hội thường có thể yêu cầu các bộ trưởng chính phủ xem xét các vấn đề nêu ra trước khi toàn thể quốc hội họp. Ở một số nước, các uỷ ban lập pháp có thể làm như vậy. (Nếu các uỷ ban lập pháp không tồn tại hay thiếu quyền hạn để làm như vậy thì bạn có thể xem xét việc ban hành các quy định để tạo ra chúng, và trao quyền cho chúng để đòi hỏi các quan chức bộ phải trả lời những câu hỏi chi tiết hơn).

**c) Duy trì các kênh thông tin liên lạc hai chiều với cử tri.** Là kênh thứ hai tìm hiểu luật pháp được phát huy hiệu quả như thế nào, bạn có thể tìm hiểu từ các cử tri của mình. Là một phần trong nhiệm vụ đại diện của mình, bạn cần thông tin cho cử tri của mình về những ý nghĩa của lập pháp mới. Là một phần trong nhiệm vụ giám sát của mình, bạn phải thu thập sự thật từ họ về việc luật pháp tác động đến đời sống của họ như thế nào.



Tầng lớp trên  
luôn có cơ hội ít nhất là không chính thức – và thường là chính thức –  
tiếp cận với quyền lực chính trị. Để đại diện cho tất cả cử tri của mình,  
bạn cần có những nỗ lực đặc biệt để mở ra các kênh thông tin liên  
lạc với người nghèo và dễ bị tổn thương.

Việc bạn và các đồng nghiệp của bạn thực thi quyền hạn lập pháp mạnh mẽ đến mức nào - nghĩa là, bạn thực hiện ba nhiệm vụ về luật tốt đến đâu – có ý nghĩa quyết định đối với kết quả của cuộc đấu tranh định mệnh. Để thực hiện thành công ba nhiệm vụ về luật, bạn phải biết cách đánh giá liệu một luật cụ thể có và tại sao đang hoặc sẽ phục vụ cho lợi ích chung.



## **BÀI TẬP: VAI TRÒ CỦA BẠN**

Với tư cách là một thành viên của cơ quan lập pháp, bạn có nhiều vai trò: nhà làm luật, người giám sát của bộ máy hành chính, đại diện của các cử tri, chính trị gia, thành viên uỷ ban, người hỗ trợ và giúp đỡ cử tri liên lạc với quan chức chính quyền. Để hoàn thành những vai trò này, bạn phải thực hiện nhiều nhiệm vụ.

**Hãy lập một danh sách** những nhiệm vụ khác nhau mà bạn đã làm **trong tuần cuối cùng** trong vai trò là một thành viên của cơ quan lập pháp. Những ai tham gia cùng bạn trong việc thực thi quyền hạn lập pháp hướng về cử tri vì lợi ích chung?

## C. XEM XÉT MỘT DỰ LUẬT: QUYỀN HẠN HAY THỰC TẾ VÀ NGUYÊN NHÂN

Lập luận mà một nhà làm luật đưa ra ủng hộ hay phản đối một dự luật thể hiện cách hiểu của nhà làm luật đó trong việc xem xét một dự luật như thế nào. Ở mọi nơi, những lập luận này đều gồm một tập hợp các lập luận liên quan đến *quyền lực*, và những lập luận dựa trên *những lý lẽ có được từ kinh nghiệm* (hay “thực tế và logic”).

Việc những lập luận nào thắng thế phụ thuộc vào vai trò của nhà làm luật trong việc đại diện cho các cử tri. Để hoàn thành các công việc về luật của mình, đôi khi các nhà lập pháp đóng vai trò **đại diện** cho một khu vực cử tri, một đảng hay một nhóm lợi ích. Những lúc khác, họ lại đóng vai trò **người được uỷ thác** vì lợi ích chung. Hầu hết những đại biểu quốc hội đều kết hợp nhuần nhuyễn hai vai trò này. Tuy nhiên, mỗi vai trò có cách thức lập luận riêng và do vậy, có tiêu chuẩn đánh giá một dự luật riêng.



TẤT NHYÊN VAI TRÒ CỦA TÔI LÀ  
NÓI THAY CHO MỌI NGƯỜI

BẠN VÀ ĐẢNG CỦA BẠN

### BẠN VÀ ĐẢNG CỦA BẠN<sup>1</sup>

Ở hầu hết các quốc gia (đặc biệt là các quốc gia đang phát triển và chuyển đổi), các nhà lập pháp mới được bầu chọn chỉ có được sự độc lập hạn chế. Cách đây khá lâu, Gilbert và Sullivan đã chế nhạo một Nghị viên của Anh là “luôn bỏ phiếu theo lời kêu gọi của Đảng và không bao giờ nghĩ đến việc suy nghĩ cho riêng mình”

Việc thực hiện sự độc lập không có nghĩa là bạn nên tách rời bản thân với đảng của mình. Tất nhiên, bạn sẽ lắng nghe quan điểm của đảng của bạn về một dự luật, bàn bạc nó, cân nhắc nó và tranh luận về nó trong đảng và ở nơi khác nếu cần thiết. Tuy nhiên, việc cuối cùng bạn bỏ phiếu như thế nào nên phụ thuộc vào **sự hiểu biết của riêng bạn, về logic và thực tế của mỗi tập hợp những hoàn cảnh cụ thể**.

1. Đây là quan điểm riêng của tác giả khi nói về các nước đang phát triển có xu hướng đi theo con đường phát triển tư bản chủ nghĩa và dân chủ tư sản. Đây là con đường mà dân tộc ta không chấp nhận xuất phát từ hoàn cảnh, điều kiện lịch sử của nước ta và thực tiễn quá trình phát triển cách mạng Việt Nam. (BT).

Để hành động như là *người đại diện* bạn chỉ cần kêu gọi những người ủng hộ của riêng bạn. Điều này đòi hỏi những lập luận về quyền lực. Để chứng minh vai trò của bạn là *người được uỷ thác* vì lợi ích chung, bạn phải kêu gọi không chỉ những người ủng hộ của riêng mình mà cả đại bộ phận công chúng. Điều này đòi hỏi những lập luận được dựa trên cơ sở lý lẽ có được từ kinh nghiệm – lôgic và thực tế.

Những lập luận dựa trên quyền lực chủ yếu nhằm mục đích vận động những người ủng hộ. Họ kêu gọi trên cơ sở các chính kiến, tập hợp dân tộc, sự trung thành với đảng, tham gia tôn giáo, tưởng niệm những trận chiến đấu diễn ra đã lâu. Chẳng hạn, trong cuộc tranh luận về các quy định tại lễ khai mạc phiên họp mới của Quốc hội Môđambích, Renamo đã phản đối thủ tục bỏ phiếu biểu quyết công khai để bầu Chủ tịch Quốc hội, và thay vào đó ông đề nghị có một cuộc bỏ phiếu kín. Thay vì đưa ra những lý lẽ giải thích cho đề nghị này, các đại biểu của Renamo công bố những người tiền nhiệm dân chủ của đảng mình và đưa ra những lời phản đối đối với tư cách của người được chỉ định của đảng Frelimo. Việc này đã gây ra một trận khẩu chiến về tư cách cá nhân.

Trái lại, những lập luận dựa trên lý lẽ được kiểm chứng trong thực tiễn đòi hỏi *bạn phải đánh giá những hậu quả xã hội của một dự luật*. Những lập luận về quyền lực luôn theo hướng có lợi cho phía bạn. Còn những lập luận dựa trên lôgic và thực tế theo cơ sở hoài nghi lý trí thì có thể có lợi cho phía bạn hoặc cho cả hai phía.



## BA HÌNH THỨC LẬP LUẬN LẬP PHÁP

Để ban hành một dự luật mà bạn ủng hộ, bạn phải giành được phiếu từ các đồng nghiệp là những nhà lập pháp. Để làm được điều đó, các nhà lập pháp đưa ra ba hình thức lập luận dựa trên sự đồng thuận, tranh luận lợi ích, và lý lẽ được kiểm chứng qua thực tiễn.

**a) Sự đồng thuận: những lập luận dựa trên các “giá trị trọng tâm”.** Giả sử rằng tất cả các công dân của một đơn vị chính trị đều thống nhất về các giá trị trọng tâm, thì một người đại diện nên ủng hộ lập pháp trên cơ sở giá trị trọng tâm đó – sự đồng thuận. Tuy nhiên, các giá trị lại thay đổi rất rộng. Ở Nigêria, một người Fulani du cư trên sa mạc Sahara sống trong một thế giới hoàn toàn khác với thế giới của một người được đào tạo tại trường Oxford làm công chức ở Lagos. Cả hai người đều có thể nói tiếng Hausa và cầu nguyện trong các nhà thờ Hồi giáo nhưng số phận của họ – và những “giả định riêng” của họ, các giá trị trọng tâm của họ – khác nhau căn bản. Nếu không có “giá trị trọng tâm” nào tồn tại, thì những lập luận khuyến nghị chung không thể thuyết phục những người phản đối một dự luật. Lập luận hướng tới các giá trị “trọng tâm” không tồn tại được xếp ngang hàng với những lập luận về quyền lực khác. Chúng không hướng tới sự hoài nghi hợp lý; chúng không viện dẫn thực tế và lôgic.

**b) Tranh luận lợi ích: những lập luận căn cứ vào quyền lực.** Các nhà lý luận về tranh luận lợi ích thống nhất rằng, không có giá trị trọng tâm nào tồn tại. Đồng thời, họ khẳng định, “thực tế” và “giá trị” nằm ở những thế giới khác nhau; chúng ta không thể định lượng hay so sánh “các giá trị”. Như Schumpeter đã nói, “không một điều gì (tồn tại) như là lương tri xác định duy nhất mà tất cả mọi người đều có thể thống nhất... bằng lập luận hợp lý”.

Các nhà lý luận về tranh luận lợi ích đi theo hai hướng: chủ nghĩa đa nguyên và học thuyết về sự lựa chọn xã hội. Các nhà lý thuyết theo chủ nghĩa đa nguyên khẳng định rằng, là đại diện cho nhóm lợi ích, các nhà lập pháp đưa vào luật những thoả thuận mà họ đã thống nhất với nhau. Các nhà lý luận theo lựa chọn xã hội khẳng định rằng, do buộc phải bầu cử lại, giống như nhiều con cá tranh nhau chộp lấy tiền bạc và phiếu bầu, các quan chức được bầu chọn đặt luật pháp để “đấu giá” cho những nhà thầu trả giá cao nhất. Đặc biệt, khi các đảng chỉ định “danh sách” các ứng cử viên, thì các nhà lập pháp thường bỏ phiếu như là người đại diện cho đảng của mình. Cả hai nhóm các nhà lý luận này lập luận rằng, một nhà lập pháp không có lựa chọn nào khác ngoài việc phải hành động như là người đại diện cho nhóm lợi ích. Vì lý do đó, các nhà làm luật đưa ra những lập luận không dựa trên thực tế và lôgic mà dựa trên quyền lực. Bạn đạt được thoả thuận không phải bằng cách thuyết phục phía bên kia mà bằng cách thoả hiệp với họ. Bạn đánh giá một dự luật phải trên khía cạnh dự luật đó sẽ làm được gì cho cử tri mà bạn ủng hộ.



**c) Giải quyết vấn đề: những lập luận dựa trên thực tế và logic.** Không giống như chủ nghĩa đa nguyên, việc giải quyết vấn đề loại bỏ sự phân chia giữa “thực tế” và “giá trị” Những lập luận về việc luật pháp là gì phải là một dòng chảy êm thuận, không phải từ sự ấp ủ lâu dài “các giá trị” của một người mà từ logic phản ánh trên cơ sở bằng chứng sẵn có, nghĩa là, lý lẽ có được từ kinh nghiệm (xem Chương 5). Với cách thức đó, bạn cần có sự hoài nghi hợp lý thông qua việc viện dẫn lý lẽ, chứ không phải bằng cảm tính. Bạn đánh giá các dự luật trên cơ sở tương tự.

Bạn và các đồng nghiệp của mình không thể *bỏ qua vấn đề quyền lực*, nhưng yếu tố này không nhất thiết là độc tôn. Trên khắp thế giới, hầu hết các cuộc tranh luận về lập pháp đều tập trung vào vấn đề quyền lực. Luật pháp nảy sinh từ vấn đề này dẫn đến việc mọi người thất bại trong cuộc đấu tranh định mệnh. Chỉ khi bạn và các đồng nghiệp của mình đánh giá một cách hệ thống các dự luật trên cơ sở thực tế và logic thì bạn mới có nhiều cơ hội chiến thắng trong cuộc đấu tranh này.

Để đánh giá một dự luật có thể sẽ “phát huy hiệu quả” trong những hoàn cảnh cụ thể ở đất nước bạn như thế nào, bạn nên yêu cầu có được những bằng chứng liên quan đến hai chuỗi câu hỏi: Các chi tiết của dự luật sẽ mang lại những hành vi như mong muốn? Những hành vi đó có thể cải thiện vấn đề xã hội đã được xác định với chi phí kinh tế - xã hội không quá lớn không?

Để trả lời những câu hỏi này, bạn cần phải hiểu *tại sao mọi người hành xử theo thói quen bất chấp quy định hiện hành của luật pháp.* Chỉ khi bạn đưa ra một câu trả lời thoả đáng cho câu hỏi này thì bạn mới có thể khẳng định chắc chắn rằng chính phủ *có thể* sử dụng luật pháp để cải cách xã hội.



## D. TẠI SAO MỌI NGƯỜI HÀNH XỬ THEO THÓI QUEN BẤT CHẤP QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH CỦA LUẬT PHÁP?

Trừ phi bạn có thể xem xét kết quả tiềm năng của một dự luật, bạn không thể sử dụng luật pháp để mang lại sự biến đổi xã hội, chính trị, kinh tế như mong muốn. Không có dự đoán tin cậy về kết quả thì *mục tiêu* trở thành bất khả thi. (Do chúng ta có thể dự đoán kết quả nên chúng ta đặt những hạt giống gieo trồng chứ không phải hòn đá cản trở). Để đánh giá những hệ quả có thể có của một dự luật mới, bạn phải xem xét tác động tiềm ẩn của dự luật đó đối với xã hội.

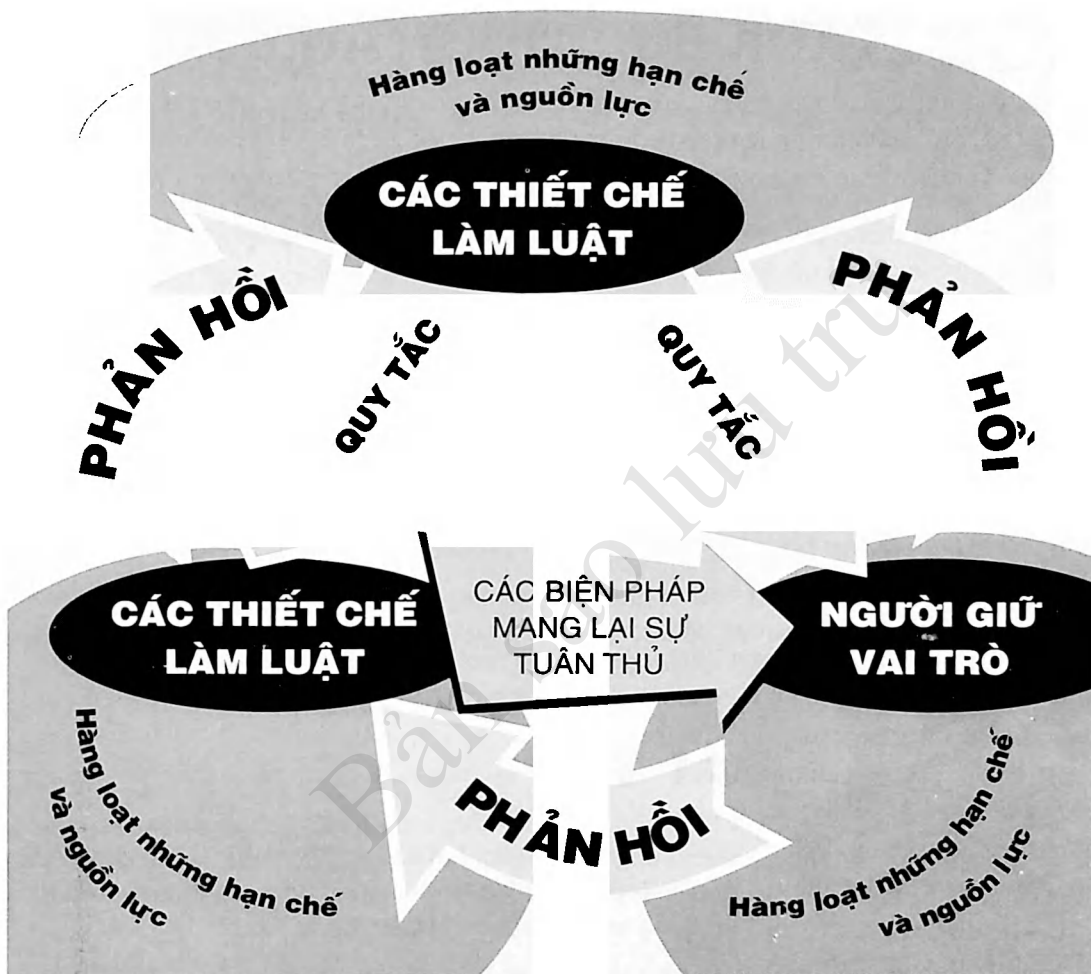
Ở thế giới thực “ngoài đó”, có vô số những “thực tế”. Để đánh giá những tác động về mặt xã hội có thể có của một luật mới, bạn cần khảo sát những gì? Ngoại trừ, những dự luật đơn giản nhất, nếu không có hướng dẫn về những thực tế cần khảo sát - nghĩa là, những câu hỏi chi tiết nào mà bạn cần hỏi – bạn không thể biết bắt đầu từ đâu.

Lý thuyết lập pháp khẳng định rằng, do đối mặt trước luật pháp, nên các chủ thể xã hội xử sự trong những hạn chế và nguồn lực cụ thể về thời gian – và không gian – của môi trường họ sống và làm việc. Trong số những hạn chế đó, luật pháp (và những quyền và nghĩa vụ của nó) là tạo ra sự nhất quán.

Mô hình hệ thống pháp lý của lý thuyết lập pháp chỉ ra rằng, đối diện với một quy định của pháp luật, một người – người giữ vai trò – hành xử đáp lại với (1) từ ngữ của quy định, (2) hành vi mong muốn của cơ quan thực thi tương ứng, và (3) tất cả những hạn chế và nguồn lực không mang tính pháp lý thể hiện môi trường cụ thể của người đó (trong Chương 5 và Chương 6 của Cuốn Cẩm nang này sẽ bàn về những yếu tố đó chi tiết hơn). Bằng cách khảo sát ba mục đó, bạn có thể đưa ra dự đoán đáng tin cậy về những hiệu quả xã hội của một đạo luật.

Đây là trù định cần thiết cho việc sử dụng luật pháp như là một công cụ biến đổi xã hội. *Học tập sử dụng lý thuyết và phương pháp luận lập pháp trở thành một điều kiện để sử dụng quyền lực lập pháp một cách khôn ngoan vì lợi ích chung – và do đó chiến thắng trong cuộc đấu tranh định mệnh.*

# Một mô hình của hệ thống pháp lý







## TÓM TẮT

Chúng tôi tóm tắt Chương này bằng một số vấn đề:

1. Nhiệm vụ thực thi quyền hạn lập pháp đặt ra ba nhiệm vụ cho một nhà lập pháp: Thảo luận và bỏ phiếu cho các dự luật, giám sát hoạt động của chính phủ, và thông tin liên lạc với cử tri. Để hoàn thành bất cứ nhiệm vụ nào bạn đều phải biết cách xem xét một dự luật như thế nào.
2. Việc bạn lập luận ủng hộ hay phản đối một dự luật như thế nào phản ánh nhận thức của bạn về việc xem xét dự luật đó.
3. Những lập luận về quyền lực kêu gọi lợi ích thu hẹp của tổ chức đảng phái hay tập hợp dân tộc, chứ không phải thực tế và suy xét bằng lý lẽ. Những lập luận vì lợi ích chung dựa vào những lý lẽ có được từ kinh nghiệm – thực tế và logic.
4. Để chiến thắng trong cuộc đấu tranh định mệnh, bạn và các đồng nghiệp của mình phải xem xét liệu các luật có hiệu quả trong việc giải quyết những vấn đề xã hội cấp bách của đất nước bạn không. Bạn phải có sự xem xét sâu sắc – một đánh giá - về những hậu quả xã hội, chính trị và kinh tế của dự luật đó.
5. Để có được đánh giá này, bạn cần có hướng dẫn. Mô hình hệ thống pháp lý của chúng tôi gợi ý bước đầu tiên trong việc trả lời câu hỏi ***Tại sao mọi người xử sự theo thói quen truyền thống bất chấp quy định luật pháp?***

Trước khi xem xét chi tiết hơn câu trả lời cho câu hỏi quan trọng này, chúng ta phải khảo sát đầu tiên là các vấn đề về trật tự ưu tiên, sau đó là hiểu một dự luật như thế nào.

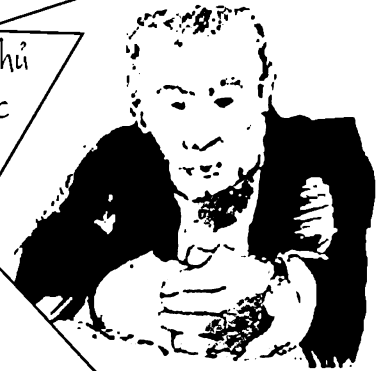


## BÀI TẬP

1. Chính phủ của bạn có chú trọng tới việc ban hành các chính sách công khai, và định hướng nghiêm túc như là ***quy định của luật pháp*** không (theo nghĩa rộng của thuật ngữ được sử dụng xuyên suốt cuốn Cẩm nang này)?
2. Nhiều người khẳng định rằng, vì rất nhiều lý do, không cần biết được sử dụng hiệu quả và khôn ngoan đến đâu, luật pháp luôn không có được khả năng thay đổi xã hội. Bạn đồng ý hay không đồng ý với khẳng định này? Tại sao? Hãy đưa ra ví dụ về một luật mà ở nước bạn đã thay đổi một số lĩnh vực cụ thể của xã hội. Hãy đưa ra ví dụ về một luật nỗ lực cải biến xã hội ở một mức độ nhất định nhưng đã thất bại trong việc hoàn thành mục tiêu đó.
3. Trong nghĩa vụ tuân theo hiến pháp là thực thi quyền hạn lập pháp, bạn còn có thêm hai nhiệm vụ nữa: ***giám sát*** việc thực thi luật pháp; và duy trì ***các kênh thông tin liên lạc hai chiều với cử tri của bạn***. Theo cách thức nào, kỹ năng đánh giá một dự luật trở nên phù hợp với hai nhiệm vụ này?

# CHƯƠNG 3: XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN CÁC DỰ LUẬT ĐƯỢC ĐỀ XUẤT

Hàng ngày bạn đều nghe thấy yêu cầu về những luật mới. Chính phủ dường như không bao giờ có đủ nguồn lực để dự thảo, ban hành và thực thi chúng. Để tránh lãng phí thời gian và tiền bạc cho những dự luật tương đối không quan trọng, thì bạn, *với tư cách là nhà làm luật, cơ quan hành pháp và lập pháp làm việc cùng nhau*, phải xác định trật tự để dự thảo, bàn bạc và ban hành luật pháp chuyển đổi - đó là, bạn phải có *xác định trật tự ưu tiên* cho chúng.



## SỬ DỤNG SAI KHẢ NĂNG

### SỬ DỤNG SAI KHẢ NĂNG

Một cuộc hội thảo mới đây ở một nước đang phát triển minh họa nhiều khó khăn của các nhà lập pháp trong việc quyết định những dự luật nào cần ưu tiên dự thảo trước. Phần lớn người dân của đất nước đó phải đối phó với sự phân chia đất đai rất bất công; thất nghiệp tràn lan; chênh lệch khủng khiếp giữa người giàu và người nghèo phản ánh sự phân chia giai cấp tồn tại từ lâu; và sự thiếu thốn trầm trọng trong trường học, điều kiện chăm sóc sức khỏe và nhà ở. Chính phủ dân kiểm mới đã chiến thắng trong các cuộc bầu cử bằng lời hứa thay đổi mạnh mẽ chất lượng cuộc sống<sup>1</sup>.

Các nhà tổ chức hội thảo đã yêu cầu những người tham dự từ các bộ ngành của chính phủ phải đưa ra những dự án đang dự thảo được ưu tiên của bộ mình. Các cán bộ cấp cao từ Bộ Thương mại và Công nghiệp – chịu trách nhiệm lập kế hoạch chuyển đổi - đã đưa ra ba dự án: cấp giấy phép kéo xe tải trên đường cao tốc; cho phép các doanh nghiệp mua cổ phiếu của mình; và huỷ bỏ luật cho vay nặng lãi (cấm tính lãi trên 29% một năm). Hiển nhiên là không một ai lại coi ba dự án này như là những vấn đề xã hội trọng tâm!

1. Chỉ chính phủ của tổ chức chính trị trên tuyên ngôn dựa trên sự ủng hộ của các tầng lớp bình dân trong nước ở các nước đang phát triển mới giành được độc lập từ tay thực dân, còn gọi là chính phủ phái dân kiểm hay dân nguyện. (BT).

### Chương này xem xét:

- A. Việc xác định trật tự ưu tiên phát huy hiệu quả như thế nào ở hầu hết các nước, và vai trò của bạn với tư cách là một nhà lập pháp trong quá trình đó;
- B. Những tiêu chí chung như là hướng dẫn cho việc xác định trật tự ưu tiên các đề xuất lập pháp thay thế; và
- C. Xác định trật tự ưu tiên các luật được đề xuất có thể tác động đến cơ hội việc làm và chất lượng sống của mọi người.

## A. TRẬT TỰ ƯU TIÊN TÙY TIỆN

Quá trình quyết định trật tự ưu tiên lập pháp được đề xuất của các nước đang phát triển và chuyển đổi thường có vẻ tùy tiện. Trên thực tế, những quá trình này thường xuyên cho phép người hưởng lợi từ *tính nguyên trạng* đòi hỏi những biện pháp không quan trọng, vụn vặt mà không xét đến những căn nguyên về thiết chế của sự chênh lệch “giàu - nghèo” ngày càng lớn. Điều này dường như thể hiện bản chất lệch lạc của các thiết chế được ưu tiên.

### 1. Các thiết chế cho việc xác định trật tự ưu tiên dự thảo: Một cái nhìn tổng quát

Ở hầu hết các nước, phần lớn các dự luật bắt nguồn từ ngành hành pháp, chủ yếu là ở các bộ, như các dự luật của chính phủ. Trong khi thực thi các luật hiện có, các chuyên viên cấp bộ thường xuyên xác định những vấn đề mới cần phải được ban hành luật mới. Thỉnh thoảng, các uỷ ban Quốc hội hay thành viên uỷ ban hay một nhà lập pháp chuẩn bị bản dự thảo ban đầu của dự luật.

Các bộ thường đệ trình những dự án lập pháp được đề xuất lên một cơ quan xếp thứ tự ưu tiên tất cả những đề xuất dự thảo của đất nước. Ở một số nước, các bộ đệ trình dự án của họ lên Uỷ ban Lập pháp Nội các, bao gồm các bộ trưởng cấp cao, và Uỷ ban này xác định thứ tự ưu tiên. Ở những nước khác, các bộ chỉ đơn giản gửi các dự án cho văn phòng dự thảo trung ương. *Văn phòng* này phân bổ nguồn lực khan hiếm cho những dự luật mà các nhân viên coi là quan trọng. Trên thực tế, khi đó, *văn phòng* này xác định sự ưu tiên cho dự luật.

Bất cứ cấu trúc thể chế như thế nào, trên thực tế việc sắp xếp thứ tự ưu tiên dường như có vẻ hoàn toàn tùy tiện. (Ở Mỹ, một bài báo hàng đầu về ưu tiên có đầu đề, *Một mô hình thùng rác cho lựa chọn tổ chức*). Tận dụng quá trình xác định trật tự ưu tiên không có hệ thống, các nhà lãnh đạo chính trị cũng thỉnh thoảng gây sức ép mạnh mẽ lên những dự luật được các nhóm lợi ích có quyền lực ủng hộ. Các nhóm này có các kênh liên lạc tốt nhất với những người ra quyết định – **hầu như khắp mọi nơi, các nhóm đi kèm với quyền lực và đặc quyền ưu tiên** – thường giành được sự ưu tiên cho các dự luật ủng hộ lợi ích của họ.



**Làm thế nào để cải thiện các thể chế xác định trật tự ưu tiên?** Các nhà làm luật phải trả lời câu hỏi này trong những hoàn cảnh đặc biệt của đất nước mình. Bằng việc thiết lập chương trình nghị sự làm luật, các quyết định sắp xếp ưu tiên **xác định định hướng thực thi quyền hạn nhà nước của chính phủ**. Là một nhiệm vụ quan trọng, hãy chắc chắn rằng các thể chế xác định trật tự ưu tiên của đất nước bạn mang lại cho bạn và các đồng nghiệp của mình cơ hội đánh giá và cải thiện chương trình lập pháp của chính phủ. Ở đây, chúng tôi đề xuất một số yếu tố mà bạn có thể cân nhắc.

**Việc sắp xếp ưu tiên** đòi hỏi phải *so sánh* các yêu cầu của nhiều dự luật kêu gọi sự chú trọng lập pháp. Cơ hội lập pháp cơ bản để làm được điều đó diễn ra khi chính phủ trình bày chương trình lập pháp hàng năm của mình cho cơ quan lập pháp để phê chuẩn. (Không phải tất cả các chính phủ đều làm được điều đó, nhưng họ cần làm). Chẳng hạn, ở hầu hết (nếu không nói là tất cả) các nước thuộc khối Thịnh vượng chung, Người đứng đầu nhà nước xem xét toàn bộ chương trình lập pháp hàng năm tại phiên khai mạc khóa họp đầu tiên của Quốc hội trong năm đó.

Cho dù uỷ ban có kiểm soát gì thì chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp cần yêu cầu những đề xuất cho một dự luật để cung cấp đầy đủ thông tin giúp cho uỷ ban lập pháp tương ứng xác định trật tự ưu tiên một cách hợp lý nhất. Việc này có thể dưới dạng một bản ghi nhớ mô tả vấn đề xã hội mà dự luật đó sẽ nêu ra, một thời gian biểu cho việc dự thảo, và một ước tính theo cách vừa dự đoán vừa lập luận cho thứ tự quan trọng của các nguồn lực cần thiết để xây dựng và thực thi các điều khoản của bản ghi nhớ đó. Bản ghi nhớ này cũng cần cụ thể hoá các tiêu chí, thực tế và lôgic mà những người khởi xướng tin rằng sẽ giải thích việc trao sự ưu tiên cho dự luật của họ; và chỉ ra thành phần của uỷ ban dự thảo, và hình thức cho việc tham khảo ý kiến của những người có lợi ích liên quan.

Trong việc sắp xếp thứ tự các dự luật được đề xuất, cơ quan sắp xếp trật tự ưu tiên

thực thi chức năng lập kế hoạch. Giống như mọi kế hoạch khác, các quyết định ưu tiên ban đầu của cơ quan này phải có tính thích ứng. Nếu trong suốt một năm, một vấn đề xã hội mới nảy sinh mà có vẻ cần được ban hành luật mới thì các nhà làm luật có thể quyết định – dựa trên những thực tế và lý lẽ đã có, và các tiêu chí được xác định trước rõ ràng, được công khai rộng rãi - để thay đổi danh sách ưu tiên.



## BÀI TẬP: XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN

Hãy mô tả các bước mà nhờ chúng các cơ quan tương ứng ở nước bạn quyết định ưu tiên những đề xuất lập pháp để dự thảo như thế nào.

### B. CÁC TIÊU CHÍ CHO VIỆC XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN

Để xác định trật tự ưu tiên cho quá trình lập pháp được đề xuất ở một nước nhất định trong một khoảng thời gian cụ thể, không ai có thể đưa ra một bản kế hoạch. Năm 1994, chính phủ mới của Nam Phi đã bãi bỏ chế độ nhà nước Apácthai như là nhiệm vụ đầu tiên ngay sau cuộc bầu cử dân chủ đầu tiên. Ở nhiều nước, cải cách ruộng đất được đặt lên hàng đầu. Ở Ápganixtan, sau khi chính quyền Taliban bị trục xuất, yêu cầu đặt ra là phải có các luật để thiết lập chính phủ mới, để bảo đảm an ninh và bảo vệ quyền phụ nữ. Không một ai có thể đáp ứng được tất cả những yêu cầu này.

Tuy nhiên, những lý do và kinh nghiệm cũng gợi ý hướng dẫn cho những câu hỏi mà bạn nên đặt ra cho các bộ trưởng về việc ưu tiên những dự luật nào cần hành động lập pháp; đó là, những tiêu chí nào được sử dụng trong việc sắp đặt trật tự ưu tiên lập pháp. Trong xác định trật tự ưu tiên, như trong mọi quá trình làm luật, vấn đề quyền lực cũng không tránh khỏi việc buộc bạn phải chú trọng. Xuyên suốt cuốn Cẩm nang này, chúng tôi chỉ tập trung vào *những suy xét* vì lợi ích chung được xác định có lôgic và thực tế.

## THU THẬP THÔNG TIN CHO VIỆC XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN LẬP PHÁP

Liệu một dự luật sẽ:

1. Cải thiện chất lượng điều hành nhà nước không? Cải thiện như thế nào?
2. Tạo thêm nhiều cơ hội việc làm không?
3. Nâng cao sản xuất hàng hoá và dịch vụ để đáp ứng những nhu cầu căn bản của đại bộ phận dân chúng không?
4. Nâng cao sự công bằng không? Nâng cao như thế nào? Trong thời gian ngắn, trung, dài hạn thì ai sẽ chiến thắng, ai sẽ thất bại?

Bạn cũng nên đặt câu hỏi:

5. Những điều khoản chi tiết của dự luật liệu có khả năng thực thi? Với chi phí nào? Với những hệ quả xã hội không lường trước nào?
6. Cái gì sẽ tạo ra những chi phí và lợi ích xã hội có thể có của dự luật?
7. Trong việc dự thảo các nguồn lực, dự luật có thể đưa ra một nhiệm vụ dự thảo khó khăn như thế nào và trong bao lâu?
8. Dự luật khác có yêu cầu như thế nào?

Như Chương 1 đã nhấn mạnh, sự phát triển bao gồm một quá trình thay đổi thể chế liên tục để bảo đảm việc sử dụng các nguồn lực quốc gia nhằm nâng cao chất lượng sống của người dân. Quá trình này tạo thành một dây chuyền. Việc các nhà làm luật hành động như thế nào để thay đổi một nối kết chắc chắn sẽ tác động đến những nối kết khác. Trong việc cần thiết xác định trật tự lập pháp, bạn phải quyết định những thể chế nào đòi hỏi phải thay đổi **NGAY BÂY GIỜ**.

Nối kết then chốt nào mà bạn, với tư cách là nhà lập pháp, cần nắm lấy để đẩy nhanh toàn bộ dây chuyền phát triển?



Kinh nghiệm thời kỳ hậu thuộc địa của các nước thuộc thế giới thứ ba cho thấy những bài học quý giá. Ngay sau khi giành độc lập, các nhà làm luật theo phái dân nguyện ở nhiều nước đã bỏ phiếu ủng hộ việc mở rộng các dịch vụ xã hội, đặc biệt là các cơ sở giáo dục và y tế. Chỉ trong vòng ít năm, sự mở rộng cạnh tranh xuất khẩu hàng sơ chế của các nước này để tìm kiếm nguồn doanh thu cần thiết tài trợ cho các dịch vụ kể trên đã dẫn đến giá cả trên thế giới sụt giảm – và nhiều nước bị ngập sâu trong nợ nần. Đồng tiền giảm giá trị, lạm phát tăng vọt, và những giới hạn tài chính bị áp đặt bên ngoài đã buộc các nước này phải cắt giảm chi tiêu cho dịch vụ xã hội. Ngày càng có nhiều người – **từ 20 đến 40 phần trăm lực lượng lao động** – không kiếm được công việc được trả lương. Sự đói nghèo ngày một trầm trọng đã nhấn chìm người dân các nước này. Sự mất cân bằng và bất ổn về kinh tế, tham nhũng tràn lan, những cuộc xung đột sắc tộc tang thương và hoạt động quân sự đã thúc đẩy những yêu cầu ngày một tăng trên toàn cầu về thay đổi xã hội dân chủ và điều hành nhà nước tốt. Khi bắt đầu thiên niên kỷ mới, bằng trật tự ưu tiên nào mà bạn, với tư cách là nhà lập pháp, cần ban hành các luật để đạt được sự phát triển hoà bình và bền vững?

Ở giai đoạn sắp xếp ưu tiên, bạn có thể có tương đối ít thông tin. Dù làm việc với bất kỳ thông tin nào mà bạn có thì bạn phải đặt lên trước những đề xuất có lợi ích kinh tế **và xã hội** tiềm năng lớn nhất (xem Chương 5). Thậm chí cả ở giai đoạn đầu, hãy đặt câu hỏi và cân nhắc những thực tế về mặt chi phí và lợi ích kinh tế - xã hội có thể.

Khi cân nhắc những thực tế này, hãy ghi nhớ: các thể chế quốc gia và toàn cầu hiện có, sự phụ thuộc lâu dài vào xuất khẩu hàng chế tạo thô và cần nhiều lao động càng làm trầm trọng thêm tình trạng thất nghiệp và đói nghèo. Phần còn lại của Chương này tập trung vào những câu hỏi mà bạn nên đặt ra để quyết định trật tự ưu tiên lập pháp tương đối được tạo ra để cơ cấu lại những thể chế này.



## **BÀI TẬP: TIÊU CHÍ CHO VIỆC XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN**

Hãy lập danh sách những tiêu chí mà ở nước bạn có vẻ thích hợp với việc xác định trật tự ưu tiên dự thảo những đề xuất lập pháp.



## C. XÁC ĐỊNH TRẬT TỰ ƯU TIÊN LẬP PHÁP CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Phát triển không “đơn thuần” liên quan đến tăng trưởng kinh tế; phúc lợi xã hội và điều hành nhà nước tốt cũng vậy, chúng phải được đặt lên hàng đầu trong chương trình nghị sự. Tuy nhiên, nếu không có một nền tảng kinh tế thoả đáng thì chính phủ không thể tài trợ các dự án có thể nâng cao phúc lợi xã hội. Những luật nhằm nâng cao sức mạnh nền kinh tế thường lại không giành được sự ưu tiên. Để giúp bạn hiểu những cản trở đối với sự phát triển kinh tế của các nước đang phát triển và chuyển đổi trong kỷ nguyên toàn cầu hoá ngày nay, phần này giới thiệu, trước hết, một mô hình các thể chế xác định mối quan hệ giữa các nước công nghiệp hoá và những nước khác; thứ hai, tranh luận của các nhà kinh tế về chiến lược phát triển do tranh luận này liên quan đến lựa chọn sự ưu tiên; và cuối cùng, những tiêu chí chi tiết hơn cho việc đánh giá ưu tiên lập pháp liên quan đến nông nghiệp, công nghiệp (bao gồm cả khu vực không chính thức), thương mại, tài chính và đầu tư nước ngoài.

Những luật thúc đẩy điều hành nhà nước tốt và phúc lợi xã hội hiển nhiên xứng đáng được ưu tiên cao. Do đó, những luật nhằm mục đích đẩy mạnh nền tảng kinh tế của đất nước bạn cũng cần được ưu tiên tương tự.



### 1. Các thể chế và sự nghèo đói ở các nước đang phát triển

Việc cải thiện chất lượng sống cho người dân trong một đất nước đòi hỏi **nâng cao toàn bộ sản phẩm quốc gia** - toàn bộ lượng hàng hoá và dịch vụ sẵn có (mà các nhà kinh tế gọi là “Tổng sản phẩm quốc nội” hay “Thu nhập quốc dân”) - **và phân bổ nó một cách công bằng hơn.**

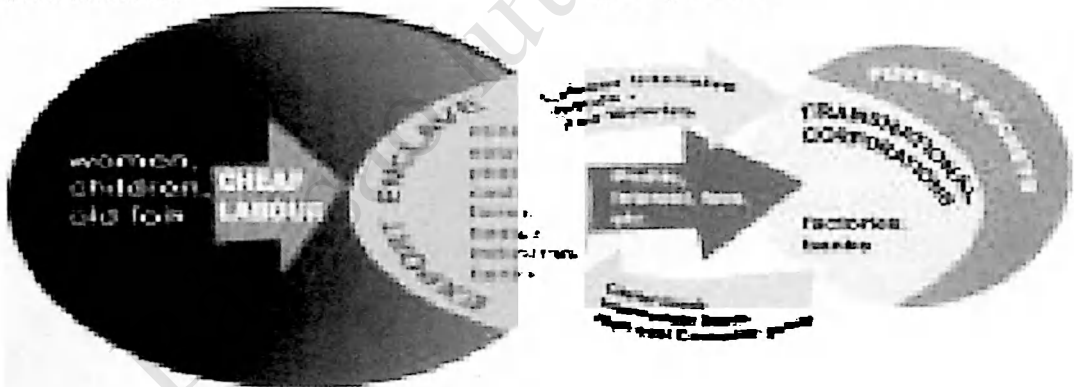


Một mô hình đơn giản cho thấy sự phân bổ các nguồn lực toàn cầu thể hiện và duy trì tình trạng không sử dụng hết nguồn nhân lực và vật lực ở các nước đang phát triển và chuyển đổi.

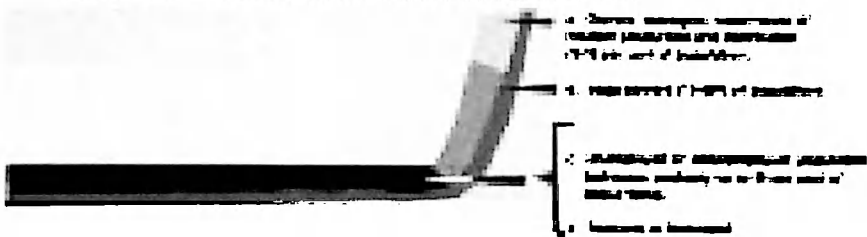
**MÔ HÌNH CỦA SỰ NGHÈO ĐỐI** ĐẶC ĐIỂM CỦA SỰ NGHÈO ĐỐI Ở CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN: MỘT MÔ HÌNH

Typical Developing Country Economy  
 High level of population growth and low per capita production

Typical Developed Country Economy  
 High level of per capita production and low population growth



Skewed Income Distribution in Developing Countries



Giữa các nước vẫn tồn tại dai dẳng sự bất bình đẳng quá lớn về của cải. Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) năm 1998 ước tính:

***“một phần năm dân số thế giới, sống ở các nước công nghiệp hoá, sử dụng hơn bốn phần năm tài nguyên của thế giới. Điều này có nghĩa là bốn trong năm người dân, chủ yếu ở thế giới thứ ba và các nước đang chuyển đổi, phải vật lộn mưu sinh với một phần năm lượng hàng hoá và dịch vụ của thế giới”.***

Ở hầu hết các nước đang phát triển, khái niệm những vùng nội địa chật hẹp hiện đại đã xuất hiện, do những người đứng đầu địa phương đó cai quản. Những người này, kết hợp chặt chẽ với các tập đoàn xuyên quốc gia hưởng từ một nửa đến ba phần tư thu nhập quốc gia. Các doanh nghiệp thuộc sở hữu nước ngoài và trong nước, tuyển dụng lao động chi phí thấp - thường là những người di cư tìm cách trốn khỏi những vùng đất nông thôn bị lãng quên - để sản xuất và xuất khẩu nguồn nguyên vật liệu khoáng sản và nông nghiệp phong phú của đất nước, chủ yếu dưới dạng sơ chế với giá thấp, sang thị trường các nước giàu có trên thế giới. Trong thiên niên kỷ mới, một số ít nhà máy tuyển dụng nhân công tay nghề thấp (với mức lương thấp hơn một phần tư lương trả cho nhân công tại các nhà máy tại các nước giàu có). Những nhà máy này chủ yếu lắp ráp và chế biến phụ tùng và nguyên vật liệu nhập khẩu để sản xuất những mặt hàng tiêu dùng giá rẻ - giày dép, tivi màu, thậm chí cả linh kiện máy tính - để bán ở thị trường các nước giàu có.

Giá trị hàng xuất khẩu của hầu hết các nước đang phát triển thường vượt quá chi phí nhập khẩu, phần lớn là máy móc và phụ tùng cho các công ty nội địa và hàng xa xỉ mà chỉ có một số ít người có thể sắm được. Tuy nhiên, hầu hết các nước này đều phải thanh toán, dưới dạng lợi nhuận, lãi và cổ tức, cho các nhà đầu tư và định chế tài chính toàn cầu nhiều hơn số họ kiếm được. Các khoản thanh toán này và sự di chuyển vốn sang những khu vực nước ngoài “an toàn hơn” đã làm mất đi những khoản tiết kiệm ít ỏi quý giá do trong nước tạo ra để đầu tư kích thích sản xuất trong nước và tạo công ăn việc làm.

***Cơ sở thể chế.*** Không nguồn nguyên vật liệu của nước nào lại có khả năng tự sản xuất và bán cho các nước ngoài. Các thể chế định hình theo lịch sử - những mô hình lặp lại của hành vi - vẫn duy trì mô hình phát triển phụ thuộc vào bên ngoài. Thường bắt nguồn từ thời kỳ thực dân, các thể chế do lịch sử để lại vẫn sắp xếp lao động địa phương làm việc trong các đồn điền, hầm mỏ, và ngày một nhiều trong các nhà máy để sản xuất nguyên vật liệu thô và hàng tiêu dùng giá rẻ để xuất khẩu. Các công ty thương mại bán buôn lớn mua nông sản của những người nông dân nghèo với giá thấp. Những tập đoàn công nghiệp lớn tuyển dụng nhân công tay nghề thấp làm việc nhiều giờ với mức lương tối thiểu để sản xuất hàng xuất khẩu tiêu dùng rẻ mạt. Các luật tài sản và hợp đồng giúp cho các tập đoàn xuyên quốc gia và những nước giàu có hưởng mọi lợi nhuận từ sản xuất và cơ sở tiếp thị của thế giới thứ ba.



Các nhà kinh tế thống nhất về những khoản tiết kiệm ít ỏi quý báu.

## 2. Những cuộc tranh luận của các nhà kinh tế

Nhiều nhà kinh tế đã chỉ ra rằng chất lượng sống của người dân trong một nước đang phát triển hay chuyển đổi phụ thuộc vào năng suất, sự phân phối lợi nhuận cho người lao động, và khả năng kiếm được ngoại tệ để mua những gì mà đất nước đó không tự sản xuất được. Mô hình nói trên chỉ ra rằng, thay vào đó, các thể chế do lịch sử để lại thường thu hút hết vốn, cản trở nỗ lực của người dân nhằm tích lũy và đầu tư vốn để hưởng cuộc sống tốt đẹp hơn mà các nhà kinh tế nói trên đã cam kết.

Tuy nhiên, ngày nay, hầu hết các nhà kinh tế đều nhất trí rằng để nâng cao năng suất của một đất nước thì hành động lập pháp của chính phủ phải:

- (1) **Mang lại cơ sở hạ tầng xã hội và kinh tế** để giúp người dân có công ăn việc làm và kiếm được thu nhập cao hơn trong sự chuyên môn hoá và thương mại quốc gia hội nhập công bằng hơn;
- (2) Kích thích một cách có hệ thống việc đưa ra **những công nghệ mới thoả đáng** để nâng cao tuyển dụng hiệu quả và năng suất; và
- (3) **Tạo ra những khung thể chế** trao quyền cho các công dân của đất nước cùng làm việc với nhau ngày một hiệu quả hơn để nâng cao sản lượng và thu nhập làm nền tảng quan trọng cho việc cải thiện chất lượng sống của họ.

Tranh luận về loại hình luật pháp có thể giúp đạt được những mục tiêu này dường như biến thành những tuyên bố về sự phân đôi: Thay đổi triệt để (big bang) **hay** thay đổi (incremental change); Kinh tế thị trường **hay** kinh tế kế hoạch; phát triển hướng ra xuất khẩu **hay** theo nhu cầu trong nước; sở hữu tư nhân **hay** sở hữu nhà nước. Chẳng hạn, trong những năm 1990, nhiều nhà kinh tế dường như quá kinh ngạc bởi “sự đồng thuận Washington”, một hình thức chủ nghĩa tự do mới có vẻ đạt được sự tự do cho “bàn tay vô hình của thị trường” để dần dần bảo đảm lợi nhuận sản xuất được phân chia cho những người có nhu cầu.

Những cuộc tranh luận này thường gây ra những bất đồng về việc một mặt có nên ban hành luật pháp để khuyến khích đầu tư và hỗ trợ kinh doanh, hay mặt khác ban hành các đạo luật đáp ứng những nhu cầu kinh tế - xã hội của mọi người. Những người khởi xướng cả hai mặt này thường bỏ qua những thực tế về đặc điểm cụ thể của từng quốc gia mà về mặt lôgic có thể thúc đẩy chiến lược phát triển của chính phủ.



*Hàng rọng giày dép, Johannesburg, Nam Phi năm 2002;  
lợi nhuận của thị trường có thể cần thời gian để phân chia cho tất cả mọi người.*



ĐÓ KHÔNG PHẢI LÀ MỘT  
TRANH LUẬN “HOẶC THỂ NÀY  
HOẶC THỂ KIA”

## NHỮNG CUỘC TRANH LUẬN...

Những cuộc tranh luận về lựa chọn Kinh tế thị trường hay Kinh tế kế hoạch: Một số vấn đề căn bản

**a) Kinh tế kế hoạch hay Kinh tế thị trường?** Bạn không thể tự suy ngẫm về vấn đề kế hoạch nhà nước và thị trường như là sự phân đôi hoặc thể này/hoặc thể kia. Ngày nay, nền kinh tế của mọi đất nước đều thể hiện một số đặc trưng của kinh tế kế hoạch. Ngay cả ở một đất nước có nền kinh tế thị trường tự do nguyên mẫu như Mỹ thì kinh tế kế hoạch vẫn có chỗ đứng. Làm thế nào các hãng - nhà nước hay tư nhân - có thể vận hành một hệ thống cung cấp điện, một hệ thống điện thoại hay bất kỳ hình thức “độc quyền tự nhiên” nào khác? Mặt khác, với sự khan hiếm về vốn và nhân lực giỏi, các giải pháp theo sự điều khiển của thị trường đôi khi lại làm mất đi các giải pháp kế hoạch. Trong những hoàn cảnh cụ thể của đất nước mình, bạn phải nghiên cứu những thực tế để xác định sự kết hợp của kế hoạch và thị trường mà mỗi khu vực của nền kinh tế yêu cầu. Đặc biệt, ở những nước nhỏ với một hay hai hãng lớn thường kiểm soát toàn bộ các khu vực - như đường sắt, ngành sắt và thép, sản xuất hoá chất và dầu mỏ hay tài chính - bạn nên nghiên cứu giá trị của những chế độ cai trị thay thế cho mỗi khu vực. Việc một khu vực cụ thể thích hợp với các giải pháp kế hoạch hay thị trường tùy thuộc vào thực tế chứ không phải lý thuyết trừu tượng. Đối với thị trường, cũng như mọi khía cạnh khác của cuộc sống, không một khung pháp lý nào có thể áp dụng thành công trên toàn thế giới.

**b) Định hình hành lang pháp lý cho một thị trường.** Phần lớn các nhà kinh tế đều thống nhất rằng để vận hành tốt thì một thị trường phải hoạt động phù hợp với phạm vi hành lang pháp lý tương ứng; luật pháp phải giúp cho hành lang pháp lý này được ưu tiên cao. Để xác định cái gì tạo nên một hành lang pháp lý phù hợp theo những điều kiện do lịch sử tạo nên của đất nước mình, bạn cần đặt ra hai tập hợp câu hỏi:

(1) Các luật kinh doanh có cần nhận được sự ưu tiên không?

(2) Những loại hình luật pháp này có xem xét hết các khía cạnh của hạng mục các luật mà thị trường đòi hỏi không?

Về câu hỏi thứ nhất, dẫn lời Max Weber, một số nhà lý luận cho rằng, trong **mọi** nền kinh tế thị trường, để bảo đảm tính có thể dự đoán của những khoản đầu tư mà các nhà tư bản tìm kiếm thì các nhà làm luật nên ưu tiên những luật kinh doanh mà thể hệ trước đó gọi là “luật tư”. Những nhà lý luận này kêu gọi lập pháp để tư hữu hoá tài sản thuộc sở hữu nhà nước; các luật về tài sản nói chung; và các luật hợp đồng và công ty trong tất cả những biến thể tinh vi của chúng - chủ yếu điều tiết kiện tụng cá nhân tại toà án.

Sự chuyển đổi của mỗi nước sang nền kinh tế thị trường dường như khá giống với sự chuyển đổi ở các nước khác có đặc điểm tương đồng. (Điều này giải thích tại sao các nhà làm luật của một nước có thể học hỏi đôi chút từ kinh nghiệm chuyển đổi của những nước khác). Chắc chắn sẽ có những khác biệt quan trọng. Để có được nhận xét chính xác về

VÀ MỌI NƯỚC ĐỀU CÓ NHỮNG SỰ VIẾT,  
VẤN ĐỀ VÀ NHU CẦU CỦA RIÊNG MÌNH.



NHỮNG CUỘC TRANH LUẬN...(tiếp theo)

việc liệu một nước có nên chấp nhận luật séc hay luật trao quyền trước khi ban hành những loại hình luật pháp khác hay không đòi hỏi một nghiên cứu thực nghiệm về những hoàn cảnh cụ thể của đất nước đó.

Về câu hỏi thứ hai, một số cơ quan chức năng vẫn khẳng định rằng các luật kinh doanh đã dự liệu trước mọi khía cạnh trong danh sách ưu tiên lập pháp mà một nền kinh tế thị trường đòi hỏi. Một quan điểm thay thế khác lại cho rằng thị trường vận hành không chỉ đơn thuần nhờ các luật kinh doanh mà nhờ cả sự tồn tại của một hạ tầng cơ sở pháp lý và thể chế (cũng như vật chất) thoả đáng. Hạ tầng này bao gồm các luật điều tiết việc cung ứng tiền và tín dụng; bảo đảm trách nhiệm tài khoá xây dựng và quản lý ngân sách của chính phủ; định hình hệ thống giáo dục mang lại một lực lượng lao động có trình độ; cung cấp các khoản lương hưu và trợ cấp được xã hội tài trợ cho người già và người tàn tật; thúc đẩy lực lượng lao động năng động và ổn định xã hội; xây dựng một hệ thống mở rộng nông nghiệp để kích thích cải tiến khu vực nông nghiệp; thiết lập các cơ quan bảo vệ môi trường hiệu quả để bảo vệ môi trường khỏi sự tàn phá của sự tham lam cá nhân - đây là một danh sách dài.

Quan điểm này chỉ ra rằng, để xác định trật tự ưu tiên luật pháp ở các nước đang phát triển và chuyển đổi, bạn cần xem xét các yêu cầu không chỉ về luật kinh doanh mà cả toàn bộ quá trình lập pháp cần thiết để đẩy mạnh hạ tầng thể chế cho thị trường.

Mặc dù các nhà kinh tế tự do mới đưa ra những lời khuyên, nhưng bạn đừng nên sao chép một cách mù quáng, vội vàng các luật để tư hữu hoá tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Những người đóng thuế đã nộp thuế ngay từ ban đầu cho những tài sản này. Việc bán cho một số ít người giàu có ngẫu nhiên có vốn hay cho các nhà đầu tư nước ngoài không bảo đảm sự phát triển trong tương lai của những tài sản này vì lợi ích chung. Để tối đa hoá lợi nhuận (và tiền lương) ngắn hạn, người mua thường tạm thời sa thải bớt công nhân và giảm bớt sản xuất ở những dây chuyền cần nhiều công nhân, làm trầm trọng thêm tình trạng thất nghiệp và để lại những hoạt động kinh tế cơ bản bị trống rỗng, như xây dựng đường sá đến các khu vực nông thôn xa xôi; mang đến cho người nghèo nhà ở, điện, nước và vận tải công cộng; và xây dựng các nhà máy công nghiệp để sản xuất phụ tùng, trang thiết bị và nguyên vật liệu thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp quy mô nhỏ.

Tóm lại, không ai có thể có một viên đạn thần kỳ mà với một phát bắn có thể hạ gục những con quỷ đang làm trầm trọng thêm những căn bệnh mà thế giới không muốn bị truyền lại: nghèo đói, không được bảo vệ, điều hành nhà nước yếu kém. Không có phương cách nào dễ dàng cả. Bạn phải đánh giá thực tế của đất nước mình để xác định những luật nào đòi hỏi sớm được dự thảo và ban hành, và những luật nào cần để chậm lại.

Trong bất kỳ trường hợp nào, bạn cũng phải cân nhắc xem liệu một dự luật có thể định hình cơ sở hạ tầng thể chế cho thị trường, và tạo điều kiện sản xuất hàng hoá cần thiết để cải tiến việc tái sản xuất lao động và chất lượng cuộc sống của *tất cả* mọi người hay không?

### 3. Ưu tiên lập pháp cho chuyển đổi kinh tế

Lý thuyết lập pháp lập luận rằng một hành lang pháp lý đúng đắn có thể làm năng suất tăng lên đáng kể, cung cấp cơ sở để đáp ứng những nhu cầu căn bản của tất cả người dân. Điều này đòi hỏi việc lập pháp chuyển đổi trong mỗi lĩnh vực quan trọng của hoạt động kinh tế: nông nghiệp; công nghiệp; thương mại buôn bán; và đầu tư tư nhân nước ngoài.

Phần này đặt câu hỏi bạn cần những thông tin nào để quyết định loại hình lập pháp có thể đẩy mạnh “những nối kết then chốt” để thúc đẩy sự phát triển trong mỗi khu vực kinh tế.

#### NÔNG NGHIỆP

**1. Nông nghiệp.** Trong thế kỷ trước, nhiều nước ở thế giới đang phát triển đã chứng kiến một bước thay đổi từ mưu sinh tồn tại và tiểu nông đến sản xuất nông nghiệp quy mô lớn. Thông thường, điều này liên quan đến việc xây dựng ngành công nghiệp quy mô lớn. Những trang trại lớn được cơ giới hoá - dù thuộc sở hữu các công ty nước ngoài, những nông dân giàu có, trang trại nhà nước hay hợp tác xã - sử dụng diện tích đất lớn, thường là đất đai tốt nhất, trang thiết bị và máy móc nhiều hơn các trang trại nhỏ. Do họ đầu tư vào những công nghệ hiện đại hiệu quả hơn, nên họ sử dụng ít lao động hơn tính trên một đơn vị sản phẩm. Đồng thời, họ thường tước đoạt đất đai của những nông dân nhỏ không thể cạnh tranh, buộc những người nông dân này phải nhận những công việc trả lương thấp như là lao động làm thuê trong trang trại hay di cư ra thành phố.



Với cơ hội tiếp cận những công nghệ thích hợp, những người nông dân nhỏ, chủ yếu là các gia đình có ít vốn, có thể cải thiện đáng kể năng suất lao động trang trại của mình. Để giúp họ có được kỹ thuật, nguồn lực đầu vào, tín dụng và thị trường mới thì các nhà làm luật cần xây dựng các chương trình mở rộng nông nghiệp, và tạo điều kiện cho những nỗ lực của họ cùng hoạt động thông qua hợp tác xã.

Lập pháp đóng một vai trò quan trọng trong việc cơ cấu lại chuyển đổi nông nghiệp - cả trong việc tạo ra các xí nghiệp công - nông nghiệp lớn và trao quyền cho các nông dân nhỏ sử dụng đất đai và lao động trong những điều kiện đang thay đổi. Hầu hết các chuyên gia nông nghiệp đều nhất trí rằng, để nâng cao năng suất nông nghiệp, việc lập pháp nên ưu tiên hỗ trợ cho những nỗ lực của người nông dân để có được sáu yếu tố quan trọng sau:



- (1) Đất đai trồng trọt và cấp nước đầy đủ;
- (2) Nguồn lực đầu vào nông nghiệp (phân bón, máy móc thích hợp, hạt giống, cung cấp nước, v.v.);
- (3) Tín dụng để mua những nguồn lực đầu vào này;
- (4) Công nghệ tương xứng;
- (5) Kỹ thuật cần thiết để tối đa hoá việc sử dụng những đầu vào này; và
- (6) Thị trường, bao gồm giao thông vận tải, nhà kho và các phương tiện tiếp thị mà những người nông dân này cần để bán sản lượng ngày một tăng của họ.

Luật pháp và trật tự pháp lý có thể và đã thay đổi các thể chế do lịch sử để lại đã giúp cho người nông dân có thể tiếp cận những yếu tố quan trọng này. Điều này có thể mang lại những kết quả khác nhau. Sự nguy hiểm (devil) nằm trong chi tiết của các đạo luật. Chúng xác định những nhóm người cụ thể nào có thể bị ảnh hưởng, và họ sẽ hành xử thế nào theo lập pháp mới.

## VÍ DỤ

Những người nông dân tự cung, tự cấp là phụ nữ mong muốn tham gia vào sản xuất vụ mùa hiếm khi có cơ hội được vay tín dụng để có thể mua phân bón và hạt giống cần thiết; quy định của các định chế tài chính thường đòi hỏi người chủ gia đình (là đàn ông) để bảo đảm sự an toàn cho khoản tín dụng. Đánh giá của Liên hợp quốc về các chương trình hỗ trợ nông nghiệp ở châu Phi chỉ ra rằng phụ nữ chiếm 80 phần trăm số nông dân mà các chương trình này hướng tới nhưng ba phần tư lượng tín dụng lại dành cho nam giới. Điều này làm cho phụ nữ ngày càng khó có thể thích ứng được với những điều kiện kinh tế mới.



Theo thời gian, sự gia tăng năng suất nông nghiệp dường như làm giảm nhu cầu về lao động nông nghiệp tính trên một đơn vị hoa màu tạo ra. Với tư cách là một nhà lập pháp, bạn nên đề xuất những thực tế liên quan đến ảnh hưởng có thể có của mỗi đạo luật, không chỉ đối với sản xuất mà cả tuyển dụng và sự công bằng trong nông nghiệp.

**2. Công nghiệp.** Phần lớn các nhà kinh tế nhận thức công nghiệp là một động cơ mạnh mẽ cho sự phát triển. Bằng cách tạo ra công ăn việc làm mới và mở rộng phát triển hàng loạt những hàng hoá với chi phí thấp, công nghiệp sẽ duy trì tiềm năng cải thiện những điều kiện vật chất của cuộc sống cho toàn bộ dân chúng cũng như phát triển xuất khẩu.

Tuy nhiên, kinh nghiệm phổ biến ở nhiều nước đang phát triển chỉ ra rằng tăng trưởng công nghiệp có thể có ảnh hưởng phản tác dụng tới xã hội. Các nhà đầu tư tư nhân giàu có (nước ngoài hoặc trong nước) thường ưa thích đầu tư vào những khu vực ít rủi ro và đem lại nhiều lợi nhuận nhất. Họ thường không thích đầu tư vào những ngành công nghiệp cơ bản phục vụ như những thái cực phát triển và vào các doanh nghiệp quy mô nhỏ có thể mang lại cơ hội việc làm và sản xuất những công cụ và hàng tiêu dùng chi phí thấp để đáp ứng những nhu cầu căn bản.



Trong những năm gần đây, các tập đoàn xuyên quốc gia cùng với các công ty con đóng ở địa phương đã bắt đầu đầu tư vào lắp ráp công đoạn cuối và chế biến phụ tùng và nguyên vật liệu nhập khẩu từ các nước đang phát triển để xuất khẩu. Việc này dường như đẩy mạnh sản xuất công nghiệp nhưng lại làm trầm trọng thêm không chỉ sự lệ thuộc vào phụ tùng và nguyên vật liệu nhập khẩu, mà cả nợ nước ngoài ngày một tăng cho việc thanh toán những máy móc, phụ tùng và nguyên vật liệu nhập khẩu đó. Thông thường, các ngành công nghiệp này tối đa hoá lợi nhuận bằng cách thuê lao động trong nước với chi phí thấp - thường là phụ nữ, thậm chí cả trẻ em - làm việc nhiều giờ với

đồng lương cực kỳ ít ỏi. Những người quản lý hiếm khi chuyển giao công nghệ và kỹ thuật cơ bản cho các doanh nghiệp trong nước.

Không thể có được công việc với đồng lương cao, nhiều công nhân đã đấu tranh để đòi quyền lợi có thể nhận được trong cái được gọi là khu vực "không chính thức" - các doanh nghiệp cực nhỏ hoạt động trên cơ sở được gì hay nấy bên ngoài khung pháp lý chính thức. Với ít hoặc không có cơ hội về vốn, tín dụng, công nghệ và thị trường, các nhà quản lý khu vực không chính thức sử dụng những công nghệ chi phí thấp, sẵn có ở địa phương - thường là những công cụ bằng tay - để sản xuất hàng tiêu dùng cho đại bộ phận người nghèo của đất nước. Mặc dù họ trả rất ít cho nhân công, nhưng mặt khác lại mang lại việc làm cho những người thất nghiệp.

Một chiến lược thay thế có thể thúc đẩy đầu tư vào những công nghệ công nghiệp tiên tiến hơn để giảm bớt chi phí và tăng lượng cung ứng máy móc, thiết bị và hàng tiêu dùng sản xuất

trong nước nhằm nâng cao mức sống quốc dân. Ở những nước khác như Nhật Bản, Nam Phi, Hàn Quốc, các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, và Braxin, các nhà làm luật đã ban hành các đạo luật giúp cho chính phủ có vai trò trực tiếp trong việc xây dựng những ngành công nghiệp căn bản như sắt và thép, hoá dầu, điện, viễn thông và vận tải.

Các luật được dự thảo hợp lý có thể đẩy mạnh phát triển công nghiệp theo định hướng quốc gia (hay khu vực) của đất nước bạn, tạo ra nhiều cơ hội việc làm hơn ở nông thôn và đô thị, phân phối thu nhập công bằng hơn và mở rộng thị trường nội địa. Để đánh giá ảnh hưởng của một luật cụ thể đối với sự phát triển công nghiệp, bạn cần đặt ra hai tập hợp câu hỏi:

Trước hết, luật này góp phần như thế nào vào việc mang lại năm yếu tố cần thiết cho phát triển công nghiệp bền vững:

- (1) Một nguồn cung ứng đáng tin cậy;
- (2) Một lực lượng lao động có tay nghề thoả đáng, bao gồm cả người quản lý và kỹ thuật;
- (3) Công nghệ thích hợp;
- (4) Tín dụng; và
- (5) Cơ hội tiếp cận thị trường.



Thứ hai, ngành công nghiệp đó sẽ tác động như thế nào đến công ăn việc làm và thu nhập của bộ phận còn lại của nền kinh tế, bao gồm cả khu vực không chính thức? Để có câu trả lời, bạn nên thu thập những bằng chứng liên quan đến sự đóng góp tiềm năng của ngành công nghiệp đó cho:

- (1) Tạo công ăn việc làm, đặc biệt là tiếp nhận những lao động dôi dư ở khu vực nông thôn;
- (2) Nguồn thu ngoại tệ cần thiết để nhập khẩu máy móc và thiết bị mới nhằm tăng năng suất của tất cả các khu vực; và
- (3) Những liên kết trước và sau giữa khu vực sản xuất và phần còn lại của nền kinh tế, bao gồm cả khu vực không chính thức; nghĩa là, liệu ngành công nghiệp đó sẽ:
  - (a) Chế biến nguyên vật liệu nông nghiệp và khoáng sản để sử dụng trong nước cũng như cho xuất khẩu, góp phần nâng cao thu nhập quốc nội, bao gồm cả khu vực nông thôn;



- (b) Sản xuất máy móc và trang thiết bị cần thiết để nâng cao năng suất trong nước của khu vực nông nghiệp và công nghiệp; hoặc
- (c) Sản xuất nhu yếu phẩm tiêu dùng với chi phí thấp để cải thiện đời sống của đại bộ phận dân chúng?

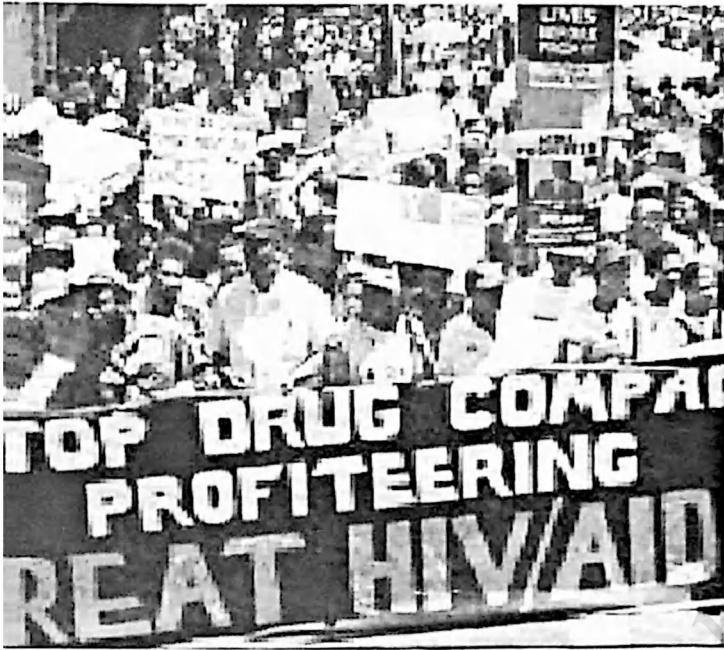
Tóm lại, để ưu tiên hoá các luật liên quan đến công nghiệp, không nên dựa vào những mô hình lý thuyết chung chung mà, thay vào đó, hãy tìm cách nhìn nhận thực tế: liệu luật được đề xuất có thúc đẩy phát triển công nghiệp bền vững góp phần nâng cao năng suất và tuyển dụng trong mọi khu vực của nền kinh tế, giúp cho chất lượng sống của đại bộ phận dân cư được cải thiện ổn định không?

Để đạt được sự phát triển công nghiệp và nông nghiệp trong nước ngày càng kết hợp và bền vững đòi hỏi những luật mới cần tạo điều kiện cho việc mở rộng thương mại trong nước và quốc tế.

**3. Thương mại.** Các nước đang phát triển thường có các thể chế thương mại kế thừa có sự lệ thuộc vĩnh viễn vào xuất khẩu hàng sơ chế và cần nhiều lao động lành nghề; nhập khẩu máy móc, thiết bị và phụ kiện cho các ngành xuất khẩu và các mặt hàng xa xỉ chỉ phục vụ một số ít người có khả năng mua được. Tuy nhiên, kinh nghiệm sau thời kỳ thuộc địa đã chỉ ra rằng, các thị trường toàn cầu quá đông đúc, không thể tiêu thụ hết hàng xuất khẩu cạnh tranh ngày càng nhiều của các nước đang phát triển.



Nhiều hãng bán buôn có những mối liên kết đã có từ lâu với những người mua và người bán nước ngoài mà họ chia sẻ lợi nhuận từ hoạt động ngoại thương. Bằng việc đầu tư vốn để xây dựng kho bãi, kho chứa hàng và phương tiện vận chuyển, các nhà bán buôn lớn kiểm soát các kênh thương mại nội địa. Họ đặt giá cao để chèn ép không chỉ những người bán lẻ mà cả chênh lệch lợi nhuận của nông dân trong nước và các ngành công nghiệp địa phương. Những doanh nghiệp nhỏ hơn này phải trả bất cứ mức giá nào mà các nhà bán buôn áp đặt lên hàng tiêu dùng, công cụ và trang thiết bị.



Diễu hành đòi hủy bỏ những luật quốc tế về bằng sáng chế thuốc chữa HIV/AIDS, Pretoria, Nam Phi, năm 2000.

Một số công ty xuyên quốc gia thao túng thị trường và giá cả toàn cầu mà rất ít quan tâm đến ảnh hưởng của chúng tới những người dân ở thế giới thứ ba. Để minh họa: đến cuối thế kỷ XX, ở nhiều nước đang phát triển, tỷ lệ người nhiễm HIV/AIDS lên đến mức báo động. Các công ty dược đa quốc gia áp dụng giá thuốc chống lại căn bệnh này ở mức gấp bốn đến năm lần thu nhập bình quân hàng năm của nhân công các nước đang phát triển. Khi các nước đang phát triển tìm cách nhập khẩu hoặc sản xuất thuốc giống như vậy với mức giá chấp nhận được thì các công ty dược đã đưa sự việc ra kiện tại toà án nội địa của những nước phương Tây đòi phải phong tỏa chế độ

đãi ngộ tối huệ quốc của các nước đó đối với các nước đang phát triển.

Lập pháp giúp các nhà bán lẻ và nhà sản xuất của đất nước bạn vượt qua mọi loại trở ngại xứng đáng được ưu tiên cao. Bạn nên hỏi các bộ ngành liên quan để cung cấp thông tin thực tế mà bạn cần để đề xuất và ưu tiên các luật có thể hỗ trợ việc cơ cấu lại các thể chế thương mại của đất nước bạn. Những thể chế được cơ cấu lại này sẽ thúc đẩy thương mại quốc gia, và nếu có thể, hội nhập thương mại khu vực, cân đối hơn theo định hướng nâng cao năng suất và thu nhập quốc dân, đáp ứng nhu cầu của mọi người.



**4. Tài chính.** Ở các nước đang phát triển và chuyển đổi mọi người đều trải qua khó khăn to lớn trong việc tích lũy và tái đầu tư vốn để tài trợ sản xuất và thương mại phục vụ cho nhu cầu của mình. Các định chế tài chính hiện có - ngân hàng, công ty bảo hiểm và sở giao dịch chứng khoán - có xu hướng tài trợ các mô hình sản xuất và thương mại duy trì sự phát triển phụ thuộc vào bên ngoài.

Các ngân hàng thuộc sở hữu trong nước và nước ngoài tập hợp và giữ tất cả những gì mà người nghèo, cũng như một số ít người giàu, có thể tích lũy. Những khoản tiết kiệm này có thể là một nguồn quan trọng để kích thích tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, hầu hết những tổ chức tài chính lớn chỉ tiến hành cho vay đối với những người nông dân sản xuất quy mô lớn, các nhà sản xuất thuộc khu vực không chính thức và các công ty thương mại bán buôn, chủ yếu là những người tham gia vào hoạt động ngoại thương. Các ngân hàng và định chế tài chính hiếm khi cho những người nông dân nhỏ vay vốn để trồng các loại cây lương thực. Họ cũng hiếm khi cho những ngành công nghiệp căn bản trong nước vay tiền để tăng năng suất quốc gia và tuyển dụng lao động ở các nước đang phát triển; thậm chí họ cũng ít khi cho các doanh nghiệp và người buôn bán nhỏ thuộc khu vực không chính thức trong đại bộ phận những người có thu nhập thấp vay vốn. Tận dụng những quy định ngoại hối lỏng lẻo, họ thường chuyển những khoản thặng dư khổng lồ kiếm được ở trong nước để đầu tư sang các thị trường an toàn hơn ở những nước công nghiệp phát triển.

Theo thời gian, các công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí (thuộc cả sở hữu nước ngoài lẫn sở hữu trong nước, thường kết hợp với ngân hàng) đã tích lũy được một phần lớn trong khoản tiết kiệm của nhiều nước đang phát triển. Tìm cách bảo vệ tránh khỏi rủi ro tai nạn và tuổi già, ngày càng có nhiều người sẵn sàng trả phí bảo hiểm, làm tăng nguồn thu cho quỹ của các công ty bảo hiểm này. Những người quản lý các công ty bảo hiểm có thể tái đầu tư những khoản tiền này vào trái phiếu chính phủ và đôi khi, thông qua thị trường chứng khoán đầu tư vào các doanh nghiệp kinh doanh lớn. Một số chính phủ cho phép các hãng bảo hiểm chuyển tiền tích lũy có được ra nước ngoài để đầu tư “an toàn” ở những nước công nghiệp phát triển bên ngoài - làm chảy máu thêm các khoản thặng dư quốc gia có thể đầu tư.

Để xác định trật tự ưu tiên lập pháp có thể nâng cao sự ổn định và an toàn của các định chế tài chính trong nước, hãy yêu cầu bằng chứng về khả năng mà các dự luật được đề xuất sẽ thúc đẩy việc tích lũy và tái đầu tư tiết kiệm quốc gia để:

Tăng cơ hội việc làm;

Đóng góp cho nền kinh tế quốc nội (và nếu có thể là khu vực) hội nhập và cân đối hơn đặc trưng bởi mở rộng sản xuất và thương mại; và

Cải thiện chất lượng sống của người dân.

**5. Đầu tư tư nhân nước ngoài.** Một số nhà lý thuyết phát triển lập luận rằng nguồn vốn nước ngoài chảy vào sẽ tạo ra sự mở đầu và kết thúc của các chương trình lập pháp được đề xuất. Các nhà lý thuyết này đòi hỏi các khoản đầu tư tư nhân nước ngoài phải dẫn đến mở rộng ngoại hối, tuyển dụng công nghệ thích hợp, liên kết thị trường và nhân lực có trình độ - tất cả trong một chu trình hoàn chỉnh. Các nhà phân tích này sẽ luôn dành ưu tiên cho bất cứ quá trình lập pháp nào có thể thu hút các nhà đầu tư nước ngoài; và bãi bỏ lập pháp có thể “xua đuổi” các nhà đầu tư.

Nếu ai đó cho rằng cơ cấu thể chế hiện tại sẽ vẫn được giữ nguyên, không thay đổi thì suy nghĩ đó có thể có một số ý nghĩa. Trái lại, cuốn Cẩm nang này khẳng định rằng, bạn có thể thay đổi thể chế thông qua việc sử dụng quyền lực lập pháp một cách khôn ngoan. Điều này mở ra một loạt những khả năng lựa chọn, trong đó lựa chọn thu hút vốn nước ngoài chỉ là một giải pháp.

Một suy nghĩ đối lập có thể là bảo đảm rằng lập pháp sẽ chỉ rõ những tiêu chí để đầu tư nước ngoài trên thực tế sẽ mang lại những lợi ích được dự đoán trước. Lập pháp có thể làm giảm thuế, tạo ra những lợi ích khác cho các nhà đầu tư phụ thuộc vào sự đóng góp của họ cho việc xây dựng các ngành công nghiệp căn bản; và ràng buộc họ theo số lượng công việc và ngoại hối mà họ tạo ra. Lập pháp có thể quy định điều kiện cho các khoản đầu tư nước ngoài là đưa vào những công nghệ mới và đào tạo nhân lực địa phương, không chỉ đơn thuần bảo dưỡng hay lắp ráp một chiếc “hộp đen” được nhập khẩu mà cả xây dựng những cách thức mới nâng cao năng suất quốc gia.

Hãy nói “không” với sự sắp xếp ưu tiên lập pháp nào chỉ đơn thuần phù hợp với những ưu tiên kinh tế thị trường hay kinh tế kế hoạch về mặt lý thuyết. Khi đánh giá xem một dự luật được đề xuất bạn hãy bám sát với thực tế để nhằm kích thích đầu tư nước ngoài vào các khu vực nông nghiệp, công nghiệp, thương mại và tài chính sẽ tác động như thế nào đến người dân nước bạn.



## TÓM TẮT

1. Các thể chế làm luật của một nước định hình nên quá trình xác định trật tự ưu tiên. Bạn và các đồng nghiệp của mình cần xem xét cho ý kiến và, nếu cần thiết, cơ cấu lại các quy trình làm luật ở nước bạn để bảo đảm việc xác định trật tự ưu tiên lập pháp vì lợi ích chung.





## TÓM TẮT (tiếp theo)

2. Nói khái quát, hãy dành sự ưu tiên cho quy trình lập pháp nào có thể đẩy mạnh các thiết chế cần thiết để bảo đảm điều hành nhà nước tốt, cũng như các thể chế kinh tế-xã hội xác định cơ hội việc làm và chất lượng cuộc sống cho người dân. Hãy chắc chắn rằng những thực tế có được chứng tỏ những lợi ích được trông đợi từ việc đổi mới thể chế được đề xuất sẽ vượt quá chi phí có thể phát sinh.
3. Khi đánh giá sự ưu tiên tương đối cho quá trình lập pháp có thể tác động đến các thiết chế kinh tế của đất nước trong các lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp, khu vực không chính thức, thương mại và tài chính,

Hãy đưa ra quyết định của bạn, không dựa trên những mô hình hay lý thuyết có tính chất chung chung, mà dựa vào những thực tế về hoàn cảnh cụ thể của đất nước bạn; và

Hãy suy nghĩ cẩn thận về những câu hỏi mà bạn nên đặt ra để đánh giá những ảnh hưởng xã hội có thể có, không chỉ theo sự phát triển trong “tổng sản phẩm quốc nội”, mà cả cơ hội việc làm và chất lượng cuộc sống của người dân.



## BÀI TẬP

1. Trên thực tế, đất nước của bạn xác định trật tự ưu tiên các dự luật để dự thảo như thế nào? Trên thực tế, những đề xuất nào giải thích rõ nhất cho việc một dự luật được ưu tiên dự thảo trước? Những gợi ý nào bạn có thể đưa ra để cải thiện quá trình xác định trật tự ưu tiên?
2. Phần này khuyến nghị sắp xếp ưu tiên quá trình lập pháp mà dường như có thể đẩy mạnh các thiết chế hay việc quản lý nhà nước và mở rộng sản xuất trong nước để tăng cơ hội việc làm và cải thiện chất lượng sống. Những tiêu chí thay thế nào có thể có gợi ý của người phản đối? Một người phản đối có thể chứng minh những tiêu chí thay thế này như thế nào?
3. Giả sử rằng bạn là thành viên của một uỷ ban trong Quốc hội chịu trách nhiệm báo cáo về kế hoạch lập pháp hàng năm của chính phủ. Bộ trưởng Nội các ngồi trước bạn để sẵn sàng trả lời các câu hỏi. Hãy nêu ra ít nhất ba hạng mục câu hỏi khác nhau mà bạn có thể hỏi Bộ trưởng về việc kế hoạch lập pháp hàng năm được đề xuất liên quan như thế nào đến những vấn đề phát triển kinh tế.



# CHƯƠNG 4: CÁCH ĐỌC MỘT DỰ LUẬT



Để đánh giá một dự luật có *phục vụ lợi ích chung* hay không – cũng như chi phí kinh tế và xã hội của nó – bạn phải *đọc và hiểu được dự luật đó qua bề ngoài của nó.*

Mục đích của Chương này là nhằm giúp bạn bước đầu tiên: đọc và hiểu một dự luật. Các Chương sau gợi ý những câu hỏi mà bạn đưa ra để khẳng định một dự luật có khả năng phục vụ cho lợi ích chung hay không.

Văn bản dự luật **trông khác biệt** với những loại ấn bản tiểu thuyết, tập san, tài liệu khoa học hoặc lịch sử. Đa số câu bắt đầu bằng một con số hoặc một chữ cái. Dấu chấm câu dường như đặt ở giữa câu, và tiếp theo là một tiểu đoạn mới được đánh số thứ tự. Nó được viết với kiểu ngôn ngữ khác lạ, và nhiều từ gần như không thể nhận ra. Một số có vẻ quá lộn xộn, làm bạn phải giải trò đố chữ mới đoán ra được.

## YÊU CẦU LÀM SÁNG TỎ

Khi bạn xem xét một dự luật qua bề ngoài của nó, hãy luôn ghi nhớ ba điểm mấu chốt sau:

1. Do hậu quả của lịch sử, mọi người từng cho rằng, chỉ có các thẩm phán là những người đọc luật quan trọng. Ngày nay, đặc biệt là xu hướng phát triển trong tương lai, luật điều chỉnh phải làm thay đổi hành vi. Những người soạn thảo phải soạn sao cho những đối tượng mà luật muốn điều chỉnh có thể đọc và hiểu được những gì dự luật muốn nói. Nếu bạn không hiểu một dự luật, thì đối tượng của nó chắc chắn cũng không hiểu; người soạn thảo đã soạn kém.
2. Đừng nghe người soạn thảo giải thích rằng, vì những lý do “pháp lý”, phải đưa những câu từ khó hiểu vào dự luật. Nếu những người soạn thảo không thể giải thích một mục bằng cách nói đơn giản, thì có thể bản thân họ cũng không hiểu nội dung của nó. *Không có bất cứ thứ gì* trong luật pháp lại quá khó không thể giải thích bằng những từ đơn giản. Nếu người đưa ra dự luật không dễ dàng hiểu được dự luật đó, thì hãy trả về để soạn thảo lại.

3. Hãy nhớ rằng: Cử tri của bạn bầu *bạn* – chứ không phải người soạn thảo. Những người soạn thảo của chính quyền phải cung cấp những thông tin bạn cần để thực thi quyền lập pháp rộng rãi.

Một đạo luật quy định cách thức ứng xử của một đối tượng giữ vai trò chủ chốt do các cán bộ của cơ quan có thẩm quyền thực hiện (Xem Mô hình của hệ thống pháp lý, trang 33). Nó bao gồm một loạt những *quy tắc*. Mỗi một *câu của văn kiện lập pháp* quy định những gì mà một người *phải, không được, hoặc được làm*.

Bạn có thể xem một dự luật như một củ hành, để đến được ý nghĩa cốt lõi của nó, bạn phải bóc từng lớp vỏ. Để giúp bạn bóc những lớp vỏ đó, Chương này sẽ giải thích những vấn đề sau:

- A. Tại sao trong thực tế người soạn thảo lại đánh số tất cả các câu, và bố cục chính thức một dự luật thành các Phần – Chương – Mục;
- B. Tại sao hầu hết các luật sư (kể cả những nhà soạn thảo luật) thường sử dụng một thứ ngôn ngữ chuyên biệt khác lạ ("*thuật ngữ pháp lý chuyên biệt*");
- C. Ý nghĩa của những phần "kỹ thuật" của một dự luật; trong đó những phần được đánh số độc lập – mỗi phần chứa một mệnh lệnh, quy định cấm hoặc cho phép đơn hẹp - cấu thành các bộ phận cơ bản của dự luật; và
- D. Trong bối cảnh hệ thống pháp lý hiện hành, các quy định về hành vi của dự luật chứa đựng lực đẩy thực chất của dự luật: nội dung lập pháp của nó.

## A. CÁC YẾU TỐ HÌNH THỨC CỦA MỘT DỰ LUẬT

Trong một dự luật, các con số hoặc chữ cái biểu thị những tiêu đề, phần, bộ phận (hoặc chương), và các mục.

Hệ thống đánh số của một dự luật xác định những mệnh lệnh riêng biệt tập hợp lại thành dự luật. Người soạn thảo đánh số từng mục (điều) để trong quá trình tranh luận lập pháp hoặc xét xử, những nhà làm luật và thẩm phán có thể dẫn chiếu đến từng mục (điều) cụ thể. Các nhà soạn thảo nhóm các mục cùng đề cập một vấn đề vào một Chương, và nhóm các Chương có chung một vài thuộc tính vào trong một Phần.

Cấu trúc hình thức của dự luật có dạng tương tự như tất cả các bộ cục khác:

**Phần I:**

**Chương 1**

**Mục 1**

**Mục 2**

**Tiểu mục (1)**

**Tiểu mục (2)**

**Mục 3**

**Chương 2**

**Mục 4**

**Mục 5**

**Phần II:**

**Chương 3**

**Mục 6**

**Mục 7**



Phần lớn dự luật của các nước đều đi theo bố cục này, nhưng các quy ước soạn thảo của các khu vực tài phán khác nhau thường đặt tên khác nhau cho từng bậc bố cục. (Tên các bậc trong một dự luật phải tuân thủ thông lệ của nước đó).



1. "**Mục**" (một số nơi gọi là Điều) cấu thành một nguyên tố cơ bản của dự luật. Một mục không nên chứa đựng nhiều hơn một luận điểm "lập pháp", tức là một quy tắc **đơn lẻ** (xem Mục C dưới đây).

2. "**Chương**" (hoặc "**Bộ phận**"). Đây là một nhóm các mục trong mỗi phần. Có nơi gọi là "Chương", trong khi nơi khác gọi "Bộ phận" Hầu hết các khu vực tài phán đều đánh số liên tục các Chương (hoặc bộ phận) trong toàn bộ dự luật. Nhiều dự luật đơn giản chỉ đến bậc Chương, thậm chí có dự luật đơn giản hơn chỉ đến bậc mục.

3. "**Phần**". Theo quy ước, Phần thường được đánh số liên tục theo chữ số La Mã ("I" hoặc "II"). Các Phần cấu thành những bộ phận lớn nhất của dự luật. Nếu một dự luật

chứa nhiều Phần, thì mỗi Phần có thể đứng độc lập, và bạn có thể cân nhắc xem có phải những người soạn thảo nó cố gắng giải quyết quá nhiều vấn đề khác hẳn nhau trong một đạo luật (còn gọi là "nhồi nhét một dự luật", xem Chương 5).

4. "**Tiêu đề**". Chỉ một số ít khu vực tài phán sử dụng chữ "Tiêu đề" để đánh dấu một bộ phận của một dự luật đơn lẻ. Về mặt lịch sử, các nhà làm luật ban hành các sắc luật theo thứ tự ngày tháng ban hành. Ngày nay, một số khu vực tài phán **pháp điển hoá** luật của mình, gom lại trong một tuyển tập khổng lồ. (Tuyển tập mà họ có thể để dưới hình thức vi tính hoá). Cứ mỗi luật mới họ lại thêm vào tuyển tập đó, và sử dụng nhãn "Tiêu đề" để chọn lựa các luật về một chủ đề riêng, chẳng hạn như "Giáo dục", "Giao thông", hay "Phạt tù"

Hiểu được hệ thống đánh số của dự luật sẽ giúp bạn bóc được lớp vỏ đầu tiên. Tiếp đến là ngôn ngữ trong đó người dự thảo muốn thể hiện các mệnh lệnh trong mỗi mục; đây có thể coi như là lớp vỏ không thể xuyên thủng thứ hai.

## B. NGÔN NGỮ CỦA LUẬT

Đa số các nước, những người soạn thảo viết một thứ ngôn ngữ khác lạ, rối rắm, nhiều tầng nhiều lớp. Nhiều người gọi đó là "thuật ngữ pháp lý chuyên biệt".

Những từ ngữ pháp lý phức tạp được chia làm hai loại. Một số phản ánh những yêu cầu của một chủ đề – vấn đề chuyên biệt của luật pháp. Những từ ngữ khác thuần túy chỉ làm tối nghĩa.

1. **Từ vựng chuyên biệt của luật pháp.** Cũng giống như hầu hết các chuyên môn khác, đôi lúc luật cũng cần đến những yếu tố từ vựng chuyên biệt. Ví dụ: Trong các quan hệ khác nhau, một người có thể hứa làm một việc gì đó: thanh toán nợ, xây một ngôi nhà theo hợp đồng, giao một vài hàng hoá đã thoả thuận. Một người khác có thể hứa sẽ thực hiện những việc đó nếu người hứa thứ nhất không thực hiện.

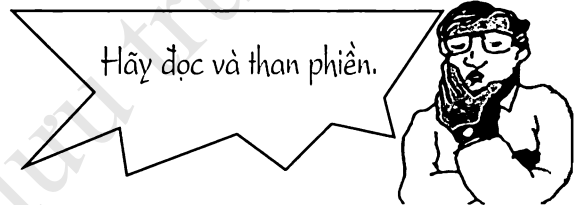
Nếu ở nước bạn, những người soạn thảo những dự luật mà người bình thường có thể đọc được, thì hãy chuyển sang Mục C vui mừng vì đã



**Luật bảo lãnh** sử dụng những từ ngữ chuyên biệt cho những yếu tố chung cho tất cả những loại lời hứa đó: “Bên uỷ thác” (“Principal”) nghĩa là người có nghĩa vụ vì đã hứa thanh toán hoặc thực hiện một công việc khác; “bên bảo đảm” (“surety”) nghĩa là người hứa sẽ thanh toán hoặc thực hiện công việc nếu bên uỷ thác không tuân thủ. Để hiểu được những dự luật về một chủ đề – vấn đề chuyên biệt, bạn phải học các từ vựng chuyên biệt liên quan. **Nếu bạn không hiểu những từ ngữ được dùng, hãy hỏi ngay!**

2. “**Thuật ngữ pháp lý chuyên biệt**” Thông thường, những người soạn thảo sử dụng những từ ngữ phức tạp không cần thiết, và những câu cú dài dòng, ngoằn ngoèo. **Kiên quyết yêu cầu họ viết lại theo ngôn ngữ thông thường.**

## VÍ DỤ VỀ THUẬT NGỮ PHÁP LÝ TRONG TRUYỀN THỐNG SOẠN THẢO ANH QUỐC



*Trích trong sắc luật Những hiệp hội hợp tác Dămbia:*

“ Độ tuổi thành niên hoặc chưa thành niên của bất kỳ ai được kết nạp hợp thức vào làm thành viên của bất kỳ một hiệp hội được thành lập hợp pháp nào sẽ không tước đoạt quyền của người đó được thực hiện bất kỳ một phương tiện nào hoặc được trao bất kỳ quyền miễn trừ nào cần được thực thi hoặc được trao theo quy định của Pháp lệnh này hoặc các quy tắc được ban hành theo Pháp lệnh này, và sẽ không được coi là cơ sở để vô hiệu hoá hoặc bác bỏ bất kỳ hợp đồng nào được những người đó ký kết với tư cách là bên chính hoặc bên bảo đảm, [và hợp đồng đó] sẽ có hiệu lực trước luật pháp với những người đó, bất chấp độ tuổi thành niên hoặc chưa thành niên của họ”.

*Tóm lược lại:* “Một tổ hợp tác có thể bảo đảm thực hiện một hợp đồng giữa tổ hợp tác đó với một thành viên của tổ hợp tác mà người này đang ở độ tuổi chưa thành niên”.

Trong lịch sử, nước Anh khuyến khích những người soạn thảo sử dụng thuật ngữ pháp lý chuyên biệt. Trước khi nước Anh thành lập văn phòng soạn thảo trung ương năm 1869, các bộ trưởng thuê các luật sư viết khế ước và di chúc về đất đai để soạn thảo dự luật. Những người này (những người từ lâu đã được trả công nhờ viết theo ý chí của những thế lực nắm giữ nhiều đất đai) sử dụng thứ ngôn ngữ đó để soạn luật. Những người soạn thảo của văn phòng soạn thảo trung ương cũng lại sử dụng hình thức và văn

phong đó. Đến lượt mình, họ dạy lại thứ ngôn ngữ này cho những người soạn thảo ở thuộc địa, và những từ ngữ tối nghĩa cộng với thuật ngữ pháp lý rối rắm đã tạo cơ hội cho các quan chức và thẩm phán thực dân có quyền định đoạt, điều hành thoải mái theo những gì họ muốn. Rất tiếc là, cho đến nay, nhiều người soạn thảo ở những nước hậu thuộc địa hoặc những chính quyền chuyển đổi vẫn trao quyền định đoạt rộng rãi bằng cách duy trì sử dụng những thuật ngữ pháp lý khó hiểu.

Tuy nhiên, nếu bạn nắm vững được hình thức cơ bản của một dự luật, có thể bạn sẽ hiểu được dự luật đó ngay cả khi nó được viết với một mật độ dày đặc các thuật ngữ pháp lý. Để khám phá được hình thức của một dự luật, bạn hãy cố gắng giải nghĩa các từ mà nhà soạn thảo dùng để viết dự luật đó.

## VÍ DỤ. QUAN ĐIỂM CỦA THOMAS JEFFERSON VỀ THUẬT NGỮ PHÁP LÝ

Thomas Jefferson, một trong những tác giả của Tuyên ngôn Độc lập của Hợp chủng quốc Hoa Kỳ và là Tổng thống thứ hai của Hoa Kỳ, đã viết rằng các tác giả đã quyết định:

"cải cách văn phong các sắc luật của người Anh và các Đạo luật Nghị viện của chúng ta, bằng tính đồng dài của nó, bằng sự lặp đi lặp lại đến vô tận, sự rối rắm của các Mục nhỏ trong các Mục lớn, ngoặc đơn trong ngoặc đơn, và những nỗ lực gấp bội lần của họ mong bảo đảm sự chắc chắn, bằng những từ như *đã nói (said)*, *đã đề cập ở trên (aforesaid)*, *những hoặc (ors)*, *những và (ands)* để làm cho chúng trở nên rõ ràng hơn, thực sự lại càng làm cho chúng rối rắm và khó hiểu không chỉ với những người đọc bình thường, mà với cả chính những luật sư"



Rà soát qua cách soạn thảo của Mỹ hiện nay, có thể thấy Jefferson và đồng nghiệp của mình chưa thuyết phục được tất cả những nhà soạn thảo sau này.

Đối với nhiều thuật ngữ pháp lý, các nhà soạn thảo có thể tìm thấy những điểm tương đương với ngôn ngữ phổ thông. Nếu tại một bữa ăn, tôi nói, "Những quả dâu tây đó trông ngon nhỉ. Làm ơn lấy cho tôi những quả dâu tây đã nói", thì bạn bè sẽ nhìn tôi với vẻ ái ngại. "Những quả dâu tây đã nói" ở đây chỉ có nghĩa là "những quả dâu tây đó". Những từ như "đã nói", "như vậy", "trước đây", "từ đây trở về trước", "trước đây", "xét rằng", hoặc "với điều kiện là", không đóng vai trò hữu ích nào trong đạo luật.

Trong nhiều cụm từ *thuật ngữ pháp lý chuyên biệt* – “có và cầm giữ”, “vô hiệu và không có giá trị”, “đưa, để lại, truyền lại, cho, và di tặng”, “nhà cửa và kết cấu”, “lô, vùng, hoặc mảnh đất” – hai từ có cùng một nghĩa. Người soạn thảo có thể dễ dàng bỏ bớt một từ.

Nếu bạn không hiểu một từ trong dự luật, hãy hỏi nó có nghĩa gì. Nếu như, trong trường hợp từ “bên bảo đảm” (surety), nó là một thuật ngữ kỹ thuật, bạn phải kiên quyết yêu cầu đưa định nghĩa của thuật ngữ đó vào dự luật bằng những từ ngữ thông dụng. Đối với những trường hợp như “đã nói” hay “từ đây trở về trước”, những từ ngữ không có ý nghĩa, thì phải kiên quyết yêu cầu người soạn thảo sử dụng ngôn ngữ thông thường.

**3. Các điều khoản định nghĩa.** Thông thường, một sắc luật bắt đầu bằng mục “Định nghĩa” Đối với một sắc luật dài, thì có khi mục này kéo đến mấy trang.

### MỘT VÀI VÍ DỤ VỀ ĐỊNH NGHĨA

“Trong Đạo luật này -

Mục đích của mục này là gì?



“1. “Người buôn bán máy thu hình” là người dùng hình thức buôn bán hoặc kinh doanh để:

- (a) Bán máy thu hình dưới hình thức bán lẻ;
- (b) Cho thuê hoặc thuê mua những máy đó;
- (c) Thu xếp để bán được những máy đó, hoặc để một người buôn bán máy thu hình khác thực hiện những việc trên;
- (d) Tự duy trì ở trạng thái sẵn sàng tham gia những hoạt động trên;

“2. “Động vật có vú” kể cả cá voi và những động vật có vú khác sống ở biển.

“3. “Xe cộ” không bao gồm xe lăn.”

MỘT VÀI VÍ DỤ



Nhiều người hoặc là

- (a) cho rằng, vì danh mục các định nghĩa thường xuất hiện ở phần đầu, nên họ rất vất vả với nó - có thể quên đi một nửa số từ; hoặc là
- (b) đầu hàng và rút lui - nguyên rủa toàn bộ người soạn thảo.

Một người soạn thảo có thể đặt định nghĩa của một dự luật tại một trong hai chỗ trong dự luật đó:

1. Liệt kê định nghĩa của những từ mấu chốt theo thứ tự chữ cái vào một bảng từ vựng đặt ở đầu hoặc cuối dự luật (thường được đặt ở cuối), để người đọc có thể tra từ họ cần. Rất tiếc là việc người đọc không tra những từ quan trọng có thể dẫn đến hiểu lầm tai hại.
2. Ghi định nghĩa của một từ quan trọng ở đoạn văn bản mà từ đó xuất hiện đầu tiên. Tiếp đó, ở cuối dự luật, liệt kê những từ đó theo thứ tự chữ cái trong một bảng từ vựng, ghi rõ số trang để người đọc có thể tìm được định nghĩa.

Phải bảo đảm là, bất cứ khi nào một từ hoặc một khái niệm xuất hiện nhiều lần trong dự luật, thì người soạn thảo luôn phải sử dụng chung một định nghĩa. Chẳng hạn, trong toàn bộ đạo luật (giả định) của ví dụ nêu trên, thì cụm từ “người buôn bán máy thu hình” phải luôn có cùng nghĩa như quy định trong mục định nghĩa của dự luật.

## VÍ DỤ. SỬ DỤNG MỤC ĐỊNH NGHĨA

Giả sử Mục 2 của dự luật định nghĩa từ “người buôn bán máy thu hình” như đã định nghĩa trong ví dụ trên. Mục 5(1) của dự luật đó viết như sau:

“ 5. Chuyển tài liệu thuế cho Văn phòng thuế quốc gia.

“ 1. Theo yêu cầu của *người buôn bán máy thu hình*, Sở Thuế phải cung cấp cho *người buôn bán máy thu hình* một mẫu khai ghi rõ ngày bán hoặc ngày *người buôn bán máy thu hình* ký hợp đồng bán máy thu hình, cũng như tên và địa chỉ người mua.”

Người đọc có thể thay định nghĩa đã nêu trong ví dụ số 1 (trang 63) vào những chỗ có từ “người buôn bán máy thu hình”. Trong Mục 5 nêu trên, cần yêu cầu phải lập lại định nghĩa dài dòng ở ba chỗ. Bằng cách sử dụng những từ được định nghĩa trong mục định nghĩa của dự luật, người dự thảo có thể tránh lặp đi lặp lại dài dòng trong toàn bộ dự luật.

Các dự luật cần phải có định nghĩa vì một trong hai lý do. Thứ nhất (như đã thể hiện trong Hộp ở trên), trong một vài đạo luật, người soạn thảo phải sử dụng nhiều, thậm chí đôi lúc phải cần cả một danh mục dài những từ cần thiết để mô tả một khái niệm phức



tạp. Sử dụng những từ được định nghĩa trong mục định nghĩa cho toàn bộ dự luật tránh lặp lại dài dòng và làm cho dự luật dễ đọc hơn.

Thứ hai, việc đưa ra định nghĩa giúp tránh được sự mập mờ ẩn chứa trong tất cả các từ ngữ (ngoại trừ tên riêng). Ví dụ: “xe cộ” sử dụng trong một quy định của thành phố, trong đó quy định: “Một người không được phép lái xe có động cơ vào công viên thành phố”. Nói một cách đơn giản, quy phạm cấm mọi người đi xe có động cơ trong công viên thành phố. Nhưng một người sử dụng ngôn ngữ thông thường có thể không rõ dự luật cấm xe lãn có động cơ hay không. Để tránh bất đồng đó, người soạn thảo có thể định nghĩa rõ ràng từ “xe cộ” *trừ* “xe lãn”

Đôi lúc, người soạn thảo có ý định để người đọc dự luật hiểu một từ bao gồm cả những nội hàm mà trong ngôn ngữ thông thường bị loại trừ. Để tránh hiểu nhầm, người soạn thảo nên định nghĩa từ đó trong dự luật, ví dụ định nghĩa từ “động vật có vú” *kể cả* cá voi và những động vật có vú ở biển khác.

Mục này bóc tiếp lớp vỏ thứ hai thường gây nhầm lẫn trong một dự luật – đó là ngôn ngữ. Lớp thứ ba tiếp theo – dự luật quy định hành vi của những đối tượng xã hội xác định.



## C. CẤU TRÚC CỦA MỘT MỤC

Mục là một yếu tố cơ bản của dự luật và cấu thành một quy tắc riêng lẻ, một **quy phạm**. Đôi lúc quy phạm đó có vẻ bị che khuất sau một lớp vỏ ngôn ngữ dày kín. Khi bạn phân tích từ ngữ của một mục, xin hãy nhớ là bạn cần phải xác định được những hành vi mà chúng điều chỉnh. **Trừ một số rất ít ngoại lệ (thường dưới 5%), mỗi một mục của một dự luật được soạn thảo tốt sẽ ra lệnh, cấm hoặc cho phép một đối tượng xã hội ứng xử như quy định của nó.** (Ngay cả 5% ngoại lệ cũng cấu thành mệnh lệnh, nhưng

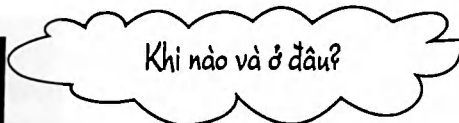
thuộc loại cá biệt; xem Mục D dưới đây). Hãy luôn đặt câu hỏi, một mục đã trả lời người đọc những vấn đề **Ai? Cái gì? Khi nào? Ở đâu?** hay chưa.



Để trả lời câu hỏi "**Ai?**" bạn phải tìm xem người nào mà hành vi của họ được mục đó điều chỉnh. Một chuyên gia ngôn ngữ có thể dạy bạn tìm đến **chủ ngữ** của câu. (Nhưng nếu người soạn thảo lỡ dùng thể bị động, có thể không xác định được **chủ ngữ** của quy tắc. Ví dụ một câu trong văn kiện lập pháp quy định "Những tài khoản của Tòa xét xử những vụ kiện giá trị nhỏ phải được kiểm toán ít nhất hai lần trong một năm". Nó có thể hiện **Ai** sẽ kiểm toán những tài khoản đó hay không?). **Nếu bạn không thể tìm ra chủ ngữ của câu, hãy kiên quyết yêu cầu người soạn thảo soạn lại.**



Đối với câu hỏi "**Cái gì?**" bạn phải tìm xem câu đó ra lệnh cho người nào đó (hoặc "chủ ngữ") ứng xử như thế nào. Một chuyên gia ngôn ngữ có thể mách cho bạn tìm đến **động từ** trong câu. Quy phạm của mục đó ra lệnh, cấm hoặc cho phép một chủ thể "ứng xử" như động từ thể hiện hay không? Nếu vậy, một chuyên gia ngôn ngữ sẽ mách cho bạn hãy tìm đến phần **trợ động từ**: theo quy ước tiếng Anh, người soạn thảo dùng "**shall**" hoặc "**must**" (phải) cho mệnh lệnh; "**may not**" hoặc "**shall not**" (không được) cho quy định cấm; và "**may**" (được – có thể) cho quy phạm cho phép. Nếu một mục của một dự luật không giới hạn quy phạm, nó sẽ được áp dụng mọi lúc và trong tất cả các trường hợp.



Hầu hết các mục đều quy định **ở đâu** và **khi nào** thì mệnh lệnh, quy định cấm hoặc quy định cho phép có hiệu lực. Một mục có thể hạn chế hành vi được quy định theo **ở đâu?** và **khi nào?** - bằng cách quy định **trường hợp, điều kiện, hoặc ngoại lệ**.

1. Một **trường hợp** làm thay đổi một trong ba nội dung sau:

**Chủ thể:** “một cá nhân đã qua sinh nhật lần thứ mười tám của cá nhân đó có thể đi bầu trong một cuộc bầu cử quốc gia” Câu này **giới hạn chủ thể** trong phạm vi những cá nhân **đã đủ mười tám tuổi**.

**Động từ:** “[Trong những trường hợp được quy định], một người có thể bầu cử bằng cách **bỏ phiếu trước ngày bầu cử chính thức**” Câu này giới hạn **động từ “bầu cử”** trong phạm vi bỏ phiếu trước ngày bầu cử chính thức.

**Khách thể** của động từ: “[Trong những trường hợp được quy định] một người có thể bỏ **phiếu bầu bằng giấy** vào thùng phiếu”. Câu này giới hạn **đối tượng** (loại phiếu bầu mà cử tri có thể bỏ).

2. Một **điều kiện** quy định **cái gì** phải xảy ra **trước khi quy tắc có hiệu lực**: “Nếu một cá nhân đã qua sinh nhật lần thứ mười tám, cá nhân đó có thể đi bầu trong một cuộc tuyển cử quốc gia” (Thường sử dụng từ “**nếu**” hoặc “**khi**” trước điều kiện).

3. Trường hợp **ngoại lệ**, quy phạm nêu một quy tắc chung áp dụng cho toàn bộ lĩnh vực, và sau đó cắt một phần của phạm vi áp dụng ra – tức là **ngoại lệ** – giới hạn quy phạm trong phần phạm vi còn lại không bị loại trừ. “Trừ khi cá nhân chưa qua ngày sinh nhật thứ mười tám của mình, thì cá nhân có thể bỏ phiếu trong một cuộc tuyển cử quốc gia”. (Thông thường từ “**trừ khi**” được đặt trước “ngoại lệ”).

Cả ba hình thức trên đều thông báo cho người đọc những hoàn cảnh luật cho phép sử dụng (trong trường hợp này là được phép bỏ phiếu trong một cuộc bầu cử quốc gia) sẽ có hiệu lực.



## BÀI TẬP: GỠ RỐI MỘT MỤC LUẬT SOẠN TÔI

Sử dụng bốn câu hỏi mấu chốt – Ai? Cái gì? Khi nào? và Ở đâu? – để bóc mở một quy định luật sau đây:

“LUẬT NGÀY 3 THÁNG 7 NĂM 1939 40 STAT. 850 (1031) [Hoa Kỳ]

“Thượng viện và Hạ viện của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ tập hợp thành Quốc hội nay ban hành quy định luật sau đây: Ủy viên thuộc Ủy ban Bài trừ ma túy được uỷ quyền và có đủ thẩm quyền trả tiền cho bất cứ người nào, lấy từ quỹ dành riêng theo quy định ở đây và

Ngôn ngữ  
đây ư?



dưới đây, cho việc thực thi các đạo luật ma túy của Hoa Kỳ, cho việc cung cấp thông tin về những vi phạm bất kỳ đạo luật ma túy nào của Hoa Kỳ, nhờ đó bắt giữ được các loại ma túy trái phép, với một số tiền mà ông ta cho là phù hợp, mà không phải đề cập đến việc san chia hoặc bất kỳ khoản tiền thưởng nào mà người đó được hưởng theo quy định pháp luật: Với điều kiện, tất cả các khoản thanh toán trong phạm vi thẩm quyền do Luật này quy định cho bất kỳ người cung cấp thông tin nào ở bất kỳ nước ngoài nào phải được thanh toán thông qua kênh duy nhất là lãnh sự chính thức hoặc phó lãnh sự của Hoa Kỳ đóng tại nước đó; và tất cả các khoản thanh toán đó phải được chứng minh bằng một hoá đơn kèm theo văn bản của lãnh sự hoặc phó lãnh sự đó xác nhận số tiền ghi trong hóa đơn đã được thanh toán cho người cung cấp tin định danh, tại địa điểm và vào thời điểm ghi trên hoá đơn nói trên.”

Bằng cách xác định ai, cái gì, ở đâu và khi nào, bạn có thể giải thích cái mới quy định rối rắm kinh khủng này định nói cái gì. Nếu soạn lại, nó có thể viết như sau:

“ (1) **Trả thưởng.**

- (a) Ủy viên thuộc Ủy ban Bài trừ ma túy (*ai*) có thể thanh toán tiền thưởng cho một người cung cấp thông tin về việc vi phạm một đạo luật phòng chống ma túy của Hoa Kỳ (*cái gì*).
- (b) Ủy viên này chỉ có thể thanh toán khoản tiền thưởng đó nếu thông tin được cung cấp dẫn đến việc bắt giữ các loại ma túy trái phép.

[Phần còn lại của dự luật quy định *ở đâu* và *khi nào*, tức là *giới hạn* thẩm quyền của Ủy viên].

(2) **Số tiền thưởng.** Ủy viên có thể thanh toán tiền thưởng theo mục (1) với số tiền do Ủy viên tự xác định, không cần tính đến các khoản thưởng mà người cấp tin có thể được hưởng theo các luật khác.

(3) **Thanh toán ở nước ngoài.**

- (a) Nếu thanh toán cho một người ở nước ngoài, Ủy viên phải thanh toán tiền thưởng quy định ở mục (1) thông qua lãnh sự hoặc phó lãnh sự Hoa Kỳ đóng tại nước đó.
- (b) Ủy viên phải kèm theo báo cáo của mình về khoản thanh toán theo khoản 3(a) một chứng nhận của lãnh sự hoặc phó lãnh sự xác nhận rằng lãnh sự hoặc phó lãnh sự đã thanh toán số tiền, cho người, tại địa điểm, và vào thời gian ghi trong báo cáo.

(4) **Nguồn vốn.** Ủy viên phải thanh toán tiền thưởng theo mục (1) từ những quỹ dành riêng cho việc thực thi các đạo luật phòng chống ma túy của Hoa Kỳ”.

*Lưu ý: Dự luật không quy định về việc ghi chép số sách các khoản tiền thưởng thanh toán cho người cấp tin ở Hoa Kỳ – một thiếu sót chỉ lộ ra khi phân tách dự luật ra các mục để theo dõi hơn.*



Bốn câu hỏi *Ai? Cái gì?* và (nếu cần) *Ở đâu? Khi nào?* sẽ tập trung sự chú ý vào điều luật với tư cách là một quy phạm. Một khi bạn đã hiểu được cấu trúc hình thức mục – chương – phần của dự luật, và từng câu chữ có nghĩa như thế nào qua bề ngoài của nó, thì nếu trả lời được bốn câu hỏi này, bạn đã nắm bắt được đến 95% mệnh lệnh thực chất của dự luật.

AI Tìm ra rồi!

## D. PHÁT HIỆN NỘI DUNG THỰC CHẤT CỦA DỰ LUẬT



Sau khi bạn đã bóc được những lớp vỏ pháp lý mà người soạn thảo muốn ẩn chứa các mệnh lệnh của dự luật, và sau khi bạn đã hiểu được các quy phạm khác nhau cũng như các quy định “kỹ thuật” của nó, bạn sẽ cảm thấy dễ dàng hơn trong việc **đánh giá** dự luật với tư cách là một thể thống nhất. Các quy phạm của nó có thể nhằm thay đổi một cấu trúc thiết chế cũ, hay tạo ra một cấu trúc thiết chế mới hoàn toàn (trường hợp này ít hơn).

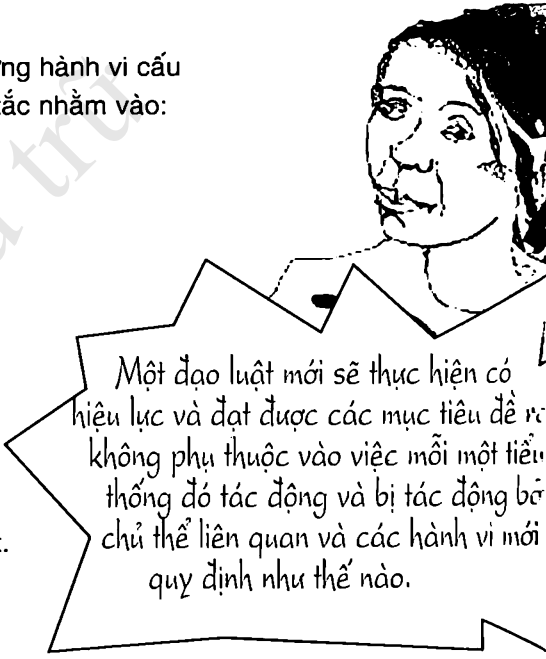
Câu chữ của dự luật không cho bạn những thông tin trực tiếp để bạn có thể quyết định xem đạo luật mới, nếu được ban hành, sẽ thực hiện được chức năng của mình hay không.

Để dự tính những hậu quả xã hội có thể xảy ra của dự luật, bạn phải hiểu được cốt lõi thực chất của dự luật, mục đích trung tâm và tác động thúc đẩy của tất cả các mệnh lệnh trong dự luật đó.

Nếu, trong bối cảnh đạo luật cũ, các chủ thể liên quan ứng xử như những quy tắc của luật mới quy định, thì chúng sẽ **tạo ra hoặc làm thay đổi tám loại tiểu hệ thống thiết chế tương hỗ khác nhau** – những tiểu hệ thống nằm trong tổng thể hệ thống lập pháp – cấu thành trong trật tự pháp lý hiện có.

Một hệ thống lập pháp hoàn chỉnh điều chỉnh những hành vi cấu thành tám tiểu hệ thống. Nó bao gồm những quy tắc nhằm vào:

1. Chủ thể đóng vai trò chủ yếu.
2. Các cơ quan thực hiện chính.
3. Cơ quan chế tài.
4. Cơ quan giải quyết tranh chấp.
5. Cơ quan cấp vốn.
6. Cơ quan giám sát và đánh giá.
7. Cơ quan ban hành các quy định dưới luật.
8. Những người duy trì trật tự văn bản luật.

A black and white illustration of a woman's face, looking slightly to the right. Below her face is a large, jagged speech bubble containing text. The background has a faint watermark that reads 'Bản Sao Lưu Trữ'.

Một đạo luật mới sẽ thực hiện có hiệu lực và đạt được các mục tiêu đề ra không phụ thuộc vào việc mỗi một tiểu hệ thống đó tác động và bị tác động bởi chủ thể liên quan và các hành vi mới quy định như thế nào.

Một dự luật đơn giản, chẳng hạn như cấm khạc nhổ trên vỉa hè, có thể bề ngoài chỉ nhằm vào một khía cạnh của một hệ thống (xem ví dụ trang 71). Nhưng khi được ban hành, đạo luật mới sẽ tồn tại trong bối cảnh của các đạo luật khác quy định về những hoạt động đang tiếp diễn của bảy tiểu hệ thống khác. Giả sử bảy tiểu hệ thống khác đó hoạt động trôi chảy và hợp lý, thì bạn có thể đánh giá một dự luật đơn giản qua bề ngoài của nó.

Nhưng một dự luật lớn và phức tạp (ví dụ, dự luật thành lập một trường Đại học mới, hay một Ngân hàng nông nghiệp mới) có thể chứa các quy tắc tác động đến tất cả các tiểu hệ thống.

## MỘT DỰ LUẬT ẢN KHỚP VÀO CÁC TIỂU HỆ THỐNG TRONG MỘT HỆ THỐNG LẬP PHÁP CỦA TRẬT TỰ PHÁP LUẬT HIỆN CÓ NHƯ THẾ NÀO

Hãy xem xét một dự luật đơn giản cấm khạc nhổ trên vỉa hè đô thị. Nó chỉ bao gồm một ít các mục ngắn.

“ 1. [Tiêu đề ngắn]

2. Trong phạm vi ranh giới của một quần thể đô thị, một người không được khạc nhổ trên vỉa hè.

3. Một toà án phải tuyên án một người vi phạm nếu sau khi xét xử nhận thấy người đó vi phạm mục 2 và phải phạt người đó không quá 50 đôla”.

Xét bề ngoài, dự luật chỉ quy định phần hành vi của hai tiểu hệ thống – chủ thể có vai trò căn nguyên và cơ quan chế tài (xem sơ đồ trang 33). Nó giả định rằng ở những bộ phận khác của cơ cấu luật pháp tồn tại các quy tắc hướng tới các chủ thể liên quan trong các tiểu hệ thống khác. Quy phạm ngầm này bao gồm các quy tắc hướng tới:

1. *Cơ quan thực hiện.* Cảnh sát – theo Luật Cảnh sát hiện hành thì cảnh sát phải bắt giữ một người nếu họ có chứng cứ hợp pháp để khẳng định người đó vi phạm pháp luật (ở đây là hành vi khạc nhổ trên vỉa hè).
2. *Cơ quan chế tài.* Các công tố viên và thẩm phán – trong Luật Toà án và Luật tố tụng hình sự hiện hành có quy định các thủ tục đưa một bị cáo ra xét xử và ra phán quyết.
3. *Cơ quan giải quyết tranh chấp.* Thông thường (giống như ở đây), các toà án vừa đóng vai trò cơ quan chế tài, vừa là cơ quan giải quyết tranh chấp. Các luật tố tụng hiện hành quy định các toà án tổ chức xét xử hình sự như thế nào và giải quyết tranh chấp về có tội/vô tội như thế nào.
4. *Cơ quan cấp vốn.* Theo các luật ngân sách và tài chính hiện hành, các cơ quan cấp vốn sẽ cung cấp tài chính cho cảnh sát và toà án.
5. *Cơ quan giám sát và đánh giá.* Luật hiện hành thường yêu cầu cơ quan lập pháp được bầu phải giám sát việc thực thi luật pháp của chính quyền. Báo cáo thường niên của Cảnh sát trưởng về những vụ phạm tội có thể sẽ liệt kê số người bị bắt giữ vì khạc nhổ trên vỉa hè, một chỉ số cho thấy cảnh sát có thực thi luật mới hay không.
6. *Cơ quan ban hành quy tắc.* Trong nhiều đạo luật (đặc biệt là những luật nhằm làm biến đổi một thể chế), một cơ quan nào đó phải xây dựng và ban hành các quy định chi tiết. Trong những hệ thống lập pháp phức tạp, nếu không có các quy tắc chi tiết, thì hệ thống sẽ không hoạt động được. Có thể trong dự luật đưa ra cơ chế lập pháp phức tạp, hoặc ở những chỗ khác trong tổng thể luật pháp, thẩm quyền xây dựng quy tắc chi tiết phải được quy định cùng với các tiêu chuẩn và thủ tục để làm việc đó (xem Chương 6).
7. *Những người duy trì trật tự văn bản luật.* Mục 1 của dự luật cấu thành mệnh lệnh đối với những người có liên quan đến dự luật.



Các chương tiếp theo của cuốn Cẩm nang này sẽ cho biết lý thuyết lập pháp giúp hướng dẫn cách đưa ra những câu hỏi như thế nào để đánh giá xem liệu một dự luật được đề xuất có khả năng bảo đảm mỗi một tiểu hệ thống đó đều góp phần giúp thực hiện đạo luật mới một cách có hiệu quả hay không.

## TÓM TẮT: NĂM BƯỚC ĐỂ HIỂU MỘT DỰ LUẬT



Tóm lại, để hiểu một dự luật, bạn nên thực hiện đủ năm bước:

1. Vạch ra bố cục của dự luật, theo hệ thống đánh số của nó, trên cơ sở các Mục – Chương – Phần. Trích các tiêu đề Chương – Phần từ dự luật và điền vào cấu trúc đó.
2. Đọc cẩn thận từng mục. Phải chắc chắn là bạn đã hiểu được những từ ngữ mà nó sử dụng. Đừng để thuật ngữ pháp lý làm rối trí. Kiên quyết yêu cầu những người bảo trợ và soạn thảo dự luật phải giải thích mỗi từ ngữ mà bạn thấy khó hiểu.
3. Phân tích từng mục bằng cách đặt câu hỏi: **Ai** làm **Cái gì**? Trong phạm vi **giới hạn nào** hoặc hoàn cảnh nào? **Khi nào**?
4. Gỡ rối những mục “kỹ thuật” bằng cách diễn giải chúng như những mệnh lệnh, đặc biệt là đối với các công chức nhà nước về việc làm thế nào để ăn khớp dự luật vào cơ cấu pháp luật hiện hành.
5. Hoàn chỉnh bố cục mà bạn đã lập trong bước 1 bằng cách đặt mỗi một mệnh lệnh liên quan đến một tiểu hệ thống vào trong một nhóm riêng biệt. Nếu, và thường là như vậy, dự luật không nói gì về tổng thể toàn bộ tiểu hệ thống, thì hãy hỏi xem các luật khác có hiệu lực quy định về chức năng đó hay không. (Ví dụ, nếu thiếu một hệ thống giải quyết tranh chấp cụ thể, thì hãy hỏi xem hệ thống toà án của nước bạn có giải quyết đủ những tranh chấp phát sinh từ dự luật này không?).

Sau khi đã hoàn thành năm bước đó, chắc bạn sẽ hiểu được dự luật đủ để quyết định xem nó có xứng đáng được bạn ủng hộ hay không – tức là cuối cùng, bạn đã có thể *đánh giá* dự luật.



Những chương đầu của cuốn Cẩm nang này đã xây dựng một cơ sở lý thuyết cho phép bạn hiểu một dự luật và các tiêu chuẩn đánh giá nó. Chương này nhấn mạnh rằng, bạn nên đưa ra những câu hỏi chi tiết hơn, xem *ai* là người được dự luật ra lệnh, cấm, hoặc cho phép *làm cái gì*; và bản chất cũng như hậu quả của những *giới hạn* mà nó áp đặt lên những quy phạm đó. Những chương còn lại cung cấp cho bạn *phương pháp luận để đánh giá xem các quy phạm thực chất sẽ tạo thuận lợi cho những thay đổi xã hội dân chủ hay không, xét trên cơ sở lợi ích chung*.



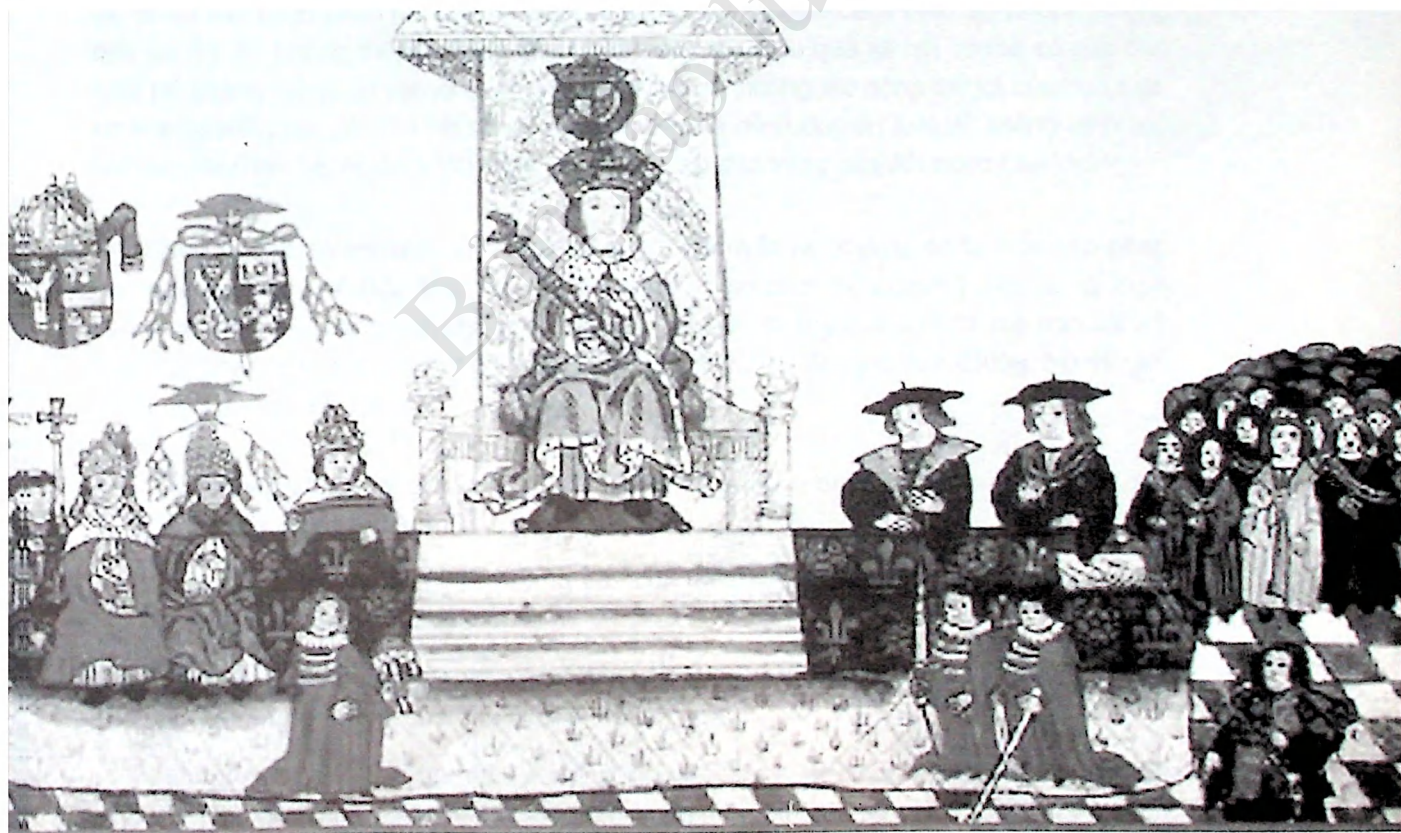
## BÀI TẬP

1. Giải thích tại sao việc *vạch bố cục* một dự luật lại là bước đầu tiên để đánh giá nó.
2. Bạn hỏi người soạn thảo một cụm từ trong dự luật có nghĩa gì. Anh ta trả lời “Đừng lo. Đó chỉ là ngôn ngữ kỹ thuật cần thiết để bảo đảm tính pháp lý của dự luật. Phải là luật sư thì mới hiểu được cụm từ đó” Bạn sẽ trả lời người soạn thảo đó như thế nào?
3. “ Trong một dự luật được soạn thảo tốt, hầu như tất cả các câu đều *ra lệnh, cho phép* hoặc *cấm*” Tuyên bố đó thể hiện điều gì về bản chất của luật? Câu đó có nhất quán với câu này hay không: hầu hết các câu trong một dự luật phải nêu rõ *Ai làm Cái gì?* Bạn có thể sử dụng câu đó như thế nào để đặt câu hỏi về ý nghĩa của một mục trong dự luật?
4. Trong bản thân dự luật, hay trong các luật áp dụng hiện hành khác, một hệ thống lập pháp hoàn chỉnh có bao gồm một số quy định “kỹ thuật” Cho một số ví dụ về các quy định “kỹ thuật” Tại sao tất cả các hệ thống lập pháp đều chứa đựng những quy định loại này?
5. Trong bản thân dự luật, hay trong các luật áp dụng hiện hành khác, một hệ thống lập pháp hoàn chỉnh có bao gồm những quy phạm nhằm tới tám nhóm đối tượng” Tám nhóm đối tượng đó bao gồm những ai? Bạn có thể sử dụng thông tin đó như thế nào để đánh giá một dự luật?



# PHẦN II:

## LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN LẬP PHÁP: CHÌA KHÓA CHO NHIỆM VỤ CỦA NHÀ LẬP PHÁP





# CHƯƠNG 5: GIỚI THIỆU LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN LẬP PHÁP



ĐẶT ĐÚNG CÂU HỎI

## TỔNG QUAN

Phần I mô tả những khó khăn mà những nhà lập pháp như bạn gặp phải trong quá trình nỗ lực thực hiện công việc pháp luật hiến định, tạo điều kiện phát triển theo hướng hoà hợp với hình thái điều hành nhà nước tốt. Tại các nước đang phát triển và các nước trong thời kỳ chuyển đổi, điều hành nhà nước yếu kém sẽ ngăn cản những nỗ lực phát triển. Rất ít nhà lập pháp biết cách đánh giá một dự luật (họ ít khi được học về cách thức lập pháp). Không biết cái đó, họ không thể thông tin cho cử tri về những hiệu quả xã hội có thể có của đạo luật; họ không thể giám sát và đánh giá nguyên nhân những tác động bất lợi của đạo luật; họ không biết phải đặt câu hỏi như thế nào với người đề xướng dự luật để khẳng định liệu các quy định chi tiết có ăn khớp lôgic với hoàn cảnh đặc trưng của đất nước hay không.

Chương này sẽ chỉ cho bạn cách sử dụng lý thuyết và phương pháp luận lập pháp của các nhà thể chế học như một kim chỉ nam, nhằm phát hiện những thực tế và lôgic liên quan đến việc đánh giá, không chỉ đối với mục tiêu chung của dự luật, mà còn đối với khả năng các quy định chi tiết có bảo đảm được thực thi hiệu quả hay không. Nó sẽ giải thích những nội dung sau:

- A. Những công năng của lý thuyết lập pháp và bốn bước phương pháp luận giải quyết vấn đề của nó;
- B. Những nguyên nhân tiềm tàng của các hành vi bất bình thường cấu thành một thể chế hoạt động yếu kém;
- C. Tầm quan trọng của việc xác định chi phí và lợi ích kinh tế - xã hội trong các phương án lôgic của các biện pháp lập pháp.
- D. Tại sao bạn và đồng nghiệp của mình nên yêu cầu những người bảo trợ dự luật phải đính kèm vào với dự luật quan trọng một báo cáo nghiên cứu mà theo cách

nói của lý thuyết lập pháp, để minh chứng cho dự luật và nêu ra những hiệu quả xã hội có thể có của nó;

E. Tại sao những người bảo trợ một dự luật nên thu hẹp phạm vi của nó;

F. Tại sao bạn có thể thu được bài học từ lịch sử và kinh nghiệm các nước khác trong việc sử dụng luật pháp giải quyết những vấn đề tương tự;

G. Một danh mục những câu hỏi cần đưa ra để thu được những thông tin cần thiết cho việc đánh giá một dự luật.



## A. PHƯƠNG PHÁP LUẬN GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ: HƯỚNG DẪN CÁCH ĐẶT CÂU HỎI VÀ ĐÁNH GIÁ DỰ LUẬT

Để hiện thực hoá mục tiêu hướng tới của nền dân chủ, bạn và đồng nghiệp của mình phải thực thi quyền lập pháp vì lợi ích chung. Phương pháp luận và lý thuyết nào có thể hướng dẫn tốt nhất cách đánh giá để khẳng định được văn kiện lập pháp được đề xuất có khả năng giải quyết hiệu quả một vấn đề xã hội với chi phí xã hội thấp nhất? Mục này sẽ nghiên cứu việc sử dụng lý thuyết để tìm hiểu thực tế, và logic bốn bước theo yêu cầu của phương pháp luận giải quyết vấn đề, trên cơ sở lý thuyết lập pháp theo xu hướng thể chế.

### 1. Khái quát: Sử dụng lý thuyết như là kim chỉ nam

Như đã bình luận trong Chương 2, vai trò của bạn là *người được uỷ thác* đại diện cho lợi ích chung yêu cầu bạn, trong quá trình tranh luận ủng hộ hay phản đối một dự luật, không chỉ hướng tới lợi ích cho tổ chức, đoàn thể của mình, mà còn hướng đến lợi ích của xã hội nói chung. Để làm được điều đó, bạn không thể dựa trên những giá trị chủ quan (dù bạn có thích “hương vị” của nó hay không), điều tra dư luận, mệnh lệnh, tổ chức, một nhóm xã hội, nhu cầu của các nhóm lợi ích, hay *áp lực* của các thế lực nào đó. Với tư cách là người đại diện *cho quyền lợi chung*, bạn cần phải biết cách trả lời hai câu hỏi sau:

(a) Dự luật sẽ giải quyết hiệu quả vấn đề xã hội mà nó hướng đến hay không; và

(b) Với chi phí kinh tế - xã hội như thế nào.

Đánh giá của bạn phải dựa trên những sự vật, hiện tượng cụ thể của thực tiễn đất nước, những vấn đề xã hội đã gắn sâu vào trong những sự vật, hiện tượng phức tạp và đan xen của thế giới hiện thực. Để đoán trước những tác động xã hội có thể có của một đạo luật, bạn cần chỉ dẫn để phân biệt những sự vật, hiện tượng có liên quan với những thứ không liên quan. Lý thuyết lập pháp có thể hướng dẫn bạn đặt những câu hỏi phù hợp, và tổ chức lôgic những sự vật, hiện tượng đã nắm bắt được.

Lấy ví dụ, một dự luật nhằm biến đổi một cơ quan khuyến nông từ chỗ phục vụ những trang trại sản xuất lớn, trở thành một tổ chức với nhiệm vụ chính là cải thiện phương pháp và năng suất nông nghiệp của những nông dân sản xuất nhỏ. Để đánh giá dự luật đó, bạn cần biết những sự vật, hiện tượng nào? Do gặp phải những hành vi khó xác định và tài liệu nghiên cứu hạn chế, *trước* khi đánh giá, bạn phải quyết định lĩnh vực nào đáng được xem xét cẩn thận – tức là những loại sự vật, hiện tượng có thể có liên quan.

Để làm được điều đó, bạn cần một lý thuyết có lập luận chặt chẽ, cẩn thận và minh bạch - một bản đồ tri thức. Loại bản đồ đó sẽ hướng bạn tìm kiếm những sự vật, hiện tượng có liên quan bằng cách gợi ý các *giả thiết* – những phán đoán qua kinh nghiệm thực tiễn. Để xác định xem những giả thiết đó phù hợp với những sự vật, hiện tượng sẵn có hay không, bạn phải làm phép thử bằng cách xem xét những sự vật, hiện tượng có liên quan.

Dù công khai hay không thì mỗi một đạo luật đều dựa trên những phán đoán có được từ kinh nghiệm thực tiễn, về những hành vi nào cấu thành quan hệ xã hội mà đạo luật muốn điều chỉnh (giả thiết *mô tả*), và về nguyên nhân của những hành vi đó (giả thiết *lý giải*). Để gây dựng những hành vi có khả năng giải quyết vấn đề đó, các quy phạm chi tiết của một đạo luật theo lôgic phải biến đổi hoặc loại bỏ nguyên nhân. Để kiểm tra những giả thiết này, bạn phải đặt câu hỏi – chủ yếu là những câu hỏi về những sự vật, hiện tượng *chứng minh giả thiết sai*. Nếu chứng minh được những giả thiết là phù hợp với thực tế, và phù hợp với giải pháp lôgic nhằm vào các nguyên nhân mà giả thiết đó đưa ra, thì đạo luật được đề xuất có khả năng nhất định cải thiện được vấn đề xã hội mà nó hướng đến. Như vậy, lý thuyết lập pháp hướng dẫn cách tìm những sự vật, hiện tượng có liên quan.

Một giả thiết giúp giới hạn phạm vi những sự vật, hiện tượng mà người nghiên cứu phải tìm cách khám phá. Một vài người thường đưa ra những giả thiết phản ánh “cách nhìn” cá nhân, nếu vậy rất có thể sẽ giới hạn tìm tòi trong những sự vật, hiện tượng phù hợp với giả thiết đó, và như vậy vẫn không vượt ra khỏi những giá trị chủ quan cá nhân của mình. Để chiến thắng khuynh hướng chung chỉ tìm những sự vật, hiện tượng khẳng định, hãy tỉnh táo tìm tòi những sự vật, hiện tượng *phủ định* giả thiết của bạn. Muốn một



đạo luật có nhiều cơ hội tốt góp phần giải quyết vấn đề xã hội – tức là **thì hành được** – thì phải dựa trên những giả thiết có cơ sở; không dựa trên ý nguyện của bạn muốn thế giới thế nào, mà phải dựa trên thực tiễn là thế nào.

### a) Chức năng của lý thuyết lập pháp

Cuốn Cẩm nang này không đem lại cho bạn một kho vàng, mà mang lại cho bạn hộp công cụ. Lý thuyết lập pháp của nó (kể cả mô hình giải thích tại sao con người lại ứng xử theo thói quen bất chấp quy định của pháp luật, và phương pháp luận giải quyết vấn đề nêu trong tiểu mục 2 dưới đây) hướng dẫn bạn phân tích một đạo luật có thể tác động đến *hành vi* của các chủ thể xã hội liên quan như thế nào.



Lý thuyết đó dựa trên thực tế là tất cả các vấn đề **xã hội** đều phản ánh một mô hình lặp lại của hành vi; tức là theo định nghĩa đó là **những cơ chế**. Một đạo luật chỉ có thể góp phần giải quyết những vấn đề nếu chuyển hướng được những hành vi lệch lạc. Mô hình ở trang 33 nhằm giải thích tại sao mọi người ứng xử như họ vẫn làm bất chấp bởi cảnh điều kiện và luật pháp hiện hành. Nó tạo nên một công cụ cốt yếu cho việc tìm tòi và đánh giá các bằng chứng cần thiết để đánh giá một dự luật có khả năng gây dựng những hành vi góp phần giải quyết vấn đề xã hội đã nêu hay không.

### b) Chức năng của Lý thuyết lớn

Các nhà khoa học xã hội đưa ra nhiều lý thuyết quy mô lớn khác nhau – còn gọi là “Lý thuyết lớn” - để giải thích một cách rất chung chung về những dữ kiện lớn bao trùm những lĩnh vực tương đối lớn của sự tồn tại loài người. Phải chăng dự luật này nhằm góp phần giải quyết một vấn đề liên quan đến phát triển kinh tế? quyền lực chính trị? quan hệ gia đình? hành vi phạm tội? năng suất nông nghiệp? Mỗi một chủ đề đều có những Lý thuyết lớn. Thông thường, đối với những vấn đề lớn, các tác giả hay bất đồng quan điểm với nhau.

Lấy ví dụ Lý thuyết lớn tự do mới cho rằng, một khi thị trường hoạt động “tự do” và “không có các hạn chế”, thì nó sẽ phân bổ nguồn lực một cách tối ưu. Lý thuyết này biện luận rằng, không nên có bất kỳ cản trở nào, kể cả sự điều tiết của Nhà nước, ngăn chặn khả năng hiện thực hoá một vài điều kiện thị trường máu chót để cho phép các chủ thể thị trường cạnh tranh hiệu quả.



Ngược lại, các nhà lý luận duy vật lịch sử lại coi cơ cấu giai cấp xã hội, bóc lột và các cấu trúc nhà nước là những nguyên nhân chính của nghèo đói và áp bức. Họ giải thích rằng, những nguyên nhân đó gây ra sự mất công bằng trong tích tụ và tái đầu tư tư bản quốc tế và quốc gia, mở rộng công nghệ nhanh chóng đi kèm với thất nghiệp gia tăng, và gia tăng khoảng cách giàu nghèo.

Một số nhà lý luận xem Lý thuyết lớn không phải là *chỉ dẫn* cách phát hiện chứng cứ liên quan, mà như là một *phép ẩn dụ* phản ánh thế giới hiện thực: Sau khi nhận biết một vấn đề của thế giới hiện thực, họ chuyển sang thế giới lý tưởng theo Lý thuyết lớn của mình. Sau đó họ chỉ đơn giản áp dụng các giải pháp theo Lý thuyết lớn vào thế giới hiện thực – thậm chí, không cần cố gắng phát hiện xem các điều kiện của thế giới hiện thực có khớp với những điều kiện theo Lý thuyết lớn của họ giả định hay không.

## LÝ THUYẾT LỚN ĐƯỢC SỬ DỤNG NHƯ MỘT PHÉP ẨN DỤ

Một luật gia Mỹ cho rằng, để đánh giá luật hiện hành về nhận trẻ em làm con nuôi, nên sử dụng mô hình thị trường của các nhà kinh tế theo trường phái tân cổ điển. Với các điều kiện thị trường phù hợp, cạnh tranh không hạn chế sẽ phân bổ các nguồn lực tối ưu. Luật gia đó khẳng định mô hình này chứng minh cần loại bỏ tất cả những hạn chế mà pháp luật áp đặt đối với thương lượng riêng giữa những người cha mẹ đẻ và cha mẹ nhận con nuôi. Nếu những cha mẹ muốn nhận con nuôi cạnh tranh nhau để được nhận một số ít trẻ cho làm con nuôi, thì trẻ sẽ được phân bổ “tốt nhất có thể”. Luật gia đó không hề cảm thấy cần phải điều tra xem đề xuất đó có thể diễn ra như thế nào trong thế giới hiện thực, hoặc hậu quả của nó sẽ như thế nào đối với những cha mẹ đẻ, trẻ được nhận làm con nuôi và bố mẹ nhận con nuôi.

Theo cách nói hài hước của Tiến sĩ Makgetla, thì vận dụng Lý thuyết lớn theo cách đó chẳng khác nào trường hợp so sánh người yêu với một bông hồng đỏ thắm – biểu tượng của tình yêu (hay “hình tượng ẩn dụ”). Bỏ qua thực tiễn tình yêu chân thành của mình, người tình ngu ngốc đó sẽ vin vào hình tượng ẩn dụ của mình, trong một khung cảnh lãng mạn, với nền nhạc violông, bên hồ trên núi phủ tuyết trắng, anh ta chăm bón người yêu bằng những gì mà một đoá hồng đỏ thắm ưa thích nhất – một loại phân bón giàu đạm và màu mỡ nhất.

LÝ THUYẾT LỚN ĐƯỢC SỬ DỤNG  
NHƯ MỘT PHÉP ẨN DỤ



Dù một hình tượng so sánh (ẩn dụ) có phù hợp với Lý thuyết lớn đến đâu, thì nếu không nghiên cứu kỹ những sự vật, hiện tượng của trường hợp cụ thể, việc lấy các quy phạm theo nhận thức đó làm cơ sở cho một đạo luật rất có thể sẽ dẫn đến thảm họa.

Trái với việc lập chính sách trên cơ sở Lý thuyết lớn như một phép ẩn dụ, cuốn Cẩm nang này sẽ nhấn mạnh rằng một Lý thuyết lớn tốt nhất chỉ có thể **hướng dẫn** việc xây dựng và kiểm tra các phương án giả thiết có thể xảy ra để giải thích những hành vi có vấn đề hiện tại. Cho dù Lý thuyết lớn của nhà làm luật là gì, thì họ cũng không thể sử dụng nó như một phép ẩn dụ cho thế giới thực. Nếu họ ban hành những đạo luật dựa trên hình tượng ẩn dụ, với mục đích gì đi chăng nữa, thì họ vẫn luôn đưa ra những đạo luật mà họ cho rằng sẽ cải thiện cuộc sống của mọi người – nhưng thực tế không phải vậy.

Trong những khoảng thời gian và địa điểm khác nhau, hành vi của con người cũng khác nhau. Nếu không điều tra cẩn thận dựa trên quan sát và kiểm nghiệm, không ai có thể bắt chước được một mô hình sẽ đoán chắc được những tác động của đạo luật hay không. Để đánh giá một dự luật, cần điều tra cẩn thận trên cơ sở quan sát và kiểm nghiệm về những điều kiện xã hội cụ thể của đất nước tác động lên hành vi của các chủ thể xã hội có liên quan. Cùng lắm, Lý thuyết lớn chỉ có thể gợi ý những giả thiết giải thích chi tiết hơn, và tiếp đến là hướng dẫn cách tìm những sự vật, hiện tượng để xác định xem những giả thiết đó phù hợp với những chứng cứ có sẵn hay không. **Trừ khi, một giả thiết lý giải xuất phát từ Lý thuyết lớn chứng tỏ phù hợp với thực tiễn có sẵn cụ thể của đất nước, bạn không thể lường chắc được giả thiết đó sẽ tạo nên một cơ sở bảo đảm để thiết kế những nội dung cốt yếu cho một văn kiện lập pháp hữu hiệu hay không.**

Một đạo luật hiệu quả phải xây dựng trên cơ sở hoàn cảnh thật vững chắc – chứ không phải trên cơ sở ước mơ hay ý tưởng. Để đánh giá xem những quy định chi tiết của một dự luật có căn cứ trên những nền tảng của thế giới hiện thực hay không, lý thuyết lập pháp theo xu hướng thể chế đưa ra một phương pháp luận nhằm hướng dẫn cách tìm kiếm qua từng bước những sự vật, hiện tượng trong những thời gian và địa điểm cụ thể cần thiết.



## 2. Sử dụng phương pháp luận giải quyết vấn đề của lý thuyết lập pháp

Phương pháp luận giải quyết vấn đề nhằm vận dụng *các lý lẽ có được từ kinh nghiệm* – tức là các sự vật, hiện tượng và những lôgic - để đánh giá xem liệu các quy phạm của một dự luật có khả năng dẫn đến việc thực hiện hiệu quả và đạt được những mục tiêu đã nêu của dự luật hay không.

### CÁC PHƯƠNG PHÁP LUẬN KHÁC: MỤC ĐÍCH - PHƯƠNG TIỆN VÀ THUYẾT GIA TĂNG

Các phương pháp luận lập chính sách được sử dụng rộng rãi khác, mà chúng ta thường gọi là *Mục đích - Phương tiện* và *Thuyết gia tăng*, ngụ ý phản đối khả năng sử dụng lý thuyết như là một kim chỉ nam trong việc lập chính sách dựa trên những lý lẽ có được từ kinh nghiệm.

*Phương pháp luận mục đích - phương tiện* bám theo những mục đích và mục tiêu đã nêu của người lập chính sách. Tiếp đến, những người sử dụng nó sáng tạo ra những phương án giải pháp lập pháp thay thế để đạt được những mục đích đó, và chọn một phương án mà họ cho là hứa hẹn tác động hiệu quả nhất về mặt chi phí xã hội. Như vậy, ngụ ý của phương pháp luận mục đích - phương tiện là áp dụng phương pháp tách sự vật, hiện tượng khỏi giá trị của các nhà thực chứng. Nó không cần phải nghiên cứu về những sự vật, hiện tượng để khẳng định mục đích thực chất của một đạo luật, để dành quyết định mấu chốt đó cho những “giá trị” của người lập chính sách. (Trong phương pháp luận mục đích - phương tiện, các nhà lập chính sách sử dụng sự vật, hiện tượng chủ yếu chỉ để đo đếm lợi ích và chi phí của những phương tiện khác nhau, nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra). Trong thực tế, do phương pháp luận này giả định là không ai có thể sử dụng những sự vật, hiện tượng và lôgic để đặt dấu hỏi đối với một quyết định về mục đích, nên phương pháp luận này tất yếu sẽ biến mục đích của pháp luật thành mục đích riêng của những người nắm quyền. Chắc chắn nó sẽ theo gu của người có thẩm quyền.

*Thuyết gia tăng* quan niệm rằng, do tính chất phức tạp của đời sống thực, không ai có thể tự tin đoán trước hậu quả của một đạo luật hoặc chính sách mới. Do những nguy cơ chưa biết của sự thay đổi sâu rộng, các nhà lý thuyết gia tăng đề nghị con đường khôn ngoan nhất là các nhà làm luật phải loại bỏ dần các vấn nạn xã hội bằng cách tạo ra *những thay đổi nhỏ nhất có thể*. Cùng lắm, tiến bộ chỉ diễn ra với những thay đổi tăng dần với gia số nhỏ nhất. “Xới tung lên” không phải là một chính sách được cân nhắc kỹ càng, mà chỉ là làm oai, làm dáng mà thôi. Thuyết gia tăng dần cũng có mặt tích cực của nó, đặc biệt là trong trường hợp do không có nhiều kết quả nghiên cứu nên việc thay đổi lớn sẽ chứa đựng nhiều rủi ro. Tuy nhiên, là một chiến lược chung, lý thuyết này không hiệu quả đối với những thay đổi cơ chế lớn cần cho phát triển.

## a) Phương pháp luận giải quyết vấn đề

Để xác định, trong hoàn cảnh đặc trưng của đất nước bạn, các quy định của một dự luật có khả năng khắc phục những nguyên nhân của một vấn đề xã hội nhất định hay không, phương pháp luận giải quyết vấn đề khuyến cáo rằng, trong mỗi một bước của bốn bước liên kết lôgic, bạn nên hỏi những câu hỏi cụ thể gì:



**Bước I: Nhận biết vấn đề xã hội.** Để hiểu được bản chất và phạm vi của một vấn đề xã hội mà dự luật muốn giải quyết, bạn phải đặt hai câu hỏi. **Thứ nhất**, bạn cần thông tin cụ thể của đất nước về bề ngoài của nó: người ủng hộ dự luật có thể cung cấp những sự vật, hiện tượng nào để chứng minh những mô tả của họ về bản chất và phạm vi của nó? **Thứ hai**, vì các đạo luật chỉ có thể nhằm vào hành vi, hãy đặt câu hỏi để phát hiện những chủ thể quan hệ xã hội có liên quan, kể cả cơ quan thực hiện, và họ đã làm gì để gây ra hoặc làm trầm trọng quan hệ xã hội đó. Nếu bạn chưa biết chính xác **hành vi của ai và hành vi gì** cấu thành quan hệ xã hội đó, thì bạn không thể đánh giá một cách hiệu quả những tác động có thể có của dự luật.



**Bước II: Đề xuất và chứng minh những lý do.** Để giúp giải quyết vấn đề, đạo luật đề xuất phải làm thay đổi hoặc loại bỏ **nguyên nhân** (hay là những lý do) của các hành vi cần điều chỉnh của các chủ thể trong quan hệ xã hội liên quan. Hãy yêu cầu người đề xuất dự luật giải thích những hành vi đó, và chứng minh những lý do mà họ đưa ra bảo đảm phù hợp với thực tế.



**Bước III: Đề xuất giải pháp.** Một khi đã thông suốt về những sự vật, hiện tượng chứng minh cho lý do của các hành vi có liên quan hiện tại, bạn có thể đánh giá lôgic xem các quy phạm của dự luật, đặc biệt là các quy định thực hiện, có khả năng làm biến đổi hoặc loại bỏ những nguyên nhân đó hay không, và gợi được những hành vi mong muốn hay không.

Phải luôn yêu cầu người khởi xướng dự luật mô tả những phương án giải pháp mà họ đã cân nhắc, lợi ích và chi phí của các phương án đó, cũng như của chính dự luật trước mặt bạn. Đặc biệt, hãy yêu cầu họ mô tả những tác động có thể có của dự luật đối với những nhóm và những lợi ích thường ít có tiếng nói trên diễn đàn quyền lực: phụ nữ, trẻ em, người nghèo, nhóm thiểu số, quyền con người, bảo vệ môi trường (xem mục C dưới đây).



**Bước IV: Giám sát và đánh giá thực hiện đạo luật mới.** Cuối cùng, hãy đặt những câu hỏi về cơ chế giám sát và đánh giá được quy định trong dự luật. Chưa từng có luật nào hoạt động giống hệt như dự tính. Trước khi ban hành, áp lực thông qua văn kiện thường quá nhanh nên không đủ thời gian nghiên cứu trọn vẹn. Hoàn cảnh thay đổi liên tục không tránh khỏi sẽ kéo theo sự biến đổi. Sau khi một đạo luật được thông qua và thực hiện, bạn và đồng nghiệp chỉ có thể thực hiện nhiệm vụ giám sát của mình nếu bạn có đủ thông tin để khẳng định các cá nhân và tổ chức (kể cả cơ quan thực hiện) thực tế ứng xử như những gì luật quy định hay không, và với những kết quả dự kiến hay không.

Một khi bạn biết được sự thật về tác động thực tế của luật, có thể bạn sẽ muốn sửa đổi hoặc cải thiện nó. Công việc của bạn với tư cách là một người làm luật sẽ không kết thúc khi một dự luật được ban hành. Cũng giống như cuộc sống, công việc làm luật cần phải giải quyết liên tục hết vấn đề này đến vấn đề khác.



## b) Năm bắt thực tế

Yêu cầu các công chức cấp bộ hoặc những người khởi xướng khác cung cấp bằng chứng chứng minh các biện pháp chi tiết của dự luật không phải là một nhiệm vụ gì quá ghê gớm như bề ngoài của nó, khi mới nhìn thoáng qua. Các vấn đề xã hội thường chỉ dẫn đến việc dự thảo văn kiện pháp lý khi nó đã tồn tại trong một thời gian dài. Các công chức cấp bộ, các học giả, và các nhà hoạt động thường có thể cung cấp các sự vật, hiện tượng liên quan (xem Chương 7).

Bước thứ hai trong phương pháp luận giải quyết vấn đề, giải thích nguyên nhân của những hành vi cấu thành "vấn nạn" đó, là một bước quyết định. Lý thuyết lập pháp gợi ý rằng một tập hợp những nội dung giúp bạn nhận diện tất cả những lý do đáng tin cậy cho hành vi có liên quan mà dự luật hướng đến.

## B. LÝ THUYẾT LẬP PHÁP HƯỚNG DẪN CÁCH TÌM NGUYÊN NHÂN VÀ GIẢI PHÁP CHO NHỮNG HÀNH VI CÓ LIÊN QUAN

Lý thuyết lập pháp theo xu hướng thể chế xây dựng trên tiền đề cho rằng, không phải một yếu tố đơn lẻ tạo ra hành vi. Nó đưa ra bảy phạm trù rộng góp phần tạo ra tất cả những giả thiết có thể đối với nguyên nhân của một tập hợp những hành vi của những chủ thể quan hệ xã hội liên quan: **Quy tắc, Cơ hội, Năng lực, Truyền đạt, Lợi ích, Quy trình, và Nhận thức** (viết tắt theo tiếng Anh những chữ cái đầu của bảy phạm trù này là **ROCCIPI**). Thứ tự những phạm trù này không quan trọng. Chữ viết tắt này chỉ để giúp bạn nhớ những phạm trù đó.

**ROCCIPI**

Tổng hợp lại, những phạm trù này giúp bạn tập trung câu hỏi của mình vào những sự vật, hiện tượng cần thiết để khẳng định sự phù hợp của những **nguyên nhân** có thể của mỗi một tập hợp những hành vi có liên quan mà nội dung chi tiết của dự luật muốn điều chỉnh. Trừ khi, biện pháp chi tiết của dự luật có vẻ có khả năng khắc phục những nguyên nhân của các hành vi có liên quan hiện tại qua xem xét những sự vật, hiện tượng đó, bạn nên yêu cầu những phương án giải pháp lập pháp khác có nhiều khả năng thành công hơn.



Hãy hỏi về những thực tế liên quan đến những nguyên nhân có thể có theo lần lượt từng phạm trù.

**Quy tắc.** Mô hình ở trang 33 tập trung vào câu hỏi: tại sao mọi người ứng xử theo thói quen dù đã có các quy định của luật pháp? Trong thực tế, mọi người ứng xử như họ vẫn làm, không phải quan tâm đến quy định của luật pháp, mà là trong toàn bộ *cái khung* luật pháp.

### LUẬT PHÁP HIỆN HÀNH CÓ THỂ GIÚP LÝ GIẢI HÀNH VI RA SAO: MỘT VÍ DỤ CỤ THỂ

## SỰ DỤNG LUẬT PHÁP ĐỂ LÝ GIẢI HÀNH VI

Giả sử, dù một đạo luật đã cấm làm ô nhiễm sông, nhưng mọi người vẫn cứ làm. Qua bề ngoài, quy định của đạo luật có thể gợi ý một số cách lý giải cho hành vi đó. **Thứ nhất**, các quy định của luật hiện hành có thể không cấm xả rác, hoặc có thể không yêu cầu một cơ quan thực hiện việc ngăn cấm xả rác. **Thứ hai**, từ ngữ của quy tắc có thể trao quyền định đoạt quá rộng cho những người gây ô nhiễm hoặc các công chức nhà nước thực thi, tạo cho họ nhiều kẽ hở trong việc phản ứng với những động cơ không phù hợp. **Thứ ba**, các quy định của đạo luật có thể cho phép, thậm chí trao thẩm quyền cho các công chức thực hiện được sử dụng những quy trình ra quyết định thiếu minh bạch và thiếu trách nhiệm, làm cho họ dễ dàng hơn trong việc cho phép những hành vi gây ô nhiễm (có thể nghĩ đến chuyện tham nhũng). **Thứ tư**, ngôn ngữ mập mờ, lẫn lộn có thể làm cho người gây ô nhiễm hiểu các yêu cầu của luật không rõ. **Thứ năm**, các quy tắc khác có thể tồn tại và làm cho quy tắc này không thể tuân thủ được. Ví dụ, một quy tắc có thể yêu cầu

các công ty phải loại bỏ chất thải mà không cung cấp một địa điểm thay thế để chứa chất thải.

Hãy đặt bốn loại câu hỏi về những từ ngữ chính xác được sử dụng trong luật hiện hành để phát hiện chúng có thể giúp giải thích những hành vi có vấn đề như thế nào. Liệu có phải các đạo luật hiện hành đã:

- 1) Quy định hoặc công khai **cho phép** các hành vi “nổi cộm” hay không?
- 2) Nói rõ hoặc, thông qua những từ ngữ mập mờ không rõ ràng, trao **quyền định đoạt** cho những đối tượng của luật trong việc quyết định hành vi của mình hay không?
- 3) Nêu cụ thể những **tiêu chí và thủ tục** có khả năng bảo đảm các công chức của cơ quan thực thi sẽ ra quyết định theo những quy trình không tùy tiện - tức là minh bạch, công khai, có trách nhiệm và có sự tham gia - hay không?
- 4) Quy định các hành vi yêu cầu đối với từng vai trò chủ thể liên quan (kể cả công chức của cơ quan thực thi) thông qua từ ngữ, làm cho họ **không chắc chắn** về những gì họ phải làm hoặc được làm?

Trả lời được bốn câu hỏi này có thể giúp bạn quyết định xem bên ngoài bản thân luật hiện hành có góp phần giải thích các hành vi “nổi cộm” đang xem xét hay không.

Ngoài việc xem xét khung những quy tắc hiện có, những phạm trù còn lại của ROC-CIPI gợi ý bạn nên đặt những câu hỏi về các nguyên nhân vốn đã tồn tại ngoài phạm vi luật pháp trong thực tiễn đặc trưng của đất nước. Do một đạo luật phải thay đổi hoặc loại bỏ nguyên nhân của những hành vi cấu thành quan hệ xã hội mà dự luật hướng tới, nên những câu trả lời có thể gợi ý các quy định chi tiết có thể bổ sung vào dự luật.

**Cơ hội: Hoàn cảnh có tạo thuận lợi cho những hành vi “nổi cộm” hay không?** Thứ nhất, hoàn cảnh có tạo **cơ hội** cho chủ thể liên quan ứng xử sai hay không? Nếu có, thì đạo luật mới nên cố gắng thay đổi môi trường để làm cho hành vi đó gặp nhiều khó khăn hơn. Ví dụ, nếu những cán bộ hải quan nhận hối lộ ở những trạm không bị giám sát, thì luật có thể yêu cầu giám sát bằng những máy quay kín hoặc thanh tra đột xuất. Nếu

thanh tra mỏ đến kiểm tra mỏ, nhưng chỉ gặp riêng người quản lý, và sau đó, dù điều kiện làm việc của mỏ rất nguy hiểm nhưng vẫn đưa ra một chứng nhận y tế sạch, thì một quy định lập pháp hiệu quả có thể cấm thanh tra không được thảo luận với quản lý mỏ nếu không có đại diện của công đoàn công nhân mỏ chứng kiến rõ cuộc trao đổi. Thứ hai, những chủ thể liên quan có cơ hội ứng xử như luật quy định hay không? Ví dụ, nếu một người tiểu nông không tiếp cận được thị trường cho một loại cây trồng, thì nông dân này không thể trồng loại cây đó dù mục đích của luật là khuyến khích mọi nông dân trồng loại cây đó.

**Năng lực:** Các chủ thể liên quan có kiến thức, kỹ năng, và nguồn lực cần thiết để ứng xử khác với những gì họ đang làm hay không? Ví dụ, để giải thích năng suất nông nghiệp thấp, hãy hỏi: Nông dân có được tiếp cận công nghệ mới cần thiết và có kỹ năng ứng dụng nó hay không? Để giải thích vấn đề ra quyết định thiếu trách nhiệm, hãy hỏi: Các quan chức có đủ kỹ năng và nguồn lực để công bố những văn bản giải thích cho quyết định của họ hay không?



NĂNG LỰC ư? NẾU TÔI KHÔNG THỂ TỰ  
LÀM VIỆC ĐÓ, THÌ NÓ SẼ KHÔNG TỰ DJỂN RA.

**Truyền đạt:** Các chủ thể có biết và hiểu được những quy tắc hiện hành hay không? Một người không thể tuân thủ luật pháp một cách có ý thức nếu không biết đến sự tồn tại của nó, và hiểu những hành vi nó quy định. Các kênh truyền đạt thông tin về luật pháp của một đất nước thường thể hiện và đôi khi nuôi dưỡng một cơ cấu xã hội lệch lạc. Trong đa số các khu vực tài phán, các đạo luật chỉ xuất hiện trong một tờ Công báo của chính phủ (hoặc tương tự) với số ấn bản rất ít, nên ít người có thể tiếp cận. Điều đó có thể gây xói mòn nghiêm trọng nền pháp chế.

Các phương tiện thông tin đại chúng sở tại có thể phát hành các báo cáo về những đạo luật quan trọng nhất, và các bộ thường thông báo cho nhân viên của mình về những luật mới, đặc biệt là với những người có trách nhiệm thực hiện nó. Những cư dân thành thị thuộc tầng lớp trên, đặc biệt là những thương nhân lớn, thường biết được thông qua luật



sự riêng hoặc hiệp hội doanh nghiệp về những đạo luật có khả năng ảnh hưởng tới công việc của họ. Ngược lại, trừ trường hợp những bộ chịu trách nhiệm có cố gắng đặc biệt trong việc thông tin, thì người nghèo - đặc biệt là người nông dân nghèo - hiếm khi biết được những đạo luật mới, dù chúng có thể được xây dựng để giúp họ có cuộc sống tốt đẹp hơn.

Hãy hỏi: Những quy định của dự luật có bảo đảm rằng người nghèo và những người không được bảo vệ sẽ hiểu biết về đạo luật hay không, đặc biệt là nếu đạo luật đó có khả năng tác động cuộc sống của họ? Ví dụ, những nông dân nghèo có biết những đạo luật mới giúp họ được vay tín dụng, hay tạo điều kiện cho họ tham gia nhiều hơn vào các công việc nhà nước phân cấp hay không? Một đạo luật bảo vệ bà mẹ trẻ em chống bạo hành gia đình có điều khoản quy định thông tin cho đối tượng hay không?

Nói tóm lại, bạn có thể cân nhắc những quy định lập pháp để truyền đạt rộng rãi tất cả những luật được ban hành, trên báo, đài hoặc truyền hình, cũng như công bố trực tiếp cho những cộng đồng bị ảnh hưởng.

**Lợi ích: Động cơ nào thúc đẩy các chủ thể liên quan ứng xử như họ vẫn làm?** Phạm trù "lợi ích" (hay động cơ) xem xét nhận thức riêng của chủ thể về việc những chi phí và lợi ích của luật hiện hành tác động như thế nào đến bản thân họ cũng như những người gần gũi họ. Đó có thể là những lợi ích vật chất, như tiền mặt hay phụ cấp tăng lên. Nhưng, cũng có thể là những động cơ phi vật chất, như quyền lực, sự kính trọng của gia đình, bạn bè, đồng nghiệp.

Trong quá trình xem xét những lợi ích cụ thể tác động như thế nào đến hành vi của chủ thể, hãy hết sức cẩn trọng. Các nhà làm luật rất hay đưa ra những đạo luật với hàm ý "lợi ích" là nguyên nhân chính của những hành vi cần điều chỉnh, và chỉ áp đặt chế tài thật nặng để ngăn cản vi phạm, hoặc đôi khi trao thưởng để khuyến khích tuân thủ.

Trong thực tế, chủ thể ít tính đến chế tài trên giấy của luật. Ví dụ, tài xế trên xa lộ có thể ít lo ngại về quy định hạn chế tốc độ, mà thiên về lo ngại những xe cảnh sát có gắn radar đo tốc độ đứng khuất ở một góc cua kế tiếp. Điều này gợi ý không nên đưa mức phạt lên cao hơn, mà nên cho cảnh sát đi tuần nhiều hơn.

Một số lý thuyết gia mở rộng phạm trù "lợi ích" bao trùm luôn tất cả những phạm trù giải thích khác. Theo quan điểm đó, chẳng hạn, nông dân không tăng được sản xuất chỉ vì họ không nhận đủ lợi nhuận từ vốn đầu tư – không hề quan tâm đến thực tế chẳng

có con đường nào dẫn từ nơi sản xuất đến nơi tiêu thụ; hay công chức không tuân thủ luật yêu cầu viết bản giải trình cho những quyết định của mình vì họ không bị phạt nếu không viết – không thèm quan tâm xem công chức đó biết chữ hay không.

Nếu quá mở rộng bất kỳ phạm trù nào của ROCCIPI thì sẽ phá hỏng tính hữu dụng của nó trong việc xác định những giả thiết lý giải chi tiết. Nếu không có các giải thích chi tiết được thực tế bảo đảm cho tất cả những nguyên nhân có thể của hành vi có vấn đề, bạn không có cơ sở logic và thực tế để đánh giá các quy phạm chi tiết của một dự luật.

Quy trình quá đơn giản, tất cả đều tùy thuộc vào bản thân tôi.



**Quy trình: Các chủ thể quyết định ứng xử như họ vẫn làm như thế nào?** Đặc biệt đối với những tổ chức phức tạp (và bao gồm **tất cả** các cơ quan thực hiện), hãy tập trung sự chú ý vào **quy trình**, tức là tiêu chuẩn và thủ tục theo đó các chủ thể liên quan quyết định tuân thủ luật hay không. Thông thường, nếu những chủ thể liên quan có bao gồm các cá nhân, thì phạm trù “quy trình” ít đưa ra được những giả thiết lý giải hữu ích; cá nhân thường quyết định theo quan điểm riêng có tuân thủ luật hay không. Ngược lại, “quy trình” có thể trở thành phạm trù hiệu quả nhất của ROCCIPI trong việc sáng tạo ra những giả thiết lý giải cho hành vi cần điều chỉnh của những chủ thể làm việc trong những tổ chức phức tạp: các công ty, tổ chức phi chính phủ, trường học, toà án, bộ, ban, ngành, chính quyền địa phương, cơ quan công quyền (chi tiết xem Chương 6).

**Ý thức hệ (các giá trị và thái độ): Cái gì diễn ra trong đầu chủ thể giúp giải thích hành vi?** Nhiều nhà khoa học xã hội chuyển sang dùng “ý thức hệ” để giải thích những hành vi có vấn đề. “Ý thức hệ” ở đây muốn đề cập những vấn đề niềm tin, các giá trị tổng hợp, quan điểm, thị hiếu, những giai thoại về thế giới, niềm tin tôn giáo, và các ý thức hệ chính trị - xã hội - kinh tế đã được định nghĩa phần nào.

Một số người luôn cố gắng gộp hầu hết những lời giải thích khác vào mục “ý thức hệ”, dẫn đến việc bỏ qua những giải pháp nhằm vào các nguyên nhân khác, giống như trong sự mở rộng tương tự của mục “Lợi ích” Chẳng hạn, tại một nước, việc quy kết nguyên nhân những tai nạn tại mỏ than là do lỗi của tư tưởng thích kiếm lời hơn là vì sự an toàn của công nhân mỏ mà không tính đến việc các nhà quản lý thiếu công nghệ để ngăn ngừa tai nạn, hay thậm chí là thiếu một đạo luật bảo vệ sự an toàn trong khai thác mỏ.

1. Có thể hiểu là trình độ nhận thức của con người. (B.T).

## CÁC PHẠM TRÙ VÀ GIẢI THIỆT LÝ GIẢI

Chúng ta lặp lại: Với áp lực lên công tác lập pháp, bạn không có nhiều thời gian để hỏi các bộ trưởng hay các quan chức khác. Để tận dụng tối đa thời gian, bạn cần chỉ dẫn để xây dựng các giả thiết làm cơ sở cho các câu hỏi về các sự vật, hiện tượng liên quan có khả năng giúp nhận diện nguyên nhân của hành vi có vấn đề. Nói rộng ra, bảy phạm trù của lý thuyết lập pháp, viết tắt theo tiếng Anh là ROCCIP, có thể giúp bạn “phán đoán kinh nghiệm” hữu ích về mỗi một tập hợp các nguyên nhân của hành vi cần được điều chỉnh.

Ví dụ, để giải thích việc ra quyết định tùy tiện của một cán bộ, phạm trù “Quy tắc” có thể “khơi gợi” một giả thiết luật trao quyền định đoạt không hạn chế cho cán bộ; phạm trù “Năng lực” có thể gợi ý một giả thiết khác; và phạm trù “Quy trình” gợi ý giả thiết thứ ba. Không cần quan tâm phạm trù nào gợi được những giả thiết hữu ích, chương trình ROCCIP thực hiện được chức năng của mình nếu nó gợi cho bạn xem xét tất cả những nguyên nhân có thể.

Các phạm trù ROCCIP giúp bạn biết được rằng những người soạn thảo dự luật đã nhận diện được tất cả những nguyên nhân có thể của những hành vi cần điều chỉnh của các chủ thể liên quan (kể cả hành vi của cán bộ cơ quan thực hiện), với thực tế có sẵn trong hoàn cảnh đất nước bạn. Nó tạo một nền tảng cốt yếu để đánh giá xem những quy định chi tiết của dự luật có khả năng khắc phục nguyên nhân của các hành vi cần được điều chỉnh cụ thể, và khiến những chủ thể đó có ứng xử phù hợp hơn hay không.

## C. XÂY DỰNG MỘT GIẢI PHÁP LẬP PHÁP CHI TIẾT

Sau khi tính hết những nguyên nhân của hành vi cần điều chỉnh, bạn phải thẩm tra tính trọn vẹn của giải pháp – tức là dự luật được đề xuất. Cần đặt ra bốn câu hỏi để giải quyết vấn đề này:

- (1) Người đề xướng dự luật nghiên cứu kỹ lưỡng tất cả các phương án có thể hay chưa?
- (2) Họ đã kiểm tra giải pháp được lựa chọn (tức là dự luật) trên cơ sở các phạm trù ROCCIP hay chưa?
- (3) Họ đã đưa vào dự luật giải pháp hiệu quả nhất về mặt chi phí **xã hội** hay chưa?

(4) Dự luật có quy định phương pháp giám sát và đánh giá thực hiện hay chưa?



### 1. Nghiên cứu cẩn thận các phương án giải pháp có thể

Bước đầu tiên đánh giá một dự luật yêu cầu bạn phải thẩm tra xem người đề xướng dự luật đã xem xét những phương án giải pháp nào. Một người có thể tập hợp nhiều ý tưởng về các phương án giải pháp từ nhiều nguồn khác nhau: từ giới chuyên môn trong lĩnh vực đó; từ kinh nghiệm và luật tương tự; và từ ý tưởng riêng của từng người. Như chúng tôi đã nhấn mạnh, chẳng sao chép được gì từ luật nước ngoài, nhưng có thể học được nhiều điều từ các luật này. Chủ yếu là bạn có thể học được những gì người khác đã làm để giải quyết vấn đề xã hội tương tự, và những giải pháp đó hoạt động như thế nào. Nếu người đề xướng dự luật chưa xem xét các phương án, bạn không thể bảo đảm giải pháp của họ là giải pháp phù hợp nhất.

### 2. “ROCCIPI nghịch đảo”

Hãy yêu cầu người đề xướng chứng minh giải pháp của họ giải quyết được những nguyên nhân đã xác định của những hành vi cần điều chỉnh cấu thành hiện tượng xã hội nổi cộm mà nó hướng đến. Nếu không làm được điều đó, thì giải pháp mới có thể không thành công trong việc thay đổi những hành vi đó, và như vậy, không loại bỏ được hiện tượng xã hội nổi cộm. Khi xem xét những lý do, bạn đã sử dụng các phạm trù ROCCIPI để tạo ra những giả thiết lý giải hành vi hiện tại. Bây giờ, bạn lại sử dụng nó để **dự báo** những hành vi mà dự luật sẽ tạo ra. Nếu dự luật trước mặt bạn được đề xuất nhằm thiết lập một ngân hàng tài chính nông nghiệp mới để cấp tín dụng cho người sản xuất nhỏ trong nông nghiệp, thì bạn có thể hỏi: Ngân hàng mới có đủ năng lực để cho vay nhiều khoản vay nhỏ theo yêu cầu hay không? Nó có cơ hội để làm việc đó hay không? Các cán bộ có trách nhiệm của ngân hàng có đủ động cơ (“lợi ích”) để cho vay hay không? Các quá trình của ngân hàng có xu hướng bảo đảm tính trách nhiệm, minh bạch, và sự tham gia của những người có lợi ích liên quan vào quá trình ra quyết định của ngân hàng hay không?

Cụ thể, bạn nên hỏi về những sự vật, hiện tượng cần cho việc đo đếm lợi ích và chi phí kinh tế - xã hội nếu thực hiện các phương án khác với dự luật của người soạn thảo.

### 3. Đo đếm lợi ích và chi phí có thể có của dự luật được đề xuất

Dù một dự luật có hiệu quả đến đâu, nếu những lợi ích kinh tế - xã hội dự tính của nó không cao hơn chi phí dự tính, thì bạn cũng không nên bỏ phiếu cho nó. Để quyết định vấn đề đó, hãy yêu cầu cung cấp những thực tế về tác động tiềm tàng của nó, cũng như chi phí và lợi ích ước tính của nó so với chi phí và lợi ích ước tính của các phương án tiềm năng hàng đầu khác – kể cả luật hiện hành.

#### a) Tác động khác nhau có thể có của một dự luật

(1) **Tác động lên những tầng lớp xã hội khác nhau.** Không một đạo luật nào tác động đồng đều lên tất cả các nhóm xã hội đa dạng. Ngay một đạo luật bề ngoài có vẻ đơn giản, chẳng hạn một đạo luật mới yêu cầu lái xe chuyển từ đi bên phải sang đi bên trái đường, sẽ gây ra chi phí cực lớn cho chủ sở hữu xe cộ hiện tại dẫn tới những chiếc xe tay lái thuận của họ đột nhiên bị mất giá nghiêm trọng. Ở Hoa Kỳ, khi luật thuế thu nhập yêu cầu người giàu phải đóng mức thuế tính trên thu nhập cao hơn so với người nghèo, một mức thuế đồng đều đơn giản bằng 10% mới đưa ra gần đây trong thực tế đã cắt giảm tới 62% số thuế phải nộp của một bộ phận người giàu nhất chiếm khoảng 10% số người đóng thuế. Nếu quy định yêu cầu cảnh sát trường chỉ được bổ nhiệm những người cao ít nhất 1.8m làm cảnh sát, thì điều này sẽ phân biệt đối xử với phụ nữ.

Những người có quyền lực và được ưu đãi luôn có những kênh truyền đạt ý kiến phản đối của mình tới những người *thay đổi và lay chuyển chính sách*. Là một đại biểu được dân bầu, bạn hãy yêu cầu cung cấp những sự vật, hiện tượng cần thiết để đánh giá xem liệu các quy định chi tiết của dự luật đó có khả năng tác động đến người nghèo, phụ nữ, trẻ em, người già, người tàn tật, và ở nhiều quốc gia là các nhóm dân tộc thiểu số hay không – những nhóm thường tiếng nói của họ ít có trọng lượng trong căn phòng quyền lực.

(2) **“Vi lợi ích chung”.** Bạn cũng nên hỏi những đạo luật được đề xuất có thể tác động bất lợi như thế nào lên ít nhất ba nhóm lĩnh vực được mọi người quan tâm nhưng thường bị



giới cầm quyền bỏ qua: đó là môi trường, quyền con người, và điều hành nhà nước tốt. (Lưu ý: Ở mỗi đất nước cụ thể, mọi người cũng có thể coi trọng các vấn đề đặc biệt khác).

- (a) *Môi trường.* Mặc dù hầu như tất cả các dự luật đều tác động đến môi trường, nhưng hiếm có người nào trong chính quyền bảo vệ môi trường một cách mạnh mẽ. Tối thiểu cũng phải hỏi về thực tế những tác động có thể có của dự luật tới môi trường.
- (b) *Quyền con người.* Trong một số trường hợp – chẳng hạn, khi một dự luật đề xuất cho phép công chức nhà nước có quyền giam giữ người không thông qua xét xử, hoặc áp đặt lệnh kiểm duyệt đối với báo chí – thì những hậu quả bất lợi đối với quyền con người đã rõ. Bạn cũng nên đặt những câu hỏi về việc các đạo luật khác có thể tác động như thế nào đến quyền con người, dù tác động không rõ. Liệu một đề xuất lập pháp xây dựng những con đường mới có làm nảy sinh vấn đề quyền con người nếu nó chiếm dụng đất riêng của những người nghèo không đủ khả năng tái định cư đến nơi khác? Liệu một dự luật xây dựng bệnh viện phục vụ một nhóm người giàu và có quyền lực, vốn đã hưởng thụ một hệ thống y tế phát triển, sẽ làm nảy sinh vấn đề phân biệt đối xử với những cộng đồng nghèo bị lãng quên hay không? Liệu một dự luật cung cấp lao động lành nghề kỹ thuật cao có quên không bảo đảm cơ hội bình đẳng cho lao động nữ chất lượng cao hay không?
- (c) *Điều hành nhà nước tốt.* Mọi người ngày càng coi trọng vấn đề điều hành nhà nước tốt. Điều đó nhắc bạn phải hỏi: Dự luật có quy định các quy trình ra quyết định minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia hay không? Dự luật có những phòng ngừa sẵn có chống lại hành vi tham nhũng hay không? (xem Chương 9).

#### **b. Dự tính chi phí và lợi ích**



Thường rất khó (thậm chí đôi khi không thể) đánh giá định lượng chính xác các lợi ích và chi phí kinh tế - xã hội của một dự luật. Hãy yêu cầu một phân tích riêng về những nhân tố nằm trong nỗ lực xây dựng dự toán.

(1) *Các lợi ích và chi phí kinh tế.*

**i. Chi phí kinh tế.** “Chi phí và lợi ích kinh tế” ở đây nghĩa là những chi phí mà một kế toán viên nặng tính nguyên tắc có thể đưa vào. Chi phí này bao gồm chi phí trực tiếp Nhà nước phải chi cho nhân sự, nhà cửa, thiết bị, và dịch vụ cần thiết để thực hiện đạo luật. Chính phủ thường thanh toán những khoản này từ nguồn thu thường xuyên, hoặc qua thời gian, dưới hình thức vốn và lãi tiền vay. Những nhân tố không tính trước như lạm phát hay thâm hụt sẽ làm cho các dự toán chi phí kinh tế trực tiếp này trở nên khó giải quyết.

Chính quyền còn phải chi ra những chi phí gián tiếp khó dự toán. Ví dụ, nếu một đạo luật về trách nhiệm đối với sản phẩm được đề xuất trên cơ sở lấy tranh chấp tư pháp làm giải pháp thực hiện chính của nó, thì nguồn thu nhà nước còn phải bảo đảm chi phí bổ sung cho phép các tòa án giải quyết những vụ kiện nảy sinh từ đạo luật đó.

Khu vực tư nhân cũng có thể phải chịu chi phí kinh tế do tác động của luật đối với lao động, tiền lương, lợi nhuận hiện tại hoặc tương lai của các doanh nghiệp hiện có. Những chi phí đó có thể thể hiện dưới hình thức tăng thuế (tác động của nó phụ thuộc các sắc thuế đánh nặng vào nhóm người thu nhập cao hay nhóm người thu nhập thấp). Một số chi phí kinh tế này có thể chỉ xuất hiện sau một thời gian dài.

**ii. Lợi ích kinh tế.** Các lợi ích kinh tế tạo ra do dự luật cho phép chi tiêu chính phủ thường chỉ xuất hiện sau một thời gian. Điều đó làm cho lợi ích kinh tế còn khó dự toán hơn chi phí kinh tế. Ví dụ, chi hiện nay của chính phủ cho cơ sở hạ tầng để thúc đẩy kinh doanh có thể tạo ra nguồn thu ngân sách gia tăng trong tương lai do kết quả của lợi nhuận và mở rộng việc làm của khu vực tư nhân – nhưng ai có thể nói là bao nhiêu? Đầu tư của chính phủ cũng có thể tạo ra nhiều nguồn thu ngân sách hơn dưới dạng lợi nhuận, tăng phụ thu dịch vụ hoặc lãi suất các khoản tín dụng nhà nước. Nhưng, những thu nhập tương lai này khó đoán trước được.

Vấn đề lập pháp mới cũng có thể ban tặng những lợi ích kinh tế khác nhau cho nhiều nhóm khu vực tư nhân khác nhau. Các đạo luật khởi xướng những dự án phát triển mới của chính phủ có thể thúc đẩy gia tăng lợi ích, việc làm và tiền lương, nhưng có tác động khác nhau đối với các nhóm xã hội khác nhau. Sự thiếu chắc chắn do liên quan đến nhiều yếu tố ràng buộc lẫn nhau làm cho những lợi ích tiềm năng này khó dự tính.

Đôi lúc, các chính trị gia yêu cầu giảm thuế tức là đã tạo lợi ích cho khu vực tư nhân. Nhóm xã hội nào hưởng lợi phụ thuộc vào các sắc thuế cụ thể được cắt giảm, cũng như ai sẽ bị thiệt khi nguồn thu bị giảm và gây áp lực buộc phải bỏ bớt các dịch vụ. Giảm ngân sách giáo dục hay y tế có thể sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng nhất đến người nghèo, những người không có lựa chọn, không biết lùì vào chỗ nào nữa. Sự chuyển đổi từ thuế thu nhập hoặc lợi nhuận sang các sắc thuế cao hơn đánh vào giá trị gia tăng hoặc doanh thu hàng tiêu dùng thường làm giảm thu nhập thực của người nghèo, do họ phải trả một tỷ lệ lớn hơn tính trên thu nhập của mình so với tỷ lệ của người giàu khi mua hàng tiêu dùng thiết yếu.



## (2) "Đoán ước" các lợi ích và chi phí xã hội.

Nói chung, các chi phí và lợi ích xã hội còn khó so sánh và đánh giá hơn chi phí và lợi ích kinh tế. Nó tác động những thứ vô hình như chất lượng cuộc sống (công việc và thu nhập, nhà cửa, thiết bị giải trí), quyền con người, và điều kiện môi trường.

Thông thường, những điều đó cũng tác động xấu lên chất lượng cuộc sống của các nhóm yếu thế do lịch sử để lại. Đánh giá như thế nào về tác động lên cuộc sống của một gia đình nghèo do quyết định nhà nước giải toả nhà họ để xây dựng một con đường xuyên qua mảnh đất của họ? Tác động của việc xây dựng trường học hoặc bệnh viện ở khu vực thu nhập cao chứ không xây ở khu vực thu nhập thấp? Tác động của việc cho phép các công ty khai thác gỗ triệt hạ những dải rừng tự nhiên, và "qua thời gian" góp phần tăng mức độ xói mòn và lũ lụt? Tác động của tăng chi giáo dục, nhờ đó sau nhiều năm các công dân nghèo nhất của cộng đồng có thể hưởng thụ cơ hội việc làm và thu nhập mới?

Điều hành nhà nước tốt cần có sự tham gia nhiều hơn của những người nghèo, bộ



phận dân cư bất lợi nhất do lịch sử để lại vào quá trình phát triển. Làm thế nào để đánh giá chi phí và lợi ích xã hội do sự tham gia của họ? Điều đó nêu ra vấn đề đặc biệt quan trọng là Nhà nước phải lắng nghe người nghèo về những tác động của đạo luật đối với họ.

Thông thường, những ảnh hưởng vô hình cấu thành các tác động phát triển quan trọng nhất của một đạo luật. Bạn nên yêu cầu các bộ liên quan phải cung cấp những dự toán tốt nhất họ có thể – Bao gồm cả việc giải thích họ lập những dự toán đó như thế nào. Tiếp đó hãy cố gắng đánh giá dự luật một cách cẩn thận, kỹ càng.



## **BÀI TẬP: ĐÁNH GIÁ LỢI ÍCH VÀ CHI PHÍ**

1. Hãy vẽ hai cột kề nhau, một bên ghi tất cả những chi phí cho một dự luật có thể tạo ra mà bạn nghĩ đến; bên kia ghi tất cả những lợi ích kinh tế. Ghi chú từng mục trong cả hai cột, cái nào bạn có thể dễ dàng kiểm được các thông tin liên quan làm cơ sở cho việc ước tính, và ghi cả những mục khó hơn, hay thậm chí quá không chắc chắn đến nỗi mà bạn chỉ có thể “ước đoán” trên cơ sở thông tin. Thiết kế một chiến lược dự toán những lợi ích và chi phí kinh tế đó.

2. Vẽ thêm hai cột nữa cho những lợi ích và chi phí xã hội có thể có của dự luật đề xuất. Lập lại như trên, ghi chú những mục nào bạn có thể thu thập thông tin, và những mục đang gặp khó khăn thực sự. Thiết kế chiến lược để đi đến một hình thức dự toán có thể bảo vệ nào đó.

### **3. Cơ chế để biết được những tác động của một luật mới**

Những khó khăn trong việc ước tính chi phí và lợi ích xã hội có thể có của một đạo luật đề xuất chỉ là một trong vô vàn những chỗ mà, dù cho người làm luật có cố gắng đến đâu, thì vẫn kiện lập pháp vẫn cần được xúc tiến khi chưa có đủ thông tin chính xác. Chính những khó khăn này đã hạ thấp tầm quan trọng của việc đưa cơ chế giám sát và đánh

giá đầy đủ vào những dự luật quan trọng. Đây chính là bước thứ tư trong phương pháp luận giải quyết vấn đề, và nhằm cung cấp thông tin để xác định thực tế đạo luật có đem lại những hành vi mà nó quy định hay không, và tác động dự kiến của nó. (Nếu nó không làm được điều đó, bạn có thể phải quyết định sửa đổi hoặc thậm chí bãi bỏ đạo luật đó). Bạn phải biết chắc dự luật có chứa những quy định tạo điều kiện để cơ quan lập pháp có thể biết đạo luật thành công đến đâu trong việc hạn chế vấn nạn xã hội như nhận thức ban đầu, và với chi phí kinh tế - xã hội thực tế như thế nào.

Theo nghĩa rộng, bản thân nền dân chủ là một hệ thống giám sát và đánh giá khổng lồ, dù có thể có phần thiếu tính hệ thống. Những cử tri bị việc thực thi đạo luật đụng phải có thể và thường than phiền với bạn và đồng nghiệp của bạn với tư cách là những đại biểu được họ bầu ra. Trách nhiệm hiến định của bạn là phải nghe và trả lời. Nhiều uỷ ban lập pháp giám sát hoạt động riêng từng bộ. Tuy nhiên hệ thống này không phải lúc nào cũng bảo đảm giám sát tin cậy. Các đạo luật điều chỉnh quan trọng nên quy định sẵn các công cụ bảo đảm thông tin phản hồi trực tiếp hơn.



Có thể các nhà lập pháp tham nhũng sẽ bị cử tri bất tín nhiệm. Nhưng muốn loại họ phải đợi đến cuộc bầu cử ba năm sau.

Qua nhiều năm, các nhà làm luật ở nhiều nước đã nghĩ ra nhiều phương tiện giám sát cụ thể có thể có ích:

**Yêu cầu báo cáo.** Quan chức có trách nhiệm (thường là Bộ trưởng) báo cáo định kỳ với Uỷ ban lập pháp về hoạt động của đạo luật mới. Tại đa số các quốc gia, vốn đã trở thành thông lệ, các Bộ trưởng thường tuân thủ yêu cầu của luật phải báo cáo trước Quốc hội – nhưng kinh nghiệm cho thấy, thường không thu được gì nhiều từ quy trình này.

**Điều khoản giới hạn cuối** (tức là đạo luật mới quy định thời hạn tồn tại giới hạn của nó, và sẽ chỉ tiếp tục tồn tại nếu mọi người đều thuyết phục nó nên tiếp tục tồn tại. Điều đó có thể thúc đẩy những người ủng hộ hoặc phản đối dự luật phải điều tra quá trình thực hiện chi tiết hơn).

Yêu cầu sau một thời gian cho trước, một quan chức sẽ đề cử ra một uỷ ban đánh giá; và/hoặc

**Quy định trung cầu.** Sau một thời gian xác định, phải tiến hành trung cầu xem đạo luật mới có nên tiếp tục tồn tại hay không.

(Về các công cụ hạn chế nguy cơ tham nhũng, xem Chương 9)



## TÓM TẮT

Chỉ đọc qua bề ngoài một số phần đơn giản nhất của dự luật, không ai có thể khẳng định nó sẽ điều chỉnh được những quan hệ xã hội mà nó có ý hướng tới hay không. Cũng không ai có thể đánh giá một dự luật chỉ bằng cách lưu tâm đến các giá trị cá nhân. Để đánh giá một dự luật vì phúc lợi chung, cần có những sự vật, hiện tượng thực tế và những lôgic. Phương pháp luận giải quyết vấn đề và danh mục những phạm trù ROCCIPI của lý thuyết lập pháp giúp thiết lập những giả thiết hướng dẫn bạn đặt câu hỏi về những loại sự vật, hiện tượng mà bạn cần; cung cấp lôgic cần thiết nhằm cơ cấu các sự vật, hiện tượng đó phục vụ thiết kế các quy định chi tiết của đạo luật và ước tính tác động xã hội có thể có của nó. Toàn bộ quá trình làm luật sẽ thuận lợi hơn nhiều nếu người đề xướng một dự luật quan trọng nộp kèm báo cáo nghiên cứu chứng minh các quy định chi tiết của nó trên cơ sở sự vật, hiện tượng thực tế và lôgic.

### D. NẮM BẮT THỰC TẾ: ƯU ĐIỂM CỦA MỘT BÁO CÁO NGHIÊN CỨU

Cũng giống như toà án phải **chứng minh** cho phán quyết của mình bằng cách nêu lý do làm cơ sở cho phán quyết, bạn có thể lưu tâm đến một nguyên tắc là phải yêu cầu người bảo trợ một dự luật quan trọng phải cung cấp văn bản **chứng minh** các quy định chi tiết của nó. Để bảo đảm sự trọn vẹn của văn bản đó, bạn có thể yêu cầu người bảo trợ dự luật phải bố cục văn bản của mình theo trật tự lôgic những sự vật, hiện tượng sẵn có:

- (1) Mô tả vấn đề xã hội, hành vi của ai và hành vi gì cấu thành vấn đề đó (kể cả hành vi của cơ quan thực hiện chịu trách nhiệm);
- (2) Giải thích nguyên nhân pháp lý và phi pháp lý của những hành vi đó;
- (3) Nêu rõ –
  - (a) Các phương án giải pháp đã xem xét;
  - (b) Các quy định chi tiết của dự luật có dấu hiệu sẽ khắc phục được những nguyên nhân đã xác định;
  - (c) Lợi ích kinh tế - xã hội của dự luật có khả năng cao hơn chi phí của nó;
- (4) Bảo đảm cơ quan có trách nhiệm sẽ giám sát và đánh giá việc thực hiện dự luật cũng như hậu quả xã hội của nó.



## E. TRÁNH CÁC DỰ LUẬT “NHỒI NHÉT”

Xã hội là một tấm lưới dệt chằng chịt những mối quan hệ, trong đó các vấn đề xã hội dường như ràng buộc chặt chẽ với nhau. Các nhà làm luật có xu hướng ban hành những món thập cẩm khổng lồ các dự luật, nhồi nhét đầy những chủ đề - vấn đề, nối kết với nhau bằng một sợi chỉ chung mong manh.

### NHỒI NHÉT MỘT DỰ LUẬT

#### NHỒI NHÉT MỘT DỰ LUẬT: MỘT TRƯỜNG HỢP CỦA TRUNG QUỐC

Một dự luật cải cách cơ cấu ngân hàng của Trung Quốc, theo như đề xuất ban đầu, quy định không chỉ việc thiết lập các ngân hàng trung ương, thương mại, phát triển và nông nghiệp, mà còn quy định việc thành lập và hoạt động của thị trường chứng khoán và các công ty bảo hiểm. Phạm vi rộng của dự luật đã làm phát sinh nhiều vấn đề mà các nhà làm luật phải nhất trí. Một người bảo trợ quy định này thường phản đối các quy định khác. Tranh luận kéo dài hàng năm, làm cho hành động bị chậm trễ, không chỉ đối với dự luật đó, mà còn cả nhiều văn kiện lập pháp đáng được ưu tiên khác.

Cuối cùng, người Trung Hoa thấy cần phải định hình một chương trình lập pháp tổng thể liên quan đến ngân hàng. Trong chương trình lớn đó, đầu tiên họ xây dựng riêng một dự luật về ngân hàng trung ương, tiếp đó, lại xây dựng những dự luật riêng cho các ngân hàng khác, thị trường chứng khoán, và các công ty bảo hiểm.

Thay vì nhồi nhét quá nhiều chủ đề vào một dự luật, những nhà lập pháp khôn ngoan thiết kế một chương trình lập pháp tổng thể, và thu hẹp phạm vi của mỗi dự luật trong khuôn khổ chương trình đó. Khi bạn tiếp nhận một dự luật quy định thay đổi thể chế lớn, thứ nhất phải cân nhắc: dự luật có tập trung biện pháp vào một tập hợp hành vi hay không? Bạn cũng nên hỏi xem dự luật yêu cầu bao nhiêu cơ quan thực hiện? Như đề xuất ban đầu, dự luật ngân hàng Trung Quốc yêu cầu bốn cơ quan thực hiện độc lập, với các nhiệm vụ tương đối khác nhau: cơ quan trung ương (để thực hiện Luật ngân hàng Trung ương về cung ứng tiền), một Ủy ban Ngân hàng, một Ủy ban Chứng khoán và Hối phiếu, và một Ủy ban Bảo hiểm. Chỉ riêng điều đó cũng cho thấy dấu hiệu dự luật bị “nhồi nhét”

Ngược lại, để đánh giá một dự luật có phạm vi bề ngoài có vẻ hẹp, hãy hỏi về bối cảnh chung trong đó dự luật sẽ khớp vào. Ví dụ, nếu bạn tiếp nhận một dự luật chỉ giải quyết những vấn đề của ngân hàng trung ương, hãy hỏi xem nó sẽ ăn khớp như thế nào

với chế độ pháp lý của các ngân hàng thương mại và ngân hàng khác, thị trường chứng khoán, công ty bảo hiểm – tức là trong bối cảnh khu vực tài chính rộng hơn. Tất nhiên, dự luật sẽ bị gọi là “nhồi nhét” nếu nó cố gắng giải quyết tất cả những vấn đề đó. Nhưng bạn vẫn phải bảo đảm là nó sẽ khớp mộng khít khao với các đạo luật điều chỉnh những lĩnh vực khác.



## BÀI TẬP: ĐÁNH GIÁ PHẠM VI CỦA MỘT DỰ LUẬT

- (1) Cân nhắc quan hệ xã hội mà dự luật đề xuất muốn giải quyết. Nó bao gồm một vài quan hệ ít nhiều riêng biệt hay không? Bạn nên xây dựng một dự luật để giải quyết toàn bộ quan hệ xã hội, hay xây dựng những dự luật tách biệt để giải quyết từng quan hệ?
- (2) Để xác định phạm vi thích hợp của một dự luật được đề xuất, bạn phải tính đến những nhân tố nào?
- (3) Quan hệ xã hội lớn hơn mà dự luật phải ăn khớp bao gồm những cái gì? Đạo luật mới sẽ ăn khớp một cách phù hợp vào bối cảnh lớn đó hay không?

## F. BÀI HỌC KINH NGHIỆM: LỊCH SỬ VÀ LUẬT TƯƠNG TỰ

Để hiểu sâu hơn khó khăn mà dự luật muốn giải quyết, các báo cáo nghiên cứu có thể mô tả lịch sử nảy sinh vấn đề ở nước bạn,



và những hậu quả của nỗ lực sử dụng luật giải quyết những khó khăn tương tự ở nước khác.

## 1. Lịch sử

Cho đến khi một người nào đó đề xuất dự luật, thì quan hệ xã hội mà nó muốn điều chỉnh thường đã có một lịch sử lâu dài. Có thể đã tồn tại một đạo luật cố gắng giải quyết vấn đề đó. Có thể một cơ quan nào đó đã chịu trách nhiệm thực thi đạo luật này. Hãy đặt câu hỏi về lịch sử; nó có thể có ích cho bất kỳ bước nào trong bốn bước giải quyết vấn đề: để làm cho vấn đề cụ thể ăn khớp vào bối cảnh bao trùm nó; để hiểu những nguyên nhân của nó thay đổi qua thời gian như thế nào; để học hỏi từ những cố gắng trước đó muốn sử dụng luật để giải quyết vấn đề.

## 2. Kinh nghiệm và Luật tương tự

Không Nhà nước nào có thể sao chép luật của nước khác mà không nảy sinh vấn đề. Điều đó không có nghĩa là bạn không thể học hỏi từ kinh nghiệm của nước khác trong việc sử dụng luật để giải quyết những vấn đề tương tự. Kinh nghiệm nước khác có thể chứng tỏ phải hết sức thận trọng khi giải quyết quá nhiều khó khăn một lúc. Chúng có thể cho thấy một khía cạnh khó khăn đã từng nảy sinh ở nơi khác mà đạo luật của bạn phải đề phòng (ngay cả khi nó chưa từng xảy ra ở nước bạn). Nó có thể mang lại những hiểu biết sâu sắc khác về bản chất và nguyên nhân của các hành vi cấu thành khó khăn đó. Và thường gặp nhất là kinh nghiệm của nước khác mang lại những ý tưởng về các phương án giải pháp lập pháp và hậu quả có thể có của chúng. Một báo cáo nghiên cứu nên cung cấp bằng chứng về luật pháp **và kinh nghiệm** của các nước khác.

## G. “DANH MỤC” ĐỂ ĐẶT CÂU HỎI

Mục này sẽ cho bạn một danh mục những câu hỏi để xác định xem liệu các thực tế và logic có sẵn chứng minh cho



những quy phạm của dự luật hay không. Nhưng trước hết, tại sao bạn nên sử dụng một danh mục câu hỏi và sử dụng như thế nào?

## 1. Chức năng và công dụng của danh mục câu hỏi

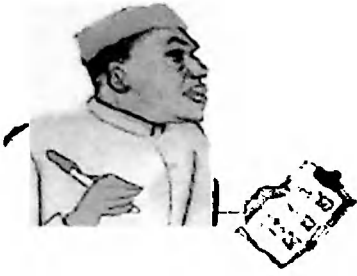
Danh mục này để nhắc nhở một nhà lập pháp khôn ngoan nhớ đến những nhân tố cần xem xét khi đánh giá một dự luật. Cho dù chủ đề - vấn đề của dự luật là gì đi nữa – là nhận con nuôi, an toàn lao động trong mỏ than, thủ tục xét xử, hay các hành vi chống cạnh tranh – thì nó cũng có thể gợi ý những câu hỏi cần đưa ra để đánh giá dự luật.

Để đạt được mục đích rộng, danh mục này được nêu dưới dạng chung chung. Cốt là nó truy theo bốn bước của phương pháp luận giải quyết vấn đề theo lý thuyết lập pháp. Nếu không có một báo cáo nghiên cứu, nó sẽ giúp bạn quyết định những câu hỏi nào cần đưa ra để quyết định xem những sự vật, hiện tượng có sẵn có chứng minh lôgic các quy định chi tiết của dự luật, có khả năng tạo ra những hành vi đã biến cải cần thiết để giải quyết vấn đề cụ thể đó hay không?

## 2. Khi nào không nên sử dụng danh mục này

Danh mục này tỏ ra không hữu ích lắm cho hai loại dự luật sau đây:

- (a) Một số ít dự luật nhằm giải quyết những quan hệ ***không nảy sinh từ những hành vi cần điều chỉnh***. Giả sử một đạo luật hiện tại cho phép Bộ Giao thông vận tải được thu phí đường bộ 5 *kwacha* (đơn vị tiền tệ Dămbia và Malaui – ND), và quy định chi tiết cách thức thu. Đến nay, Bộ Giao thông vận tải muốn sửa luật tăng lên 7 *kwacha* trên một xe. Sửa đổi đó không cần bất cứ thay đổi nào trong những hành vi cần thiết để thu phí. (Để giúp đánh giá lợi ích và chi phí của luật sửa đổi, bạn nên hỏi các nhà kinh tế hoặc kỹ sư giao thông về những thực tế liên quan).
- (b) Một số dự luật ***chỉ tập trung chủ yếu vào việc thay đổi hành vi các công chức của cơ quan thực hiện***. Nó đặt ra những vấn đề lớn liên quan đến tầm quan trọng của “Quy trình” như là phạm trù mấu chốt để giải thích những hành vi của công chức; sự cần thiết phải xem xét những phương án giải pháp tạo ra sự tuân thủ; và các vấn đề đặc biệt liên quan đến dự thảo luật mà như chức năng chính của nó là phải trao quyền cho công chức của cơ quan đó được đưa ra những quy tắc chi tiết nhằm mang lại sự



thay đổi hành vi như yêu cầu. Chương 6 đề xuất một danh mục câu hỏi sửa đổi để xử lý trường hợp dùng luật làm thay đổi hành vi của cơ quan thực hiện và công chức của nó.

## DANH MỤC CÂU HỎI ĐỐI VỚI MỘT DỰ LUẬT

### DANH MỤC CÂU HỎI ĐỐI VỚI MỘT DỰ LUẬT

*LƯU Ý: Đối với mỗi câu hỏi, hãy hỏi thêm: Câu trả lời của bạn dựa trên bằng chứng nào?*

#### I. Khái quát nội dung dự luật

1. Dự luật cố gắng điều chỉnh các quan hệ xã hội nào?
2. Bạn có thể tóm tắt như thế nào về những đề xuất của dự luật nhằm khắc phục quan hệ xã hội đã nêu?
3. Dự luật ăn khớp như thế nào và ở đâu với chương trình lập pháp rộng hơn của Nhà nước?
4. Bạn học được những gì từ lịch sử nỗ lực điều chỉnh có hiệu quả quan hệ này ở nước bạn cũng như các nước khác để giúp hiểu được lý do đưa ra dự luật này vào thời điểm này và dưới hình thức này?

#### II. Quan hệ xã hội mà dự luật hướng tới, và nó ăn khớp vào bối cảnh rộng hơn như thế nào

1. Mô tả bề mặt bên ngoài của quan hệ xã hội mà dự luật hướng tới.
2. Hành vi của ai và hành vi gì cấu thành khó khăn mà dự luật muốn góp phần giải quyết (càng chi tiết càng tốt)?

**LƯU Ý:** Về nhiều mặt, đây là câu hỏi khởi đầu và mấu chốt. Nếu bạn không biết *hành vi* nào cấu thành quan hệ xã hội đó, thì bạn không thể biết nên bắt đầu từ đâu để quyết định các nội dung của dự luật có khả năng góp phần điều chỉnh quan hệ xã hội bằng cách tạo ra các hành vi mới hay không.

3. Lịch sử của khó khăn hay kinh nghiệm và luật nước ngoài có cung cấp những hiểu biết sâu sắc về bản chất và phạm vi của khó khăn hay không? Hành vi của ai và hành vi gì cấu thành khó khăn đó?
4. Ai hưởng lợi và ai bị thiệt trong hoàn cảnh hiện tại?





### III. Lý giải các hành vi có vấn đề

#### LƯU Ý:

1. Đây cũng là một phần mấu chốt. Nếu bạn không hiểu được nguyên nhân của các hành vi cần lưu tâm cấu thành vấn nạn xã hội, thì bạn không thể xác định một dự luật có giải quyết được những nguyên nhân tiềm ẩn của vấn đề hay không, chứ không chỉ là triệu chứng của nó.
2. Trong hầu như tất cả trường hợp của các tập hợp vai trò chủ thể, bạn có thể không tìm ra giả thiết lý giải cho tất cả các phạm trù ROCCIPI. Ví dụ, đối với công chức nhà nước, thì phạm trù “Truyền đạt” thường để trống; cơ quan có thẩm quyền liên quan thường thông báo cho công chức của mình về những quy phạm phải tuân thủ. Nếu bạn khẳng định không có điều gì nằm trong phạm trù đó giúp lý giải cho hành vi cụ thể đã nêu, thì không cần phải hỏi thêm về vấn đề đó.
3. Yêu cầu giải thích riêng cho từng hành vi của từng tập hợp vai trò chủ thể (kể cả cơ quan thực thi). Mặc dù chúng cùng cấu thành quan hệ xã hội đã nêu, nhưng rất có thể chúng có cách giải thích khác nhau.

Đối với **mỗi tập hợp chủ thể** có hành vi cần điều chỉnh góp phần cấu thành vấn nạn xã hội, hãy hỏi:

1. **Quy tắc:** Các quy tắc hiện tại có cấm các hành vi cần điều chỉnh hay không?
  - a) Các quy tắc hiện tại có nêu rõ yêu cầu hoặc cho phép các hành vi cần điều chỉnh hay không?
  - b) Về mặt nào những quy định luật đó có vẻ không đủ để hạn chế quyền định đoạt của vai trò chủ thể trong việc quyết định cách ứng xử?
  - c) Quy trình ra quyết định theo quy định của quy tắc có vẻ có khả năng tạo ra những hành vi có trách nhiệm, minh bạch và có sự tham gia hay không?
  - d) Các quy định có làm cho đối tượng không chắc chắn về những hành vi theo yêu cầu của chúng hay không?
2. **Cơ hội:** Hoàn cảnh của các vai trò chủ thể có tạo cơ hội cho họ thực hiện những hành vi cần điều chỉnh hay không?



## DANH MỤC CÂU HỎI ĐỐI VỚI MỘT DỰ LUẬT

3. **Năng lực:** Những chủ thể có đủ năng lực – bao gồm kỹ năng, kiến thức và nguồn lực - để tuân thủ luật hay không? Ngược lại, họ có năng lực đặc biệt để không tuân thủ luật hay không?
4. **Lợi ích:** Các động cơ của chủ thể (kể cả tác động của chế tài treo lơ lửng trên đầu) có vẻ tác động đến hành vi của họ như thế nào và đến mức nào?
5. **Truyền đạt:** Các chủ thể đó có biết và hiểu được quy định của luật hay không?
6. **Quy trình:** Tiêu chí và thủ tục nào xác định **quy trình** quyết định cách ứng xử của tập hợp chủ thể này (đặc biệt là những cán bộ của cơ quan thực thi)? Có minh bạch, trách nhiệm và có tham gia hay không?
7. **Ý thức (trình độ nhận thức):** Các giá trị và quan điểm của vai trò chủ thể dường như tác động đến hành vi của họ như thế nào và đến mức độ nào?

[Hãy đặt những loại câu hỏi giống nhau lần lượt cho từng hành vi của từng tập hợp vai trò chủ thể và cho cơ quan thực thi liên quan].

### IV. Đề xuất giải pháp - Các quy định chi tiết của dự luật có khả năng logic khắc phục được nguyên nhân các hành vi có vấn đề của từng tập hợp vai trò chủ thể hay không?

1. Yêu cầu mô tả chi tiết và giải thích các quy định chính của dự luật - bằng ngôn ngữ thông thường.
2. Việc rà soát **lịch sử** những nỗ lực sử dụng luật của đất nước, hoặc **kinh nghiệm và luật pháp nước khác**, có mang lại những hiểu biết sâu sắc về các giải pháp có thể khác ngoài giải pháp đề xuất trong dự luật hay không?
3. Các **phương án giải pháp** nào mà người khởi xướng dự luật đã cân nhắc? Bạn có thể nghĩ đến phương án nào khác không?
4. Các **biện pháp thúc đẩy tuân thủ** của dự luật liên quan đến hành vi “nổi cộm” hiện tại của vai trò chủ thể nguyên thủy có khả năng:
  - a) Làm thay đổi hoặc loại bỏ nguyên nhân chủ quan và khách quan của những hành vi đó hay không?
  - b) Khiến họ ứng xử phù hợp hơn hay không?



5. Các quy định của dự luật liên quan đến hành vi “**nổi cộm**” hiện tại của các cán bộ cơ quan thực hiện có khả năng -
- a) Làm thay đổi nguyên nhân những hành vi cần điều chỉnh của họ đã xác định sau khi rà soát các phạm trù ROCCIPI hay không?
  - b) Khiến những cán bộ đó ứng xử theo cách cần thiết để giúp vai trò chủ thể nguyên thủy thay đổi hành vi của họ hay không?
  - c) Bảo đảm họ sẽ sử dụng những quy trình ra quyết định minh bạch, trách nhiệm và có sự tham gia hay không?
6. Lợi ích kinh tế - xã hội dài hạn ước tính của dự luật có khả năng cao hơn chi phí kinh tế- xã hội dài hạn của nó hay không?
- a) Những thực tế nào mà người khởi xướng dự luật đưa ra về:
    - (1) Những lợi ích và chi phí kinh tế ngắn hạn cũng như dài hạn?
    - (2) Những phúc lợi và chi phí xã hội không thể lượng hoá?
  - b) Những tác động xã hội có thể có của dự luật đối với:
    - (1) Các nhóm xã hội khác nhau, đặc biệt là người nghèo, phụ nữ, trẻ em và các nhóm thiểu số?
    - (2) Những mối quan tâm chung của cộng đồng được coi trọng nhưng thường ít có tiếng nói, đặc biệt là môi trường, quyền con người và Nhà nước pháp quyền (kể cả ngăn chặn tham nhũng)?
7. Các quy định **giải quyết tranh chấp** của dự luật (xem Chương 6) có phù hợp và đủ để giải quyết các tranh chấp dự kiến hay không?
8. Dự luật và các luật liên quan khác có cung cấp đủ **vốn** để bảo đảm thực hiện toàn bộ chương trình của nó hay không (xem Chương 8)?
9. Dự luật có **những hướng dẫn phù hợp cho thẩm phán và những người khác, bảo đảm nó sẽ ăn khớp vào thể văn bản hiện có của pháp luật** hay không (xem Chương 8)?
- a) Dự luật có một điều khoản nêu những nguyên tắc chung (hay “Mục đích” ) được thiết kế đủ hẹp để hướng dẫn quan chức liên quan dự thảo các quy định dưới luật hay không?

b) Nó có đủ các điều khoản định nghĩa hay không?

c) Nó có các sửa đổi theo kết quả logic cần thiết đối với các đạo luật hiện tại để tránh mâu thuẫn hay không?

d) Nó có quy định thời điểm phù hợp bắt đầu có hiệu lực hay không?

10. Dự luật có tạo ra được cơ chế tương đối đủ để giám sát và đánh giá xem liệu, sau khi ban hành, đạo luật có được thực thi hiệu quả và tạo ra tác động xã hội như mong muốn hay không (*theo bốn bước không thể thiếu của phương pháp luận giải quyết vấn đề*)?

a) Tại sao người đề xướng dự luật lại chọn hệ thống giám sát và đánh giá mà họ đề xuất? Có đủ lý lẽ hay không?

b) Các phương án công cụ giám sát và đánh giá nào có thể đưa vào dự luật, thêm hoặc thay thế các công cụ đã đề xuất?

c) Kinh nghiệm nước ngoài giúp được gì về tính hiệu quả của tất cả các công cụ “phản hồi thông tin” này?



## TÓM TẮT

Để tăng cường quy trình làm luật ở nước mình, bạn và đồng nghiệp của mình cần đánh giá xem những thực tế và logic chứng minh cho các quy định chi tiết của các dự luật điều chỉnh quan trọng hay không. Sử dụng lý thuyết lập pháp theo xu hướng thể chế, kể cả phương pháp luận giải quyết vấn đề của nó, chương này đã gợi ý những loại câu hỏi mà bạn nên đặt ra để đánh giá dự luật. Nó khuyến cáo rằng cơ quan lập pháp của bạn nên lưu ý quy định một nguyên tắc yêu cầu người đề xướng một dự luật quan trọng phải đính kèm một báo cáo nghiên cứu. Vận dụng phương pháp luận giải quyết vấn đề, báo cáo đó nên giới thiệu những bằng chứng bạn cần để khẳng định dự luật căn cứ trên những lý lẽ được kiểm chứng qua thực tiễn hay không. Trong bối cảnh đặc trưng của đất nước, để

đánh giá khả năng các quy phạm của dự luật sẽ tạo được những hành vi cải biến mong muốn, bạn nên kiên quyết yêu cầu người khởi xướng một dự luật quan trọng phải cung cấp bằng chứng và lý do căn bản của nó.

Danh mục câu hỏi ở cuối chương được bố cục theo bốn bước giải quyết vấn đề, đã tổng hợp những câu hỏi chính để bạn kiên quyết yêu cầu nhận được những câu trả lời đầy đủ. Cụ thể, bạn phải cảm thấy thoả mãn rằng dự luật đã chỉ định một cơ quan có thẩm quyền thực hiện hoạt động theo những tiêu chí và thủ tục được thiết kế cẩn thận, sẽ có khả năng tạo ra những loại hành vi cần đạt được như mục đích của nó. Chương sau sẽ bàn sâu hơn về vấn đề thực hiện mang tính quyết định.



## BÀI TẬP

1. Tại nước X, một dự luật quy định nếu một nhân viên ngành nông nghiệp huyện nếu ít nhất một năm hai lần không đến thăm từng nông dân trong phạm vi quản lý của mình, thì sẽ bị trừ một tuần lương. Khi được hỏi về dự luật, người soạn thảo nêu rằng, theo lý thuyết kinh tế, mọi người đều ứng xử để tối đa hoá lợi nhuận một cách có lý trí; điều đó ngụ ý rằng chỉ có các nhân tố thưởng phạt, khích lệ hoặc làm thoái chí thì mới có thể tác động đến hành vi. Người soạn thảo phát biểu tiếp rằng dự luật đã thể hiện được lý thuyết kinh tế đó. Nó nhằm vào hành vi không đến thăm nông dân, và tạo ra động cơ làm thay đổi hành vi, như lý thuyết kinh tế đã nêu. Người làm luật nên nêu tiếp câu hỏi gì với người soạn thảo?
2. Thực tập phản biện. Tổng hợp tất cả những lý lẽ chống lại phương pháp luận giải quyết vấn đề, theo trường phái phương pháp luận thuyết gia tăng hoặc phương pháp luận mục đích-phương tiện. Một người ủng hộ phương pháp luận giải quyết vấn đề sẽ trả lời những chỉ trích của người phản biện như thế nào?
3. Một vài chuyên gia cho rằng: “ Một vấn đề nêu ra rõ ràng tức là một vấn đề đã giải quyết



được một nửa” Có lẽ nguyên nhân lớn nhất là đề án dự thảo luật bị lạc đường do người làm luật không hiểu chính xác quan hệ xã hội mà nó muốn giải quyết. Hãy

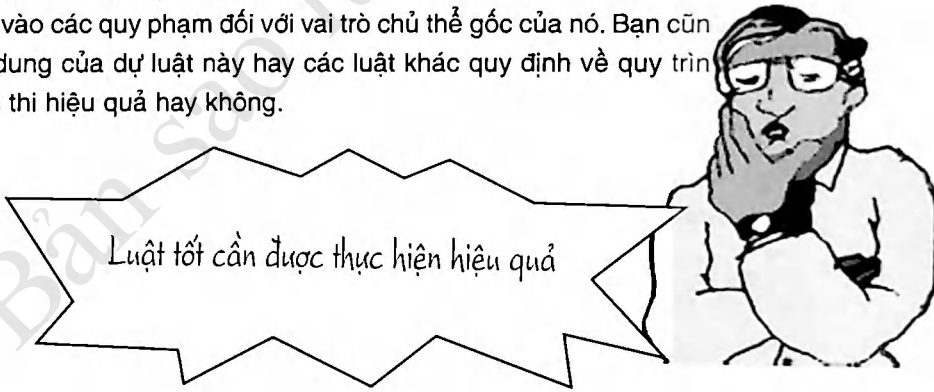
cân nhắc hai nhóm câu hỏi đầu tiên trong “Danh mục câu hỏi đối với một dự luật”, trang 104. Chúng đã đủ để hướng bạn đặt những câu hỏi cụ thể chính xác để xác định quan hệ xã hội mà dự luật muốn điều chỉnh hay chưa?

4. Danh mục ROCCIPI có cho bạn một khuôn khổ hữu ích trong việc đặt câu hỏi về các **nguyên nhân** có thể có của các hành vi “nổi cộm” mà dự luật hướng tới hay không? Những phạm trù nào bạn muốn thêm vào ngoài danh mục bảy phạm trù ROCCIPI?
5. Những câu hỏi nào bạn nên đặt ra để đánh giá xem các quy định chi tiết của một dự luật có khả năng làm thay đổi hoặc loại bỏ nguyên nhân những hành vi “nổi cộm” của vai trò chủ thể nguyên thủy hay không?
6. Những loại câu hỏi nào bạn nên đặt ra để khẳng định các lợi ích kinh tế - xã hội của một dự luật có khả năng cao hơn chi phí kinh tế - xã hội để thực hiện các quy định chi tiết của nó?
7. Phương pháp luận giải quyết vấn đề tập trung nhấn mạnh việc giám sát và đánh giá. Nó cho rằng, thông tin phản hồi đóng vai trò trung tâm đối với việc ra quyết định trên cơ sở thực tế và logic. Bạn đồng ý với ý kiến đó không? Những loại câu hỏi nào bạn nên đặt ra để đánh giá các quy định của dự luật về giám sát và đánh giá?

# CHƯƠNG 6: BẢO ĐẢM THỰC HIỆN HIỆU QUẢ MỘT ĐẠO LUẬT

Khắp nơi, mọi người đều phàn nàn: “Chúng ta có những đạo luật tốt nhưng không được thực hiện tốt”. Bản thân câu nói đó cũng đã mâu thuẫn. Làm sao bạn có thể gọi một đạo luật là “tốt” khi nó không phát huy hiệu quả? “Quyền lập pháp” được Hiến pháp trao cho bạn và đồng nghiệp yêu cầu bạn phải giám sát quá trình thực hiện luật của ngành hành pháp. Để đánh giá xem một dự luật có *phát huy hiệu quả* hay không, bạn phải quyết định xem dự luật đó, hoặc các đạo luật hiện hành khác, có được chuẩn bị đầy đủ để thực hiện hay không.

Lý thuyết lập pháp gợi ý bạn cần tập trung không chỉ vào “chính sách” rộng của dự luật, mà còn phải tập trung vào các quy phạm đối với vai trò chủ thể gốc của nó. Bạn cần chú ý đặc biệt tới các nội dung của dự luật này hay các luật khác quy định về quy trình có khả năng bảo đảm thực thi hiệu quả hay không.



Luật tốt cần được thực hiện hiệu quả

Một đạo luật “phát huy hiệu quả” chỉ khi nó tạo ra hành vi quy định. Cho dù người đề xướng có thiện ý đến đâu, nhưng nếu đạo luật không cải thiện được những hành vi có vấn đề hiện tại, thì làm sao có thể gọi nó là “tốt”?

**Chương này nhằm mục đích hướng dẫn bạn cách đặt câu hỏi để thu được thông tin cần thiết –**

A. Để mô tả các viên chức cơ quan thực thi hiện tại và hành vi của họ, và giải thích tại sao họ không thực hiện hiệu quả công việc của mình;

- B. Để đánh giá các quy định chi tiết của dự luật cho việc thực hiện (kể cả cơ quan thực hiện và hình thái của nó, cũng như các biện pháp tạo sự tuân thủ) có khả năng khắc phục nguyên nhân đó hay không;
- C. Để quyết định một dự luật cần bổ trợ hay một dự luật không cần bổ trợ có nhiều khả năng hơn trong việc giải quyết vấn đề xã hội cụ thể đó?

## A. TẠI SAO MỘT SỐ CƠ QUAN THẤT BẠI TRONG VIỆC THỰC HIỆN LUẬT

Hiện nay, ở hầu hết các nước, thường có một đạo luật nào đó đang hướng tới quan hệ xã hội mà dự luật được đề xuất trước mặt bạn muốn giải quyết. Thường đã có cơ quan nào đó chịu trách nhiệm bảo đảm thực thi đạo luật hiện hành. Nhưng thường là cơ quan đó không thực hiện đạo luật một cách hiệu quả.

Theo hướng dẫn của phương pháp luận giải quyết vấn đề, chúng ta không phải bắt đầu từ "mục đích" – tức là thực hiện hiệu quả các đạo luật – mà phải bắt đầu từ chính quan hệ xã hội đó. Trong trường hợp cơ quan thực thi hiện tại hoạt động không bình thường, thì hành vi *của ai* và hành vi *gì* góp phần vào việc thực hiện yếu kém hay không thực hiện đạo luật hiện hành? Để giúp bạn đặt câu hỏi về các cơ chế thực hiện đề xuất của một dự luật cụ thể, ở đây chúng tôi gợi ý một số lý giải khái quát cho việc thực hiện các đạo luật thường kém hiệu quả.



Hầu hết các đạo luật mới đều giải quyết những vấn đề cũ

Hầu hết các đạo luật mới đều hướng đến những quan hệ cũ mà các đạo luật trước đó chưa giải quyết được. Thông thường, ít nhất là một phần hiện trạng xã hội phản ánh sự thất bại của các viên chức của cơ quan hiện hành trong việc thực hiện hiệu quả đạo luật. Trong những trường hợp đó, thì giải pháp – tức là dự luật mới – phải chứa các quy phạm chi tiết làm thay đổi những hành vi đó.



## 1. Hành vi của ai và hành vi gì góp phần thực hiện kém hiệu quả?

Thông thường, một bộ hoặc một tổ chức khác được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ định sẽ thực hiện một đạo luật. Nhiều người thường nói như thể họ coi một “bộ” là một chủ thể có lý trí riêng lẻ. Thông thường, một đạo luật chỉ định đích danh một cán bộ thực hiện nó – chẳng hạn như “Bộ trưởng”, hay “Tổng thống”. Thực chất, đây chỉ là cách nói ngắn gọn thay cho một tổ chức phức hợp thực hiện việc ra quyết định.

Tuy nhiên, một tổ chức phức hợp không bao giờ hoạt động như một “ chủ thể có lý trí riêng lẻ” . Các cụm từ mà chúng ta thường nghe nói - “Công ty XYZ có dấu hiệu vi phạm luật chống độc quyền”, hay “Bộ Nông nghiệp dường như thiên vị các nông dân sản xuất lớn mang tính thương mại” – ngụ ý tổ chức đó *hành động*. Hành động cần lựa chọn. Lựa chọn cần có sự hiểu biết. Các tổ chức phức hợp có nhiều đặc tính, nhưng không có ý thức. Một cơ quan bao gồm nhiều nhóm chủ thể và nhiều mô hình hành vi tương tác. Những chủ thể đó *có* ý thức. Họ *có thể* chọn cách ứng xử. Họ có thể *hành động*.

## MỘT TỔ CHỨC CÓ LỚN HƠN TỔNG CÁC BỘ PHẬN CỦA NÓ CỘNG LẠI HAY KHÔNG? ẢO TƯỢNG VỀ “CHỦ THỂ CÓ Ý THỨC RIÊNG LẺ”

Mọi người thường nói “một tổ chức lớn hơn tổng các bộ phận của nó cộng lại” Một tổ chức có thể làm nhiều hơn tổng các thành viên của nó làm độc lập. Tuy nhiên, một số tác giả ngụ ý muốn nói, theo cách này hay cách khác, mỗi tổ chức có một *tinh thần* có thể vượt qua tổng các bộ phận của nó cộng lại. Không đúng. Không tồn tại thứ “tinh thần tập thể” đó. Một nhóm không thể “ứng xử” như một “ chủ thể có lý trí riêng lẻ”. Ngược lại, các thành viên đơn lẻ của tổ chức có thể và vẫn tư duy. Các thành viên đơn lẻ đó có ý thức. Cùng lắm, những người lãnh đạo tổ chức chỉ có thể mong các thành viên của nó tuân theo các quy tắc quy định về các hành vi đã thoả thuận, và tìm cách tạo ra sự tuân thủ về mặt hành vi.

Để trả lời câu hỏi - Tại sao cơ quan thực thi không thực hiện hiệu quả đạo luật? - Bạn phải “bóc tách” cơ quan đó thành từng nhóm viên chức. Hãy hỏi:

- (1) Các viên chức của tổ chức tác động như thế nào theo hướng cản trở hoặc ngăn không cho phép thực thi hiệu quả?
- (2) Tại sao các viên chức đó ứng xử theo những hướng có vấn đề đó?

Một cơ quan thực thi luôn có các quy tắc quy định hành vi của viên chức. Để giải thích các hành vi không bình thường của viên chức, hãy đặt những câu hỏi như đối với các vai trò chủ thể khác:



Tại sao các cán bộ nhà nước ứng xử theo thói quen  
bất chấp các quy tắc đó?

## 2. Hai cách lý giải mang tính cơ cấu đối với hành vi cần uốn nắn của viên chức

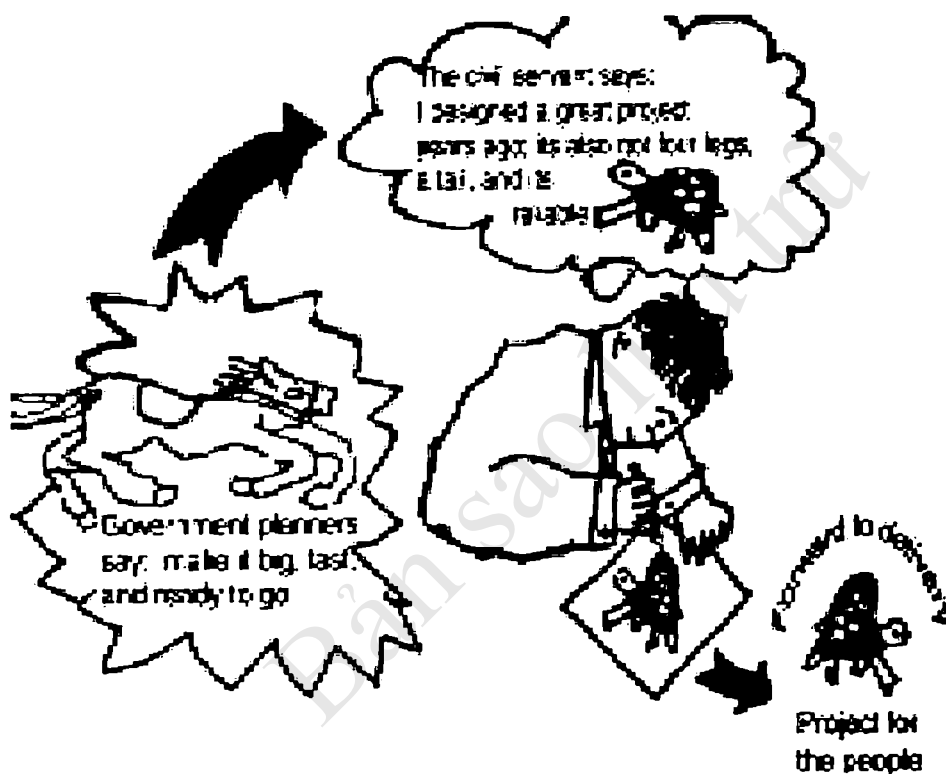
Dựa trên sự yếu kém trong *cơ cấu* của đại đa số các cơ quan thực thi, hai giả thiết thường có ích cho việc giải thích các hành vi cần điều chỉnh của viên chức là: không có các cơ chế đầy đủ để thực hiện các quy tắc nhằm vào viên chức đó; một số nhiệm vụ theo quy định của cán bộ mâu thuẫn với lợi ích cá nhân, ý thức hệ và vai trò theo nhận thức của họ.

Thứ nhất, một số đạo luật quy định các biện pháp trực tiếp hoặc gián tiếp làm cho viên chức đó nhiều khả năng sẽ tuân thủ quy phạm pháp luật. Chức vụ của viên chức càng cao, thì các quy định giám sát và bắt buộc thực hiện đối với hành vi của họ càng mập mờ và không rõ ràng. Rất ít hệ thống giám sát định kỳ các viên chức cấp cao. Để áp dụng chế tài đối với các kết quả không thể chấp nhận, vẫn chỉ có các cơ chế ngụ ý.

Các cơ chế này ít khi tỏ ra hiệu quả. Tại nhiều nước, Ủy ban công vụ có quyền hạn chế trong việc trừng phạt các hành vi sai trái của viên chức nhà nước. Luật hành chính chung thường quy định phương pháp kháng nghị cho công dân - thường là đưa ra tòa - nếu họ cảm thấy công chức ứng xử không công bằng. Trong xã hội có tính dân chủ, một hệ thống kiểm tra và đối trọng có thể đóng vai trò bảo vệ chống lại những hành vi tùy tiện của viên chức cấp cao. Các thủ tục ngụ ý chậm chạp, nặng nề và tốn kém, nhưng thường chẳng giúp được gì. Như vậy, đa phần các cán bộ cấp cao hành xử mà lại không có một cơ quan hữu hiệu đứng ra giám sát các quy tắc quy định hành vi của họ.

Thứ hai, xung đột vai trò thường giúp giải thích cho hành vi cần uốn nắn của viên chức nhà nước. Trong vai trò chính thức, các viên chức chỉ nên hành xử như quy định của luật. Tuy nhiên, cũng như mọi người, cán bộ nhà nước còn đóng nhiều vai trò khác ngoài năng lực hành vi là cán bộ nhà nước của mình: là những người mẹ, vợ, chồng, cha, con, sinh viên, giáo viên, người tiêu dùng, sở hữu nhà, đi thuê nhà, và nhiều vai trò khác. Đôi lúc, cán bộ nhà nước sử dụng công quyền để thực hiện vai trò cá nhân - xung đột với lợi ích chung. Các nhà xã hội học gọi đó là "xung đột vai trò", và điều này có thể giúp giải thích hành vi sai trái của họ.

Thiếu giám sát hiệu quả đối với viên chức thực thi, và những xung đột vai trò của các viên chức đó, là hai cách lý giải phổ biến mang tính cơ cấu đối với hành vi thực thi sai trái của cán bộ nhà nước. Nếu hành vi sai trái hiện tại của cơ quan thực thi cấu thành một phần quan hệ xã hội mà dự luật muốn góp phần điều chỉnh (và vẫn thường là như vậy), hãy đặt câu hỏi để xác định xem nguyên nhân cơ cấu có ảnh hưởng đến hành vi của họ hay không. Tiếp đó, hãy hỏi về các nguyên nhân có thể có khác gây ra hành vi sai trái của cán bộ theo gợi ý của các phạm trù ROCCIPI - đặc biệt là phạm trù **Quy trình**.



### 3. Vai trò trung tâm của **Quy trình** trong thực hiện luật

Dù làm việc gì đi nữa, thì một cơ quan đa chức năng cũng phải ra các quyết định, đồng thời mọi cơ quan thực thi đều là những cơ quan đa chức năng. Các quy trình ra quyết định luôn dính dáng đến nhiều chủ thể và các hành vi tương tác của các chủ thể đó. Làm sao để bóc tách các nhóm chủ thể và hành vi ràng buộc lẫn nhau? Một Mô hình Quy trình đầu vào-đầu ra đơn giản giúp hiểu được các quan chức đi đến quyết định của họ như thế nào; đồng thời, nó cũng gợi ý những câu hỏi bạn nên đặt ra để đánh giá tính trọn vẹn trong các quy định thực thi của dự luật.

## MÔ HÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CỦA TỔ CHỨC



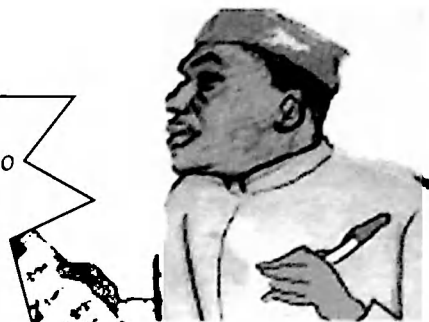
### CÁC QUY TRÌNH PHẢN HỒI

Mô hình Quy trình chỉ ra rằng, trong một tổ chức đa chức năng, phạm vi các quyết định – tức là đầu ra – phụ thuộc vào ba tiểu hệ thống. **Các quy trình đầu vào** và **phản hồi** xác định cái gì sẽ được đưa vào các quy trình chuyển đổi: nhân sự nào, các vấn đề, thực tế, lý thuyết, quan điểm, yêu cầu của ai và thế nào, thông tin về hậu quả của quyết định trước đó của tổ chức. **Các quy trình chuyển đổi** kết hợp các đầu vào và thông tin phản hồi để sản xuất đầu ra – tức là các quyết định của tổ chức.

Mô hình này giải thích “các quyết định” của một tổ chức. Nó lưu ý những quy tắc kiểm soát việc đưa các vấn đề vào hệ thống, và những hành vi vẫn được thực hiện bất chấp các quy tắc đó. Những quy tắc và hành vi đó giúp giải thích vấn đề không-quyết-định, tức là những vấn đề và yêu cầu bị viên chức loại ra khỏi quy trình.

Mỗi một quy trình đó bao gồm một nhóm viên chức hành động theo những mô hình lặp bất chấp luật hoặc quy tắc quy định chức năng của họ. Để đánh giá một dự luật liên quan đến hành vi cần uốn nắn của cơ quan thực thi, bạn phải đặt những câu hỏi cơ bản (những câu hỏi đã trở nên quá quen thuộc) về mỗi nhóm viên chức đó: **Tại sao những vai trò chủ thể này ứng xử theo thói quen bất chấp quy định của luật pháp?** Liên quan đến những hành vi có vấn đề của mỗi một tập hợp vai trò chủ thể, hãy cân nhắc những giả thiết theo gợi ý của danh mục ROCCIPI (xem Chương 5).

anh mục sau đưa ra những câu hỏi bạn có thể muốn nêu ra để hiểu tại sao cơ quan thực thi ra quyết định như nó vẫn làm – tức là tại sao các viên chức của nó ứng xử như họ vẫn làm bất chấp luật hiện hành



## DANH MỤC CÂU HỎI: GIẢI THÍCH NHỮNG HÀNH VI CÓ VẤN ĐỀ CỦA VIÊN CHỨC NHÀ NƯỚC

### I. Dự luật muốn giải quyết vấn đề xã hội nào có liên quan đến cơ quan thực thi?

A. **Dấu hiệu bề ngoài** nào cho thấy hoạt động của cơ quan thực thi hiện hành tạo thành một thách thức xã hội?

B. Hành vi **của viên chức nào (của ai)** và hành vi **gi** cấu thành thách thức xã hội đó?

1. Mô tả chi tiết hành vi **của ai** và hành vi **gi** cấu thành các quy trình đầu vào và phản hồi thông tin của cơ quan liên quan.

a) Viên chức của cơ quan thường nhận đầu vào (tức là các vấn đề, thực tế, quan điểm, yêu cầu) và thông tin phản hồi (tức là thông tin về hậu quả các quyết định trước đó) từ ai?

b) Họ cân nhắc những loại đầu vào và thông tin phản hồi nào?

c) Họ sử dụng tiêu chí và thủ tục nào để quyết định chọn đầu vào và thông tin phản hồi để chuyển cho viên chức trong quy trình chuyển đổi?

d) Các đầu vào và thông tin phản hồi từ một nhóm người có dấu hiệu bị loại bỏ một cách có hệ thống khỏi các quy trình này hay không?

e) Tệ quan liêu giấy tờ trói buộc hành vi viên chức đến mức nào?

2. Mô tả chi tiết hành vi **của ai** và hành vi **gi** tạo thành các quy trình chuyển đổi của cơ quan.

a) Viên chức nào quyết định làm gì đối với các đầu vào và thông tin phản hồi nhận được?

b) Các viên chức kết hợp các đầu vào và thông tin phản hồi vào các quyết định có vấn đề cấu thành một thách thức xã hội đã nêu như thế nào?

c) Ai thực hiện các quyết định do các viên chức đưa ra trong quy trình chuyển đổi? Họ có thực hiện định kỳ hay không? Các viên chức của cơ quan thường bảo đảm thực thi quyết định của họ hay không? Và như thế nào?

Quyết định của các viên chức trong quy trình chuyển đổi trở thành đầu vào cho một tập hợp các quyết định mới về việc thực hiện quyết định. Nếu những hành vi đó có dấu hiệu sai trái, bạn cũng cần phải mô tả những hành vi đó, và giải thích chúng trong mục lý giải.

## DANH MỤC CÂU HỎI: HÀNH VI CÁN BỘ



Đối với mỗi nhóm viên chức và mỗi loại hành vi cần xem xét, hãy đặt những câu hỏi mà bạn có thể đưa ra cho mỗi vai trò chủ thể (xem danh mục câu hỏi, trang XXX). Ngoài ra, đối với mỗi viên chức được xác định là góp phần vào việc quyết định bất bình thường của cơ quan thực thi, hãy hỏi những câu hỏi sau (những yếu tố ROCCJPJ được gạch chân) -

## DANH MỤC CÂU HỎI: HÀNH VI CÁN BỘ

### II. Giải thích các hành vi có vấn đề của viên chức

#### A. Hãy hỏi về các viên chức liên quan trong các quy trình đầu vào và thông tin phản hồi, và mỗi một hành vi có vấn đề của họ:

##### 1. Quy tắc: **Bất chấp** quy tắc -

- a) Các quy tắc yêu cầu hoặc cho phép viên chức của cơ quan liên quan đưa những đầu vào nào và lấy những ai vào trong các quy trình đầu vào và quy trình phản hồi? Đặc biệt, nó có cho phép hoặc yêu cầu các đầu vào hoặc thông tin phản hồi từ người nghèo, nữ giới, dân tộc thiểu số, trẻ em hoặc những người bệnh vực cho môi trường, quyền con người và trật tự Pháp chế hay không?

Do quyết định phản ánh các đầu vào và thông tin phản hồi, nên các quyết định của cơ quan có xu hướng thiên về lợi ích của những người đóng góp đầu vào và thông tin phản hồi để cơ quan làm cơ sở ra quyết định. Những người thuộc tầng lớp trên luôn có các kênh liên lạc chính thức hoặc không chính thức với viên chức. Các quy tắc này có tạo nên các kênh liên lạc để những người kém ưu thế hoặc những người quan tâm đến những vấn đề này nhưng thường không được chú ý có khả năng tham gia vào các quy trình đầu vào và thông tin phản hồi hay không?

- b) Các quy tắc quy định viên chức phải **làm** gì để tạo ra hành vi tuân thủ của vai trò chủ thể?

Khi quy tắc quy định cơ quan nhà nước phải thực hiện một nhiệm vụ cụ thể (ví dụ, phải tạo lập hoặc điều hành một cơ quan khuyến nông, hoặc quyết định kháng nghị đối với quyết định của thanh tra mỏ về tình trạng an toàn của mỏ than), thì nó sẽ thiết lập một danh mục những quyết định cơ quan đó phải đưa ra. (Trong trường hợp hai ví dụ nêu trên, danh mục đó liên quan đến việc ra những quyết định về thiết lập và điều hành cơ quan khuyến nông, và các quyết định về tính đúng đắn của đánh giá thanh tra mỏ về tình hình an toàn mỏ than). Quy tắc đó cần phải mang hàm ý một chương trình hành động, không chỉ cho các viên chức trong quy trình chuyển đổi, mà cả viên chức trong quy trình đầu vào và phản hồi thông tin.

- c) Quy tắc (dù công khai hay ngầm định) cho phép các quan chức có **quyền định đoạt** phạm vi nào trong việc quyết định những đầu vào và thông tin phản hồi gì và của ai được chuyển cho các cán bộ trong quy trình chuyển đổi? Quy tắc quy định những tiêu chí và thủ tục nào để giới hạn việc thực thi quyền tự định đoạt đó?

- d) Các quy tắc quy định (nếu có) các biện pháp nào để tạo ra những hành vi tuân thủ



**về phía các cán bộ đó?** Nó ra lệnh một cách trực tiếp hoặc ngụ ý cho cơ quan nào (nếu có) thực hiện các biện pháp nhằm vào các viên chức cơ quan thực thi?

- e) Các quy tắc quy định **giám sát và đánh giá** như thế nào đối với hành vi của các viên chức này? Quy tắc yêu cầu ai thực hiện nhiệm vụ đó? Và thực hiện như thế nào?
- f) Quy tắc quy định như thế nào về **tính minh bạch** của hành vi luật định (tức là, làm sao những người có quyền lợi liên quan có thể biết những gì đang diễn ra bên trong cơ quan thực thi)?

**2. Cơ hội và Năng lực:** Viên chức cơ quan thực thi cần **Cơ hội** và **Năng lực** gì để có thể cung cấp đầu vào và thông tin phản hồi?

- a) Các viên chức có đủ nhân lực và vật lực (kể cả kỹ năng) để nắm bắt các đầu vào và thông tin phản hồi có liên quan hay không?

Các viên chức có nhiều năng lực và cơ hội khác nhau để liên hệ với các mảng dân cư khác nhau, và phát triển các thông tin đầu vào và phản hồi từ phía họ. Điều đó có thể giúp giải thích dấu hiệu thiên lệch trong thông tin đầu vào và phản hồi mà các viên chức nắm bắt và chuyển cho viên chức xử lý chuyển đổi.

- b) Ai bổ nhiệm viên chức? Bổ nhiệm như thế nào? Theo yêu cầu tiêu chuẩn nào?
- c) Các vi phạm pháp luật có thể đến tai cán bộ liên quan trong quy trình đầu vào như thế nào? Các thủ tục này bảo đảm những vi phạm đó sẽ được viên chức trong quy trình đầu vào lưu ý hay không?

Một cơ quan **phản ứng** thường ít có cơ hội và năng lực để bảo đảm sẽ biết được tất cả những vi phạm luật. Các viên chức của nó thường phải phụ thuộc vào sự chủ động của những người không được hài lòng – những người này cũng có thể sốt sắng hay không, một phần do họ không có cả cơ hội lẫn năng lực để làm việc đó.

**3. Truyền đạt:** Các cơ quan có thẩm quyền đã thông tin cho viên chức cơ quan thực thi về quy tắc quy định hành vi của họ hay chưa?

Thông thường, các viên chức biết chắc những gì luật điều chỉnh vị trí của họ. Tuy nhiên, đặc biệt ở nông thôn, các viên chức có thể không biết nội dung chi tiết quy định của luật.

**4. Lợi ích:** Động cơ của viên chức khi thực thi luật là gì?

- a) Phẩm chất tốt được đền bù xứng đáng hay không?
- b) Các động cơ riêng và cá nhân của viên chức là gì? Tham nhũng ảnh hưởng đến hành vi viên chức hay không?
- c) Hành vi sai trái của viên chức trong thực tế có gây ra hậu quả hay không? Ai quản lý?
- d) Có bằng chứng cho thấy xung đột lợi ích hay không?

**5. Ý thức:** Các “giả định theo lĩnh vực riêng” nào ảnh hưởng đến viên chức có liên quan?

a) Hình thức của các giả định theo lĩnh vực riêng này là gì?

Giả định theo lĩnh vực riêng có nhiều hình thức và mức độ khác nhau. Liệu có phải viên chức đã tuyệt đối trung thành với Lý thuyết lớn dẫn đến những hành vi sai trái hay không? Phải chăng vì cán bộ đã tuân thủ một cách có ý thức hay không có ý thức những chuẩn mực đã ăn sâu vào tiềm thức nên đã dẫn đến hành vi như vậy hay không? Phải chăng anh ta có một loạt các giả định thực tế không diễn tả được thành lời về quy luật vận động của thế giới nên đã dẫn đến những chuẩn mực ăn sâu đó? Có phải anh ta có một loạt các chuẩn mực “ hành chính” , miễn cưỡng chấp nhận phục tùng những nội dung của quy định, hay anh ta hằng hái muốn đạt được mục tiêu chung của cơ quan?

b) Liệu những giả định theo lĩnh vực riêng có mâu thuẫn với đường lối chung của cơ quan hay không?

c) Những giả định riêng của viên chức có mâu thuẫn với giả định của những viên chức cao cấp có thâm niên của cơ quan hay không (tức là “văn hoá” cơ quan)?



Hãy nêu những câu hỏi như trên về các viên chức xử lý chuyển đổi

**B. Các quy trình chuyển đổi**

Cụ thể, hãy hỏi về các viên chức trong quy trình chuyển đổi:

**1. Quy tắc:**

- a) Nếu có nhiều người ra quyết định, thì bao nhiêu người? Các quy tắc quy định quyết định cá nhân hay quyết định tập thể?
- b) Các quy tắc có bảo đảm người có quyền lợi liên quan sẽ biết kịp thời viên chức có kế hoạch quyết định một vấn đề và khi nào viên chức sẽ ra quyết định đó hay không?
- c) Các quy tắc có yêu cầu cán bộ phải đáp lại những đầu vào hoặc khiếu nại của người có quyền lợi liên quan hay không?
- d) Các quy tắc có cho phép hoặc yêu cầu các hình thức tham gia khác của người có quyền lợi liên quan vào quy trình chuyển đổi hay không?





## 2. Cơ hội và Năng lực

- a) Các quyết định đó cần mức độ chuyên môn như thế nào?
- b) Các viên chức có chuyên môn hay không? Nếu có, họ có được hỗ trợ cần thiết hay không?
- c) Nếu các viên chức xử lý chuyển đổi tin rằng họ cần nhiều thông tin hơn, thì bạn có thể thu lượm thêm đầu vào hay không? Nếu có, thì với điều kiện gì? Từ ai?

## 3. Quy trình:

- a) Trong thực tế, các viên chức xử lý chuyển đổi có thông báo rằng họ đang dự định ra quyết định hay không? Trước khi ra quyết định, những người có quyền lợi liên quan có cơ hội cung cấp đầu vào cho quyết định đó hay không?
- b) Họ có ra quyết định bằng văn bản hay không? Họ có nêu rõ lý do của quyết định hay không? Họ có công khai quyết định hay không?
- c) Cơ quan nào giám sát và đánh giá các quyết định của viên chức, nếu có? Trong thực tế, cơ quan kháng nghị đánh giá các quyết định của cơ quan thực thi theo tiêu chuẩn và thủ tục gì?
- d) Viên chức có phải thông báo cho một ai đó rằng mình đã ra quyết định hay không?

Việc cho rằng “chúng ta có những đạo luật tốt nhưng bị thực hiện kém” tức là đã mâu thuẫn về ngôn ngữ. Một đạo luật không quy định bảo đảm thực thi hiệu quả cho bản thân nó chứng tỏ nó được soạn thảo kém. Soạn thảo các quy định thực hiện hiệu quả là một khía cạnh tối quan trọng của việc soạn thảo các dự luật làm cải biến xã hội. Lý thuyết lập pháp gợi ý phân tích hành vi của viên chức và các quy trình lập pháp sâu trong các cơ quan có trách nhiệm, sẽ nêu bật các trở ngại chính cản trở việc thực hiện hiệu quả.

Những câu hỏi này liên quan đến cơ quan thực thi hiện tại và hành vi của nó. Bạn nên hỏi người đề xướng dự luật các câu hỏi tương tự để có thêm thông tin bạn cần cho việc đánh giá các quy định về thực hiện dự luật đó.



## B. ĐÁNH GIÁ CÁC QUY ĐỊNH VỀ VIỆC THỰC HIỆN DỰ LUẬT

Là một mảng nhiệm vụ quan trọng của người làm luật, bạn phải đánh giá các quy phạm chi tiết của một dự luật về một cơ quan thực hiện. Để làm được điều đó, nói chung bạn nên theo các bước gợi ý trong Chương 5 cho việc đánh giá dự luật như một thể thống nhất, còn giờ đây hãy suy nghĩ về cơ quan thực hiện. Đối với dự luật như một thể thống nhất, bạn phải khẳng định nó có khả năng tạo ra hành vi quy định đối với các viên chức của cơ quan thực thi để thực hiện các biện pháp bảo đảm vai trò chủ thể chính tuân thủ đạo luật mới. (Vai trò của cơ quan thực thi trong vấn đề xã hội mà dự luật hướng tới là gì? Viên chức nào của cơ quan và hành vi nào của họ góp phần tạo ra vấn đề xã hội đó? Nguyên nhân của những hành vi đó là gì? Lợi ích và chi phí kinh tế cũng như lợi ích và chi phí xã hội của các quy định làm thay đổi cơ quan thực thi là thể nào?).



Trong Chương này, chúng ta không lặp lại những loại câu hỏi này (đặc biệt là những câu hỏi liên quan đến lợi ích và chi phí).

Ở đây, chúng ta tập trung vào những câu hỏi để xác định xem, trong hoàn cảnh nước bạn, liệu các quy định chi tiết của dự luật có khả năng khiến cán bộ nhà nước phải ứng xử sao cho vai trò chủ thể nguyên thủy có thể tuân thủ quy định của dự luật hay không.

Mục này thảo luận về những câu hỏi nhằm đánh giá:

- (1) Các biện pháp tạo sự tuân thủ của dự luật;
- (2) Lựa chọn cơ quan nhà nước của người soạn thảo; và
- (3) Chi tiết về cơ cấu và thủ tục đề xuất của cơ quan thực thi.

### 1. Từ “ché tài” đến “biện pháp tạo sự tuân thủ”

Trong việc đánh giá hình thái cơ quan thực hiện, đầu tiên bạn nên cân nhắc xem nó chỉ thị viên chức cơ quan đó sử dụng các biện pháp tạo sự tuân thủ phù hợp hay không.

Theo văn phong pháp lý cũ, và cho đến nay, quan niệm phổ biến vẫn coi “luật” nghĩa là

ché tài, và “ché tài” nghĩa là trừng phạt. Như lời tuyên bố của một tác gia nổi tiếng trong thế kỷ XVIII và là Giáo sư Luật đầu tiên của một trường đại học Anh quốc, ông William Blackstone: “Không ché tài, không luật pháp”. Phương tiện ưa dùng để tạo hành vi tuân thủ là áp dụng trừng phạt để ngăn chặn các hành vi không tuân thủ. Trừng phạt không cần giải thích gì thêm. Ngày nay, ở đa số quốc gia, với hầu hết mọi người, thì “luật” là hàm ý “trừng phạt”.

Cuốn Cẩm nang này phản đối quan niệm sai lầm thường gặp đó, ít nhất là với mục đích điều chỉnh thể chế. Trong bảy phạm trù ROCCIPI về các loại nguyên nhân có thể của hành vi có vấn đề, trừng phạt chỉ nhằm trực tiếp vào một phạm trù: Lợi ích. Những người ủng hộ quan điểm đó khẳng định rằng trừng phạt sẽ bù trừ những lợi thế mà những người kém ý thức thấy mình sẽ được hưởng nếu tham gia vào hành vi bị cấm. Về nguyên tắc, thưởng cho hành vi tuân thủ cũng có tác dụng như vậy.

Tuy nhiên, về mặt lôgic, cả thưởng phạt đều không trực tiếp nhằm vào sáu nguyên nhân có thể có khác của hành vi. Lý thuyết lập pháp gợi ý rằng, với tư cách là nhà lập pháp, bạn và đồng nghiệp nên yêu cầu cung cấp bằng chứng chứng minh *các biện pháp tạo sự tuân thủ được đề xuất của dự luật trong thực tế có nhằm vào những nguyên nhân đã dạng của hành vi cần uốn nắn hay không*. Để loại bỏ các nguyên nhân khác ngoài Lợi ích, cần phải có các biện pháp *tác động gián tiếp*.

## CÁC BIỆN PHÁP THEO ĐƯỜNG VÒNG

Các biện pháp gián tiếp bao gồm tất cả các hoạt động của một cơ quan thực thi có thể sử dụng để: (1) làm thay đổi hoặc loại bỏ các điều kiện chưa mang tính pháp lý đặc thù của đất nước (trừ các nguyên nhân Lợi ích) làm cho chủ thể – dù là vai trò chủ thể gốc (nguyên gốc) hay viên chức cơ quan thực thi – phải ứng xử theo hướng phản tác dụng; và (2) đến lúc nào đó sẽ hướng tạo ra hành vi phù hợp hơn.

Dựa trên nguyên nhân của hành vi cần uốn nắn, danh mục ROCCIPI gợi ý một số phương án biện pháp có khả năng thay đổi hành vi của đối tượng theo hướng có thể giúp giải quyết được bức xúc của xã hội. Hãy đặt câu hỏi về những biện pháp để –

Làm thay đổi hoặc loại bỏ những giới hạn mà hoàn cảnh tạo ra đối với **Cơ hội**.

Cung cấp nguồn lực và đào tạo kỹ năng cần thiết để bảo đảm đủ **Năng lực**.

**Truyền đạt** các quy định pháp luật tới đối tượng.

Yêu cầu các **Quy trình** đầu vào, phản hồi và chuyển đổi phải minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia của đối tượng. Đưa thêm các tiêu chuẩn và thủ tục cụ thể vào những biện pháp đó để tránh việc ra quyết định tùy tiện, thậm chí là tham nhũng, đặc biệt ở các tổ chức phức hợp (kể cả cơ quan thực thi).

Giới thiệu các chương trình giáo dục làm thay đổi các nhận thức sai lầm.



Nếu có các hoàn cảnh khác không thuộc phạm trù Lợi ích sai khiến các hành vi có vấn đề, mà dự luật chỉ đe dọa bỏ tù những người có hành vi đó, thì sẽ không tạo sự tuân thủ luật, mà là khuyến khích trốn tránh bị phát hiện.

## MỘT CÂU CHUYỆN ĐẠO ĐỨC

Ngày xưa, có một chiếc xe tải lớn kéo hai xe moóc leo lên một đỉnh núi phủ băng dốc đứng. Đến nửa đường thì nó phải dừng lại, vì không đủ sức cũng chẳng ai kéo. Hai người lái chiếc xe tải lớn đó đi đến một ngôi nhà ven đường, và nhờ một cụ già nhỏ bé sống ở đó cho mượn chú chó xù nhỏ của cụ.



“Tại sao anh muốn mượn chú chó của tôi?” cụ già hỏi.

“Chúng tôi muốn chú chó kéo mạnh đẩy chiếc xe lên dốc” người lái xe trả lời.

“Đừng ngạc nhiên vậy”, cụ già trả lời. “Một chú chó nhỏ không thể kéo một chiếc xe tải lớn như vậy lên dốc được”

“Bà nghĩ vậy sao”, người đàn ông trả lời. “**Chúng tôi sẽ quất roi nó**”

Bài học: Trừng phạt không thể giải quyết mọi vấn đề về hành vi.



Không được phép hình sự hoá các quan hệ pháp luật.

Nếu một dự luật chỉ quy định chế tài hình sự đối với những hành vi do các nhân tố khác ngoài Lợi ích, thì hãy yêu cầu có các quy định trong dự luật giải quyết các nhân tố đó.

Cũng theo hướng như vậy, các dự luật đưa ra nội dung khen thưởng khuyến khích cho những hành vi mong muốn nhằm mục đích đáp ứng Lợi ích (giả định) của chủ thể. Thông thường, thực tế chứng minh rằng vận dụng các biện pháp tạo sự tuân thủ để tạo thuận lợi cho hành vi có hiệu quả hơn là làm lợi cho chủ thể. Để tăng sản xuất nông nghiệp, đừng đe dọa sáu năm tù đối với nông dân không tăng được sản xuất. Tốt hơn cần phải cung cấp những con đường nối từ nơi sản xuất đến thị trường, tín dụng ưu đãi, hướng dẫn cải thiện kỹ thuật nông nghiệp, giống và công cụ tốt hơn.

## 2. Trừng phạt đối lập với treo thưởng

Trong lúc coi thưởng và phạt đều giải quyết những nguyên nhân liên quan đến Lợi ích, thì, trong từng trường hợp cụ thể, cũng có thể gợi ý cái này mà không gợi ý cái kia. Trừng phạt sẽ có ích khi phần lớn người dân đã thấu hiểu được sự không mong muốn của hành vi bị cấm. Ví dụ, trong trường hợp tội giết người, chi phí để thưởng cho những người không phạm tội giết người quá cao, nên không thể thực hiện được. Ngược lại, phần thưởng có vẻ phù hợp hơn khi đạo luật quy định những hành vi bị ngăn cấm theo chuẩn mực ý thức hiện tại. Trong trường hợp đó, chi phí theo dõi để bắt tất cả những người vi phạm luật có vẻ quá cao, không khả thi. Phần thưởng cũng có vẻ phù hợp hơn khi cơ quan có thẩm quyền nhận thấy cần đưa ra những khuyến khích để đạt được nỗ lực tối đa. Luật có thể biến báo phần thưởng để làm cho nỗ lực phù hợp với thành tựu thu được.

Kết quả chung của trợ cấp thuế – tức là ưu đãi thuế nếu ứng xử như mong muốn – minh họa cho những hiểm họa của việc thưởng những hành vi dự kiến.

### TRỢ CẤP THUẾ

Những người đề xướng thường tìm cách dùng ưu đãi thuế như là công cụ khuyến khích cho một chủ thể tuân thủ đạo luật mới. Ví dụ, để khiến các nhà sản xuất đưa những máy móc sử dụng nhiều lao động như là một biện pháp tăng việc làm, chính quyền có thể trợ cấp với mức đồng đều 5000 đôla cho mỗi một chỗ làm mới. Cách làm khác là ghi có 5000 đôla tiền thuế nộp ngân sách. Kết quả kinh tế của hai phương thức gần như giống nhau.

Tuy nhiên, do tiền không đi qua kho bạc nhà nước, nên ghi có 5000 đôla tiền thuế không xuất hiện trong dự toán hàng năm. Các chính trị gia có thể – và thường - yêu cầu trợ cấp thuế dưới hình thức không phải mất chi phí. Điều đó không đúng. Thu nhập mất đi là thu nhập từ túi mà ra. Kết quả của việc ghi có tiền thuế 5000 đôla cũng giống như thu 5000 đôla

và sau đó thanh toán dưới hình thức trợ cấp tiền mặt. Trong trường hợp đó, không nên gọi là *giảm thuế*, mà nên gọi là *trợ cấp thuế*.

Thực tế thường cho thấy khó khăn trong việc bảo đảm người nộp thuế được hưởng trợ cấp thuế. Không chính phủ nào có thể thanh toán trợ cấp *tiền mặt* nếu không có bằng chứng thực hiện. Tuy nhiên, với trợ cấp thuế, người nộp thuế có thể được miễn giảm, và sau này vào lúc nào đó kiểm toán thuế sẽ kiểm tra xem thực tế người nộp thuế đã được hưởng trợ cấp thuế hay chưa. Thực tế cho thấy khó kê được những khoản trợ cấp thuế.

Tất cả tóm lại vẫn là tránh trợ cấp thuế. Trợ cấp tiền mặt không mất thêm chi phí, thực tế cho thấy biện pháp này dễ kiểm kê hơn, và bạn có thể bảo đảm chắc chắn hơn chính quyền sẽ thu được giá trị đổi lại trợ cấp bỏ ra.

### **3. Đánh giá các quy định của dự luật đối với cơ quan thực thi**

Khi xem xét các quy định của dự luật liên quan đến việc thực thi, hãy nêu ba câu hỏi cơ bản:

Các viên chức của cơ quan thực thi phải ra những loại quyết định gì?

Một cơ quan cũ hay cơ quan mới sẽ thực hiện công việc tốt hơn?

Loại hình thức cơ quan nào trong số bốn phương án – cơ quan giải quyết tranh chấp, bộ hoặc cơ quan hành chính khác, tập đoàn nhà nước, hoặc tổ chức thuộc khu vực tư nhân – có thể làm tốt nhất công việc đó?



#### **a) Đầu ra khác nhau cần có cơ cấu khác nhau**

Mô hình Quy trình đã nhấn mạnh luận điểm cho rằng ***một bộ máy ra quyết định có một phạm vi đầu ra tiềm năng nhất định***. Để bảo đảm cơ quan thực thi của nó ban

hành những quyết định tốt, dự luật phải quy định các quy trình đầu vào, phản hồi và chuyển đổi phù hợp với những vấn đề mà nó đối mặt. Không và không thể có bộ máy cơ quan thực thi nào có thể vận hành một cách vận năng.

Các cơ quan thường phải đối mặt với năm tập hợp vấn đề. Để đánh giá bộ máy và quy trình của cơ quan thực thi được dự luật quy định, đầu tiên bạn phải khẳng định hình thái nhiệm vụ của cơ quan đó. Nó bao gồm một phần hoặc tất cả năm nội dung sau:

- Thực hiện các biện pháp tạo sự tuân thủ;
- Tự duy trì như một tổ chức;
- Ban hành các quy định để lấp đầy những chi tiết cho dự luật;
- Giải quyết tranh chấp;
- Giám sát hành vi thực hiện luật của cán bộ cơ quan.

Sau khi đã xác định phạm vi các vấn đề cơ quan phải giải quyết, hãy hỏi xem các quy trình đầu vào, phản hồi và chuyển đổi của nó có khả năng giải quyết những vấn đề đó hay không. Các thủ tục đó có khả năng phù hợp cho việc ra các quyết định dựa trên những lý lẽ được kiểm chứng qua thực tiễn hay không? – những câu hỏi được chúng tôi mở rộng trong danh mục sau:

Tuy nhiên, trước khi làm việc đó, hãy hỏi: Liệu dự luật quy định sử dụng cơ quan hiện có, có thay đổi hay không, tái cấu trúc một cơ quan hiện có hay tạo lập một cơ quan mới?



**b) Cơ quan mới hoặc cơ quan hiện có**

Bạn có thể phải hỏi xem dự luật quy định sử dụng một cơ quan hiện có cho dù năng lực chưa được tối ưu nhưng có thể đảm đương được yêu cầu của đạo luật mới, hoặc bản

thân dự luật nên quy định thành lập một cơ quan mới. Hãy hỏi về chi phí của việc giao phó cho một cơ quan hiện tại thực hiện luật hiệu quả, so sánh với chi phí ban đầu cho một tổ chức mới. Chi phí đó có thể bao gồm xây văn phòng mới, thiết lập các hệ thống mới, tuyển mộ và đào tạo nhân viên mới. Nếu thay đổi những tiêu chí và thủ tục của một cơ quan hiện có, thì có thể sử dụng nguồn nhân lực và tài lực của nó để thực hiện đạo luật mới một cách hiệu quả với chi phí thấp hơn hay không? Sau khi cân nhắc kỹ lưỡng các lợi ích và chi phí kinh tế cũng như xã hội, bạn đồng ý rằng cơ quan thực thi được dự luật chỉ định có khả năng phục vụ tốt nhất lợi ích chung hay không?

**c) Loại cơ quan nào?**

Nói chung, đạo luật có thể quy định một, hoặc một tập hợp của bốn hình thức cơ quan thực thi:

Toà án hoặc cơ quan xét xử khác;

Bộ hoặc một cơ quan nhà nước tự quản;

Một tập đoàn nhà nước (ví dụ tổng công ty điện lực nhà nước);

Giao thầu một nhiệm vụ hành chính cụ thể cho một doanh nghiệp tư nhân (ví dụ giao kết với công ty tư nhân quản lý nhà tù).

Một số dự luật chứa đựng hỗn hợp cả bốn hình thức trên. Ví dụ, một đạo luật thành lập một tập đoàn nhà nước có thể giao Bộ chủ quản thành lập nó và giám sát hoạt động của nó, đồng thời, khi có tranh chấp xảy ra sẽ giải quyết theo các thủ tục nội bộ của bộ, và cho phép kháng nghị ra toà.

Trong các trường hợp cụ thể, hình thức nào có vẻ phù hợp nhất? Điều đó phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể trong đó dự luật sẽ được thực hiện. Ở đây, chúng ta trao đổi về những điểm lợi và bất lợi của bốn hình thức. Khi xem xét cơ quan thực hiện cho một dự luật cụ thể, hãy đặt câu hỏi để phát hiện xem trong hoàn cảnh cụ thể của vấn đề dự luật hướng tới, sự cân bằng tiến bộ có bị lừa dối không.



## I. CƠ QUAN GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP LÀM CƠ QUAN THỰC THI

Đối với phần lớn mọi người, việc giải quyết tranh chấp và thực thi các đạo luật dường như chẳng có gì liên quan hoà hợp với nhau. Tòa án là cơ quan giải quyết tranh chấp điển hình, nhưng dường như cũng là cơ quan thực thi điển hình. Đối với nhiều đạo luật, trong quá trình giải quyết tranh chấp, tòa án (hoặc các cơ quan giải quyết tranh chấp khác, như Ủy viên thuộc Ủy ban bồi thường cho người lao động, hoặc trọng tài trong hợp đồng mua bán) thực sự đóng vai trò làm cơ quan thực thi chính. Nó vừa thể hiện một truyền thống lịch sử cũng như nhu cầu của xã hội đối với một hệ thống giải quyết tranh chấp.

Thứ nhất, về mặt lịch sử: Nhiều thế kỷ trước khi có hệ thống phúc lợi xã hội với những chương trình quy mô lớn của nó nhằm gạt giữa bớt những góc nhọn của kinh tế thị trường, từ lâu trước khi phát triển có vẻ dựa trên các chương trình đất nước, các cơ quan giải quyết tranh chấp (thường là tòa án) cưỡng chế thi hành luật như là một phát sinh ngoài công việc giải quyết tranh chấp. Ở nước Anh, lúc đầu chúng cưỡng chế thi hành luật hình sự, mang "hoà bình của Hoàng đế" đến vùng nông thôn đầy bạo lực và ngoài vòng luật pháp.

Hoạt động chủ yếu thông qua luật hình sự, trong thế kỷ XVII và XVIII, các thẩm phán hoà giải của nước Anh (gần như toàn là những địa chủ) trở thành cánh tay hành chính của Hoàng đế. Họ dựa gần như hoàn toàn vào chế tài hình sự. Cũng giống như luật hình sự truyền thống về các tội ít nghiêm trọng (ăn cắp vặt, đánh nhau lật vặt, v.v.), họ cưỡng chế thi hành luật với chức năng không khác gì cái mà ngày nay chúng ta gọi là "quy định hành chính": luật chống "ăn mày khoẻ mạnh" hoặc yêu thuật, và luật chợ hay luật về thu phí qua cầu. Vào cuối thế kỷ XVIII và XIX, các tòa khác cưỡng chế thi hành luật về tài sản, trách nhiệm bồi thường ngoài hợp đồng, và luật hợp đồng làm cơ sở cho nền kinh tế.

Thứ hai, để tránh những mối hận thù đẫm máu hay chiến tranh cá nhân, mọi xã hội đều cần một hệ thống giải quyết tranh chấp hoà bình. Đối với một đạo luật cụ thể, nếu một hệ thống khác thất bại, thì tòa án sẽ làm chức năng không thể thay thế. Trong quan niệm thông thường, tòa án chính là "thủ đồ" của "đế chế Luật pháp".

Là một mô hình giải quyết tranh chấp trong trường hợp vi phạm, tòa án có một cửa mở. Trong mọi nhà nước, chỉ có tòa án là *phải* mở rộng cửa khi một công dân khiếu kiện về việc thực thi một đạo luật – ngay cả trường hợp viên chức nhà nước trở thành bên bị đơn. (Đặc trưng mở rộng cửa đó làm cho tòa án trở thành hệ thống giải quyết tranh chấp trong trường hợp *mặc nhiên*).

Tuy nhiên, dù một cơ quan *giải quyết tranh chấp* giỏi đến đâu, thì đối với nhiều – có thể là phần lớn – các chương trình phát triển, việc chọn tòa án làm cơ quan *thực thi* có

về không bình thường. Đặc biệt, hãy cân nhắc phạm trù **Quy trình**: Thủ tục toà án tập trung giải quyết tranh chấp. Đối với nhiều đạo luật, các loại đầu ra (tức là các quyết định) cần cho quá trình giải quyết tranh chấp khác nhiều so với những loại quyết định cần cho việc thực hiện các quy định chi tiết của đạo luật. Điều đó có nghĩa là các quy trình đầu vào, phản hồi và chuyển đổi cho giải quyết tranh chấp có thể không đáp ứng được các vai trò của quy trình thực hiện.

Để đánh giá một đề xuất dự luật (thường không nêu rõ) coi toà án đóng vai trò làm cơ chế thực thi chính, hãy đặt câu hỏi về những vấn đề sau:

### 1. Một hệ thống thực hiện mang tính *thụ động* có đủ bảo đảm hay không?

Đối với nhiều đạo luật, đặc biệt là những luật "tư pháp" như tài sản, hợp đồng, trách nhiệm ngoài hợp đồng, thì sự vi phạm chỉ được cơ quan có thẩm quyền xem xét khi có khiếu kiện của cá nhân bị hại. (Trong thuật ngữ chuyên ngành gọi là một quy trình *thụ động*, chứ không phải *chủ động*). Nó vẫn thực hiện tốt khi một bên không ứng xử như luật quy định làm tổn hại chủ yếu đến một cá nhân đơn lẻ (ví dụ luật hợp đồng, trách nhiệm ngoài hợp đồng, và luật tài sản). Nó không hoạt động tốt nếu việc không tuân thủ luật làm tổn hại đến lợi ích xã hội nói chung (ví dụ, luật môi trường hoặc giáo dục công lập), hoặc sự tác động vi phạm luật làm tổn hại tới nhiều người, mỗi cá nhân bị tác động một ít. Trong trường hợp đó, thường không ai đi kiện. Nếu một toà án không bao giờ biết được những vi phạm luật, toà án sẽ không có cơ hội thực thi đạo luật đó.

Một số người lý luận rằng điều đó đem lại lợi điểm. Các cá nhân, chứ không phải chính quyền hay những mũi vào, là người quyết định những hình thức vi phạm luật nào bảo đảm việc thực hiện chính thức. Mặt khác, ở phần lớn các nước, việc khiếu kiện và để thắng kiện cần nhiều nguồn lực, sự theo dõi và nhiều mối liên hệ khác. Mặc dù trông nó có vẻ tương quan, nhưng thực chất cưỡng chế thi hành là kiểu phản ứng thụ động giúp cho những người có quyền và có ưu thế.

### 2. Toà án nắm bắt thực tế liên quan đến vấn đề thực hiện như thế nào?

Giải quyết tranh chấp cần những quyết định dựa trên những bằng chứng cụ thể. Nếu hai bên tham gia tranh chấp không thể đưa ra bằng chứng và luận chứng, thì người trọng tài - hoặc thẩm phán ở toà - có thể quyết định dựa trên cơ sở thực tế không đầy đủ. Xét xử công bằng là tâm điểm của giải quyết tranh chấp có lý trí.

Tuy nhiên, một quyết định đúng đắn cho việc nên thực hiện luật hay không để giải quyết vấn đề phức tạp của xã hội đòi hỏi những bằng chứng hợp lý của đa số những

người có quyền lợi liên quan, cũng như từ những chuyên gia trung lập.

Tuy nhiên, nếu bạn khiếu nại hành vi vi phạm luật nhưng không thể xây dựng nên hình thức một vụ kiện giữa hai bên, thì bạn sẽ gặp khó khăn trong việc thuyết phục tòa án xét xử trường hợp của mình. Cụ thể, tòa không đủ ngân sách để điều trị một tệ nạn xã hội. Không có “quyền lực của đồng vốn”, tòa thường thiếu các phương tiện để thiết lập ra việc thay đổi hành vi. (Nếu cộng đồng cần một trường học mới, thì tòa án gần như không thể giúp được).

### 3. Mức độ phức tạp của các quy trình tòa án có phù hợp với vấn đề thực thi hay không?

Tòa án thường có các thủ tục chậm chạp, máy móc, tốn kém và phức tạp. Chúng có ích cho việc xử lý những khiếu kiện khó khăn làm cơ sở cho vụ việc lớn. Trong những trường hợp khác, nó có thể gây ra tình trạng chậm trễ và kém hiệu quả không cần thiết.

### 4. Thẩm phán có đủ chuyên môn để thực hiện luật hay không?

Một thẩm phán tốt yếu là một người có khả năng khái quát, và như vậy họ có thể không có chuyên môn riêng cần thiết để giải quyết những vấn đề thực chất phức tạp cụ thể. Thực thi thường cần có chuyên môn về vấn đề - chủ đề đó.

### 5. Thẩm phán có đủ nhiệt huyết để thực hiện luật hay không?

Do tòa án phải giải quyết trong một hệ thống đối lập nên, về nguyên tắc, thẩm phán phải giữ mình vô tư và không tham gia dính líu, tức là “đứng ngoài cuộc chiến”. Ngược lại, phát triển thường cần có sự cống hiến, và chỉ có tham gia sâu mới có thể làm được điều đó.

### 6. Thực thi có cần thu thập các “thực tế lập pháp” hay không?

Các thủ tục tòa án hoạt động tốt việc tìm kiếm trong thực tiễn về các khả năng sẽ xảy ra trong một sự kiện cụ thể, vào một thời gian và địa điểm cụ thể. Chúng không thực hiện tốt khi tìm kiếm những “thực tế lập pháp” – tức là những dữ kiện trong phạm vi rộng khi dự đoán các khả năng có thể xảy ra cho các hành vi tương lai.

Tóm lại, đối với một phạm vi hạn chế các đạo luật, cơ quan giải quyết tranh chấp cũng có thể làm cơ quan thực thi. Tuy nhiên, đối với nhiều đạo luật, việc giải quyết tranh chấp cần có các quy trình đầu vào, phản hồi và chuyển đổi khác, cũng như năng lực khác so với thực thi. Nếu dự luật trong tay bạn quy định thực thi thông qua giải quyết tranh chấp, dù có nêu rõ hay không, thì cũng phải đặt câu hỏi về tính đầy đủ của các cơ cấu và thủ tục của nó cho nhiệm vụ thực thi theo yêu cầu.

## II. THỰC HIỆN THÔNG QUA QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC (BỘ, BAN, NGÀNH, V.V..)

### *Quản lý hành chính nhà nước làm cơ quan thực thi - những lợi thế*

1. Một dự luật có thể cấu tạo một cơ quan chính quyền làm cho nó tương đối độc lập trước tác động chính trị đảng phái – chẳng hạn, ở nhiều nước, là hệ thống công vụ.
2. Một tổ chức thực hiện hành chính, được tổ chức phù hợp theo luật pháp, có vẻ là một hình thức hiệu quả và hiệu lực để làm các công việc nhà nước. (Max Weber nghĩ rằng, đây là một tiến bộ kỹ thuật lớn, có thể xếp việc phát hiện hành chính nhà nước ngang hàng với phát minh ra bánh xe). Do tính mềm dẻo khổng lồ của nó, những người soạn thảo có thể định hình cơ quan hành chính nhà nước phù hợp với mục đích các dự luật cụ thể của họ.
3. Khác với toà án, các cơ quan hành chính đóng vai trò như những tổ chức chuyên biệt. Nói chung, họ thường thuê các chuyên gia để ra quyết định.
4. Một dự luật có thể cơ cấu một bộ để phù hợp với vai trò **thụ động** hoặc vai trò **chủ động**, chọn lấy vai trò nào phù hợp với vấn đề cần giải quyết.
5. Các công chức cấp bộ có thể mang nhiệt huyết vào nhiệm vụ của mình – một ưu thế mạnh mẽ trong việc thực thi luật điều chỉnh. Ngược lại, vai trò thẩm phán cần những thứ đối lập với nhiệt huyết: công bằng, nghiêm minh và thận trọng.
6. Hình thức cấp bộ cho phép đủ linh hoạt để nó có thể đưa ra các thủ tục phù hợp với việc quyết định một vụ việc cụ thể hoặc soạn thảo các quy định dưới luật.

### *Quản lý hành chính nhà nước làm cơ quan thực thi - những bất lợi*

1. Các cơ quan hành chính nhà nước đôi lúc bị “quan liêu”: Bị ràng buộc bởi những quy tắc lỗi thời (tệ thủ tục giấy tờ), chậm chạp và buồn tẻ. Những công chức hành chính đôi khi bảo thủ trì trệ, không có khả năng ứng xử như các thương nhân hoặc thủ vận dụng các ý tưởng mới. Nếu quy định không cho phép, đôi khi họ còn không được vừa đi vừa nhai kẹo cao su.
2. Các bộ cần phải làm việc mật thiết với những người có quyền lợi liên quan chính trong phạm vi thẩm quyền của họ. Nên, sau một thời gian, những người được điều chỉnh thường hay vượt mặt những người điều chỉnh.
3. Nếu không được tổ chức bộ máy cẩn thận, tổ chức thứ bậc của cơ quan hành chính có thể khuyến khích công chức ứng xử theo phương thức xa cách, độc đoán, đi ngược lại yêu cầu về tính minh bạch, có trách nhiệm và có sự phối hợp của họ.

### III. THỰC THI THÔNG QUA MỘT TẬP ĐOÀN NHÀ NƯỚC

#### *Tập đoàn nhà nước làm cơ quan thực thi - những lợi thế*

1. Một tập đoàn nhà nước thường có tính tự chủ cao, ít bị kiểm soát từ cấp bộ. Một số người cho rằng điều đó làm cho nó có khả năng nắm bắt nhanh hơn các cơ hội kinh doanh hoặc các cơ hội gần như mang tính kinh doanh, cũng như tạo điều kiện cho tính sáng tạo quản lý và khả năng kinh doanh lớn hơn.
2. Về việc giải quyết các vấn đề nhân sự, các bộ, ngành nhà nước luôn phải tuân thủ các quy tắc chung đối với dịch vụ công; trong khi tập đoàn nhà nước thường tránh được các quy tắc đó.
3. Đối với các quy tắc kế toán tài chính cũng giống như vậy. Tập đoàn nhà nước tránh được nhiều thủ tục giấy tờ mà các bộ, ngành phải tuân thủ.

#### *Bất lợi*

1. Cũng vì tránh được sự giám sát và các quy tắc kèm theo, nên các tập đoàn nhà nước thường là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng nghiêm trọng (xem Chương 9). Cũng giống như các bộ, nếu không xây dựng được tổ chức bộ máy cẩn thận, chính sự tự chủ không bị giới hạn về tài chính và dịch vụ công (trong một số trường hợp được coi là lợi thế) sẽ tạo điều kiện cho những hành vi vi phạm gây ra việc quản lý nhà nước kém hiệu quả.

### IV. THỰC THI THÔNG QUA MỘT CƠ QUAN TƯ NHÂN

Trong nhiều trường hợp, chính quyền thực thi các chương trình thông qua khu vực tư nhân. Ví dụ, một dự luật về bệnh viện có thể cho phép bộ y tế được giao thầu cho các công ty tư nhân hoặc cá nhân quản lý bệnh viện công với một mức phí nào đó; một dự luật về nhà tù có thể cho phép bộ tư pháp giao thầu cho các công ty tư nhân quản lý nhà tù với một mức giá đã được xác định; ở nhiều nước, luật pháp cho phép các bộ phúc lợi được thương thảo hợp đồng với các tổ chức phi chính phủ để điều hành các chương trình phúc lợi.

#### *Thực hiện thông qua tổ chức tư nhân - những lợi thế*

1. Doanh nghiệp tư nhân có thể mang đến nguồn lực riêng của họ – nhân lực, tài lực, vật lực - để thực hiện nhiệm vụ.
2. Một số người cho rằng doanh nghiệp tư nhân được coi là kết quả của một hình thức

ạnh tranh nào đó, sẽ hoạt động hiệu quả hơn doanh nghiệp nhà nước.

3. Cũng giống tập đoàn nhà nước, doanh nghiệp tư nhân có thể cho phép sáng tạo nhiều hơn và khả năng kinh doanh cao hơn so với cơ quan hành chính.

***Thực hiện thông qua tổ chức tư nhân - những bất lợi***

1. Doanh nghiệp tư nhân luôn tìm cách tối đa hoá lợi nhuận. Đối với các hoạt động nhà nước yêu cầu tái phân bổ nguồn lực, hoặc cải thiện dịch vụ cho người nghèo, thì động cơ lợi nhuận có thể mâu thuẫn với nhiệm vụ của tổ chức thực thi (ví dụ, các tổ chức phúc lợi, viện dưỡng lão, nhà tù, bệnh viện).
2. Những cách làm nhằm cải thiện tính hiệu quả có thể che giấu những hành vi mà quy định của cơ quan nhà nước coi là tham nhũng.
3. Không giống như phần lớn các cơ quan nhà nước, không có quy tắc áp dụng chung nào yêu cầu doanh nghiệp tư nhân phải minh bạch, có trách nhiệm và có sự phối hợp của họ.

**VÍ DỤ THỰC THI THÔNG QUA CHÍNH QUYỀN HAY NHÀ THẦU TƯ NHÂN? MỘT SỐ VÍ DỤ**

1. Ở *Nam Phi*, kể từ năm 1990, chính phủ đã bán các doanh nghiệp nhà nước cho khu vực tư nhân. Kể cả một số các hệ thống hạ tầng cơ sở phục vụ nhu cầu cơ bản của dân cư như cung cấp nước, điện và điện thoại công cộng.

Kết quả là giá các dịch vụ này tăng lên; và nếu người nghèo không trả được, các công ty tư nhân đó cắt không cho kết nối ở các khu vực nông thôn và thị trấn (trước đây thuộc về người da đen). Trong một số trường hợp, những người quản lý tư nhân phá vỡ các thoả ước tập thể hiện có với người lao động thành thị và cho họ nghỉ việc, góp phần làm tăng nạn thất nghiệp.



2. Đôi lúc vào mùa đông, ở **Maine**, một trong 50 bang của Hoa Kỳ, trải qua những trận bão tuyết lớn. Để nhanh chóng dọn tuyết trên đường sau một trận bão tuyết, cần rất nhiều ô tô hay máy kéo gắn lưỡi gạt tuyết. Các cộng đồng ở Maine có thể chọn nhiều cách: (a) mua nhiều ô tô và máy kéo, phần lớn sẽ nằm chết gỉ vô dụng suốt năm, chỉ sử dụng một vài lần khi tuyết rơi nặng hạt; hoặc (b) thuê ô tô tư nhân gắn lưỡi gạt tuyết để dọn phần lớn số tuyết, đặc biệt là ở trên nhiều con đường ngoài những xa lộ chính. Các cộng đồng ở Maine thấy lựa chọn (b) hiệu quả hơn.



**Bài học:** Không có quy tắc chung nào bảo đảm thực hiện việc thông qua nhà nước hay khu vực tư nhân sẽ có lợi thế tương đối lớn hơn. Dùng để lý thuyết của những người ủng hộ thực hiện thông qua nhà nước hay những người ủng hộ thực hiện thông qua tư nhân thuyết phục bạn rằng phương thức này – phương thức của họ – phù hợp cho tất cả mọi trường hợp. Việc sử dụng viên chức nhà nước hay nhà thầu tư nhân thực hiện một chương trình nào đó phải phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể trong từng thời gian và địa điểm nhất định.

Dù hình thức nào, bạn cũng phải đánh giá việc dự luật chỉ định và quy định hình thái cơ quan thực thi, và xem các quy định của nó đối với hành vi của viên chức có nhiều khả năng sẽ tạo ra hành vi đã quy định hay không. Với ý nghĩa đó, bạn là người chịu trách nhiệm thực thi dự luật thành công.

Để đánh giá các quy định thực hiện của dự luật, thông thường bạn phải đặt những loại câu hỏi về các viên chức làm vai trò chủ thể giống như những câu hỏi trong Chương 5. Chương này không gợi ý những phương án câu hỏi khác nhau; những câu hỏi đối với cán bộ của cơ quan thực thi không thay thế các câu hỏi trong Chương 5 đối với vai trò chủ thể chính. Thay vào đó, nó gợi ý những câu hỏi bổ sung mà thực tế đã chứng minh rất có ích cho việc đánh giá các quy định của dự luật liên quan đến cơ quan thực hiện nó.



#### **4. Danh mục câu hỏi để đánh giá các cơ quan thực thi**

##### **DANH MỤC: NHỮNG CÂU HỎI VỀ CƠ CẤU VÀ QUY TRÌNH CỦA CƠ QUAN THỰC THI**

###### ***I. Chỉ định một cơ quan thực thi đạo luật***

1. Nếu là một cơ quan cũ (ví dụ: một bộ hiện có), thì là cơ quan nào?
2. Nếu là một cơ quan mới, dự luật có quy định tên và vị trí của nó trong hệ thống hành chính hiện có hay không? Quy định đó có phù hợp không?

###### ***II. Các tác nhân của cơ quan (viên chức các cấp):***

1. Số viên chức ở mỗi cấp? Và tại sao?
2. Ai sẽ bổ nhiệm họ? Và bổ nhiệm như thế nào?
3. Yêu cầu phẩm chất của các ứng cử viên để bổ nhiệm? Tại sao lại là những phẩm chất đó?
4. Họ sẽ thực hiện trong nhiệm kỳ bao lâu? Và tại sao?
5. Theo quy trình nào viên chức hoặc tổ chức có thể chấm dứt chức vụ của họ (hết nhiệm kỳ, từ chức, bãi miễn có lý do, đến tuổi về hưu)?

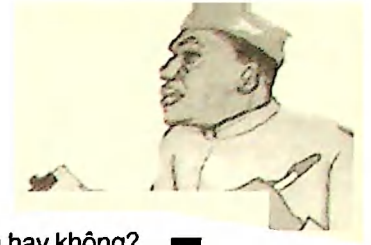
###### ***III. Nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan thực thi:***

1. Cơ quan đó sẽ có trách nhiệm gì? Nếu cơ quan thực hiện các nhiệm vụ đó, liệu nó sẽ góp phần làm thay đổi hoặc loại bỏ các nguyên nhân của hành vi sai trái hiện nay của vai trò chủ thể chính hay không?
2. Các viên chức của cơ quan sẽ sử dụng những biện pháp tạo sự tuân thủ nào để thực hiện trách nhiệm của mình? Các biện pháp này có giải quyết được nguyên nhân của hành vi cần uốn nắn mà dự luật muốn giải quyết hay không?
3. Cơ quan thực thi có quyền áp đặt chế tài hay không? Loại chế tài gì? Các chế tài đó có giúp ích trong việc điều chỉnh những hành vi cần uốn nắn đã xác định hay không?

###### ***IV. Các chức năng đầu vào:***

1. Các viên chức của cơ quan sẽ tham khảo ý kiến của ai về cách thực hiện chi tiết đạo luật như thế nào? Có bao gồm toàn bộ những người có quyền lợi liên quan hay không? Đặc biệt, luật có yêu cầu họ tham khảo ý kiến những người bảo vệ người nghèo, phụ nữ, trẻ





em, người dân thiểu số, môi trường, quyền con người, và Nhà nước pháp quyền hay không?

2. Các viên chức cơ quan thu thập thực tế như thế nào và từ ai để giúp họ quyết định cách thực hiện các quy định chi tiết của đạo luật?
3. Cơ quan tuyển mộ và đào tạo viên chức như thế nào?

**V. Các chức năng phản hồi:**

1. Làm sao cơ quan thực thi biết được những đối tượng của đạo luật có tuân thủ quy định của nó hay không?
2. Cơ quan đó có thụ động ngồi chờ mọi người đến khiếu nại hay không?
3. Gần như tất cả các cơ quan thực thi đều **cho phép** mọi người khiếu nại tố cáo; cơ quan có nghĩa vụ phải tự tìm những vi phạm hay không? (Tức là, dự luật quy định một cơ quan bị động hay chủ động?)
4. Ai có quyền khiếu nại tố cáo?
5. Những người có quyền khiếu nại sẽ khiếu nại theo thủ tục nào?
6. Cơ quan thu thập những thực tế về việc đối tượng của đạo luật tuân thủ luật hay không thông qua các cuộc điều tra do nhân viên của cơ quan tiến hành? Lắng nghe quần chúng? Hay thông qua những phản hồi cấp thiết của người bị ảnh hưởng - đặc biệt đối với những người có vị thế bất lợi về mặt lịch sử, dễ bị tổn thương? Giúp đỡ những người chịu sự điều chỉnh của luật có thể đối mặt và tự đánh giá việc thực hiện, và có hành động cải thiện nó? Ra lệnh một cơ quan nghiên cứu tiến hành điều tra và báo cáo lại? Lắng nghe những chế tài thực tế bằng văn bản? (đặc biệt phù hợp khi cá nhân bị chế tài do hành vi sai trái có thể bị trừng phạt, đánh đổ, mất việc, v.v..). Và các vấn đề khác?

**VI. Các quy trình chuyển đổi:** Nếu cơ quan có một cơ cấu ra quyết định sẽ có quyền ban hành các quyết định thực hiện:

1. Nếu cơ cấu đó có nhiều hơn một thành viên, thì có phải quy định tỷ lệ cho các thành viên phải bỏ phiếu ủng hộ quyết định không? Họ có phải họp và thảo luận hay không, hay mỗi người viết ra quan điểm riêng?
2. Những người ra quyết định có phải kèm một văn bản giải trình lý do cho quyết định của mình hay không? Họ phải đưa ra các lý do **bằng văn bản** hay không? Họ có phải đưa thêm những phát hiện thực tế cũng như lý do hay không?
3. Họ có phải thông báo cho những người có quyền lợi liên quan khi họ đang cân nhắc

một vấn đề? Và mỗi người có quyền lợi liên quan cung cấp đầu vào hay không? Cơ quan phải xử lý những đầu vào này như thế nào?

### VII. Kháng nghị:

1. Có diễn đàn nào để một người không thoả mãn với quyết định của cơ quan có thể kháng nghị hay không?



Bạn phải hỏi những loại câu hỏi chi tiết này để đánh giá xem các quy định chi tiết của dự luật có khả năng đảm thực thì hiệu quả hay không. Tuy nhiên, đôi khi trong hoàn cảnh thay đổi của phát triển hoặc chuyển từ một dự luật có thể trao quyền cho cơ quan hành chính – Bộ trưởng, hoặc một viên chức nào khác – xây dựng và ban hành các quy tắc để bổ sung những chi tiết thiết yếu mà các quy định chung chung của dự luật còn để lại. Ngôn ngữ gọi đó là “*luật không cần hỗ trợ*”. Trong trường hợp đó, bạn phải hỏi thêm những câu hỏi để bảo đảm cán bộ của cơ quan sẽ sử dụng quyền thiết lập những quy tắc được uỷ quyền tuân thủ với yêu cầu của việc quản trị nhà nước tốt.

## C. CÂN NHẮC DỰ LUẬT CẦN BỔ TRỢ VỚI DỰ LUẬT KHÔNG CẦN BỔ TRỢ

Cuối cùng, để tạo được hành vi thay đổi và nhờ đó mang lại cải cách xã hội mong muốn - và điều này thì chúng ta lặp lại chưa thường xuyên - một đạo luật phải quy định **chi tiết hoá** hành vi mong muốn.

Ai có quyền dự thảo và ban hành những quy tắc chi tiết đó? Bạn và đồng nghiệp là những người đại diện được mọi người bầu ra, và được Hiến pháp trao quyền lập pháp – hay là một nhà hành pháp hoặc công chức hành chính nào đó được bổ nhiệm, chứ không qua bầu cử có quyền lập dự thảo và ban hành những quy tắc chi tiết? Hãy nhớ rằng chính sách sống được là nhờ sự quy định chi tiết của nó. Trao quyền cho một công chức hành chính hoặc một cơ quan nhà nước quyết định chi tiết của dự luật tức là đã giao bớt nhiều quyền lập pháp chưa hiệu quả.

Lý tưởng nhất là bạn không bao giờ giao bớt quyền hiến định tối cao đó. Đôi lúc - thường là trong điều kiện phát triển - bạn không có nhiều lựa chọn và buộc phải giao bớt một phần quyền đó cho các cán bộ hành pháp. Điều đó đặt ra câu hỏi trung tâm đối với luật không cần bổ trợ: **Làm sao để có thể giao cho ngành hành pháp quyền ra các quy tắc chi tiết mà không giao bản thân quyền lập pháp?**

## ĐỊNH NGHĨA: LUẬT CẦN BỔ TRỢ VÀ LUẬT KHÔNG CẦN BỔ TRỢ

## ĐỊNH NGHĨA

Hầu hết tất cả các luật (ít nhất là các luật liên quan đến điều chỉnh thể chế và phát triển) cần một mức độ xây dựng quy tắc hành chính nào đó. Xét trên khía cạnh tính khái quát của nó, các dự luật nằm trong một khoảng liên tục giữa hai thái cực: hoàn toàn *cần bổ trợ* và hoàn toàn *không cần bổ trợ*. Một đạo luật *cần bổ trợ* chứa sẵn trong câu chữ của nó các quy định chi tiết cho hành vi của các vai trò chủ thể và cơ quan thực thi. Một đạo luật *không cần bổ trợ* uỷ quyền cho một cơ quan có thẩm quyền – cơ quan nhà nước, tập đoàn nhà nước hoặc tổ chức tư nhân – quyền được quy định và thực hiện các quy tắc chi tiết (quy định, văn kiện lập pháp bổ trợ) để quy định các hành vi mong muốn.

### Đánh giá cần hai bước:

- (1) Hoàn cảnh ở đây làm cho một đạo luật không cần bổ trợ trở nên **cần thiết** hay không; hay là người soạn thảo có thể viết thành công một dự luật cần bổ trợ?
- (2) Dự luật đã đủ hạn chế quyền định đoạt khi ra các văn kiện lập pháp bổ trợ hay không?

Phần này trước hết sẽ thảo luận về hai vấn đề trên, tiếp đó sẽ đưa ra một danh mục câu hỏi để đánh giá một dự luật không cần bổ trợ. Nó sẽ xem xét sơ bộ vấn đề lớn hơn: xung đột bên ngoài giữa ý thức dân chủ (theo hướng luật *cần bổ trợ*) và nhu cầu đối với quyền định đoạt được uỷ quyền (theo hướng luật *không cần bổ trợ*).



### 1. Sự "bế tắc" của hành chính phát triển - và cách giải quyết

Trong thế giới công nghiệp hoá, các dự luật ngày càng nghiêng về phía không cần bổ trợ. Trở lại thời kỳ Napoleon, truyền thống lập pháp châu Âu trao quyền lập pháp để ban hành các đạo luật mang tính khái quát. Các đạo luật này chỉ có hiệu lực khi bộ hoặc cơ

quan hành pháp khác ban hành Nghị định thực hiện để lấp đầy các chi tiết. Tuy nhiên, truyền thống đó dường như mâu thuẫn với khái niệm nhà nước đại diện.

Khắp nơi, lịch sử và lý thuyết dân chủ lập luận rằng, cơ quan lập pháp phải ban hành các quy tắc thật chi tiết để tạo ra những đổi mới xã hội như mong muốn. Trong những năm đầu của chủ nghĩa tư bản, các nhà đầu tư tư nhân yêu cầu luật phải được giải phóng khỏi quyền định đoạt của các công chức và hệ thống hành chính. Họ đã gặp đủ rắc rối trong việc tìm cách đoán mò những thị trường thay đổi thất thường. Nếu họ không chỉ chịu rủi ro do biến động thị trường, mà còn do thay đổi tùy hứng của các quan chức, thì họ sẽ sợ mà không dám đầu tư. Họ cần các đạo luật chi tiết, chắc chắn, để xem xét kế hoạch kinh doanh.

Cuối thế kỷ XIX, một tác gia người Anh, ông Dicey, khẳng định rằng, ý nghĩa thực sự của pháp chế Anh nằm ở chỗ nó bảo đảm tài sản và quyền tự do của mọi người không phụ thuộc vào ý chí hành chính. Nó yêu cầu hạn chế tối thiểu quyền định đoạt của công chức ra quyết định thông qua việc viết những đạo luật cần bổ trợ quy định chính xác hành vi của vai trò chủ thể và hạn chế quyền định đoạt của cơ quan thực thi (trong thời kỳ của Dicey, cơ quan thực thi chủ yếu là toà án).

Theo nguyên tắc dân chủ, các nhà làm luật pháp điển hoá Tuyên ngôn của Dicey bằng quy tắc *quyền lực công* (xem Chương 2). Quy tắc đó trở thành tâm điểm của pháp chế (xem Chương 9). Nó nêu rằng các công chức nhà nước, dù giữ chức vụ cao và quan trọng đến đâu, cũng phải tuân thủ luật. Nếu luật không quy định chi tiết, thì luật kiểm soát hành vi của họ theo hướng nào? Một sắc lệnh tuyên bố “mọi người phải tuân theo ý chí của Hoàng tử” thì sắc lệnh đó không đáng được gọi là “luật”

Tuy nhiên, tính phức tạp của nền kinh tế công nghiệp hoá gây nhiều khó khăn, không phải lúc nào cũng có thể ban hành trước các quy tắc chi tiết cần có để giải quyết các vấn đề xã hội ngày càng phức tạp và luôn thay đổi. Các nhà lập pháp ở các nước công nghiệp hoá ngày càng phải giao bớt cho công chức hành chính nhà nước quyền định đoạt soạn thảo ra các quy tắc chi tiết. Ở châu Âu, các quy tắc do ngành hành pháp ban hành được gọi là “Nghị định thi hành”, ở nước Anh gọi là “văn kiện lập pháp bổ trợ”, và ở Mỹ gọi là “quy tắc hành chính. Tất cả đều dựa trên những sắc luật tương đối không cần bổ trợ.

Các nước đang phát triển đang đối mặt với nghịch lý tương tự. Ngày nay, ít nhất là trên danh nghĩa, phần lớn đều tôn trọng tư tưởng dân chủ. Đồng thời, phần lớn đều coi phát triển là mục tiêu, chính sách chính. Để phát triển, điều hành nhà nước tốt cần có cơ sở

thiết yếu, nếu chưa được đầy đủ. Lịch sử của tất cả các Nhà nước, không chỉ ở các nước đang phát triển đã cho chúng ta thấy tác hại của trao quyền định đoạt không giới hạn cho công chức nhà nước. Nó tạo mầm mống cho việc ra quyết định tùy tiện không phải vì lợi ích chung mà vì lợi ích riêng. Cả lý thuyết dân chủ lẫn nhu cầu phát triển đều khẳng định người ban hành các **chi tiết** của luật, đặc biệt là luật điều chỉnh, phải là đại diện của nhân dân, chứ không phải là các công chức không qua bầu cử.

Ở các nước đang phát triển, một loạt áp lực có xu hướng gây khó khăn cho điều đó. Lịch sử tạo ra một tác động mạnh mẽ. Trong thời kỳ thống trị thực dân, mô hình quản trị nhà nước vẫn mang nặng tính độc đoán. Các đạo luật trao quyền thực tế không giới hạn cho các công chức hành pháp. Ngày nay, ở các nước hậu thuộc địa, truyền thống quyền định đoạt không hạn chế của hành pháp vẫn ăn sâu trong văn hoá chính trị nói chung và văn hoá của người soạn thảo. Đôi lúc còn ăn sâu trong quy định hiến pháp, các nước trước đây là thuộc địa của Pháp, Hà Lan và Bồ Đào Nha vẫn lệ thuộc vào truyền thống bắt buộc mọi văn kiện lập pháp phải mang tính khái quát, không cần bổ trợ và được thực hiện thông qua các nghị định của tổng thống hoặc cấp bộ quy định chi tiết.

Các nước đang phát triển muốn tạo ra những biến đổi xã hội nhanh chóng. Điều đó sẽ không tránh khỏi bị bao trùm bởi sự thiếu chắc chắn. Các công chức cần linh hoạt trong quá trình quản lý - và "linh hoạt" nghĩa là tự chủ hơn. Phát triển và chuyển đổi không cần những kế hoạch cố định và bất biến, mà cần tính linh hoạt, thử nghiệm, cải cách và khả năng kinh doanh.



Làm sao để bất kỳ ai cũng có thể thể hiện tình yêu của họ đối với kinh doanh, sự khéo léo, và tính hùng hục "dậy mà đi" trong mê cung hành chính?

Dường như các nước đang phát triển không cho các công chức bất kỳ quyền định đoạt nào, và có được trật tự pháp chế – nhưng lại không phát triển hoặc ít phát triển. Hoặc các nước đó phải chọn phát triển và chuyển đổi – nhưng điều đó yêu cầu mức độ tự định đoạt cao của công chức, gây tổn hại cho trật tự pháp chế. Một số người gọi đấy là “bế tắc” của hành chính phát triển.

Xuất hiện ba chiến lược chung. Hai trong số đó chỉ là khẳng định bên này hoặc bên kia của nghịch lý cấu thành bế tắc của hành chính phát triển. Dưới danh nghĩa phục vụ “phát triển” và “đổi mới”, một số người kêu gọi thực hiện hành chính kiểu “kinh doanh” Những người khác phản đối quan điểm đó cho rằng chính quyền phải tạo thuận lợi cho điều chỉnh, kêu gọi trở lại một nhà nước “gác đêm” chỉ thu thuế, duy trì luật pháp và trật tự.

Với vai trò là chiến lược thứ ba, một số nhà làm luật phản đối toàn bộ khái niệm “bế tắc” trong hành chính phát triển. Họ lý luận: dưới tác động mạnh của nhu cầu thiết yếu, trao một phần quyền lập pháp cụ thể không có nghĩa là giảm bớt quyền lập pháp hiến định. Trong một số trường hợp, nhờ nó mà có thể thực thi quyền lập pháp.

Những người ủng hộ chiến lược thứ ba đó đã chuyển đổi “bế tắc của hành chính phát triển” thành một câu hỏi khác, dễ giải quyết hơn: Làm sao để trao một phần giới hạn quyền lập pháp mà không làm suy yếu nó đến mức không thể hồi phục được? Làm sao để uỷ thác quyền định đoạt cho hệ thống hành pháp – với một số lượng có thể đo đếm được, một việc cần thiết trong hoàn cảnh vướng mắc của thế giới đang phát triển? Làm sao để bảo đảm các cơ quan sử dụng quyền được trao vì lợi ích chung, chứ không vì mục đích riêng? Làm sao bạn và đồng nghiệp của mình có thể tự coi mình là đại diện của dân, của những người làm cho bạn phải có trách nhiệm, nhưng đồng thời cũng phải tỉnh táo trao bớt một phần quyền lập pháp cho ngành hành pháp?



Hãy đợi một chút! Chúng tôi được bầu là để đại diện cho mọi người – làm sao chúng tôi tiếp tục làm việc đó được?



Câu trả lời nằm trong các nguyên tắc chung của luật cơ quan. Trong thực tế, chỉ riêng "chính quyền" hoặc "nhà nước" không thể tiếp sức cho những nỗ lực phát triển. Chúng không thể là một "chủ thể có lý trí riêng lẻ". Như trên đã nêu, mọi người thường nói "chính quyền" hay "nhà nước" đang hành động: "Nhà nước đã tiếp quản các giếng dầu"; hay "Nhà nước điều hành trường học". Đó lại là cách nói cho một "chủ thể có lý trí riêng lẻ". Trong thực tế, một số công chức nhà nước xác định phải làm những việc mà bạn, với tư cách là nhà lập pháp, đã ban hành luật buộc họ phải làm. (Nếu cán bộ nhà nước tiếp quản một mỏ dầu mà không được luật cho phép, thì hành vi đó cấu thành tội ăn cắp tài sản, chứ không phải là một hành động nhà nước). Các công chức hành động như các đại diện của "nhà nước", theo sự chỉ dẫn của các quy tắc do đại diện của người dân lập nên.

Đôi lúc, để đạt được mục đích chính sách mong muốn, bạn phải chỉ đạo các công chức cụ thể sử dụng quyền định đoạt của họ để giải quyết một vấn đề quá phức tạp, quá nặng nề, quá nhiều mặt, nên không thể giải quyết một lúc bằng cách quy định chi tiết trong luật. Có lẽ, do nghiên cứu sâu hơn và có mối quan hệ gần gũi hơn với chủ thể cơ sở, các công chức có thể sử dụng phương tiện quy định (hoặc "văn kiện lập pháp bổ trợ" hay "nghị định thực hiện") để đưa ra các chi tiết cốt yếu đó. Ủy quyền đề ra quy tắc cho các công chức đó không vi phạm lý tưởng dân chủ cũng như phân quyền hiến định.

Chiến lược đó không đặt ra một bộ hoàn chỉnh những khái niệm pháp lý mới. Luật cơ quan nhà nước luôn quy định, với một số ngoại lệ, một người có thể tự mình làm cái gì, hay thông qua đại diện. Khi phải lựa chọn giữa phát triển và trì trệ, thì phát triển phải được chọn. Vấn đề không phải nằm ở chỗ "bế tắc" giả định của hành chính phát triển, mà ở chỗ dự thảo luật: ***Phải dự thảo một đạo luật như thế nào để trao đủ quyền định đoạt cho nhà hành pháp có thể viết các quy tắc chi tiết cần thiết, đồng thời áp đặt giới hạn đầy đủ để tránh nhà hành pháp không sử dụng quyền được ủy quyền chống lại lợi ích chung, hoặc cho mục đích khác vượt khỏi phạm vi ủy quyền?***

143

Điều đó đặt ra thách thức. Mục tiếp theo sẽ đặt ra bốn trường hợp có thể phù hợp với một đạo luật tương đối không cần bổ trợ. Hai mục tiếp theo tập trung vào việc giới hạn trao quyền lập quy tắc tự định đoạt.



## 2. Khi nào thì viết những dự luật không cần hỗ trợ?

Quyền tự định đoạt vô hạn định sẽ xung đột với quản trị nhà nước tốt. Làm thế nào để công chức có chỗ cho sáng kiến, thử nghiệm, khả năng kinh doanh, mà vẫn bảo vệ chống

lại việc sử dụng sai công quyền cho lý do cá nhân? Làm thế nào để bảo đảm các quy tắc do cán bộ phi đại diện ban hành vẫn thể hiện được lợi ích chung?

*Khi nào thì loại luật này thực sự cần?*



**Chỉ có trường hợp bắt buộc mới có thể làm cơ sở cho một dự luật không cần hỗ trợ.** Trước khi trao quyền lập pháp cho các công chức không thông qua bầu cử, hãy kiên quyết yêu cầu người chủ trì dự luật phải đưa luôn vào dự luật các chi tiết cốt yếu.

### a) Chủ đề khó

Thứ nhất, hãy hỏi: Có phải dự luật nhằm giải quyết một vấn đề khó khăn phức tạp mà *tại thời điểm này* không ai có thể quy định các quy tắc chi tiết cần thiết? Nếu đúng vậy, thì phải hiểu là bạn đang xây dựng một đạo luật

không cần hỗ trợ. Tuỳ vào các tiêu chí và thủ tục cụ thể, bạn có thể bỏ phiếu cho phép trao quyền định đoạt **hạn chế** cho công chức cơ quan thực thi để quyết định sử dụng biện pháp ban đầu gì, và khi họ đã thu được kinh nghiệm, thì sẽ đưa ra biện pháp mới gì. Đạo luật đó chỉ nên trao đủ quyền cho công chức cơ quan nhà nước để thu được kinh nghiệm cốt yếu cho tiến trình phát triển.

### b) Nhiều vai trò chủ thể và nhiều hành vi

Thứ hai, hãy hỏi: Dự luật có giải quyết một vấn đề trong đó có nhiều vai trò chủ thể tham gia với một loạt gồm nhiều hành vi cần điều chỉnh khác nhau hay không? Xác định và lý giải đầy đủ mỗi một hành vi đó đôi lúc vượt quá năng lực và kiến thức hiện có. Nếu không có đủ thông tin về mỗi một hành vi, người dự thảo không thể soạn được, và bạn cũng không thể đánh giá được các quy tắc **chi tiết** của dự luật. Thay vào đó, sẽ có ý nghĩa hơn nếu bạn bỏ phiếu cho một dự luật không cần hỗ trợ phù hợp. Khi trao quyền cho công chức cơ quan nhà nước tiến hành nghiên cứu và viết ra các quy tắc chi tiết điều chỉnh hành vi của nhiều chủ thể, cần bảo đảm là dự luật đã quy định **các tiêu chí và thủ tục phù hợp để giới hạn quyền định đoạt của họ.**

### c) Các hoàn cảnh khác nhau

Thứ ba, đặc biệt là ở các nước rộng lớn về địa lý, hãy hỏi: Dự luật có giải quyết được



hành vi cần điều chỉnh của những người trong các hoàn cảnh rất khác biệt hay không? Đối mặt với những điều kiện rất khác biệt như sự bùng nổ các trung tâm thương mại thành thị Quảng Châu, Thượng Hải, Bắc Kinh, sự hoang vu của con đường tơ lụa xưa xuyên qua Tân Cương và những dãy núi cheo leo, xa xôi của Tây Tạng, nên các nhà làm luật Trung Quốc thường có cơ sở chính đáng để ngại ban hành các đạo luật chi tiết cần bổ trợ. Thay vào đó, họ ban hành các đạo luật không cần bổ trợ, yêu cầu các cơ quan cụ thể phải xây dựng các quy tắc chi tiết phù hợp với từng hoàn cảnh khác nhau đó.

**d) Thay đổi quá nhanh**

Cuối cùng, hãy hỏi: Có phải dự luật muốn giải quyết một vấn đề đã ăn sâu trong bối cảnh kinh tế - xã hội thay đổi nhanh chóng mà không ai có thể quy định trước tất cả các hành vi chi tiết hay không?

*Tính thiết yếu* là lý do căn bản biện minh cho một đạo luật không cần bổ trợ. Ngoài điều đó, bạn phải bảo đảm dự luật không cần bổ trợ được đề xuất đã quy định các tiêu chuẩn và thủ tục giới hạn quyền tự định đoạt của công chức cơ quan thực thi chỉ được dự thảo những quy tắc cốt yếu nhằm đạt được các mục đích đã được nêu trong dự luật.

**e) Giới hạn giao phó quyền lập quy: Các thủ tục**

Bạn cần nêu những câu hỏi nào để đánh giá các thủ tục xây dựng quy tắc của một đạo luật không cần bổ trợ tương đối? Bạn phải đánh giá một dự luật không cần bổ trợ đã quy định đủ các thủ tục cho hai nhóm nhiệm vụ của cơ quan thực thi: Thứ nhất, một cơ quan thực thi cần những thủ tục giới hạn năng lực của cán bộ đối với việc đưa ra các quy tắc tùy tiện và theo ý chí riêng. Giả sử một dự luật uỷ quyền cho Bộ Văn hóa được ban hành các quy tắc liên quan đến trợ cấp cho các nghệ sĩ. Phải dự liệu việc Bộ đưa ra các quy tắc thể hiện sở thích nghệ thuật riêng của Bộ trưởng (ví dụ, trao tất cả trợ cấp của Bộ Văn hoá cho một trường nghệ thuật nào đó). Thứ hai, một dự luật không cần bổ trợ phải quy định các thủ tục để đề phòng nguy cơ các nhà hành chính sử dụng quyền xây dựng quy tắc của mình để phóng đại quyền lực hoặc thu vén tài sản cá nhân của họ. Làm sao để bảo đảm được rằng, với dự luật về trợ cấp văn hoá, Bộ trưởng không được quy định một quy tắc tạo điều kiện trợ cấp cho bạn bè hoặc người thân của ông ta?

**i) Thu thập thực tế:** Trong khi thực hiện nhiệm vụ thực thi được giao, các cơ quan phải liên tục đưa ra các quyết định về việc liệu một hoàn cảnh nào đó đã xảy ra trong quá khứ hay chưa – ví dụ, một nhà nhập khẩu có nợ thuế hàng nhập hay không, một cựu chiến binh nhận được lương hưu hay không, một công ty thép làm ô nhiễm không khí do thải khói bụi hay không. Thông thường, họ phải đưa ra các quyết định cụ thể mang

nặng tính kỹ thuật – ví dụ, thiết kế của công ty điện lực cho một đường cáp truyền tải có độ căng lớn bảo đảm đủ các quy định an toàn hay không, một cuốn sách giáo khoa được đưa ra có thoả mãn nhu cầu của chương trình lớp tám hay không.

Ngược lại, để đưa ra các quyết định tốt về các quy tắc chi tiết mới, cơ quan cần có các thông tin về thực tế **lập pháp**, tức là các thực tế bảo đảm cho các giả thiết mang nội dung mô tả và lý giải một quan hệ xã hội, và đánh giá các chi phí và lợi ích so sánh của các phương án quy tắc có thể.

Thu thập bằng chứng về một sự kiện cụ thể trong quá khứ cần các thủ tục khác với thu thập các thực tế lập pháp. Cụ thể, thu thập bằng chứng lập pháp có thể cần các quy định để xây dựng năng lực nghiên cứu của cơ quan. Hãy hỏi: Dự luật liệu có nhiều khả năng cơ quan thực thi sẽ có đủ năng lực để thực hiện chức năng xây dựng quy tắc của nó hay không?

- ii) **Bảo đảm sự minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia.** Để đề phòng các viên chức cơ quan nhà nước thực thi quyền không có cơ sở, hãy hỏi: Dự luật có chứa các quy định bảo đảm thủ tục xây dựng quy tắc của cơ quan thực thi sẽ chứng tỏ tính minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia hay không? Ví dụ, nó có quy định việc lắng nghe quần chúng hay không? Có phải thông báo và thu thập ý kiến hay không? Cơ quan thực thi có phải báo cáo đề xuất cho cơ quan lập pháp xem lại hay không? Những người ra quyết định của cơ quan có phải nêu rõ lý do cho nội dung thực chất của các quy tắc của họ hay không?

**f) Tiêu chí**



Nếu một đạo luật trao quyền cho cơ quan thực thi xây dựng quy tắc mà không áp đặt các tiêu chí để giới hạn quyền tự mình xây dựng quy tắc của các cán bộ, thì các thủ tục xây dựng quy tắc rất có thể sẽ thiếu trách nhiệm và không minh bạch. Một số công cụ trong số năm công cụ sau có thể giới hạn quyền tự định đoạt xây dựng quy tắc của các viên chức. Hãy hỏi xem dự luật đã:

**Nêu rõ, đầy đủ và chính xác các mục đích của đạo luật để giới hạn quyền tự định đoạt hay chưa?** Ví dụ, một dự luật trao quyền cho Ủy viên thuộc Ủy ban Phụ trách xe cộ có động cơ được quy định tốc độ tối đa cho phép trên các đoạn đường, dự luật đó đã bao gồm một tuyên bố mục đích dự luật nhằm cân bằng sự an toàn của người đi xe mô tô, người đi bộ, và những người khác với nhu cầu lưu thông mau lẹ và kinh tế hay chưa?

**Giới hạn quyền của các viên chức cơ quan nhà nước trong việc quy định biện pháp xử lý?** Ví dụ, dự luật tốc độ có đề cập giới hạn quyền của Ủy viên được đưa ra các quy tắc quy định mức phạt hay không?

**Quy định các xác nhận thực tế mà phần lớn các chuyên gia trong lĩnh vực đều coi là phù hợp cho việc lý giải hành vi đang đề cập?** Ví dụ, khi đặt ra giới hạn tốc độ, liệu dự luật có yêu cầu Ủy viên chỉ tính đến tình trạng đường sá, thời tiết, số lượng lưu thông, và có lẽ cả những lý do chạy nhanh của lái xe – ví dụ, một người chở vợ đang đau đẻ đến bệnh viện có lý do chạy nhanh để được xã hội chấp nhận hơn so với một thanh niên thể hiện với bạn gái là xe anh ta có thể chạy nhanh đến mức nào?

**Yêu cầu cơ quan thực thi phải thiết lập các quy tắc phản ánh thông lệ hiện có?** Ví dụ, nó có yêu cầu Ủy viên phải quy định tốc độ ở mức 10km/giờ hay không – thấp hơn tốc độ trung bình thực tế của xe cộ trên đoạn đường đó?

**Yêu cầu cơ quan thẩm quyền xây dựng quy tắc phải nêu rõ và chính xác các tiêu chí mà nó sử dụng để xây dựng một quy tắc, và chỉ định một cơ quan xem xét lại những tiêu chí đó trước khi quy tắc có hiệu lực?** Ví dụ, liệu dự luật có cho phép Ủy viên được áp đặt tốc độ “hợp lý” trên một đoạn đường, nhưng yêu cầu trong trường hợp đó, Ủy viên phải nêu rõ lý do bằng văn bản, và tạm treo hiệu lực của quy tắc cho đến khi một toà án xem xét lại giới hạn tốc độ mới và chấp thuận các tiêu chí được sử dụng?

Ở một số quốc gia, đạo luật về thủ tục hành chính quy định các quy tắc vi phạm cho các tiêu chí và thủ tục mà người xây dựng quy tắc hành chính phải sử dụng trong việc xây dựng và ban hành quy tắc. Nếu không có một đạo luật như vậy, thì phải bảo đảm là dự luật không cần bổ trợ đó đã chứa sẵn các quy định bảo đảm **tính công khai, có trách nhiệm và có sự tham gia thích hợp, và giới hạn cơ hội của các công chức để tránh đưa ra các quyết định xây dựng quy tắc tùy tiện (có khả năng tham nhũng).**



## BÀI TẬP: CẦN BỔ TRỢ HAY KHÔNG CẦN BỔ TRỢ?

- (1) Dự luật “cần bổ trợ” khác dự luật “không cần bổ trợ” như thế nào?
- (2) Người soạn thảo có thể viết một dự luật thuần túy “cần bổ trợ” hay không về một vấn đề phức tạp hơn so với quy định cấm khắc nghiệt trên vỉa hè?
- (3) Những nhân tố nào bạn nên xem xét khi đánh giá một dự luật không cần bổ trợ, hay ngược lại, một dự luật cần bổ trợ?
- (4) Từ những đạo luật của nước bạn, hãy lấy một ví dụ luật không cần bổ trợ. Bạn có nghĩ rằng đạo luật quy định đầy đủ chính xác các tiêu chí và thủ tục giới hạn quyền tự định đoạt của cơ quan nhà nước trong việc xây dựng và thực hiện các quy tắc hay không?
- (5) Nước bạn có đạo luật về thủ tục hành chính hay không? Đạo luật đó (nếu không có luật, thì các thủ tục hiện tại cho việc dự thảo các quy định dưới luật hoặc văn bản lập pháp bổ trợ) có đủ để kiểm soát quyền tự định đoạt của cơ quan thực thi hay không?

### 3. Đánh giá một dự luật không cần bổ trợ

Chương 5 đã đưa ra một danh mục câu hỏi mà bạn có thể nêu ra để đánh giá một dự luật cần bổ trợ. Một dự luật không cần bổ trợ khác với dự luật cần bổ trợ theo ba cách rất khác nhau. Các quy định của một dự luật được soạn thảo thích hợp có các đặc trưng sau:

- (1) Bên ngoài, chúng không quy định các hành vi xác định nhằm giải quyết các quan hệ xã hội đã nêu. Thay vào đó, chúng trao quyền cho một tổ chức đưa ra các quy tắc quy định hành vi có thể góp phần giải quyết vấn đề đó.
- (2) Chúng yêu cầu cơ quan được chỉ định trong việc sử dụng các **thủ tục minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia đến mức có thể của đối tượng** phải đưa ra các quy tắc chi tiết để giải quyết quan hệ xã hội.
- (3) Phải quy định phù hợp và thực chất các **tiêu chuẩn giới hạn quyền tự định đoạt của cơ quan nhà nước khi ban hành các quy tắc**.

Luôn đặt câu hỏi:

Thứ nhất, những người bảo trợ dự luật sử dụng những chứng cứ và logic căn bản nào

để chứng tỏ một dự luật không cần hỗ trợ phù hợp hơn một dự luật cần hỗ trợ? Nếu cơ quan cũ đáng lẽ đã phải ban hành các quy tắc chi tiết nhưng chưa làm, thì hãy yêu cầu giải thích các hành vi “nổi cộm” của nó trong việc ban hành quy tắc.

Thứ hai, những thực tế và logic nào chứng minh cho giải pháp không cần hỗ trợ của dự luật? Tại sao những người bảo trợ nó chọn cơ quan này để xây dựng và ban hành các quy tắc mới? Tại sao nó quy định các thủ tục này? Tại sao nó quy định các tiêu chí này?



Sử dụng danh mục giải quyết vấn đề của lý thuyết lập pháp, danh mục dưới đây gợi ý những câu hỏi để đánh giá một dự luật cần hỗ trợ.

## DANH MỤC CÂU HỎI ĐỂ ĐÁNH GIÁ MỘT DỰ LUẬT KHÔNG CẦN HỖ TRỢ

Lưu ý: Ở đây chúng tôi chỉ đề cập những câu hỏi riêng liên quan đến một dự luật không cần hỗ trợ. Bạn cũng cần phải cân nhắc danh mục này cùng với những câu hỏi đã gợi ý liên quan đến cơ quan thực hiện một dự luật cần hỗ trợ – tức là một dự luật chứa đựng đầy đủ những chi tiết cần thiết.

### I. Tại sao vấn đề này đòi hỏi một dự luật không cần hỗ trợ tương đối? Liệu nó có:

1. Liên quan đến những vấn đề chưa được hiểu biết nhiều, cần tiếp tục nghiên cứu, cùng với một quyền lực nào đó để thử nghiệm các giải pháp khác nhau?
2. Liên quan đến nhiều hành vi của các vai trò chủ thể khác nhau và có nhiều cách lý giải khác nhau cho những hành vi đó?
3. Phản ánh các hành vi khác nhau (và nguyên nhân hành vi) của các vai trò chủ thể ở các vùng khác nhau của đất nước, vì vậy có thể cần các giải pháp khác nhau?
4. Xảy ra trong hoàn cảnh thay đổi nhanh chóng?

### II. Nếu một cơ quan hiện đã có quyền ban hành các quy định chi tiết liên quan đến vấn đề này:

1. Cơ quan nào? Công chức nào của nó, và hành vi nào cấu thành các quy trình ra quyết định của nó liên quan đến việc ban hành các quy tắc?



2. Theo danh mục ROCCIPI, những người bảo trợ dự luật lý giải như thế nào đối với hành vi hiện tại có vấn đề trong việc ban hành quy tắc?

### III. Giải pháp: Tại sao lại là dự luật hiện tại?

1. Những người tài trợ đã xem xét những phương án mô hình nào để tạo ra một bộ quy tắc chi tiết nhằm giải quyết thực chất vấn đề đã nêu?
2. Dự luật quy định những tiêu chí và thủ tục gì cho mỗi một quy trình quyết định của cơ quan thực thi liên quan đến thực chất các vấn đề? Yêu cầu nêu chi tiết.
3. Nếu cơ quan nào đó đã được trao quyền ban hành các quy tắc giống như những gì mà dự luật quy định, thì giải pháp của dự luật có đủ để giải quyết các nguyên nhân hành vi có vấn đề của các cán bộ cơ quan trong việc xây dựng quy tắc hay không?
4. Tiêu chí và thủ tục nào giúp giới hạn quyền tự định đoạt của viên chức cơ quan thực thi trong việc xây dựng các quy tắc liên quan? Các thủ tục này mang lại tính minh bạch, có trách nhiệm, và có sự tham gia của đối tượng liên quan hay không? Các tiêu chí và thủ tục đó có khả năng tránh được việc xây dựng quy tắc tùy tiện, thiếu căn cứ hay không?
5. Vào thời điểm này, phân tích lợi ích-chi phí xã hội chứng minh việc đưa dự luật vào áp dụng sẽ mang lại lợi ích xã hội lớn hơn bất kỳ phương án giải pháp nào khác hay không (kể cả phương án không làm gì)?



## TÓM TẮT

Trên khắp thế giới, việc thực hiện hiệu quả luật pháp là chìa khoá để đạt được điều hành nhà nước tốt, chuyển đổi, và phát triển. Để thực hiện tốt vai trò đại diện được bầu phục vụ



## TÓM TẮT

lợi ích chung, phải bảo đảm là bạn chỉ bỏ phiếu cho những đạo luật hứa hẹn làm thay đổi tính chất dân chủ của xã hội, chuẩn bị đầy đủ để nó được thực thi hiệu quả.

Một dự luật được đặt trước mặt bạn gợi ra ba nhóm câu hỏi chính. Để đánh giá một dự luật đó có được thực thi hiệu quả hay không, bạn cần yêu cầu trả lời những câu hỏi sau:

Thứ nhất, cơ quan thực thi đã có trách nhiệm góp phần giải quyết những vấn đề mà dự luật hướng tới hay chưa? Nếu có, thì -

1. Cơ quan thực thi có sử dụng các biện pháp tạo sự tuân thủ nào để tạo ra những hành vi mới cần thiết cho việc giải quyết vấn đề, và tại sao vẫn chưa đủ? Nêu dẫn chứng?
2. Các quy trình ra quyết định của cơ quan thực thi có dấu hiệu không minh bạch, thiếu trách nhiệm và thiếu sự tham gia của đối tượng hay không? Nêu dẫn chứng?
3. Tại sao các viên chức có trách nhiệm hành xử theo hướng có vấn đề đó? Nêu dẫn chứng?

Thứ hai, với loại quyết định mà các viên chức cơ quan thực thi phải đưa ra, bạn phải suy nghĩ về sự cân nhắc giữa giao nhiệm vụ thực thi cho một cơ quan hiện có hay một cơ quan mới:

1. Với hoàn cảnh cụ thể của đất nước, những người đề xướng dự luật đã lựa chọn hợp lý hay chưa giữa việc thực thi thông qua giải quyết tranh chấp, cơ quan hành chính, tập đoàn nhà nước, hay thực hiện thông qua khu vực tư nhân?
2. Về mặt lôgic, các quy định thực thi của dự luật có khả năng làm thay đổi hoặc loại bỏ nguyên nhân hành vi có vấn đề hiện tại của các viên chức hay không?
3. Đạo luật mới có chứng tỏ được hiệu quả chi phí xã hội cũng như kinh tế hay không?

Cuối cùng, bạn nên hết sức cẩn thận với việc trao bất kỳ quyền lập quy tắc nào cho một viên chức của cơ quan hành chính:

1. Nếu là dự luật không cần hỗ trợ, có các điều kiện buộc phải chuyển một phần quyền lập pháp (quyền lập quy - BT) cho cơ quan thực thi hay không?
2. Các thủ tục của dự luật có gây khó khăn cho việc đưa ra các quy tắc tùy tiện theo ý chí cá nhân hay không? Hoặc nó có bảo đảm tính minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia của đối tượng hay không?
3. Dự luật áp đặt các tiêu chuẩn nào đối với quyền tự định đoạt của cơ quan thực thi trong việc xây dựng quy tắc? Các quy tắc đã đầy đủ chưa?

Thực hiện luật hiệu quả là trái tim của điều hành nhà nước tốt và trật tự pháp luật. Dù cho câu chữ của luật có tốt đến đâu, dù các nguyên tắc đã nêu của nó được đề cao bao nhiêu, thì nó cũng không thể tạo điều kiện cho việc điều chỉnh thể chế làm tiền đề cho chuyển đổi và phát triển nếu nó không bảo đảm một cơ quan được chọn phù hợp nào đó được thực thi các quy định chi tiết của luật.



## BÀI TẬP

1. Nhắc lại bốn loại cơ quan thực thi cơ bản. Nói chung, bạn nên đặt ra những câu hỏi nào để xác định những người soạn thảo đã chỉ định loại cơ quan thực thi phù hợp hay chưa?
2. Giải thích tại sao “Quy trình” lại là phạm trù thường được sử dụng nhất để đưa những cách lý giải hữu ích cho hành vi của cơ quan thực thi. Bạn nên hỏi về những loại sự vật, hiện tượng nào để phát hiện xem Quy trình của cơ quan thực thi ảnh hưởng như thế nào đến các quyết định của nó?
3. Bạn nên đưa ra loại câu hỏi nào để xác định xem liệu các quy định chi tiết của dự luật đã đủ giới hạn quyền tự định đoạt của các viên chức cơ quan thực thi hay chưa?
4. Bạn nên đưa ra loại câu hỏi nào để đánh giá hoàn cảnh phát sinh quan hệ xã hội chứng minh sự cần thiết của một đạo luật không cần bổ trợ?
5. Khi đánh giá dự án luật soạn thảo ban hành một đạo luật không cần bổ trợ, tại sao bạn nên đưa ra những câu hỏi về các quy định của dự luật nêu rõ tiêu chí và thủ tục để cơ quan thực thi ban hành các quy định dưới luật (văn kiện lập pháp bổ trợ, nghị định, hoặc quy tắc hành chính)?



# CHƯƠNG 7: NẮM BẮT VÀ ĐÁNH GIÁ THỰC TẾ



Chương này tập trung xem xét việc đánh giá như thế nào các nội dung chi tiết của dự luật nhằm phục vụ lợi ích chung được căn cứ trên những thực tế có sẵn. Do quan điểm coi trật tự pháp lý chủ yếu là tập hợp các quy tắc hướng dẫn thẩm phán xét xử, nên phần lớn luật sư chỉ nghiên cứu luật trên văn bản. Điều đó có nghĩa là luật sư tìm cách giải quyết vấn đề trong phạm vi hệ thống pháp luật hiện có. **Lý thuyết lập pháp thì ngược lại, nó đòi hỏi phải nghiên cứu luật trong thực tế; tức là phân tích tại sao mọi người ứng xử theo thói quen bất chấp các đạo luật hiện hành.** Nghiên cứu **hành vi** bất chấp quy tắc có ý nghĩa khi bạn phải quyết định xem đạo luật phải nên như thế nào. Tại toà, các cuộc tranh tụng đều liên quan đến diễn giải luật, áp dụng quy tắc hiện hành cho một nhóm sự vật, hiện tượng; đối với việc làm luật thì ngược lại, cuộc tranh luận tập trung làm thay đổi hành vi cấu thành quan hệ xã hội.

Chương này sẽ:

- A. Xem xét phương pháp luận giải quyết vấn đề làm kim chỉ nam để xây dựng các giả thiết nhằm cung cấp tiêu chí cho việc tìm kiếm những thực tế liên quan;
- B. Gợi ý những con đường tắt và tầm quan trọng của sự tham gia của người có quyền lợi liên quan vào quá trình tìm kiếm thực tế đó; và
- C. Xem xét ý nghĩa của các cách thu thập thực tế khác nhau: phương pháp định lượng so với định tính; mẫu đại diện; luật và kinh nghiệm nước ngoài.

## A. THU THẬP NHỮNG THỰC TẾ LIÊN QUAN

Tại mỗi một bước trong bốn bước giải quyết vấn đề, lý thuyết lập pháp gợi ý xem xét những thực tế liên quan đến hành vi cần điều chỉnh hiện tại, nguyên nhân của chúng, lợi

ích và chi phí của các biện pháp mà dự luật nêu ra nhằm thay đổi chúng. Người soạn thảo phải nêu ra những giả thiết của họ, và chứng minh phù hợp với thực tiễn đất nước. Nếu không, dự luật có thể chỉ phản ánh những giả định riêng của họ. Cùng lắm, họ chỉ có thể nêu những hiện tượng của vấn đề, chứ không phải là nguyên nhân tiềm ẩn của nó.

## DỰ LUẬT KHÔNG CHỈ DỰA TRÊN LÔGIC VÀ LÝ THUYẾT – HÃY HỎI VỀ THỰC TẾ

### HỎI VỀ THỰC TẾ

Về hình thức, lôgic của phép suy luận sau hoàn toàn chặt chẽ:

1. Mọi con mèo đều có chín cuộc đời;
2. Con mèo Tandy của tôi là một con mèo;
3. Vì vậy, Tandy có chín cuộc đời;

Mặc dù lôgic về hình thức, nhưng đây là một lập luận chẳng có nghĩa lý gì. Tiên đề chính của nó (“Mọi con mèo đều có chín cuộc đời”) không phù hợp thực tế. Tương tự như vậy, cho dù quan điểm bảo vệ của người soạn thảo lôgic đến đâu, có thể cũng chẳng ý nghĩa gì vì giả thiết ngầm của nó không phù hợp thực tế.

Hãy yêu cầu người bảo trợ dự luật cung cấp những thực tế mà bạn cần để khẳng định liệu dự luật có phục vụ lợi ích chung hay không.



Nếu người soạn thảo viết các quy định thực chất của dự luật dựa trên giả định rằng **KHÔNG cần chứng minh phù hợp với bằng chứng có sẵn**, thì hãy chọn một trong những cách sau:

1. Từ chối dự luật;
2. Yêu cầu người bảo trợ sửa đổi các giả thiết cho phù hợp với thực tế, và sửa đổi tương ứng các nội dung chi tiết của dự luật;
3. Gợi ý người bảo trợ soạn thảo lại dự luật để chỉ định một cơ quan phù hợp tiến hành nghiên cứu sâu hơn, theo các tiêu chí và thủ tục đã định (xem “luật không cần bổ trợ”, Chương 6).

Luận điểm cho rằng, các quy định chi tiết của dự luật nên căn cứ vào những logic và thực tế đưa ra lập luận rằng, người soạn thảo khi trình nộp một dự luật quan trọng nên kèm theo một báo cáo các nghiên cứu nêu rõ *những giả thiết ngầm và những thực tế căn bản, tất cả gắn chặt với nhau trong một cơ cấu logic ăn khớp rõ ràng.*

Nếu không có giả thiết, thì những thực tế nào được coi là có liên quan? Bạn không có nhiều tài liệu để nghiên cứu. Thực tế lại đang diễn ra liên tục, bất tận. Bạn nên nắm bắt, chọn lựa thực tế nào? Các giả thiết hướng bạn vào các thông tin mô tả hành vi liên quan và nguyên nhân của nó. Nếu không có giả thiết, bạn chẳng có cách gì biết được nên bắt đầu tìm kiếm từ đâu. Tiếp đó hãy hỏi: Có các thực tế sẵn có *chứng minh là sai* đối với các giả thiết của người soạn thảo hay không?



Tại sao chúng mình là sai?

Hãy thử ví dụ sau: Để kiểm tra giả thiết cho rằng “Nước sôi ở nhiệt độ 100°C”, hãy đun nước sôi trong một bình mở ở **cao độ mặt nước biển** 1000 lần. Trong tất cả các lần đun, nước đều sôi ở nhiệt độ 100°C. Nhưng nếu chỉ cần đun một lần ở độ cao 5000 feet bạn sẽ thấy nước sôi ở nhiệt độ thấp hơn. Như vậy, chỉ cần một bằng chứng, bạn có thể thu được nhiều kết quả hơn 1000 lần làm thí nghiệm bảo vệ giả thiết đó. Câu chuyện này nhấn mạnh hai điểm:

1. Bạn sẽ **hiểu biết nhiều hơn bằng cách chứng minh là sai đối với một giả thiết** so với các bằng chứng có vẻ bảo vệ nó. **Hãy bảo đảm là người soạn thảo đã cân nhắc tất cả những thực tế có khả năng chứng minh giả thiết sai.**
2. Bước thứ tư trong phương pháp luận giải quyết vấn đề, tức là giám sát và đánh giá đầu vào xã hội của đạo luật, thể hiện tầm quan trọng của việc luôn coi **kiến thức mang tính thử nghiệm thăm dò, luôn mở rộng khả năng cho các bằng chứng mới có thể chứng minh giả thiết sai.**

TẠI SAO CHÚNG MÌNH LÀ SAI?

## B. THU THẬP THỰC TẾ

Thông thường, cũng giống như người soạn thảo, bạn phải dựa trên thực tế do những nhà nghiên cứu khác thu thập được. Bạn phải biết đầy đủ các kỹ thuật thu thập thực tế của các nhà khoa học xã hội để **đánh giá thực tế** do các nhà nghiên cứu khác cung cấp một cách có lý trí.

Trước đây, cai trị thông qua các quy trình làm luật và thực thi độc đoán, giấu diếm, nên những người thuộc tầng lớp trên về chính trị rất hay ban hành các đạo luật không phản ánh thực tế, mà phản ánh quan điểm riêng của họ. Trong hai hệ thống pháp lý hàng đầu, hệ thống Khối thịnh vượng chung của Anh quốc và hệ thống bộ luật Napoleon, họ chứng minh các đạo luật của mình bằng cách cho rằng các quy định của họ chỉ biến các “tập quán của vương quốc” thành luật mà thôi. Họ lý luận rằng, do mọi người đều biết các tập quán này, nên không cần phải nghiên cứu?

Ngày nay, các nhà làm luật ban hành một cách có ý thức các đạo luật nhằm hướng tới sự phát triển và chuyển đổi. Nhưng đối với một đất nước tìm cách nhẩy từ một xã hội mới thoát khỏi chế độ thuộc địa, vẫn chứa đựng các yếu tố nông nghiệp thô sơ, xã hội tổ chức theo kiểu gia trưởng, phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu vật liệu thô có hàm lượng chế biến công nghệ thấp, sang một xã hội có năng suất sản xuất, giáo dục, y tế, nhà cửa, tiện nghi và quản trị nhà nước chất lượng cao, nếu các đạo luật không dựa trên những thực tế và lôgic, thì rốt cuộc rất dễ để ra loại “luật tốt nhưng thực thi kém”.

Trong quy trình làm luật và thực thi luật, một người nào đó – thường là quan chức cấp bộ, đôi lúc là uỷ viên lập pháp hoặc thành viên một tổ chức phi chính phủ – có các bằng chứng về vấn đề hiện tại. Để hoàn thành nhiệm vụ làm luật của mình, bạn phải yêu cầu người bảo trợ dự luật giải trình các nội dung chi tiết của dự luật không chỉ căn cứ vào lôgic, mà còn căn cứ vào **các thực tế**. Thủ thuật nằm ở chỗ phải nêu những câu hỏi nào đối với những người đầy thông thạo và am tường này.

Đến cuối thế kỷ XX, các nhà hoạt động cộng đồng và số lượng các nhà đánh giá chuyên nghiệp ngày càng nhiều đề xuất sự tham gia của những người có quyền lợi liên quan – tức là những người chịu tác động của luật, đặc biệt là người nghèo và những người không được bảo vệ - để học hỏi những kinh nghiệm của họ gợi ý cho việc cải thiện những chương trình lập pháp. Là một nhà lập pháp được bầu, bạn có thể giúp những người có quyền lợi liên quan trong số cử tri của mình sử dụng phương pháp luận giải quyết vấn đề

để thu thập và phân tích những thực tế liên quan làm cơ sở cho các quy tắc mới. Trong quy trình đó, họ cũng có thể tìm ra những cách có thể cải thiện nguồn lực làm cho cuộc sống của họ tốt hơn.



## **BÀI TẬP: NGƯỜI CÓ QUYỀN LỢI LIÊN QUAN THAM GIA VÀO VIỆC NGHIÊN CỨU**

1. So sánh ưu điểm và nhược điểm của việc đề nghị những người có quyền lợi liên quan
  - (a) Chỉ nêu những yêu cầu và khiếu nại của họ
  - (b) Để họ tham gia vào việc phân tích, được bố trí theo bốn bước giải quyết vấn đề.
2. Những người có quyền lợi liên quan nào nên được tham gia vào việc phân tích nguyên nhân và tìm giải pháp lập pháp cho những quan hệ xã hội cụ thể ở nước bạn?

Hãy đề nghị cử tri và những người lãnh đạo các tổ chức nhân dân – nhóm nhà thờ, công đoàn, hiệp hội doanh nghiệp nhỏ, hợp tác xã nông nghiệp – giúp đỡ thu thập thực tế.



Khuyến khích cử tri cung cấp thực tế về bản chất và phạm vi các vấn đề ảnh hưởng đời sống của họ; ý kiến riêng của họ về các nguyên nhân của hành vi có liên quan đến họ; đề xuất của họ về việc các biện pháp lập pháp mới có thể tạo ra các hành vi mới phù hợp hơn như thế nào.

Bố trí các buổi tiếp xúc với đơn vị của bạn để cử tri có thể phát biểu trực tiếp với bạn và đồng nghiệp về các vấn đề cụ thể, nguyên nhân của chúng, và các biện pháp lập pháp có thể.

Khuyến khích cử tri điều tra dư luận trong các thành viên cộng đồng để lấp đầy khoảng cách giữa các bằng chứng sẵn có liên quan tới việc giải quyết các vấn đề xã hội. Để làm được điều đó, khuyến khích họ sử dụng phương pháp luận giải quyết vấn đề của lý thuyết lập pháp và danh mục ROCCIPI.

Bạn có thể nghĩ ra phương pháp khác liên quan đến cử tri trong việc cung cấp thực tế góp phần bảo đảm các đạo luật điều chỉnh được đề xuất sẽ đáp ứng nhu cầu của họ hay không?

## C. CÁC PHƯƠNG PHÁP TÌM HIỂU THỰC TẾ ĐÁNG LƯU Ý

Các nhà khoa học xã hội đã phát triển một loạt các kỹ thuật thu thập thực tế. Bạn cần biết đầy đủ những phương pháp của họ để đánh giá nội hàm của những thực tế do họ cung cấp.

### 1. So sánh Phương pháp định lượng và Phương pháp định tính

Các nhà khoa học xã hội đã phát triển các kỹ thuật nghiên cứu định tính và định lượng hữu ích cho nhiều mục đích khác nhau. Các phương pháp **định lượng** phục vụ đo đếm và so sánh hiện tượng theo các đại lượng có tính toán: Tuổi theo số năm; chiều cao theo mét; đầu vào và đầu ra kinh tế theo đơn vị tiền tệ; giáo dục theo số năm học. Khi xã hội ngày càng trở nên phức tạp và bị tiền tệ hoá, thì việc thu thập các số liệu thống kê định lượng phục vụ lên kế hoạch và quản lý sử dụng nguồn lực, đồng thời phục vụ xác định tiến triển trong việc đạt được các mục tiêu đề ra.

Các nhà khoa học xã hội cũng sử dụng các kỹ thuật định lượng để nắm bắt ý kiến hoặc dư luận của mọi người. Tuy nhiên, những người được hỏi chỉ đóng góp một phần nhỏ những hành vi của họ trong số những gì mà người nghiên cứu muốn hỏi – không hẳn là những thực tế được người cung cấp thông tin coi là quan trọng.

## SỬ DỤNG BẢNG CHỨNG ĐỊNH LƯỢNG ĐỂ CHỨNG MINH MỘT DỰ LUẬT

Ví dụ về một Dự luật (giả định) cải cách đất đai được đề xuất

Để giúp đánh giá đi đến quyết định có bỏ phiếu hay không cho một dự luật cải cách đất đai được đề xuất, bạn nên hỏi về các *bảng chứng định lượng chi tiết* để trả lời hai loại câu hỏi sau:

**(1) Mô hình sở hữu đất hiện nay có ngăn cản được đại bộ phận nông dân nghèo không tăng được năng suất và cải thiện chất lượng cuộc sống của họ hay không?**

Số liệu định lượng có thể bao gồm những thực tế về:

Bao nhiêu nông dân nằm trong cái gọi là "đại bộ phận nông dân nghèo"

Diện tích đất sở hữu trung bình của họ và thu nhập đầu người so với những nông dân sản xuất lớn;

Có đất để hoang trong số đất thuộc sở hữu của nông dân sản xuất lớn hay không;

Giới hạn chi tiêu do thu nhập thấp của đại bộ phận nông dân trên thị trường trong nước;

**(2) Các quy định của dự luật mới có khả năng làm tăng lợi ích kinh tế - phúc lợi xã hội vượt qua được chi phí kinh tế tiềm năng hay không?**

Số liệu định lượng cũng có thể bao gồm những dự toán dựa trên thực tế về:

Năng suất nông nghiệp gia tăng dự kiến trên mỗi nông dân;

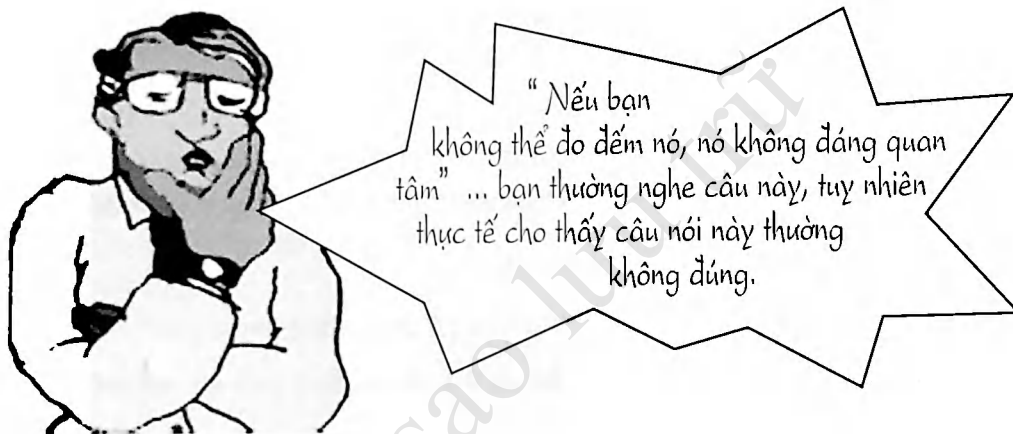
Kết quả làm tăng thu nhập đầu người của nông dân nghèo;

Tăng doanh số thực phẩm trên thị trường trong nước, và tăng xuất khẩu nông sản (tăng dự trữ ngoại hối);

Tăng doanh số hàng chế biến trên thị trường trong nước do phân phối bình đẳng hơn lượng thu nhập ngày một gia tăng;



Để bảo đảm rằng các giả thiết liên quan đến hành vi, điều tra số lớn gặp nhiều trở ngại. Thứ nhất, hành vi cần uốn nắn không phải phản ánh một nguyên nhân, mà nhiều nguyên nhân tương hỗ lẫn nhau. Do đó, khó tách từng yếu tố nguyên nhân và thu thập dữ liệu về nó. Thứ hai, ngay cả khi nếu các kỹ thuật sẵn có cho phép thu thập dữ liệu về nhiều nguyên nhân, thì thường cần nhiều nguồn lực hơn những gì sẵn có. Vì lý do đó, các nhà làm luật thường dựa chủ yếu vào những tìm hiểu nghiên cứu bằng **phương pháp định lượng**.



Tuyên ngôn của những nhà nghiên cứu định lượng chi ly, kỹ tính là: “ nếu bạn không thể đo đếm nó, nó không đáng quan tâm”, hạn chế lựa chọn các câu hỏi nghiên cứu đối với những người mà những câu trả lời định lượng cũng là đủ: bao nhiêu tấn sản lượng, bao nhiêu đôla thu được từ rand, từ yên, lượng hàng hoá được bán ra, bao nhiêu người. Chỉ đôi lúc, và rất khó khăn, thì một nhà nghiên cứu mới có thể có được những câu trả lời định lượng, ví dụ về chất lượng hàng sản xuất ra hoặc hàng đã bán đi, hình thức và ảnh hưởng của “đào tạo” lên hành vi của cá nhân.

Để đánh giá một dự luật bạn cần *tất cả những thực tế* liên quan để mô tả và giải thích những hành vi có vấn đề, và xây dựng các chương trình theo ý nguyện xã hội để làm thay đổi chúng. Bạn phải thường xuyên đặt những câu hỏi về hành vi của các chủ thể quan hệ xã hội mà người nghiên cứu chỉ có thể trả lời bằng *những đại lượng định tính không đo đếm được*.



## SỬ DỤNG CÁC DỮ KIẾN ĐỊNH TÍNH

*Các kỹ thuật định tính* tập trung vào *sự liên hệ lẫn nhau*, đòi hỏi người nghiên cứu phải coi con người như *các đối tượng*, với tất cả những phức hợp được cá nhân hoá của toàn thể loài người. Những cuộc phỏng vấn nên theo hướng mở chứ không nên bố cục sẵn; những câu chuyện chứ không phải là những mẫu thông tin; quan sát của những người tham gia hoạt động nhóm; các nhóm tập trung: những loại phương pháp định lượng này có xu hướng giúp hiểu biết sâu sắc hơn, không chỉ là những mảnh thực tại được người nghiên cứu định sẵn thông qua câu hỏi của mình, mà phải là *những hoàn cảnh tương tác trong đời sống của đối tượng*. Sử dụng bốn bước phương pháp luận giải quyết vấn đề để sắp xếp phân tích của mình, điều tra nhóm hoặc quan sát của người tham gia có thể giúp hiểu biết sâu sắc hơn đối với nguyên nhân các hành vi sai trái của chủ thể liên quan. Chúng có thể làm cơ sở thực tế cho các giải pháp lập pháp hữu hiệu hơn.

## 2. Những loại dữ liệu bạn cần để đánh giá dự luật

*Để mô tả một quan hệ xã hội*, thì chỉ cần những bằng chứng định tính là đủ. Dù tỷ lệ giết người tổng cộng ở một nước là 14 hay 100 người trên 100.000 dân thì chắc chắn bạn vẫn phải bỏ phiếu cho một đạo luật cấm giết người. Một điều đáng ngạc nhiên cho các dự luật bắt đầu từ chỉ một giai thoại: một người được tha với cam kết không tái phạm tội tình dục nếu lại phạm tội tình dục lần nữa sẽ khời ra những đạo luật mới với những hình phạt nghiêm khắc hơn đối với việc xử lý tội phạm tình dục.

Tuy nhiên, nếu những người bảo trợ dự luật cung cấp thông tin chi tiết hơn, bạn sẽ dễ dàng hơn trong việc quyết định xem các thực tế và lôgic liên quan *đã chứng minh lợi ích xã hội của dự luật vượt qua chi phí xã hội của nó hay chưa*. Để làm được điều đó, bạn cần càng nhiều bằng chứng định lượng càng tốt: số người và cơ cấu người bị tác động; phần trăm trên dân cư; tác động hiện tại và có thể trong tương lai của vấn đề lên chất lượng cuộc sống của họ.

Bạn cần có thực tế để đánh giá những giả thiết (thường là ngầm định) của người soạn thảo dự luật về *hành vi của ai và hành vi gì* cấu thành quan hệ xã hội. Bằng chứng định tính thường là đã đủ. Việc *một vài* nhà quản trị công nghiệp ủng hộ loại bỏ những chất thải hoá chất gây ô nhiễm nước ngầm tập trung chú ý vào nguyên nhân hành vi của họ, và khả năng các giải pháp lập pháp được đề xuất có thể thay đổi chúng. Tuy nhiên, điều

tra về số ngành công nghiệp thải hoá chất vào nguồn nước, và phần trăm nước cung cấp bị ô nhiễm (tức là các bằng chứng định lượng), có thể hiệu quả hơn trong việc thuyết phục bạn và đồng nghiệp bỏ phiếu cho một dự luật chống ô nhiễm.

Để thu thập thông tin liên quan đến **nguyên nhân của hành vi cần điều chỉnh**, “các nhóm trọng điểm” – tức là các nhóm nhỏ những người có quyền lợi liên quan quy tụ với nhau - được nhanh chóng tập hợp và tương đối ít tốn kém. Các nhóm đó có thể cung cấp những kiến thức sâu sắc hữu ích được minh hoạ bằng những chứng cứ mang tính giai thoại. Ví dụ, một nhóm nông dân có thể chỉ ra lý do nhiều nông dân không thể gia tăng sản lượng kém cỏi của mình, vì họ không đủ đầu vào để nuôi trồng các giống năng suất cao. Dù không có số liệu chính xác bao nhiêu nông dân có năng suất thấp vì lý do đó, bạn cũng có thể tự tin bỏ phiếu cho một dự luật giúp nông dân có được những đầu vào thiết yếu. Yêu cầu các bằng chứng định lượng để chứng minh giả thiết với xác suất cao hơn có thể sẽ làm chậm trễ không cần thiết các hành động lập pháp.



Đôi lúc bạn phải đặt câu hỏi.

## NHÓM TRỌNG ĐIỂM

### SỬ DỤNG MỘT NHÓM TRỌNG ĐIỂM ĐỂ THU THẬP THỰC TẾ VỀ CÁC HÀNH VI GÂY Ô NHIỄM

Hãy xem xét một nhóm tập trung trong số cử tri của bạn, đại diện cho cộng đồng, công nhân, giám đốc công ty, và các cán bộ cơ quan thực thi. Họ có thể cung cấp những thực tế từ kinh nghiệm riêng của mình đối với nguyên nhân các hành vi gây ô nhiễm công nghiệp. Họ có thể có các hiểu biết sâu sắc hữu ích về các lợi ích và chi phí xã hội có thể có của dự luật.

Tất nhiên, kết luận của nhóm có thể chỉ có giá trị trong phạm vi kinh nghiệm riêng của họ. Nhưng phân tích của họ có thể phát hiện ra một số nhà máy thiếu công nghệ khổng chế các chất thải độc hại sao cho ít gây ô nhiễm hơn. Điều đó có thể gợi ý, ngoài cấm đồ



## NHÓM TRỌNG ĐIỂM

chất thải vào nước ngầm, các quy định của dự luật cũng nên chỉ rõ một cơ quan nhà nước trợ giúp các giám đốc xí nghiệp có được các công nghệ sẵn có cho chất thải không gây ô nhiễm. Hoặc nhóm có thể cung cấp thông tin về khả năng cấm chế biến các sản phẩm sử dụng thành phần độc hại, và yêu cầu thay thế bằng một thành phần có sẵn không độc hại khác. Nếu các quy định lập pháp này có khả năng không vượt quá chi phí có thể trang trải được, bạn có thể có cơ sở áp dụng chúng, thậm chí không cần nghiên cứu gì thêm.

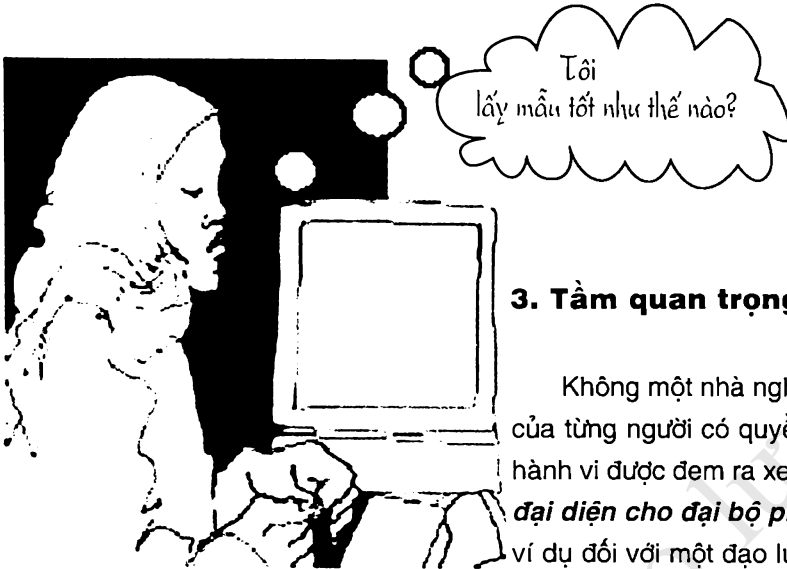
Mặt khác, nếu những người tham gia cung cấp thực tế cho thấy cấm sử dụng hoá chất độc hại sẽ có nguy cơ phát sinh các chi phí xã hội lớn và trực tiếp (ví dụ: mất việc làm, mất các sản phẩm thiết yếu, hoặc chi phí cưỡng chế thực hiện cao), thì bạn có thể cân nhắc một đạo luật giao nhiệm vụ cho cơ quan nhà nước hoặc viện nghiên cứu tìm tòi khả năng sử dụng các công nghệ sản xuất thay thế.

Để thu được bằng chứng về tính đại chúng trong phân tích nhóm trọng điểm, cơ quan nhà nước có thể tiến hành điều tra định lượng các ngành công nghiệp sử dụng hoá chất độc hại. Nhóm có thể cung cấp thực tế để giúp đánh giá chi phí tiến hành điều tra về mặt thời gian, nhân lực và tài lực, và so sánh chi phí đó với khả năng biện pháp được đề xuất sẽ giảm được thảm hoạ ô nhiễm. Nhóm có thể gợi ý một số cách để người có quyền lợi liên quan có thể giúp giám sát và đánh giá việc thực thi đạo luật được đề xuất và tác động xã hội của nó.

Các số liệu có thể định lượng hoá rất có giá trị cho việc **đánh giá lợi ích và chi phí xã hội** (xem Chương 4). Nếu một nửa số nông dân, chứ không chỉ 3% số nông dân, phải chịu sản lượng thấp vì chất lượng giống kém, thì có nhiều khả năng bạn và đồng nghiệp sẽ bỏ phiếu cho một đạo luật yêu cầu cơ quan khuyến nông cho những người nông dân được tiếp cận những loại giống hiện đại.

Tuy nhiên, nhiều **yếu tố xã hội** yêu cầu bạn phải đánh giá để xây dựng một phân tích chi phí-lợi ích lại không cần đo đạc định lượng. Với thời gian và nguồn lực hạn chế, có thể bạn phải dựa vào thông tin định tính. Nhưng nhớ tránh các thông tin lệch lạc bằng cách đề nghị các nhà nghiên cứu cung cấp thông tin định tính đã sử dụng kỹ năng rất chuyên sâu về nhiều vấn đề và sử dụng các thủ tục và tiêu chuẩn được xây dựng cẩn trọng. Nếu một dự luật cho thấy có nhiều khả năng sẽ tốn kém cho việc bảo đảm tính thực thi cao

và hậu quả bất lợi có thể có của nó, bạn có thể đề nghị trao quyền cho một cơ quan tiến hành nghiên cứu sâu hơn, và trên cơ sở đó, sẽ ban hành các quy định hành chính. (Xem luật không cần hỗ trợ, Chương 6; và nhớ giới hạn quyền ban hành quy tắc của cơ quan đó bằng cách nêu rõ các tiêu chí và thủ tục).



### 3. Tầm quan trọng của kỹ thuật lấy mẫu

Không một nhà nghiên cứu nào có thể thu thập tất cả thông tin của từng người có quyền lợi liên quan về nguyên nhân của những hành vi được đem ra xem xét. **Nhà nghiên cứu phải chọn mẫu đủ đại diện cho đại bộ phận những người có quyền lợi liên quan:** ví dụ đối với một đạo luật khuyến nông, đó là nông dân và cán bộ khuyến nông; đối với một đạo luật tiền lương, đó là công nhân, quản lý xí nghiệp, và các viên chức trong hệ thống tiền lương hiện có; đối với một đạo luật nhằm vào một số loại ô nhiễm môi trường, đó là thành viên của cộng đồng lân cận.

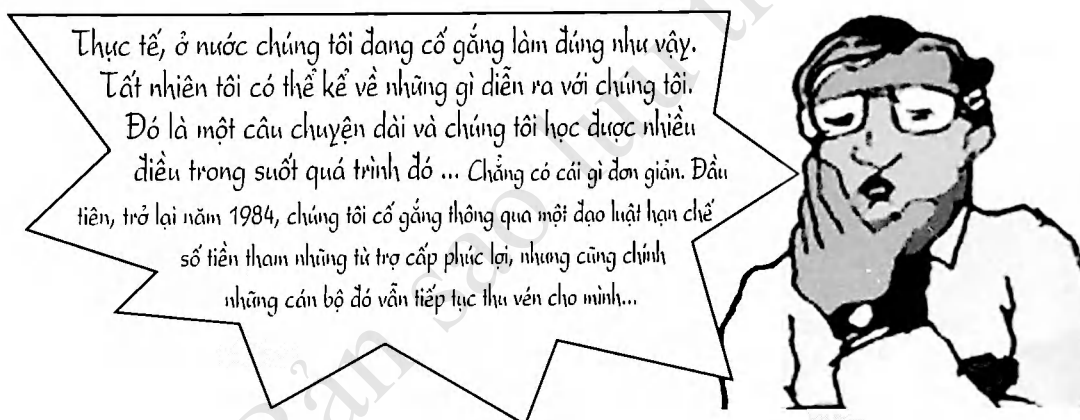
Đa số những người có quyền lợi liên quan hầu như không bao giờ thuần nhất. Sự khác biệt về tuổi tác, giới tính, dân tộc, tôn giáo và địa vị xã hội có thể tác động lớn đến việc các nguyên nhân theo danh mục ROCCIPi ảnh hưởng như thế nào đến hành vi của các chủ thể liên quan. Dù nhà nghiên cứu chọn những người có quyền lợi liên quan tham gia trực tiếp vào xây dựng và thực hiện quy trình nghiên cứu, trong các nhóm trọng điểm hoặc như những người cung cấp tin trong các cuộc điều tra rộng hơn, thì họ cũng nên chọn mẫu đại diện đến mức tối đa cho toàn bộ các mảng liên quan của toàn thể quần chúng.

Các nhà khoa học xã hội đã xây dựng các kỹ thuật để hạn chế nguy cơ thiên vị trong việc chọn mẫu. Các nhà nghiên cứu, quyết định dùng kỹ thuật nào bằng cách so sánh chi phí về mặt thời gian, tiền bạc và nhân lực. Hãy luôn kiểm tra: Các nhà nghiên cứu đã chọn mẫu đủ đại diện cho các nhóm hoặc các tầng lớp trong số quần chúng liên quan hay chưa?

#### 4. Học hỏi từ luật và kinh nghiệm nước ngoài

Do hành vi của các chủ thể xã hội phản ánh thực tiễn đặc trưng cụ thể của đất nước, nên sẽ chẳng mấy giá trị nếu đơn giản chỉ đọc các văn bản pháp lý của nước khác. Ngược lại, nghiên cứu thực tế về **tác động xã hội** của một đạo luật nước ngoài (dù không dễ tìm) có thể cung cấp sự hiểu biết sâu sắc thực sự về các khả năng và khó khăn của việc đưa ra những giải pháp lập pháp tương tự ở nước bạn.

Cần thận trọng với bốn thực tiễn có thể hạn chế mức độ hữu ích của bằng chứng về kinh nghiệm của người khác đối với các đạo luật mà trông bề ngoài có vẻ giống với dự luật đang xem xét:



**1. Khái niệm khác nhau:** Để so sánh giữa các nước, các nhà nghiên cứu phải sử dụng những khái niệm có ý nghĩa giống nhau. Cụ thể, khái niệm kinh tế sử dụng trong thống kê ở các nước khác nhau có nghĩa tương đối khác nhau – nó mang nội hàm xã hội lớn. Ví dụ: Việc một báo cáo của chính phủ định nghĩa “ có việc làm” chỉ là những người làm việc trong cái gọi là khu vực thuộc các ngành sản xuất chính có thể bỏ qua tác động của một đạo luật mới cho phép hàng nhập tràn ngập thị trường trong nước, làm cho lao động ở các khu vực thuộc lĩnh vực sản xuất phụ trợ bị mất việc.

**2. Hoàn cảnh đất nước khác nhau** có thể làm cho những người cung cấp thông tin ở các nước khác nhau đưa ra những câu trả lời lệch lạc khác nhau cho cùng một câu hỏi. Một số người có thể trả lời không trung thực những câu hỏi điều tra về thu nhập gia đình vì họ sợ bị tăng thuế. Để đánh giá khả năng sử dụng các công cụ, các nhà nghiên cứu Hoa Kỳ

HẠN CHẾ MỨC ĐỘ HỮU ÍCH

có thể đặt các câu hỏi khác nhau giữa việc xoáy ốc vít với vặn bulông; ở các nước đang phát triển, khi nhiều người còn chưa sử dụng các công cụ đó, thì câu trả lời chẳng thể hiện gì về khả năng của họ trong việc sử dụng các công cụ đó.

**3. Giải nghĩa từ ngữ:** Khác nhau về diễn dịch ngôn ngữ - khác nhau về nghĩa của cùng một từ đến những câu trả lời với cùng một câu hỏi khác nhau do hoàn cảnh văn hoá - điều đó có thể dẫn đến giải nghĩa sai lệch các phát hiện nghiên cứu được tiến hành trên phạm vi nhiều nền văn hoá. Tại các nước khác nhau, hãy hỏi: Những từ ngữ trong bảng câu hỏi điều tra có nghĩa như nhau đối với mọi người trả lời hay không?

**4. Kỹ thuật lấy mẫu** được sử dụng ở các nước khác nhau thì những kết luận thu được sẽ không thể đem so sánh với nhau được. Thử phát hiện, ở mỗi nước, nhà nghiên cứu sử dụng mẫu dân cư thì mức độ so sánh sẽ đến đâu.



Bạn có thể học hỏi được nhiều điều thông qua việc xem xét những nghiên cứu về tác động xã hội của những đạo luật cụ thể ở nước khác. Nhưng để làm được điều đó, bạn không chỉ cần một lý thuyết lập pháp đầy đủ, mà còn cần những hiểu biết đầy đủ về phương pháp nghiên cứu của khoa học xã hội để xác định những bằng chứng của các nhà nghiên cứu nước khác thực sự có thể so sánh với những sự vật, hiện tượng của thực tiễn nước bạn hay không. Chỉ có như vậy, bạn mới có cơ sở dựa vào những phát hiện của họ để đánh giá tác động có thể có của một đạo luật tương tự ở nước bạn.



## TÓM TẮT

Các văn kiện lập pháp điều chỉnh có mục tiêu tạo điều kiện cho những biến đổi xã hội quan trọng. Điều đó không chỉ có ý nghĩa quan trọng đối với **loại thực tế** bạn cần để đánh giá những dự luật được đề xuất, mà còn có ý nghĩa cho **quá trình** sử dụng để thu thập các thực tế đó.

Thứ nhất, quy trình soạn thảo đã tuân thủ các tiêu chuẩn và thủ tục hỗ trợ thông tin đầu vào và phản hồi từ người có quyền lợi liên quan hay chưa, đặc biệt là những người thường bị loại khỏi nghị trường quyền lực: phụ nữ, người già, người nghèo, người khuyết tật và người dân tộc thiểu số.

Thứ hai, nghiên cứu có sự tham gia của đối tượng có thể tạo đủ các thông tin định tính về nguyên nhân của hành vi cần điều chỉnh góp phần xây dựng các dự luật có khả năng thực thi hiệu quả. Tuy nhiên, để đánh giá chi phí và lợi ích kinh tế - xã hội của các phương án biện pháp lập pháp có thể, có thể phải cần đến các bằng chứng định lượng.

Là người lập pháp, bạn cần biết đầy đủ về các kỹ thuật định tính và định lượng để đánh giá nội hàm của thực tế mà - dù được thu thập như thế nào - được người soạn thảo sử dụng để chứng minh các nội dung chi tiết của dự luật của họ. Hãy hỏi: Các nhà nghiên cứu đã sử dụng đa dạng các mẫu để tránh các kết luận một chiều hay chưa? Họ đã tránh những phản hồi thiên kiến về văn hoá hay chưa? Họ định nghĩa các chỉ số cụ thể được sử dụng như thế nào? Khác nhau về ngôn ngữ ảnh hưởng đến nội dung câu trả lời hay không? Để đánh giá nội hàm kinh nghiệm của nước khác, hãy hỏi tất cả những câu hỏi này và nhiều câu hỏi khác nữa.

Tóm lại, bạn cần hiểu biết đầy đủ về các kỹ thuật nghiên cứu để đánh giá những bằng chứng sẵn có. Văn kiện lập pháp tốt phải dựa trên những thực tế tốt. Để đánh giá những gì mà một người báo cáo về thực tế, hãy đánh giá phương pháp luận được sử dụng để thu thập thực tế đó.



## **BÀI TẬP:**

1. Tại sao bạn nên đặt những câu hỏi được xây dựng nhằm phát hiện chất lượng của những thực tế (tức là bằng chứng) được những người bảo trợ dự luật dựa vào để chứng minh cho các quy định chi tiết của dự luật? Bạn nên đánh giá những bằng chứng đó theo tiêu chuẩn nào?
2. Tại sao bạn nên hỏi về việc người soạn thảo và bảo trợ đã cho phép những người có quyền lợi liên quan (những người bị dự luật tác động, đặc biệt là người nghèo và những người dễ bị tổn thương) tham gia đến mức nào trong việc cung cấp bằng chứng: về bản chất của vấn đề xã hội và liên quan đến hành vi của ai và hành vi gì? Lý giải cho những hành vi đó? phạm vi những giải pháp có thể? lợi ích và chi phí kinh tế - xã hội của giải pháp dự luật (kể cả các hậu quả bất lợi của nó) so với giải pháp thay thế hàng đầu khác?
3. Bạn hiểu gì về sự khác nhau giữa bằng chứng định lượng với bằng chứng định tính? Đối với một báo cáo nghiên cứu chứng minh cho một dự luật, nêu ưu điểm và nhược điểm của mỗi loại?



# CHƯƠNG 8: ĐÁNH GIÁ HÌNH THỨC CỦA MỘT DỰ LUẬT

Hãy ghi nhớ: Hình thức của một dự luật tác động đến bản chất của dự luật đó và ngược lại bản chất của dự luật tác động đến hình thức của nó.



Chương 4 đã chỉ ra rằng, khi bạn bỏ phiếu cho một dự luật, bạn chỉ bỏ phiếu cho những từ ngữ mà, như cách gọi của các luật sư đã viết vào, xuất hiện trong giới hạn “bốn góc” của dự luật. Chương này nhấn mạnh rằng, một khi bạn hiểu cấu trúc căn bản của một dự luật, thì bạn có thể đánh giá liệu **hình thức** của dự luật đó có thể bảo đảm sự thực thi hiệu quả hay không. Ngược lại, nội dung và hình thức tạo thành hai mặt của cùng một sự việc: để đánh giá đầy đủ nội dung của một dự luật, bạn cũng phải đánh giá hình thức của nó.

Chương này sẽ xem xét:

- A. Ba tiêu chí mà lý thuyết lập pháp chỉ ra để đánh giá hình thức của một dự luật: tính hoàn chỉnh, tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng;
- B. Cấu trúc của một dự luật (bố cục của nó);
- C. Cách thức mà dự luật liên kết các từ ngữ với nhau; và
- D. Dự luật như là một sửa đổi cho luật hiện hành.

## A. TIÊU CHÍ ĐỂ ĐÁNH GIÁ HÌNH THỨC CỦA MỘT DỰ LUẬT

Là nhà lập pháp, bạn phải xác định liệu hình thức của một dự luật có góp phần thay đổi các cơ chế – những hành vi nổi cộm – cản trở sự chuyển đổi và phát triển vì lợi ích chung không. Ba tiêu chí - tính hoàn chỉnh, tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng – gợi ý những câu hỏi chi tiết về việc hình thức của một dự luật có thể mang lại sự thực thi hiệu quả hay không. **Tính hoàn chỉnh** đưa ra yêu cầu dự luật và những luật kết hợp có nêu

ra những quy phạm cần thiết để hoàn thành mục tiêu chuyển đổi cơ chế như mong muốn hay không? **Tính có thể tiếp cận** đưa ra yêu cầu, một người đọc có thể hiểu được ngay luật đó đòi hỏi vai trò chủ thể chính và các quan chức của tổ chức thực thi phải hành xử như thế nào hay không? **Tính có thể sử dụng** đưa ra yêu cầu, một người đọc có thể dễ dàng sử dụng văn phạm của luật hay không? Các phần tiếp theo sẽ xem xét hình thức của dự luật theo ba tiêu chí này. Chúng ta bắt đầu bằng cấu trúc, hay bố cục của một dự luật.

## B. ĐÁNH GIÁ CẤU TRÚC (BỐ CỤC) CỦA MỘT DỰ LUẬT

Cũng như việc đánh giá nội dung của một dự luật đòi hỏi phải xem xét các vấn đề về hình thức, việc đánh giá hình thức của một dự luật, nhất là cấu trúc của nó, đòi hỏi phải xem xét các vấn đề về nội dung. Phần này bàn về việc:

Làm thế nào **bố cục** của một dự luật điều chỉnh – cấu trúc của nó – có thể giúp người đọc hiểu mục tiêu, nhiệm vụ của dự luật đó trong việc vượt qua những trở ngại đối với việc quản trị nhà nước tốt, đổi mới và phát triển;

Làm thế nào **bố cục** của một dự luật có thể giúp đánh giá tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng của dự luật đó, cũng như **tính hoàn chỉnh** về mặt hình thức và nội dung của dự luật đó;

Làm thế nào **một hệ thống định sẵn cho việc tập hợp và sắp xếp thứ tự** các điều khoản của dự luật có thể phục vụ như là bước đầu tiên để hiểu **bố cục** của dự luật đó.



Phải có tính logic ở đâu đó trong cấu trúc này.

### 1. Cấu trúc một dự luật

Để bảo đảm thực thi hiệu quả, bố cục của một dự luật cần làm rõ tính logic làm cơ sở cho những quy định của dự luật đó. Một dự luật được cấu trúc tồi có thể cản trở sự thực thi hiệu quả theo ba cách. Thứ nhất, nó có thể cản trở việc người đọc hiểu các điều khoản

trong nội dung của dự luật liên quan với nhau như thế nào, vi phạm tiêu chí về **tính có thể tiếp cận**. Bố cục của một dự luật cần liên lạc với tính logic căn bản của nó để những người sử dụng có thể hành xử và, nếu cần thiết có thể tương tác lẫn nhau như dự luật quy định.

Để tham gia một cách sáng tạo vào việc thực thi các điều khoản chi tiết của một luật mới, cả vai trò chủ thể chính và các quan chức của cơ quan thực thi cần hiểu sâu về việc làm thế nào họ có thể thực hiện đúng như luật mới quy định, vượt qua những yếu kém xã hội và cải thiện đời sống của người dân. Chỉ khi đó họ mới có thể thực thi những vai trò mới theo quy định của mình một cách sáng tạo, với sự khéo léo, với tính nhạy bén và với tinh thần trách nhiệm.

Thứ hai, cấu trúc của một dự luật sẽ bảo đảm **tính có thể sử dụng** của nó bằng cách sắp xếp các quy định về hành vi của người sử dụng sao cho họ có thể tìm thấy những quy định liên quan đến mình một cách nhanh nhất. Nó không nên có quá nhiều chỉ dẫn tham khảo.

## TRÁNH SỬ DỤNG CHỈ DẪN THAM KHẢO

Để tránh lặp lại định nghĩa một từ đã được định nghĩa trong một luật khác, người dự thảo có thể viết, “Trong đạo luật này, một “động cơ hơi nước” có nghĩa như nó có trong Luật 1998, Chương 17, Mục 3(1)” Để hiểu luật mới, người đọc phải nỗ lực tìm kiếm luật cũ. Thay vào đó, để làm cho luật mới có khả năng sử dụng cao hơn, bạn phải chắc chắn rằng người dự thảo sao chép định nghĩa cũ trong văn phạm mới.

CHỈ DẪN THAM KHẢO

Cuối cùng, một dự luật có cấu trúc hợp lý sẽ chứng tỏ được **tính hoàn thiện** về mặt nội dung.



## 2. Xem xét cấu trúc để đánh giá tính hoàn thiện

Bạn có thể xác định liệu một dự luật có *tính hoàn thiện* hay không bằng việc xem xét bố cục (đề cương) của nó.

Hãy nhớ lại việc lý thuyết lập pháp nhấn mạnh rằng các điều khoản của một dự luật, cùng với trật tự pháp lý hiện có, tạo thành một hệ thống lập pháp bao gồm tám tiểu hệ thống (xem Chương 4, trang 70). **Hệ thống cơ bản bao gồm những quy định trực tiếp cho việc thay đổi hành vi của vai trò chủ thể chính, cộng với bảy hệ thống nhỏ hơn khác để bảo đảm các vai trò chủ thể chính tuân thủ theo đúng quy định.**

Điều này ngụ ý rằng bản thân dự luật hoặc những luật, nghị định và quy chế hiện có quy định hành vi quan trọng của tám tập hợp chủ thể.

Hiếm khi những quy phạm tương thích xuất hiện trong cùng một dự luật. Thông thường, hầu hết những quy định quan trọng chỉ xuất hiện một vài lần trong nội dung luật hiện có của đất nước. Do bố cục của một dự luật thường chỉ liệt kê một số tiểu hệ thống theo quy định nên bạn cần hỏi các nhà tài trợ dự luật **ở đâu cơ quan luật pháp hiện tại cung cấp các tiểu hệ thống cần thiết khác**. Hãy yêu cầu họ cung cấp thực tế và logic cần thiết để chứng minh rằng, được thiết lập bởi các luật hiện có, **những hệ thống nhỏ hơn này sẽ bảo đảm sự thực thi hiệu quả cho dự luật đó**.



Nếu bạn yêu cầu một nhà tài trợ quan trọng của dự luật đính kèm bản dự thảo một báo cáo nghiên cứu, hãy chắc chắn để khẳng định rằng thông tin về phân giải pháp được cung cấp ngắn gọn.

### VÍ DỤ

Ví dụ: Nếu vai trò chủ thể chính không tuân theo luật thì liệu một người bị hại có nguyên nhân hành động – quyền kiện ra toà án – vì thiệt hại (vấn đề chế tài) hay không? Ai sẽ xác định tranh chấp theo luật mới? Bằng những thủ tục và tiêu chí nào? Ai sẽ giám sát và đánh giá việc thực thi các điều khoản của luật mới, và tác động xã hội của chúng? Trừ phi, những người khởi xướng dự luật có thể giải thích thoả đáng nơi tìm thấy các tiểu hệ thống bị thiếu, trong dự luật đó hay luật hiện có khác, bằng không hãy tin rằng họ sẽ dự thảo lại luật để **hoàn thiện toàn bộ dự án lập pháp**.

### 3. Đánh giá cấu trúc của một dự luật về tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng

Việc **tập hợp và sắp xếp thứ tự các điều khoản của một dự luật** sẽ xác định **tính có thể tiếp cận** và **tính có thể áp dụng** của dự luật đó. Việc **tập hợp** thể hiện các quyết định của người dự thảo về **những quy định nào cùng nằm trong** mỗi Mục, Chương hoặc Phần. Việc **sắp xếp thứ tự** gồm trật tự các quy định trong mỗi nhóm. Những nguyên tắc được sử dụng trong việc tập hợp và sắp xếp thứ tự xác định bố cục của dự luật.

Hãy thử suy nghĩ về những nguyên tắc mà theo đó những người khác nhau có thể phân loại hàng đồng quần áo đã qua sử dụng. Một người bán quần áo đã qua sử dụng có thể phân loại chúng theo những thị trường khác nhau mà anh ta hy vọng có thể bán được (chẳng hạn, quần áo ấm cho những nơi có khí hậu lạnh); chủ nhân một ngôi nhà cho người vô gia cư có thể phân loại theo kích cỡ của quần áo và cho đàn ông, phụ nữ và trẻ em; một nhà sản xuất giấy có thể phân loại theo tiện ích của quần áo để nghiền nát thành bột giấy để làm giấy bằng giấy rách; một người thợ giặt có thể phân loại theo màu sắc và khả năng làm mất màu những quần áo khác khi đổ vào máy giặt. Tương tự như vậy, những người dự thảo cần tập hợp và sắp xếp thứ tự các điều khoản của dự luật để nâng cao sự thuận tiện cho người sử dụng.

Để đánh giá tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng của một đề cương, hãy thử xem bạn có thể tìm ra người dự thảo tập hợp và sắp xếp thứ tự các điều khoản của dự luật theo những nguyên tắc nào. Nếu bạn không thể tìm ra, hãy hỏi những người ủng hộ dự luật. Nếu họ không thể nói khớp lại thành một nguyên tắc có ý nghĩa, hãy trả lại dự luật để dự thảo lại.



Hãy chắc chắn rằng bố cục của dự luật làm cho bạn và những người khác dễ dàng tìm ra và hiểu được những gì mà dự luật đó trông đợi những người đóng vai trò chủ thể và các cán bộ cơ quan thực thi cần làm.

## **BA CÁCH KHÁC NHAU ĐỂ CẤU TRÚC CÁC ĐIỀU KHOẢN CỦA MỘT DỰ LUẬT**

Những người dự thảo thường tập hợp và sắp xếp các Mục, Chương, Phần của một dự luật theo một trong ba cách. Vậy cách nào có khả năng bảo đảm nhất cho việc thực thi dự luật hiệu quả?

- (a) **Một “sợi chỉ vàng”**. Một số người dự thảo tìm kiếm một “sợi chỉ vàng” xuyên suốt các mục khác nhau của dự luật. Chẳng hạn, trong các bệnh viện, nhiều người có mối liên hệ với bệnh nhân – không chỉ bác sĩ và y tá, mà cả thư ký, tổng đài viên, hộ lý tình trạng khẩn cấp, thư ký bàn, người thu hoá đơn, dược sĩ, lao công. Do “sợi chỉ vàng” nối tất cả những người này với nhau, nên một người dự thảo có thể tập hợp các điều khoản của dự luật xung quanh “mối liên hệ với bệnh nhân”. Một người dự thảo khác có thể tập hợp các điều khoản liên quan đến nhiệm vụ của các nhân viên bệnh viện làm việc trong cùng một tầng. Các mục liên quan đến những người làm việc ở tầng 1 sẽ xuất hiện ở Chương 1, ở tầng 2 sẽ xuất hiện ở Chương 2, v.v.. Vậy tại sao là một “sợi chỉ vàng” này chứ không phải là một sợi chỉ khác? Trên thực tế, những chệch hướng không giải thích được của người dự thảo dường như sẽ tạo ra “sợi chỉ vàng” của riêng người đó – hầu như không phải là một quá trình ra quyết định dựa trên những lý lẽ được kiểm chứng qua thực tế.
- (b) **“Lôgic” trừu tượng**. Những người dự thảo khác tập hợp và sắp xếp trật tự các điều khoản của một dự luật theo một nguyên tắc xác định trước hay lôgic trừu tượng. Ở đất nước nơi chúng ta làm việc, một dự luật trao quyền cho Hội đồng Nghệ thuật và Văn hoá cấp vốn hỗ trợ nghệ thuật “về mặt lôgic” đầu tiên bao gồm các mục định nghĩa, sau đó là các điều khoản bổ nhiệm người vào Hội đồng, rồi đến các điều khoản về trách nhiệm của những người trong Hội đồng, các điều khoản bãi nhiệm khỏi ban quản trị, các điều khoản về các thủ tục của Hội đồng. Chỉ sau khi có tất cả những điều khoản như vậy thì người đọc mới nhận thấy rằng, dự luật thực sự liên quan đến quyền hạn và trách nhiệm của Hội đồng trong việc cấp vốn cho các nghệ sĩ. Không hiệu quả hơn “sợi chỉ vàng”, lôgic trừu tượng phục vụ cho những người phải sử dụng một dự luật.
- (c) **Tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng cho những người sử dụng triển vọng của dự luật**. Cuối cùng, cuốn Cẩm nang này khuyến nghị rằng những người dự thảo nên phân loại rõ ràng những quy định của một dự luật theo cách có thể bảo đảm rằng, cấu trúc của dự luật đó đóng góp cho *tính có thể tiếp cận* và *tính có thể sử dụng*.

Để hiểu được tính lôgic của một dự luật, hãy thử phác thảo bố cục việc tập hợp và sắp xếp thứ tự những yếu tố chính của dự luật đó.

Tiêu chí “tính có thể áp dụng” hàm ý rằng dự luật sẽ chứng tỏ là hữu dụng đối với *tất cả* những người có quyền lợi liên quan. Một dự luật cung cấp tiền vay cho những nhà sản xuất nhỏ có thể bao gồm một tập hợp các điều khoản hướng trực tiếp vào những người vay đô thị thuộc khu vực không chính thức; một tập hợp các điều khoản cho những tiểu nông; và một tập hợp các điều khoản cho các ngân hàng cung cấp khoản vay. Tiêu chí *tính có thể sử dụng* chỉ ra việc tập hợp, trong những chương tách biệt, những quy định cho mỗi một trong ba tập hợp vai trò chủ thể này.

Thông thường, trong việc tập hợp và sắp xếp các điều khoản của một dự luật, bạn phải kêu gọi sự đánh giá. Hãy xem xét việc tập hợp dự luật thành lập Hội đồng Nghệ thuật và Văn hoá (xem mục (b) Logic trừu tượng ở trên). Để giúp những người quản lý Hội đồng hiểu rõ trách nhiệm của họ trong việc lựa chọn người được cấp vốn, dự luật có thể đưa vào một chương duy nhất dành toàn bộ cho nhiệm vụ của những người quản lý này. Trách nhiệm của các nghệ sĩ khi chuẩn bị đơn xin cấp vốn, và nghĩa vụ của họ khi đã nhận được vốn, có thể xuất hiện trong một chương khác. Việc tập hợp và sắp xếp thứ tự như vậy có thể phục vụ cho lợi ích của những người quản lý. Tuy nhiên, các nghệ sĩ có thể thuận lợi hơn nếu dự luật tập hợp và sắp xếp các bước khác nhau để được cấp vốn theo thứ tự thời gian, kết hợp trong cùng một chương các thủ tục mà người yêu cầu cần tuân theo và cả trách nhiệm của những người quản lý trong việc đưa ra quyết định và quản lý cấp vốn. Bạn phải đánh giá hệ thống tập hợp và sắp xếp nào có thể chứng tỏ sự hữu hiệu cho những người sử dụng ban đầu của dự luật.

Nhìn chung, các tiêu chí “tính có thể tiếp cận” và “tính có thể sử dụng” tập trung vào sự thuận tiện mà khi kết hợp hai thuộc tính này người sử dụng có thể tìm thấy một khoản mục phù hợp và hiểu được mối quan hệ giữa những hành vi mà khoản mục đó quy định, cấm hoặc cho phép, và những hành vi được quy định khác.



Người đọc càng mất ít thời gian suy nghĩ tại sao một khoản mục lại xuất hiện ở điểm nào đó trong dự luật, càng tốn ít thời gian lật giở các trang để hiểu các quy định của dự luật thì càng tốt.



## C. LIÊN KẾT CÁC TỪ NGỮ VỚI NHAU ĐỂ BẢO ĐẢM TÍNH CÓ THỂ TIẾP CẬN VÀ TÍNH CÓ THỂ SỬ DỤNG CỦA MỘT CÂU LẬP PHÁP

Mỗi câu lập pháp cần bảo đảm hỗ trợ cho tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng của dự luật. Nếu bạn không thể dễ dàng hiểu các câu lập pháp của một dự luật, thì những người không phải là luật gia khác cũng sẽ không hiểu. Nếu những người dự thảo phải sử dụng từ ngữ có ý nghĩa chuyên ngành (xem Chương 4, trang 60) thì họ cần giải thích ý nghĩa của những từ ngữ đó trong mục định nghĩa của dự luật.



**Bốn quy tắc giúp bảo đảm các câu lập pháp nâng cao tính có thể tiếp cận:**

### **1. Khẳng định rằng những người dự thảo viết dự luật bằng ngôn ngữ rõ ràng.**

Trong những năm qua, ở hầu hết các nước, những người dự thảo chuyên trách đã phát triển những quy tắc ngày càng chi tiết cho việc viết các câu lập pháp. Tuy nhiên, một số người lại sử dụng ngôn ngữ xa lạ (xem Chương 4). Nếu bạn nhận được một dự luật bị bao phủ bởi những câu theo hình thức mà bạn không thể hiểu, hãy kiên quyết yêu cầu người dự thảo viết lại những câu đó theo ngôn ngữ bạn có thể hiểu được. Nếu bạn không hiểu những câu của một dự luật, hãy bỏ phiếu chống lại dự luật đó.

Một dự luật nên sử dụng từ vựng mà người đọc có thể dễ dàng tiếp cận. Một dự luật nhằm đẩy mạnh các hợp tác xã nông nghiệp cần sử dụng từ ngữ dễ hiểu đối với những người có thể sử dụng nó hàng ngày: các cán bộ của Sở, các hợp tác xã và các quan chức và thành viên hợp tác xã, những người không có luật sư luôn phục vụ bên cạnh. Trái lại,



một dự luật về ngân hàng có thể chỉ nhằm mục đích giúp các quan toà và luật sư giải quyết tranh chấp liên quan đến các ngân hàng (những tổ chức thường có cố vấn pháp luật riêng).

Vấn đề nội dung chính của một dự luật có thể đụng chạm tới nội dung chính của một luật trước đó sử dụng ngôn ngữ cổ xưa hoặc phức tạp. Người dự thảo có thể sử dụng ngôn ngữ của luật cũ trong dự luật mới hơn là viết lại để bảo đảm sự phù hợp. Bạn phải quyết định liệu dự luật mới có đủ tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng hay người dự thảo cần viết lại cả luật cũ và dự luật mới bằng ngôn ngữ dễ hiểu. Tuy nhiên, hãy nhớ rằng các quan chức và những người khác sử dụng luật cũ có thể quen thuộc với ngôn ngữ của luật đó, dù ngôn ngữ này có xa lạ với bạn đến đâu. Trừ phi có những nguyên nhân khác thuyết phục được bạn, bằng không hãy đưa vào từ vựng lập pháp của những luật hiện hành có liên quan.

## 2. Xác định ai là người hành động

Gần như mọi khoản mục của một dự luật đều **quy định, cấm** hoặc **cho phép** (xem Chương 4). Với những quy định, cấm và cho phép đó, hầu hết mọi câu lập pháp đều cần nêu rõ **ai** làm **gì**. Hãy đặt câu hỏi, khoản mục đó quy định, cấm hay cho phép **ai** hành động? (Để trả lời câu hỏi này, bạn phải tìm ra khoản mục đó quy định, cấm hoặc cho phép người hành động làm **gì**.)

Hãy nói rõ ràng AJ  
LÀM GÌ.



## BA QUY TẮC BỔ TRỢ GIÚP BẠN TRẢ LỜI CÂU HỎI: AI?

- i) **Một dự luật cần chỉ rõ người phải hành xử như luật quy định.** Một hệ luận: Một dự luật không bao giờ nên – nhắc lại, **không bao giờ** nên – sử dụng thể bị động; chẳng hạn, không được sử dụng “Đơn sẽ được lưu hồ sơ bởi Người giữ sổ.” Thay vào đó, hãy sử dụng thể chủ động Người giữ sổ của “Công ty mở sẽ lưu đơn hồ sơ”.

**CHÚ Ý:** Một dự luật không bao giờ nên có những tuyên bố về “quyền” và “nghĩa vụ” Tuyên bố của một dự luật rằng một người có “quyền” làm cho **ai làm gì** trở nên mơ hồ trong việc thực thi các biện pháp chi tiết cần thiết để thực hiện quyền đó. Là một hình thức bị động giả (xem ii. dưới đây), nó mang lại cho quan toà **quyền tùy ý** quyết định tổ chức nào – nếu có – nên đảm nhận trách nhiệm hành động – nếu có – bảo vệ hoặc ủng hộ quyền đã được nêu.

TRẢ LỜI CÂU HỎI: AI?

KHÔNG BAO GIỜ SỬ  
DỤNG CÂU BỊ  
ĐỘNG



ii) **Câu của một dự luật không bao giờ nên – nhắc lại, KHÔNG BAO GIỜ - sử dụng thể bị động.**

Hầu hết các ngôn ngữ đều có hai “thể”: thể chủ động và thể bị động.

Trong thể **bị động**, **chủ ngữ** của câu xuất hiện như là **bổ ngữ** cho câu đó: “Một nông trại ở địa hạt của người đại diện sẽ được đến thăm không dưới hai lần trong một năm.” Thể bị động (được những cán bộ quan liêu rất ưa thích) rất dễ bỏ sót người hành động. Ngay cả khi, viết bằng thể bị động, người dự thảo có chỉ ra người hành động (“Một nông trại ở địa hạt của người đại diện sẽ được đến thăm bởi đại diện đó không dưới hai lần trong một năm”), thì câu này cũng không rõ ràng về việc nó quy định ai hành động. (Động từ phức hợp “sẽ được đến thăm” hiển nhiên hướng quy định của nó vào “trang trại.”)

Tốt hơn là nên sử dụng thể **chủ động** trong đó chủ ngữ của câu là người hành động, người đó sẽ làm gì đó: “Một đại diện khuyến nông cần đến thăm một trang trại trong địa hạt của mình không dưới hai lần trong một năm.” Ở đây rất rõ ràng, “Một đại diện khuyến nông” làm chủ ngữ; “một trang trại ở địa hạt của mình” làm bổ ngữ. Người đọc sẽ thấy rất rõ ai là người làm ra hành động.

Khi bạn thấy một câu  
động trong dự luật, *ki  
yêu cầu người dự thảo  
gắng viết lại!*



iii) **Một câu lập pháp phải đưa ra quy định, cấm hoặc cho phép chỉ đối với một người hay một cơ quan có khả năng hành động như quy định.** Một bổ ngữ vô tri vô giác, một con vật hay một trẻ sơ sinh không có **năng lực** hành động phù hợp với quy định dành cho nó.

1. Giả sử có một câu của dự luật như sau: “Bằng lái của một người lái ô tô sẽ bao gồm tên, địa chỉ, giới tính, tuổi, chiều cao, màu mắt và màu tóc của người được cấp bằng.” Nó đưa ra quy định, (“sẽ”) đối với bằng lái của một người lái ô tô - một bổ ngữ vô tri vô giác, một mẩu giấy không có **năng lực** đáp ứng quy định. Thay vào đó, câu này nên đưa ra quy định trực tiếp cho người phát hành bằng lái – giả sử Ủy viên thuộc Ủy ban Phụ trách xe cộ có động cơ: Ủy viên phụ trách xe cộ có động cơ sẽ đưa vào trong bằng lái của người lái ô tô câu sau:



HÃY HƯỚNG CÁC QUY ĐỊNH CHỈ VÀO  
NGƯỜI HẠN TỐ CHứC CÓ NĂNG LỰC HÀNH VI

2. Hãy thử xem xét thêm một luật được đề xuất của thành phố cấm cho chó vào công viên. Bản dự thảo đầu tiên viết: “ Không con chó nào được đi dạo trong công viên mà không có xích, mức phạt là 10 đôla.” Khi xem xét câu này, các quan chức hội đồng thành phố nhận thấy rằng một con chó sẽ không có **năng lực** quan sát thấy lệnh cấm này. Thay vào đó, câu này nên quy định trực tiếp cho người chịu trách nhiệm về con chó vào thời điểm đó.

3. Bạn sẽ đánh giá thế nào câu sau đây của một dự luật: “ Khi một ô tô đang chuyển động, một em bé phải ngồi nguyên ở ghế và thắt dây an toàn” ? Em bé không có **năng lực** tuân theo. Dự luật cần nêu rõ quy định cho người chịu trách nhiệm thắt dây an toàn cho em bé (giả sử là người lái).



## BÀI TẬP: AI LÀM RA HÀNH ĐỘNG?

(Để có câu trả lời và công thức chuẩn xác hơn, xem phần cuối của Chương này, trang 189)

Bạn sẽ đánh giá thế nào hình thức của bốn câu sau đây:

1. “ Một người hơn 65 tuổi sẽ nhận một khoản tiền hưu.”
2. “ Lập pháp bổ trợ sẽ bao gồm các quy tắc quy định các cuộc họp của Ủy ban.”
3. “Một giám đốc sẽ chịu trách nhiệm do quản lý tồi công việc của công ty đối với người nào bị thiệt hại vì sự quản lý tồi đó.”
4. “Một phụ nữ có quyền được người chủ tuyển dụng việc làm đối xử bình đẳng.”



### 3. CHÍNH XÁC LÀ TÔI NÊN LÀM GÌ?

#### 3. Giới hạn cái gì?

Để đánh giá mức độ thoả đáng của hình thức của một dự luật, bạn nên đặt câu hỏi, liệu dự luật có nêu rõ luật yêu cầu người hành động được chỉ định phải làm **cái gì?** (Xem trang 66) Vấn đề này làm nảy sinh hai câu hỏi nhỏ:

- Mỗi khoản mục của dự luật có **chỉ ra một cách thoả đáng quy định, cấm hay cho phép không?** Những chỉ dẫn của dự luật có đủ chi tiết đến mức không chỉ những vai trò chủ thể chính mà đặc biệt là các quan chức của tổ chức thực thi có thể hiểu được phải hành động thế nào không?
- Dự luật có **giới hạn đủ cái gì mà những chủ thể tương ứng được làm không?**

Đặc biệt là đối với mục tiêu đổi mới và phát triển, một dự luật phải đưa ra những tiêu chí và thủ tục được xác định cẩn trọng để giới hạn quyền tùy nghi của các cán bộ về cái gì được làm (hay không được làm). Mặt khác, các cán bộ dễ dàng sử dụng quyền tùy nghi của mình để thực hiện những hành vi tham nhũng và cường quyền (xem Chương 6). Nếu một dự luật thất bại trong việc mang lại những tiêu chí và thủ tục được xác định cẩn trọng để hạn chế quyền tùy nghi của các cán bộ, hãy yêu cầu người dự thảo dự thảo lại luật để đưa ra những tiêu chí và thủ tục như vậy.

Đôi khi, trong điều kiện thay đổi nhanh chóng hay những hoàn cảnh biến đổi rộng khắp từ nơi này sang nơi khác, dự luật không thể đưa ra những chỉ dẫn chi tiết cho tất cả những người có hành vi tương ứng. Thay vào đó, một **dự luật không cần hỗ trợ** có thể trao quyền cho một cơ quan để điều chỉnh những tình tiết bị bỏ sót bằng cách ban hành văn bản dưới luật, một Nghị định thực thi hay các quy chế (xem Chương 6, 9). Trong trường hợp đó hãy đặt câu hỏi: dự luật có đưa ra **những tiêu chí và thủ tục chi tiết cho cả việc xây dựng lẫn thực thi những quy định này hay không?** Những tiêu chí và thủ tục này có bảo đảm rằng tổ chức sẽ hành động theo cách minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia phù hợp với quản trị nhà nước tốt không?

Những quy định cấm và cho phép chi tiết trong dự luật của bạn và những quy chế và nghị định thực thi đi kèm xác định chính sách của dự luật. Trong việc thực thi quyền hạn lập pháp, bạn và các đồng nghiệp của mình cần bảo đảm những người dự thảo sẽ nêu rõ những chi tiết này trong dự luật đến mức có thể. Chỉ nên trao quyền hạn ra các quyết định cho một bộ trưởng với những lý do vững chắc và lập thành điều khoản các tiêu chí và thủ tục hạn chế việc thực thi những quyền hạn đó của bộ trưởng (xem Chương 6).

#### 4. Bảo đảm sự rõ ràng và tránh sự mơ hồ, tối nghĩa

4. Hãy đặt thêm câu hỏi để xác định liệu những câu lập pháp của một dự luật có đóng góp cho tính có thể tiếp cận và tính có thể sử dụng của luật đó không.



##### **Dự luật có sử dụng:**

- a) **Các câu dài không?** Các câu dài có thể làm cho bất kỳ đoạn văn nào trở nên khó hiểu. Chỉ thỉnh thoảng, khi dự luật phải thể hiện một ý kiến phức tạp, mới đòi hỏi câu dài. Để đạt được sự rõ ràng trong những trường hợp này, những người dự thảo nên sử dụng dạng trình bày theo bảng (như các câu hỏi được đánh số về các câu của dự luật mà chúng tôi sử dụng ở đây) hoặc theo danh sách (như danh sách được đánh dấu những định nghĩa có thể của “một con tàu Mỹ” trong phần b. tiếp theo).
- b) **Những từ tối nghĩa không?** Một từ tối nghĩa có thể có một vài nghĩa khác nhau. Giả sử một đạo luật quy định rằng chỉ “một con tàu Mỹ” mới có thể chuyên chở thương mại giữa các cảng trong nước Mỹ. “Một con tàu Mỹ” có thể có nghĩa (a) một con tàu đăng ký ở Mỹ; (b) một con tàu được lắp đặt ở Mỹ; (c) một con tàu thuộc sở hữu của một công dân Mỹ; (d) một con tàu thuộc sở hữu của một công ty được thành lập theo luật của Mỹ; (e) một con tàu thuộc sở hữu của một công ty được thành lập theo luật của một trong các bang ở Mỹ; hay (f) một con tàu thuộc sở hữu của một công ty mà đại đa số cổ đông là công dân Mỹ, v.v. và bạn có thể nghĩ ra những định nghĩa khác nữa. Mặc dù, một từ có thể chỉ có một số hữu hạn ý nghĩa, nhưng việc sử dụng nó trong một câu, nếu không làm rõ ràng, thì sẽ khiến câu đó trở nên *tối nghĩa*. **Không bao giờ phê chuẩn một dự luật có chứa một từ tối nghĩa trong ngữ cảnh đó.** Hãy yêu cầu người dự thảo làm rõ từ (có thể bằng cách nêu cụ thể một định nghĩa).
- c) **Những từ mơ hồ không?** Một từ mơ hồ như “hợp lý”, “thỏa đáng”, “đúng đắn” có thể có số nghĩa không hạn chế. Việc trao quyền cho một quan chức quyết định nghĩa của một từ mơ hồ cũng có nghĩa là trao cho quan chức đó quyền hạn không xác định tương đương. Giả sử một đạo luật quy định, “Một người không được điều khiển xe ô tô trên

đường cao tốc ở một tốc độ không hợp lý” Quy định này trao cho một sĩ quan cảnh sát quyền tự ý bắt dừng xe một người mà, theo ý kiến riêng của viên cảnh sát, người này đang điều khiển ô tô ở tốc độ đường như không hợp lý. Tuy nhiên, khi một người dự thảo không thể quy định những tiêu chí chi tiết hơn thì một từ như “hợp lý” ít nhất cũng có nghĩa là, nếu như buộc phải giải thích, một cán bộ phải giải thích trên những cơ sở nào mà anh ta cho rằng một hành động là “hợp lý” Chẳng hạn, một dự luật có thể quy định: “ Ủy viên hội đồng an toàn lao động sẽ ban hành những quy định đặt ra các tiêu chuẩn hợp lý về an toàn lao động ở nơi làm việc” Việc sử dụng từ “hợp lý” ở đây làm cho một toà án hay cơ quan khác có thể yêu cầu Ủy viên hội đồng phải giải thích cơ sở cho quy định đó. Trái lại, một quy định mà trên thực tế nêu rằng viên chức có thể đặt ra bất cứ tiêu chuẩn nào mà viên chức đó “tin là” thoả đáng thì vẫn mơ hồ đến mức một toà án sẽ gặp khó khăn trong việc quay ngược nghĩa của từ đó.

- d) **Những từ thừa không?** Theo truyền thống ở Anh (xem trang 62), đôi khi những người dự thảo sử dụng từ thừa như “không còn hiệu lực và vô hiệu” hay “công trình xây dựng hoặc công trình kiến trúc” Bất cứ khi nào bạn thấy rằng bạn có thể gạch bỏ một từ mà không làm thay đổi nghĩa của một câu, hãy yêu cầu người dự thảo chứng minh việc sử dụng từ đó hoặc loại bỏ nó đi.
- e) **Cùng một từ cho cùng một khái niệm, nhiều từ khác nhau cho nhiều khái niệm khác nhau không?** Trong việc dự thảo có một quy định tuyệt đối: cùng một từ, cùng một nghĩa; nhiều từ khác nhau, nhiều nghĩa khác nhau. Nếu một dự luật sử dụng nhiều từ khác nhau để diễn đạt cùng một nghĩa, hãy yêu cầu người dự thảo thay đổi.



## TÓM TẮT

**Bốn quy tắc và hệ luận của chúng để bảo đảm rằng ngôn ngữ của một dự luật đi theo hướng dễ tiếp cận đối với người đọc.**

**Hãy đặt câu hỏi:**

- (1) Dự luật xuất hiện trước mặt bạn và các đồng nghiệp của mình có được dự thảo bằng ngôn ngữ rõ ràng không?

- (2) Những quy phạm của dự luật có chỉ rõ *ai* mà nó quy định: cấm hay cho phép làm những hành động đã chỉ định không?
- (3) Mỗi khoản mục của dự luật (với rất ít trường hợp ngoại lệ) có nêu thoả đáng việc quy định, cấm hay cho phép không?
- (4) Dự luật có đặt ra giới hạn đủ chính xác cho những quy định, cấm hay cho phép không?
- (5) Dự luật có bao gồm một trong năm **vấn đề** sau không:
- (a) Những câu dài?
  - (b) Những từ tối nghĩa?
  - (c) Những từ mơ hồ?
  - (d) Những từ thừa?
  - (e) Nhiều từ khác nhau cho cùng một khái niệm?

## D. DỰ LUẬT NHƯ LÀ MỘT SỬA ĐỔI CHO LUẬT HIỆN HÀNH

Một dự luật sửa đổi (thay đổi văn phạm) luật hiện có làm nảy sinh hai vấn đề: việc sử dụng những “câu mào đầu” và hình thức thoả đáng của một bản sửa đổi.

1. Những “**câu mào đầu**” Một dự luật sửa đổi luật hiện có thường bắt đầu bằng một câu (gọi là một “câu mào đầu”) như sau: “Mục này mục nọ của luật này luật kia năm 1993, ở đây được sửa đổi bằng...” Một “câu mào đầu” quy định các quan chức có trách nhiệm cần giữ tính chính thể hoàn chỉnh văn bản luật như thế nào. Nó chỉ cho các quan chức thấy, kể từ ngày bản sửa đổi bắt đầu có hiệu lực, thì họ nên xem xét thay đổi tính chính thể văn bản luật như bản sửa đổi quy định.
2. Một dự luật là biểu hiện cho một sửa đổi có thể có nhiều hình thức khác nhau, một số hình thức này có thể ít có tính dễ tiếp cận và dễ sử dụng hơn những hình thức



khác. Văn bản của dự luật sửa đổi phải cho người đọc biết ***rõ luật cũ được viết như thế nào và luật được sửa đổi sẽ đọc ra sao***. Hộp dưới đây sẽ kể chi tiết một số câu chuyện lạ thường về việc ***không*** làm một sửa đổi như thế nào và chỉ ra những cách thức để đáp ứng các tiêu chí ***tính có thể tiếp cận*** và ***tính có thể thi hành***.

## HÌNH THỨC CỦA BẢN SỬA ĐỔI

Giả sử Luật Ngân hàng trung ương năm 1999, mục 77, viết như sau:

“ Trong việc xác định nên tăng hay giảm lượng phát hành tiền, Hội đồng quản trị sẽ xem xét tác động của thay đổi được đề xuất về lượng phát hành tiền cho người tiêu dùng, khả năng sẵn có vốn cho các mục tiêu đầu tư, và sự ổn định của hệ thống ngân hàng.”

Chính phủ đề xuất một dự luật sửa đổi mục 77 bằng cách thêm vào một suy xét cần trọng rằng, khi xác định nên tăng hay giảm lượng phát hành tiền, Hội đồng quản trị cần tính đến: “những yêu cầu phát triển”. Xét về vấn đề hình thức, một dự luật có thể nêu ra sửa đổi này như thế nào?

Nhiều hình thức có thể có cùng một “câu mào đầu” như sau: “Đạo luật này sửa đổi Luật Ngân hàng trung ương năm 1999, mục 77 như sau: •..” Nội dung của bản sửa đổi cần phải thể hiện dưới hình thức nào?

***Bản sửa đổi không nên nằm trong bất kỳ hình thức nào trong những hình thức sau đây:***

1. **Sửa đổi không rõ ràng:** Sửa đổi này chỉ rõ những từ cần thay đổi mà không đưa vào văn phạm của mục đó vào thời điểm ban hành. *Ví dụ:*

“1. Xoá từ “và” sau từ “các mục tiêu”.

“2. Thêm cụm từ “những yêu cầu phát triển” vào sau từ “hệ thống”.

2. **Sửa đổi gián tiếp:** Sửa đổi này nêu một cách khái quát tác dụng của việc sửa đổi. *Ví dụ:*

“Sửa đổi Luật Ngân hàng trung ương năm 1999, mục 77, sao cho trong việc xác định lượng phát hành tiền, Hội đồng quản trị cũng xem xét những yêu cầu phát triển.”



**Bản sửa đổi:** có thể có một trong các hình thức sau:

**1. Huỷ bỏ và tái ban hành như sửa đổi:** Bãi bỏ mục cũ và tái ban hành mục mới như sửa đổi. *Ví dụ:*

“Đạo luật này bãi bỏ Luật Ngân hàng trung ương, mục 77, và ban hành thay vào chỗ đó phần sau đây:

“Trong việc quyết định nên tăng hay giảm lượng phát hành tiền, Hội đồng quản trị cần tính đến ảnh hưởng của sự thay đổi được đề xuất về lượng phát hành tiền đối với khách hàng xét đến mức độ sẵn có của số vốn đầu tư, vì sự ổn định của hệ thống ngân hàng và dựa theo những yêu cầu phát triển”

**Những bất lợi:** Bãi bỏ và tái ban hành như sửa đổi có những điểm bất lợi sau:

a) Mặt ngoài của dự luật không thể hiện những từ ngữ cũ của Đạo luật được sửa đổi.

b) Trong một số cơ quan lập pháp, là một vấn đề thủ tục, bản sửa đổi thường khơi ra tranh luận về mọi thứ được nhấn mạnh trong dự luật. Hình thức này của bản sửa đổi khơi ra tranh luận trong toàn bộ mục, chứ không chỉ đơn thuần là các vấn đề do bản thân bản sửa đổi nêu ra.

**2. Các phần đính kèm và bổ sung:** (Có thể là phương pháp hay nhất). In vào dự luật toàn bộ mục như hiện tại, và các phần sửa đổi xuất hiện như các phần đính kèm và bổ sung. *Ví dụ:*

“Trong việc quyết định nên tăng hay giảm lượng cung ứng tiền, Hội đồng quản trị cần tính đến ảnh hưởng của sự thay đổi được đề xuất về lượng phát hành tiền đối với khách hàng xét đến mức độ sẵn có của số vốn đầu tư, vì sự ổn định của hệ thống ngân hàng VÀ DỰA THEO NHỮNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN”.



## TÓM TẮT

Khi bạn bỏ phiếu cho một dự luật, bạn bỏ phiếu tán đồng cho **nội dung trọng yếu được liên kết chặt chẽ với nhau** và **hình thức** của nó. **Các điều khoản trọng yếu** của dự luật phải thay thế hay loại bỏ hiệu quả những nguyên nhân dẫn đến các hành vi có vấn đề cấu thành tồn tại xã hội phải giải quyết, nếu không, nó chỉ có thể tình cờ hướng tạo được các hành vi mong muốn mới. **Hình thức** của dự luật phải bảo đảm rằng những người sử dụng nó hiểu được nội dung của nó, họ có thể sẽ không hành xử như luật mới quy định.

Hình thức của một dự luật phải tuân theo **tiêu chí về tính hoàn chỉnh, dễ tiếp cận và dễ sử dụng**. Để đánh giá hình thức của một dự luật, trước hết hãy xem xét cấu trúc (bố cục) của nó. Thứ hai, hãy bảo đảm rằng dự luật nêu rõ **Ai làm Cái gì**, và bản chất, phạm vi của những **giới hạn** mà nó áp đặt đối với những việc mà các chủ thể làm. Thứ ba, kiểm tra về tính sáng tỏ của mỗi câu. Nếu thích hợp, hãy bảo đảm rằng **hình thức** của một bản sửa đổi tỏ ra dễ tiếp cận và dễ sử dụng.

Để thực thi hiệu quả quyền hạn lập pháp của mình, bạn phải làm những việc khác ngoài việc đánh giá nội dung trọng yếu của một dự luật; bạn phải bảo đảm rằng hình thức của dự luật đó tạo điều kiện cho những nỗ lực của người sử dụng nó trong việc hành xử theo những cách có thể góp phần tạo nên cơ chế quản trị nhà nước tốt, chuyển đổi và phát triển.



## BÀI TẬP

1. Cuốn Cẩm nang này cho rằng, cũng giống như nội dung quyết định hình thức, và ngược lại hình thức cũng quyết định nội dung; nội dung và hình thức có mối liên hệ gắn kết nhau. Bạn có đồng ý không? Tại sao và tại sao không?
2. Cuốn Cẩm nang này nhận định thêm tính thống nhất của hình thức và nội dung ngụ ý rằng bạn nên đánh giá **hình thức** của một dự luật không chỉ theo những quy tắc liên

quan đến việc sử dụng ngôn ngữ, mà còn bằng sự nhạy cảm đối với nội hàm của việc sử dụng ngôn ngữ cho **nội dung** của dự luật. Một lần nữa: bạn có đồng ý không? Tại sao và tại sao không?

3. Trong các nước phát triển, nơi mà luật pháp có mục đích ban đầu là hướng dẫn một thẩm phán ra quyết định trong các vụ kiện, hầu hết những người đã xem xét vấn đề này đều coi **tính sáng tỏ** của một dự luật là yếu tố hàng đầu cho việc đánh giá hình thức của nó. Ngược lại, tập trung chú ý tuyệt đối vào việc sử dụng dự luật như là một công cụ để đem lại chuyển biến xã hội, cuốn Cẩm nang này khẳng định rằng, khi đánh giá hình thức của một dự luật, các nhà lập pháp cần sử dụng các tiêu chí về **tính hoàn thiện, dễ tiếp cận và dễ sử dụng**. Liệu sự khác biệt giữa việc sử dụng một đạo luật như một công cụ hướng dẫn ra quyết định trong các vụ kiện và việc sử dụng nó như một công cụ để đem lại chuyển biến xã hội có biện minh cho những tiêu chí khác nhau này không?

4. Tại sao, để đánh giá một dự luật, bạn nên:

- Xem xét bố cục (“cấu trúc” hay “kiến trúc”) của nó?
- Bảo đảm rằng các điều khoản chi tiết của nó nêu rõ ai làm việc gì, và khi nào và ở đâu họ nên làm việc đó?
- Kiểm tra về tính sáng tỏ của mỗi câu?
- Bảo đảm rằng một phần sửa đổi tỏ ra là dễ tiếp cận và dễ sử dụng.



### **MỘT SỐ CÂU TRẢ LỜI: CÔNG THỨC TỐT HƠN CHO CÁC CÂU (Bài tập ở trang 181)**

- Dự luật này quy định chủ thể - “một người ở độ tuổi từ 65 trở lên” - sẽ “nhận” một khoản lương hưu. Nhận được cái gì đó không cấu thành hành động. Hành động ở đây bao gồm việc *trao* khoản tiền hưu. Câu này cần nêu, chẳng hạn, “Ủy viên của Quỹ hưu trí sẽ trả một khoản tiền hưu cho một người ở độ tuổi từ 65 trở lên”

2. Câu này hướng quy định vào một khách thể vô tri vô giác - “những quy định” . Bạn nên đề nghị một mục sửa đổi hướng quy định vào bất kỳ ai mà dự luật trao quyền để tạo ra và ban bố các quy định.
3. Câu này không nêu rõ ai làm nên hành động này. Có thể cho rằng người soạn thảo dự luật muốn rằng, trong một vụ kiện được đưa ra theo đúng cách, một toà án sẽ yêu cầu vị giám đốc phải bồi thường thiệt hại cho một người bị tổn hại do sự quản lý yếu kém của vị giám đốc đó. Dự luật cần quy định rõ như vậy.
4. Câu này không quy định: cấm hay cho phép. Thay vào đó, nó tuyên bố rằng một phụ nữ có một “quyền”. Kiến thức pháp lý phổ thông cho chúng ta biết rằng một “quyền” luôn có một “nghĩa vụ” đi theo nó. Ở đây, người chủ tuyển dụng lao động rõ ràng nằm trong phạm vi nghĩa vụ phải dành cho một phụ nữ sự “đối xử công bằng” - nhưng nghĩa vụ đó dường như được nêu một cách gián tiếp, và rất mơ hồ. Để cải tiến dự luật này, người soạn thảo có thể viết câu như là một quy định trực tiếp để người chủ tuyển dụng lao động hành động như yêu cầu để dành cho các phụ nữ sự đối xử bình đẳng như với nam giới trong quan hệ lao động - chẳng hạn, quy định người chủ tuyển dụng lao động trả mức lương ngang nhau cho công việc có giá trị ngang nhau, để bạt những phụ nữ có cùng tiêu chí như là người chủ tuyển dụng lao động vẫn thường để bạt nam giới, v.v..

Các chi tiết của một dự luật có chống lại nạn tham nhũng không? Những chi tiết đó có làm cho các hành vi tham nhũng trở nên khó khăn hơn không?

## CHƯƠNG 9: BAN HÀNH LUẬT PHÁP ĐỂ BẢO ĐẢM ĐIỀU HÀNH NHÀ NƯỚC CÓ HIỆU QUẢ



Ở một số nước, mọi người phàn nàn rằng tác động về mặt văn hoá thực sự của tham nhũng tại công sở làm xói mòn những nỗ lực phát triển. Điều này đặt ra một thách thức quan trọng cho các nhà lập pháp: Làm thế nào để bảo đảm rằng các điều khoản của một dự luật giảm bớt được mối nguy hại luôn thường trực của việc ra quyết định tùy tiện và hành vi tham nhũng của các viên chức? Không một luật nào có thể xoá bỏ hoàn toàn nạn tham nhũng. Tuy nhiên, những luật mà bạn ban hành có thể làm cho hành vi tham nhũng của các viên chức trở nên khó khăn hơn. Chương này mang đến cho bạn những công cụ để đánh giá liệu các điều khoản chi tiết của một dự luật có giảm bớt những hành vi tham nhũng được không.

Chỉ đơn thuần bằng việc xem xét quyết định – của một toà án, một bộ trưởng, một viên chức - thì không ai có thể xác định quyết định đó có tuân theo trật tự pháp chế không. Để giảm bớt khả năng một dự luật cho phép ra quyết định một cách tùy tiện, tham nhũng thì dự luật đó phải quy định cơ chế ra quyết định trong đó những người ra quyết định:

- (a) Nhận được những **đầu vào** và **phản hồi** thích hợp từ toàn bộ dân chúng và những người có quyền lợi liên quan (và loại trừ những vấn đề không thích hợp và gây tổn hại);
- (b) Đưa vào xem xét **những tiêu chí cụ thể** mà họ phải cân nhắc;
- (c) Đưa ra một phương pháp luận bảo đảm rằng họ ra quyết định trên cơ sở những **thực tế và logic**; và
- (d) Có được quyết định của mình bằng việc sử dụng những thủ tục rõ ràng, có trách nhiệm.

Tiếp theo bốn bước để giải quyết vấn đề, Chương này sẽ xem xét:

- A. Những loại hành vi tham nhũng của các viên chức phổ biến nhất và nghiêm trọng nhất;
- B. Một số giải thích và phương sách lập pháp có thể cho những hành vi tham nhũng này, nhấn mạnh rằng gốc rễ của những hành vi tham nhũng không chỉ đơn thuần

- nằm trong những cá nhân yếu kém, mà cả trong những thiết chế yếu kém;
- C. Những công cụ lập pháp để xây dựng cơ chế cho quyền tùy ý của các viên chức;
- D. Những cơ chế để đẩy mạnh sự minh bạch và tinh thần trách nhiệm;
- E. Một chiến lược tổng quát và những luật cụ thể để chiến đấu với “văn hoá tham nhũng” bằng việc kiểm soát mua sắm của chính phủ, giảm bớt xung đột quyền lợi của các cán bộ, và thực thi các đạo luật về hành vi ứng xử của các viên chức.

## A. NHỮNG HÀNH ĐỘNG THAM NHŨNG LÀM XÓI MÒN SỰ ĐIỀU HÀNH NHÀ NƯỚC CÓ HIỆU QUẢ

### HÀNH ĐỘNG THAM NHŨNG

Những hành động tham nhũng luôn liên quan đến việc thực thi **quyền hạn chung vì mục đích riêng** của các cán bộ. Có năm loại hành vi tham nhũng phổ biến nhất:

- (1) **Hối lộ:** Một viên chức nhận tiền hay quà có giá trị để hành động theo ý của người trả tiền hay đưa quà hưởng lợi.
- (2) **Tham ô:** Một viên chức lấy tiền từ những quỹ được uỷ thác để sử dụng cho mục đích cá nhân.
- (3) **Đầu cơ:** Một viên chức sử dụng thông tin từ công việc của mình để có được lợi nhuận bất chính.
- (4) **Bảo trợ và dung túng người nhà (chủ nghĩa gia đình):** Một viên chức sử dụng quyền hạn chính thức của mình để tạo công ăn việc làm cho những người trong gia đình và bạn bè mà không quan tâm đến việc những người đó có xứng đáng hay không.
- (5) **Xung đột lợi ích:** Một viên chức ra quyết định chính thức, một cách có nhận thức hoặc không có nhận thức, không phải vì lợi ích chung mà vì những quyền lợi cá nhân hay vật chất.

Năm loại tham nhũng này là những ví dụ về việc ra quyết định tùy tiện; tất cả đều làm xói mòn sự điều hành nhà nước có hiệu quả.



## BÀI TẬP: NHỮNG HÀNH ĐỘNG THAM NHŨNG

Bạn đã thấy bằng chứng nào về những loại hành động tham nhũng này ở nước bạn chưa? Bạn cho rằng bằng chứng đó phù hợp với loại hình nào trong năm loại hình kể trên?

## B. NHỮNG GIẢI THÍCH VỀ SỰ THAM NHỮNG

Mục này sẽ xem xét:

- (1) Nhiều nguyên nhân khác nhau của nạn tham nhũng;
- (2) Sự không thoả đáng của những phương thuốc chỉ nhằm vào những nguyên nhân “chủ quan” ; và
- (3) Sự cần thiết phải giảm bớt những nguyên nhân “khách quan” bằng cách bảo đảm việc ra quyết định rõ ràng, có trách nhiệm và có tham gia.

### **1. Không có giải thích nào cho mọi nguyên nhân, không có phương thuốc nào chữa được bách bệnh**

Trong những khoảng thời gian và địa điểm khác nhau, những yếu tố khác nhau gây ra những loại tham nhũng khác nhau. Không chỉ hối lộ khác với tham ô và dung túng người nhà; mà bản chất và nguyên nhân của hối lộ cũng khác nhau theo thời gian và địa điểm. Rất nhiều người giữ vai trò chủ thể, hành xử và giải thích rõ ràng và tách biệt nằm sau những hành động tham nhũng tình cờ có thể diễn ra tương tự nhau. Chẳng hạn, hãy xem xét những loại nhận hối lộ khác nhau này: của các viên chức bộ giáo dục để ủng hộ các nhà xuất bản sách giáo khoa ở Dimbabuê trong những năm 1980; của các thẩm phán ở Nepal để quyết định cho một đảng hưởng lợi; của một đốc công xây dựng Nigieria chấp nhận bê tông chứa nhiều cát hơn và ít xi măng hơn yêu cầu; của một viên chức hải quan Indônêxia phân loại hàng hoá của một người nhập khẩu vào hạng mục bị đánh thuế thấp hơn theo quy định. Những giải thích cho sự tham nhũng cũng thay đổi theo vị trí của viên chức: việc tại sao một bộ trưởng được trả lương cao yêu cầu hối lộ hàng triệu đôla để đạt được hợp đồng sản xuất tàu chiến với một hãng không lý giải việc một y tá bệnh viện được trả lương thấp yêu cầu một xu để đưa cho bệnh nhân một tấm ga sạch sẽ.

### **2. Tại sao những giải pháp lập pháp hiếm khi có tác dụng khi chúng đặt ra những nguyên nhân chủ quan cho tham nhũng?**

Thông thường, các nhà làm luật cho rằng (ngụ ý nếu không chỉ rõ) các viên chức hành xử một cách tham nhũng chỉ vì những nguyên nhân chủ quan – rằng họ háms lợi hay họ không có giá trị đạo đức, hay họ đánh giá quan hệ họ hàng hơn công việc. Do không tìm thấy những cơ chế khách quan để thay đổi đầu óc những cán bộ tham nhũng này nên nhiều nhà làm luật phải viện đến những biện pháp trừng phạt mạnh mẽ – bao gồm cả án tử hình. Họ quên mất thực tế là án tử hình, như là một biện pháp ngăn chặn chung, không

Hiển nhiên những cá nhân yếu kém sẽ giải thích có lợi cho nạn tham nhũng. Song những thiết chế yếu kém cũng vậy.



bao giờ phát huy tác dụng (đấy là chưa kể nó vi phạm quyền con người).

Một số biện pháp chế tài hình sự có thể chuyển tải thông điệp rằng nhà nước không dung túng cho sự tham nhũng. Tuy nhiên, bản chất của tham nhũng làm hỏng sự thực thi hiệu quả của những chế tài này nếu các cơ viên chức năng có cường chế thực hiện chúng. Như trong tội đánh bạc, mại dâm và ma túy, các bên dính líu đến tham nhũng nhận được lợi ích nhưng thường là không có "nạn nhân" cụ thể nào tố giác tội phạm đó cho cảnh sát. Ngay cả khi các đạo luật khuyến khích tố cáo đặt ra mức thưởng cao, các số điện thoại nóng và những đơn vị cường chế có nghiệp vụ cao, thì biện pháp chế tài hình sự cũng hiếm khi trừ diệt được gốc rễ văn hoá tham nhũng ăn sâu này.

Một số chuyên gia khuyến nghị một loạt những biện pháp vô bổ để đối phó với những tệ nạn tham nhũng chủ quan này: "sự trôi qua của thời gian", "mở rộng giáo dục", "đẩy mạnh công luận", "phát triển thương mại và công nghiệp", "sự lớn mạnh của tầng lớp chuyên môn", "phổ biến quyền lực" từ các chính trị gia đến toàn bộ xã hội, "dân chủ", "uy tín tăng lên của các kế toán viên và kiểm toán viên", "cường chế mạnh mẽ" các luật chống tham nhũng, và "việc làm nhân chứng của những cá nhân bị buộc phải hối lộ và tham nhũng" Tất cả những biện pháp vô bổ này không giúp gì được cho người dân ở những nơi mà các cán bộ chính quyền do họ bầu ra hàng ngày bán rẻ lợi ích và tư lợi cá nhân.



## BÀI TẬP:

Để nỗ lực xoá bỏ nạn tham nhũng, chính quyền đất nước bạn có chủ yếu dựa vào luật chống tội phạm không? Nếu có thì luật chống tội phạm có hiệu quả trong việc giảm bớt những hành vi tham nhũng không?



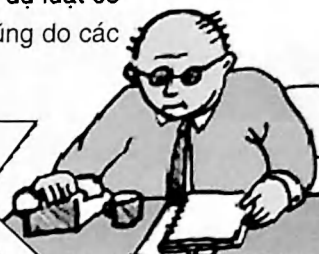
Lý thuyết lập pháp lập luận rằng, bạn có thể giảm bớt nạn tham nhũng bằng cách bảo đảm rằng mọi dự luật đều góp phần giảm bớt những nguyên nhân khách quan, mang tính thể chế của tham nhũng.



### 3. Những giải thích khách quan cho tham nhũng

Tham nhũng nảy sinh khi thể chế cho phép nó. Các điều khoản của một dự luật có thể thay đổi hay loại bỏ những nguyên nhân mang tính thể chế của tham nhũng do các hạng mục ROCCUPI chỉ ra.

Cụ thể, ở đây chúng ta đề cao tầm quan trọng của Quy định, Cơ hội và Năng lực trong việc giải thích nạn tham nhũng.



**Luật pháp có thể gây ra tham nhũng.** Bằng việc trao cho các viên chức quyền tùy ý phân phối những nguồn lực khan hiếm của chính phủ, **những luật được dự thảo tồi** đã góp phần tạo nên hoàn cảnh nuôi dưỡng tệ nạn tham nhũng. Luật bảo vệ bí mật công vụ và Quy chế dân chính thường có những điều khoản bảo toàn bí mật cho phép nạn tham nhũng phát triển trong bóng tối. Sự thiếu tinh thần trách nhiệm, đặc biệt là trách nhiệm tài khoá, đã tạo điều kiện nuôi dưỡng hành vi tham nhũng.

**Cơ hội và Năng lực cũng có thể gây ra tham nhũng.** Cách đây hơn hai thiên niên kỷ, nhà hiền triết Hy Lạp Aristotle đã tổng kết một nghịch lý sâu sắc của chính quyền: Luật pháp không thể tránh khỏi việc trao quyền cho các viên chức (đó là quyền tùy ý) đưa ra những quyết định quan trọng. Làm thế nào để tránh được việc thực thi quyền lực vì những nguyên nhân ích kỷ? Trong thế kỷ XX, luật gia người Mỹ Roscoe Pound đã nhận định rằng **tất cả ngành luật học đều liên quan đến quyền tùy ý và sự kiểm soát quyền tùy ý đó.**

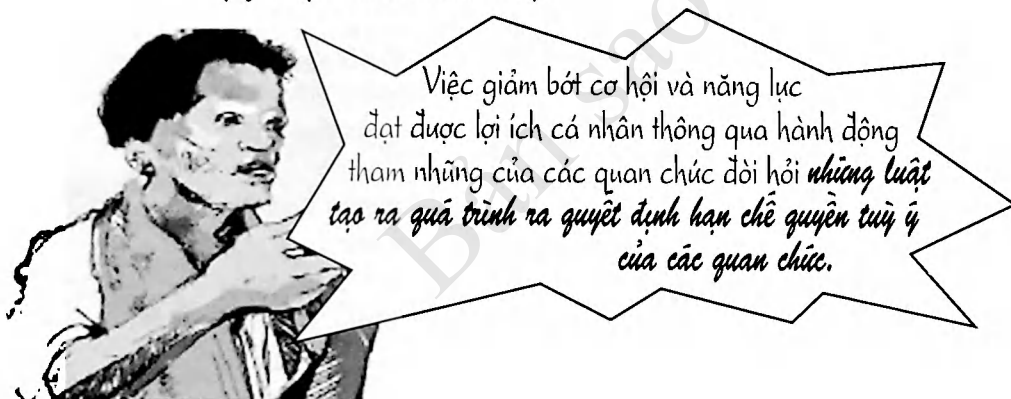
Quyền hạn vô trách nhiệm để phân bổ những lợi ích chính thức – trong việc mua sắm, cấp phép, giải quyết tranh chấp, ban phát những ngoại lệ khoan vùng và quy hoạch, sắp xếp trang thiết bị làm việc cho chính phủ, quy định một nông dân được phép mang đến văn phòng xúc tiến thương mại mười sáu cân coca hay chỉ mười lăm cân (giúp cho viên chức bỏ túi được một cân kia), trong việc quyết định ai đủ điều kiện được cấp tín dụng trong một chương trình cho vay của chính phủ để hỗ trợ nông dân nhỏ và các ngành công nghiệp mới bắt đầu phát triển, trong việc vận hành các công ty điện, thép hay hàng không của chính phủ, hàng nghìn công việc khác – tất cả đều mang lại cho các quan chức cơ hội hành động tham nhũng. Sự khác biệt về hoàn cảnh và điều kiện tạo nên sự khác biệt trong hành vi tham nhũng. Một Trưởng phòng cứu trợ hàng hải của Đội bảo vệ bờ biển có ít cơ hội tận dụng công việc của mình để tham nhũng hơn là một quan chức của Bộ Khoáng sản phê duyệt cấp giấy phép khoan dầu.

Các tác gia theo quan điểm tự do mới cho rằng, phương thuốc căn bản cho nạn tham nhũng nằm trong việc loại nhà nước “ra rìa”. Họ lập luận rằng, khi chính phủ không có

nhiều quyền lợi để ban phát thì sẽ không thể có tham nhũng. “Bàn tay vô hình” của thị trường bảo đảm việc phân phối các nguồn lực một cách tốt nhất.

Tuy nhiên, không có các luật và thể chế thoả đáng thì “bàn tay vô hình” của thị trường ở khắp mọi nơi lại thường cho phép các lợi ích chính trị lũng đoạn đầy quyền lực được đặt mức giá cực cao, hạn chế đầu vào, hạn chế thông tin thị trường, sản xuất hàng thứ phẩm và đôi khi là hàng hoá nguy hiểm, sử dụng thông tin nội bộ cho những người bên trong hưởng lợi – rất nhiều hình thức lạm dụng thể hiện những đặc điểm tương tự của hành vi tham nhũng của các quan chức chính phủ. Theo thời gian, chính phủ các nước công nghiệp hoá đã đi đến việc sử dụng luật pháp để hạn chế những hành vi sai trái của những người điều khiển thị trường. ***Làm thế nào các nhà lập pháp có thể vừa bảo vệ khỏi sự lạm dụng thị trường vừa giảm bớt hiểm hoạ hành động tham nhũng của các quan chức? Điều này làm nảy sinh vấn đề mà bạn phải đối diện.***

Tất nhiên, luật pháp cần trừng phạt nghiêm nạn tham nhũng – nếu cảnh sát bắt được kẻ phạm tội. Những luật giảm bớt những nguyên nhân khách quan mà các hạng mục ROCCIPI là Quy định, Cơ hội và Năng lực chỉ ra sẽ chứng tỏ hiệu quả cao hơn. Phần tiếp theo sẽ nhấn mạnh đến sự cần thiết phải đặt ra những hạn chế đối với quyền tùy ý ra quyết định của các cán bộ.



Việc giảm bớt cơ hội và năng lực  
đạt được lợi ích cá nhân thông qua hành động  
tham nhũng của các quan chức đòi hỏi *những luật*  
*tạo ra quá trình ra quyết định hạn chế quyền tùy ý*  
*của các quan chức.*

## C. HẠN CHẾ PHẠM VI QUYỀN TÙY Ý CỦA CÁC VIÊN CHỨC

Quyền tùy ý rộng rãi nhưng vô trách nhiệm, không minh bạch và thái quá sẽ tạo ra những cơ hội để ra quyết định một cách tùy tiện và tham nhũng. Trước hết, hãy luôn đặt câu hỏi, liệu một dự luật có chứa những quy định đòi hỏi người ra quyết định phải ***tính đến hàng loạt những yếu tố cụ thể - và chỉ những yếu tố này?*** Thứ hai, phải chắc chắn rằng dự luật chỉ cho phép quyết định bằng ***những thủ tục mà luật pháp uỷ quyền.***

Phần này sẽ xem xét mô hình quá trình đầu vào-đầu ra của việc ra quyết định để xác định những điểm và cách thức then chốt mà theo đó các chi tiết của một dự luật có thể hạn chế quyền tùy ý của các viên chức (xem Chương 6).

## MỘT MÔ HÌNH CỦA VIỆC RA QUYẾT ĐỊNH CỦA TỔ CHỨC



**1. Các quá trình đầu vào và phản hồi.** Một đạo luật có thể hạn chế phạm vi quyền tùy ý của các viên chức bằng cách chỉ ra những tiêu chí về những loại hình thực tế và ý kiến nào và của ai mà họ phải xem xét.

**a) Hạn chế những vấn đề mà các viên chức của tổ chức có thể quyết định.** Nếu một đạo luật cho phép các viên chức của tổ chức chỉ được quyết định những vấn đề đã chỉ ra trước, thì quy định *ngoài phạm vi quyền hạn* lại cấm, không cho họ quyết định những việc khác. Nếu trong một luật có quy định, “Cơ quan môi trường khoáng sản có thể ban hành các quy định liên quan đến việc kiểm soát môi trường tại các địa điểm khai thác than và đá rần” thì cơ quan này không thể ban hành một cách hợp pháp quy định quản lý việc khoan các giếng dầu (“các địa điểm khai thác mỏ đá rần” không bao gồm “giếng dầu”).

**b) Chỉ ra cụ thể ai có thể cung cấp đầu vào và phản hồi.** Theo hướng đưa ra quyết định một cách tùy tiện, các viên chức có thể hạn chế những thực tế và ý kiến ở mức độ mà họ cho là hỗ trợ cho vị trí được xác định trước của họ (trong một cuộc thanh tra độ an toàn của nhà máy, viên thanh tra an toàn công nghiệp có thể ăn trưa với người chủ, bắt cháp giới lãnh đạo công đoàn). Tương tự như vậy, một viên chức uốn mình theo sự tham nhũng luôn duy trì những cuộc gặp gỡ bí mật với những kẻ cùng hội, cùng thuyền và bỏ qua đầu vào của những người có quyền lợi khác. Để ngăn cản hành động tùy tiện hay tham nhũng của các viên chức, luật pháp cần yêu cầu các viên chức phải duy trì sự lắng nghe ý kiến của quần chúng; tiếp thu những thực tế và ý kiến từ các nhóm người có vị thế thấp mà luật pháp có thể tác động tới; và hạn chế việc tiếp xúc với một bên bị tác động mà không có sự hiện diện của các bên bị tác động khác.

Giả sử một đạo luật trao quyền cho một bộ đưa ra các quy định tạo điều kiện cho những người tàn tật có thể ở trong các nhà chung cư, và yêu cầu rằng trước hết bộ đó phải tham khảo ý kiến của những người đại diện cho những nhóm người tàn tật trên. Một thanh tra toà nhà (nhận hối lộ từ nhà thầu và không cần trao đổi với các nhóm đại diện cho người tàn tật) có thể cho phép nhà thầu không cung cấp ghế đẩy trong các toà nhà chung cư). Nếu một người tàn tật khiếu nại thì toà án có thể khẳng định rằng, ghế đẩy sẽ được cung cấp, với lý lẽ rằng thanh tra toà nhà không có quyền cho phép bớt các hạng mục phải cung cấp của nhà thầu theo pháp luật.

VÍ DỤ

Một đạo luật có thể hạn chế các đầu vào bằng cách chỉ ra cụ thể ai có vị trí (quyền) hiện diện trong các quan hệ cụ thể và đưa ra bằng chứng và lập luận. Nó có thể yêu cầu các viên chức của tổ chức trả lời bằng văn bản cho một người có quyền lợi khiếu nại về một quyết định. Nếu các viên chức không thể trả lời một khiếu nại chính xác, thì tòa án có thể lật ngược quyết định.

**c) Hạn chế những đầu vào thực chất cho quyết định.** Một đạo luật có thể nêu ra những tiêu chí trực tiếp hoặc gián tiếp hạn chế những đầu vào của quá trình ra quyết định.

Trong một vụ kiện xác định liệu một tổ chức có nên nhận diện một loài cụ thể là có nguy cơ tuyệt chủng hay không, một đạo luật có thể quy định **trực tiếp**, “Viên chức có thẩm quyền xem xét xử lý có thể không thừa nhận bằng chứng về tầm quan trọng về kinh tế của việc khai thác loài đó”; hay quy định gián tiếp, “Cơ quan có thể không cân nhắc tầm quan trọng về kinh tế của việc khai thác loài đó”.

Trong một trong hai trường hợp, quy tắc *ngoài phạm vi quyền hạn* cấm một viên chức có thẩm quyền xử lý thừa nhận hay cân nhắc bằng chứng bị cấm đó (xem Tiêu mục 2(b) dưới đây).

**2. Những giới hạn thủ tục và thực chất đối với quá trình chuyển đổi.** Một dự luật có thể cũng giới hạn quyền tùy ý bằng cách xây dựng cơ cấu cho quá trình chuyển đổi.

**a) Yêu cầu biện minh cho quyết định.** Để giảm bớt sự nguy hại do tác động của tham nhũng, một đạo luật có thể giới hạn quá trình chuyển đổi bằng một số công cụ thủ tục sau:

Yêu cầu viên chức của cơ quan nêu ra bằng văn bản những thực tế và lôgic mà trên cơ sở đó họ đưa ra quyết định;

Yêu cầu các viên chức tuân theo các tiền lệ trước của cơ quan;

- Yêu cầu từ hai viên chức trở lên ra quyết định.



## BÀI TẬP:

Bạn có thể nghĩ ra những giới hạn thủ tục khác đối với quá trình chuyển đổi không?

## **b) Giới hạn những yếu tố mà các viên chức cân nhắc**

Thông thường, các dự luật hạn chế quyền tự định đoạt bằng cách chỉ rõ những yếu tố mà các viên chức ra quyết định có thể tính đến hoặc không tính đến.

Chẳng hạn, “Trong việc cấp hoặc từ chối cấp giấy phép khai thác mỏ liên quan đến mục này, cơ quan có thể chỉ tính đến những yếu tố sau: Tiềm năng của hoạt động khai thác mỏ làm tổn hại đến môi trường vật lý, các công trình văn hoá hoặc kiến trúc và những kho tàng khảo cổ; tiềm năng của hoạt động này gây ô nhiễm không khí, nước, âm thanh hay chất lượng thẩm mỹ tự nhiên của môi trường; và tiềm năng của hoạt động đó làm huỷ hoại những loài thực vật và động vật hoang dã và quý hiếm.”

Giả sử tổ chức thừa nhận bằng chứng rằng, hoạt động khai thác mỏ được đề xuất “sẽ can thiệp bất lợi vào những mục tiêu nông nghiệp” và sau đó từ chối cấp phép dựa một phần trên cơ sở sự tác động có thể có của mỏ này vào hoạt động nông nghiệp ở đó. Do cơ quan đã tính đến vấn đề này (sự tác động vào những mục tiêu nông nghiệp) mà luật áp dụng đã loại trừ khỏi những yếu tố mà tổ chức có thể cân nhắc, nên toà án có thể sẽ không bảo lưu quyết định của mình. Nếu người nông dân phản đối thì họ nên khiếu nại sự cần thiết thay đổi luật pháp.

Theo rất nhiều cách thức, một dự luật có thể quy định những yếu tố mà một viên chức phải (hay có thể) tính đến khi thiết lập các quy định. Một mặt, quy tắc “ranh giới báo động” có thể dành cho các viên chức quyền tùy ý tối thiểu – chẳng hạn, một đạo luật có thể yêu cầu phi công lái máy bay về hưu ở tuổi 60. Mặt khác, đạo luật đó có thể cho phép tổ chức buộc một phi công về hưu “khi cơ quan thấy điều đó là cần thiết”. Rất nhiều biện pháp thay thế nằm giữa hai thái cực này. Nhưng càng đi xa khỏi quy tắc ranh giới báo động, quy định cho phép quyền tùy ý càng nhiều hơn - và khả năng hành động tham nhũng càng lớn hơn.

### ***Con đường dài lâu từ “ranh giới báo động” đến quyền tùy ý của tổ chức***

Luật pháp có thể yêu cầu các phi công lái máy bay nghỉ hưu ở tuổi 60. Luật pháp có thể trao quyền tự định đoạt cho cơ quan buộc một phi công nghỉ hưu “khi cơ quan thấy điều đó là cần thiết”. Hàng loạt các biện pháp thay thế nằm vào giữa hai thái cực này. Để xây dựng một chuẩn mực mà theo đó toà án có thể đánh giá sự thực thi quyền cho phép tự định đoạt của một viên chức, luật pháp có thể yêu cầu cơ quan buộc một phi công nghỉ hưu “khi phi công đó không còn phù hợp về mặt thể chất để bay”. Hoặc luật pháp có thể liệt kê những yếu tố để cân nhắc, còn việc đánh giá tương đối các yếu tố đó dành cho các

VÍ DỤ

VÍ DỤ

viên chức đưa ra quyết định. (Chẳng hạn, cơ quan có thể buộc một phi công nghỉ hưu khi không còn phù hợp với việc bay nữa, tính đến các yếu tố thị lực, thời gian phản xạ, thính giác, sự phối hợp tay-mắt và sức khỏe về tim). Luật pháp có thể giảm bớt những yếu tố này thành một chuỗi các quy tắc ranh giới báo động: Một phi công không thể giữ được giấy phép bay nếu phi công đó có tầm nhìn dưới 20-20 ở mỗi mắt sau khi điều chỉnh; huyết áp trong giới hạn cho trước; khả năng đứng lên ngồi xuống ba mươi nhăm lần mà không dừng; v.v..

Lập pháp có thể trao quyền tự chủ cho các viên chức của cơ quan kiểm nghiệm thực tế (và thay đổi) các tiêu chí bằng việc thay đổi những yếu tố mà họ phải tính đến. Đồng thời, lập pháp có thể yêu cầu các viên chức luôn duy trì một danh sách các tiêu chí có hiệu lực; đưa ra lý do cho những thay đổi đã thực hiện. Để đẩy mạnh sự nhất quán và bổ sung những yếu tố thích hợp theo từng trường hợp, luật pháp có thể yêu cầu các viên chức tuân theo những tiền lệ của cơ quan.

Cuối cùng, mục Những mục tiêu chung của dự luật trên thực tế đặt ra các tiêu chí cho việc quyết định. Việc chỉ ra cụ thể các tiêu chí hoặc dựa vào điều khoản những mục tiêu chung phụ thuộc vào những gì cần thiết để giải quyết mọi loại vấn đề mà viên chức phải quyết định, và vào việc có đủ lý do để trao quyền tùy ý cho các viên chức để quyết định các vấn đề đó hay không.

Theo định nghĩa, việc chỉ ra cụ thể các tiêu chí cho những quyết định cực kỳ phức tạp dường như khá khó khăn nếu không nói là bất khả thi. Càng nhiều những yếu tố có thể tác động đến quyết định thì các tiêu chí càng tỏ ra cần thiết; nhưng làm thế nào một dự luật có thể nêu ra tất cả những tiêu chí này và đều chứng tỏ phù hợp? Ngay cả một tiêu chí mơ hồ như “hợp lý” cũng còn tốt hơn là không có tiêu chí nào. Chính vì vậy, các tiêu chí mơ hồ tạo ra hai nguy cơ:

- (1) Đối với án bị kháng cáo khi đưa ra xét xử phúc thẩm, tòa án phúc thẩm có thể thay thế những phán quyết của một tổ chức có chuyên môn bằng những phán quyết mang tính tương đối và không chuyên sâu của nó (xem Chương 6);
- (2) Khi pháp luật yêu cầu tòa án làm theo phán quyết của cơ quan thì những tiêu chí mơ hồ có thể cản trở việc thẩm phán tiến hành thẩm vấn về sự những lạm hay sự quyết định tùy tiện của cơ quan.

Như một giải pháp hữu hiệu, pháp luật có thể yêu cầu tổ chức đính kèm một tuyên bố tác động vào quyết định của mình, liệt kê theo quyền tự quyết định những yếu tố mà

các viên chức của nó cân nhắc khi đánh giá những hậu quả có thể xảy ra từ việc ban hành quyết định đó. Đối với sự chống án, toà án hay cơ quan có thẩm quyền xem xét có thể "suy đoán lần hai" tổ chức về tính đầy đủ của những lý do đưa ra. Trừ phi có tổ chức – thường là tổ chức xã hội dân sự – có đủ khả năng đưa vụ kiện ra toà, bằng không điều khoản tuyên bố tác động sẽ bị huỷ bỏ ngay từ ban đầu. Ở một số nước, một tổ chức kiểm tra (xem trang 208) có thể lắng nghe những khiếu nại đối với các quyết định hành chính.

Hãy nhớ rằng, trừ phi ở đất nước bạn có một dự luật xây dựng được cơ chế hợp lý cho việc trao quyền tự định đoạt, bằng không nó sẽ là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng phát triển. Với tất cả khả năng có thể, hãy bảo đảm rằng mọi dự luật đều chứa đựng những tiêu chí và thủ tục thoả đáng để hạn chế việc thực thi quyền tự ý định đoạt của các tổ chức.

## D. TINH THẦN TRÁCH NHIỆM VÀ SỰ MINH BẠCH

### 1. Các thể chế về tinh thần trách nhiệm

Để giảm bớt hiểm hoạ tham nhũng, các chi tiết của một dự luật cần yêu cầu các viên chức cung cấp lý do cho mọi quyết định quan trọng; đặc biệt là những quyết định liên quan đến tài chính.

#### a) Tinh thần trách nhiệm đối với quyết định

Một dự luật có thể thiết lập các thể chế đòi hỏi:

- (i) **Luôn có** tinh thần trách nhiệm;
- (ii) Tinh thần trách nhiệm đáp ứng **những khiếu nại** của một bên không đồng tình;
- (iii) Tinh thần trách nhiệm **đối với cấp trên** dành cho cấp cao hơn trong hệ thống cấp bậc các cơ quan chức năng (một công chức hành chính cấp cao, một quan toà); và
- (iv) Tinh thần trách nhiệm **đối với cấp dưới**, chẳng hạn đối với một uỷ ban lập pháp, một cuộc họp toàn thể của những người có quyền lợi liên quan, hay một cuộc họp thị trấn.

Một số công cụ hữu ích bao gồm các yêu cầu đối với:

Một dự luật cần yêu cầu những người ra quyết định tuân theo các thủ tục với tinh thần trách nhiệm và sự minh bạch.



**Những lý do bằng văn bản, được công bố** cho các quyết định để các nhà lập pháp và người dân có thể chắc chắn rằng các nhà quản lý đã tính đến những yếu tố thích hợp;

**Đánh giá thường xuyên những hệ quả xã hội của một đạo luật** bằng cách yêu cầu một “điều khoản cuối cùng” (chấm dứt hiệu lực của đạo luật vào một ngày cụ thể trừ phi được lập pháp gia hạn); báo cáo thường niên cho cơ quan lập pháp; một uỷ ban giám sát lập pháp.

**Các hệ thống giải quyết tranh chấp** để các bên không đồng tình có thể kháng án bên trong và bên ngoài đối với những quyết định hành chính.

Trong những trường hợp cụ thể, **xem xét các quyết định được đề xuất bởi một công chức hành chính cấp trên.**

Đính kèm **một báo cáo nghiên cứu** vào các dự luật quan trọng (bao gồm các quy định hành chính) chứng tỏ rằng dự luật có chứa một hệ thống tinh thần trách nhiệm thoả đáng cho những vấn đề - chủ đề của nó.

**b) Trách nhiệm tài chính.** Theo truyền thống luật các nước nói tiếng Anh, Luật Kiểm toán và Ngân khố thường mang lại khung pháp lý cơ bản cho trách nhiệm tài chính. Nếu ở đất nước bạn không có những luật như vậy, thì bạn hãy kiểm tra mọi dự luật để bảo đảm rằng chúng mang lại trách nhiệm tài chính cơ bản. Các điều khoản của những dự luật này có thể yêu cầu:

**Kiểm toán hàng năm** bởi một cơ quan kiểm toán độc lập;

Xác định **một công chức cấp cao phải giải trình được** trước khi thanh toán rằng một khoản chi thoả mãn các yêu cầu của luật pháp;

Cơ quan **duy trì tiền trong tài khoản gửi tại Kho bạc** và duy trì **sổ sách kế toán cập nhật cho việc thanh tra.** Tránh việc trao cho cơ quan quyền duy nhất đối với các quỹ đặc biệt.



Luật pháp có thể yêu cầu bí mật hoặc công khai.



## 2. Các thể chế về sự minh bạch

Một số chính phủ đã vận dụng những luật quy định về mức độ bí mật từ những Chính phủ chuyên quyền độc đoán trước đây. Hiến pháp Thụy Điển đã dành riêng một mục thông tin công chúng cấm sự bí mật của chính phủ trong hầu hết mọi vấn đề. Các điều khoản của một dự luật có thể mang lại sự minh bạch hơn bằng cách yêu cầu một cơ quan:

**Thông báo trước việc sẽ có các cuộc họp của nó**, thông báo cho người dân quyền được tham dự của họ;

**Thông báo cho những người có quyền lợi mọi thông tin liên quan** từ hồ sơ của nó theo yêu cầu;

Mở rộng các quy định tham dự **cho phép những người có quyền lợi tham dự và phát biểu trong các vụ kiện của tổ chức** có thể tác động đến họ; và

**Mở rộng khái niệm “lợi ích”** để cho phép những người không chỉ có quyền lợi về mặt vật chất mà cả tinh thần can thiệp vào một vụ kiện (ví dụ, một vụ kiện xác định có nên bán một công viên quốc gia, việc đồng ý không chỉ do những người sở hữu đất ở xung quanh mà còn do cả các tổ chức phi chính phủ có liên quan đến việc bảo tồn đất đai của công viên đó, can thiệp vào).



### BẢO ĐẢM SỰ THAM GIA TRONG QUÁ TRÌNH BAN HÀNH QUY ĐỊNH

Một dự luật có thể làm cho việc tham nhũng trở nên khó khăn hơn bằng cách nâng cao sự tham gia vào quá trình ra quyết định (và như vậy sẽ giảm bớt khả năng một kẻ hối lộ có thể “mua” quyết định hay quy định có lợi cho hắn). Ngoài những điểm nêu trên, một dự luật có thể bao gồm những cơ chế sau:

**Thông báo và nhận xét:** Cơ quan phải công bố một quy định được đề xuất trên một phương tiện thông tin quy định từ trước, mời công chúng gửi những nhận xét bằng văn bản trước một ngày cụ thể. Sau khi nhận được những nhận xét, tổ chức xem xét lại và, nếu cần thiết, dự thảo lại quy định. Khi ban hành quy định, tổ chức phải đính kèm một tuyên bố cho mỗi nhận xét nhận được và sự sắp xếp nhận xét đó (có đưa ra lý do).



## **BÀI TẬP 1:**

**Một dự thảo luật liên quan đến việc phân bổ các nguồn nước quy định một phần như sau:**

**“Phần 17. Sự phân bổ nước sông.**

- (1) Khi một con sông, suối, kênh tưới tiêu có từ hai người sử dụng trở lên đối với nguồn nước của nó thì Bộ trưởng, có thể ra quyết định để xác định tỷ lệ phần trăm của nguồn nước mà mỗi người sử dụng có thể lấy từ con sông, suối hay kênh tưới tiêu đó.
- (2) Một người không thể chống lại quyết định của Bộ trưởng.”

**Hãy bình luận bản dự thảo này về khả năng mà nó có thể mang lại những kết quả phù hợp với trật tự pháp chế.**



## **BÀI TẬP 2:**

**1. Những đoạn trích sau đây từ một dự luật chứa đựng tất cả những điều khoản thực định để thiết lập Cơ quan Dịch vụ quốc gia thuộc Bộ Quốc phòng. Bạn sẽ đánh giá thế nào để biết liệu những điều khoản này có tuân thủ trật tự pháp chế hay không?**

Sau khi có những quy định về việc bổ nhiệm cho Cơ quan này, trụ sở làm việc, v.v., dự thảo luật quy định:

**“Phần 23. Quyền hạn và trách nhiệm.** Cơ quan sẽ có những quyền hạn và trách nhiệm sau:

- (1) Thiết lập, cho hoạt động và điều hành một hệ thống Dịch vụ quốc gia; hệ thống này sẽ tuyển dụng những sinh viên tốt nghiệp từ các trường đại học trong cả nước trong vòng một năm sau khi tốt nghiệp cho những công việc có tầm quan trọng quốc gia.
- (2) Cơ quan có thể ban hành các quy định để thực thi quyền hạn cho phép nêu tại tiểu mục (1).

**Dự luật này không có những điều khoản thực chất khác.**



## BÀI TẬP 3:

**2. Dự thảo luật tuân theo những đề xuất mà trong một số điều kiện, một viên chức hoặc cơ quan có thể đặt các văn kiện lập pháp bổ trợ trên cơ sở đàm phán với những người có quyền lợi.** Chẳng hạn, ngành điện gia dụng đòi hỏi mức độ tiêu chuẩn hoá cao để hoạt động. Một người tiêu dùng phải có niềm tin rằng khi họ mua một phích cắm điện thì phích cắm đó phải vừa với ổ cắm ở nhà mình. Điều này chỉ thực hiện được khi ngành điện gia dụng đã tiêu chuẩn hoá kích cỡ và hình dạng của phích cắm và ổ cắm. Dường như không có sự phản đối mạnh mẽ nào đối với việc cho phép các thành tố khác nhau trong ngành công nghiệp đồ điện gia dụng được mặc cả với nhau để thiết lập các tiêu chuẩn đó, và tổ chức đó ban hành các quy định như là văn kiện lập pháp bổ trợ để điều tiết việc bán phích cắm và ổ cắm điện trong cả nước.

**Hãy nhận xét dự luật trên về khả năng mà nó có thể mang lại kết quả phù hợp với trật tự pháp chế và điều hành nhà nước có hiệu quả. Trên cơ sở nhận xét đó, bạn sẽ yêu cầu người dự thảo viết lại luật này như thế nào?**

Dự thảo luật quy định như sau:

### “ ĐÀM PHÁN THEO QUY CHẾ

“ (1) Bất kỳ một công chức hay tổ chức nào được trao quyền đề ra tuyên bố hay ban hành văn bản hướng dẫn thi hành (văn kiện lập pháp bổ trợ) về Đạo luật này có thể lựa chọn đàm phán theo quy chế như là một thủ tục chấp nhận trước hoặc như một yếu tố bổ sung cho thủ tục nêu ở mục xx (liên quan đến thông báo và nhận xét) hoặc như một thủ tục theo đúng nghĩa của nó, nếu viên chức hay cơ quan đó có quan điểm cho rằng một thủ tục như vậy có thể phù hợp với lợi ích chung.

“ (2) Trong việc ra quyết định sử dụng đàm phán hoàn toàn theo quy chế hoặc như là một yếu tố bổ sung cho thủ tục nêu ở mục xx, viên chức hay cơ quan đó phải cân nhắc những khả năng sau, liệu: -

(a) Có cần thiết phải quy định như vậy không;

(b) Có một số lượng nhất định các quyền lợi sẽ bị quy định đó tác động sâu tới không;

(c) Có một khả năng hợp lý rằng một uỷ ban đàm phán có thể được thành lập với số lượng đại diện cân bằng cho những người -

(i) Có thể đại diện một cách thoả đáng cho những quyền lợi nêu trong đoạn (b); và


(ii) Có thiện chí sẵn sàng đàm phán để đạt được sự đồng thuận đối với quy định được đề xuất;



### BÀI TẬP 3 (Tiếp):

- (d) Có một khả năng hợp lý rằng uỷ ban sẽ đạt được sự đồng thuận đối với quy định được đề xuất trong một khoảng thời gian cố định không;
- (e) Cơ quan có những nguồn lực thoả đáng và sẵn sàng giao phó những nguồn lực đó, bao gồm hỗ trợ kỹ thuật, cho uỷ ban đàm phán; và
- (f) Trong trường hợp cơ quan lựa chọn sử dụng đàm phán như là yếu tố bổ sung cho thủ tục thông báo và nhận xét nêu ở đoạn (1):
  - (i) Việc sử dụng đàm phán sẽ không làm trì hoãn một cách bất hợp lý việc thử nghiệm quy định được đề xuất và ban hành quy định cuối cùng; và
  - (ii) Cơ quan sẽ, trong khả năng tối đa có thể phù hợp với nghĩa vụ pháp lý của mình sử dụng sự đồng thuận của uỷ ban để làm cơ sở cho những quy tắc mà cơ quan đưa ra về việc thông báo và bình luận."

**Hãy nhận xét dự thảo trên về khả năng mà nó có thể mang lại kết quả phù hợp với trật tự pháp chế và điều hành nhà nước có hiệu quả.**



Các nhà lập pháp có thể làm gì để thay đổi "văn hoá tham nhũng" thành "văn hoá điều hành nhà nước có hiệu quả"?

## E. ĐẤU TRANH VỚI "VĂN HOÁ THAM NHŨNG"

Phần này trước hết đề xuất một chiến lược tổng thể và sau đó xem xét các biện pháp mà ở đâu đó đã giảm bớt những hành vi tham nhũng trong việc mua sắm của chính phủ, xung đột lợi ích, và các bộ luật về đạo đức trong công vụ.

### 1. Đẩy lùi tâm lý thất vọng trước nạn tham nhũng: một chiến lược tổng thể

Sự minh bạch nhấn mạnh việc áp dụng một phương pháp tích cực, thể hiện niềm tin

ở những người làm công vụ và mong muốn hỗ trợ họ hoàn thành trách nhiệm hành động vì lợi ích chung. Danh sách kiểm tra dưới đây gợi ý những câu hỏi mà bạn có thể đặt ra cho mọi dự luật.

### MỘT DANH SÁCH KIỂM TRA ĐỂ ĐÁNH GIÁ SỰ ĐẤU TRANH CỦA MỘT DỰ LUẬT VỚI NẠN THAM NHƯNG

Để đánh giá liệu những yếu tố bảo vệ và kiểm soát của một dự luật có phù hợp trong việc ngăn cản hành vi tham nhũng, bạn có thể sử dụng danh sách kiểm tra sau:

- A. Các điều khoản của dự luật đối với môi trường kiểm soát chung của cơ quan thực thi có cho phép tham nhũng không? Dự luật có bao gồm những điều khoản làm cho –
  1. Ban quản lý sẽ cam kết làm cho cơ quan có một hệ thống kiểm tra nội bộ hữu ích không?
  2. Các đơn vị của cơ quan sẽ có một quan hệ báo cáo hợp lý không?
  3. Cơ quan sẽ có đội ngũ nhân viên có năng lực và liêm chính không?
  4. Các nhân viên của cơ quan có hiểu và làm việc cùng nhau để thực thi các chính sách và thủ tục của cơ quan không?
  5. Cơ quan có lập ngân sách và báo cáo về hoạt động tài chính của mình theo những thủ tục được xác định rõ ràng và thực thi hiệu quả không?
  6. Cơ quan có hệ thống kiểm soát được xây dựng cẩn trọng, bảo đảm quản lý an toàn tài chính - bao gồm cả việc sử dụng máy tính không?
- B. Dự luật có trao quyền và hạn chế lạm quyền của cơ quan một cách hợp lý không?
- C. Trong phạm vi nào hoạt động của cơ quan chứa đựng rủi ro tham nhũng cố hữu?
  1. Các quy định của dự luật đối với chương trình của cơ quan có mơ hồ hay phức tạp không? Cơ quan có thể dính líu vào các vụ buôn bán, phê duyệt bằng, giấy phép hay giấy xác nhận không? (Cơ quan càng tham gia sâu rộng vào những hoạt động này thì rủi ro tham nhũng càng lớn).
  2. Xét về các hoạt động của cơ quan, số tiền tài trợ cho cơ quan có lớn không? (Nếu có tham nhũng thì ngân sách càng lớn, thất thoát càng lớn).
  3. Các hoạt động của cơ quan có tác động quan trọng về mặt tài chính đến những quyền lợi phi chính phủ không? ("tiền thuê mướn" càng lớn thì càng có cơ hội cho tham nhũng).
  4. Cơ quan có thực thi một chương trình mới nào không? Chương trình đó có hoạt động trong một giới hạn thời gian chặt chẽ hay một thời hạn chót sắp đến không? (Nếu như vậy thì càng có khả năng xảy ra tham nhũng).
  5. Mức độ tập trung quyền lực của cơ quan có hợp lý cho hoạt động của nó không?
  6. Có bằng chứng cho thấy hoạt động bất hợp pháp trước đây của cơ quan hay không?

*Nguồn: Văn phòng Quản lý và Ngân sách (Mỹ), Hướng dẫn kiểm tra nội bộ (1982), Chương 4, được trích dẫn trong cuốn Kiểm soát tham nhũng (1988) của Robert Klitgaard.*



Lập pháp mới có thể cần đến những hội nghị chuyên đề và phương tiện khác đưa các nhà lãnh đạo và nhân viên của cơ quan vào những cuộc tranh luận liên tục về sự cần thiết, cũng như cách thức và phương tiện, để đấu tranh với nạn tham nhũng.

Các dự luật có mang lại công cụ để nâng cao sự minh bạch, làm cho luật chống tội phạm trở thành công cụ hiệu quả hơn bằng cách kết hợp các đạo luật khuyến khích tố giác không? Có những sự khuyến khích để mọi người tố giác hối lộ không? Có mang lại hệ thống kiểm toán và kiểm soát tốt hơn không? Có tạo ra những người đánh giá có trình độ cao và hệ thống đánh giá không? Chính phủ nước bạn đã thiết lập một cơ quan kiểm tra hay một bộ phận tương đương chưa, một văn phòng mà bất kỳ ai đều có thể đưa ra khiếu nại và bản thân nó có thể điều tra trước hành vi tham nhũng không?

## MỘT VĂN PHÒNG THANH TRA?

### MỘT CƠ QUAN TRUNG GIAN XÉT KHIẾU TỐ?

Tính hiệu quả của một cơ quan trung gian xét khiếu tố trong việc kiểm soát khu vực hành chính phụ thuộc vào những điều khoản của đạo luật điều chỉnh văn phòng thanh tra đó. Một số nhà bình luận coi cơ quan trung gian xét khiếu tố như là một phương pháp hoàn toàn mới để bảo đảm trách nhiệm quản lý, một thiết chế đơn giản hơn để những công dân bình thường dễ dàng tiếp cận hơn so với toà án. Những nhà bình luận khác lại cho rằng, thông thường các quy định thiết lập nên cơ quan trung gian xét khiếu tố lại hạn chế nó, giống như các toà án, trong việc đối phó với nạn tham nhũng, không phải trên cơ sở thể chế, mà trên cơ sở từng trường hợp cụ thể. Trên thực tế, các quy định này chỉ giảm bớt chi phí cho các vụ kiện xử lý hành vi sai trái của những kẻ quan liêu hành chính.

Hãy xem xét các quy định chi tiết cho một cơ quan trung gian xét khiếu tố hiện có hay đang được đề xuất để bảo đảm rằng các cán bộ của nó –

Có thể điều tra trước những hành vi bị cho là tham nhũng;

Nhận được đầu vào và phản hồi từ tất cả những người có quyền lợi liên quan, đặc biệt là những người dễ bị phung hại;

Đưa ra lý do cho những quyết định của họ; và

Nộp báo cáo thường niên cho bạn, với tư cách là nhà lập pháp, về những vấn đề cụ thể mà họ quyết định, và về những khía cạnh còn lại của những hành vi có dấu hiệu tham nhũng, nếu cần thiết nộp kèm dự thảo các quy định mới.

## 2. Ba loại hình luật pháp chung để đấu tranh chống tham nhũng

Phần này sẽ xem xét những nguyên nhân của tham nhũng trong ba lĩnh vực mà, do các thị trường trong nước đã mở rộng trong một nền kinh tế toàn cầu ngày càng phức tạp, nạn tham nhũng xuất hiện rất công khai: trong việc mua sắm và bán tài sản của chính phủ; xung đột lợi ích của các cán bộ cấp cao; và mở rộng dịch vụ xã hội.

**a) Việc mua sắm và bán tài sản của chính phủ.** Ở mọi nơi, để xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội nhằm mở rộng thị trường và thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội, chính phủ dường như phải đầu tư vào rất nhiều hạng mục hàng hoá và dịch vụ: đường sá, đường sắt, cầu cống, cảng, trường học, sách giáo khoa, bệnh viện, các biện pháp chăm sóc sức khoẻ, trang thiết bị quân sự, các toà nhà quốc hội và chính phủ, trung tâm thương mại, đập, hệ thống điện, hệ thống nước. Trong những năm gần đây, do các chính phủ bắt đầu bán hoá giá tài sản của mình nên các doanh nghiệp tư nhân và cá nhân đưa ra những cơ hội làm giàu ngoài sự tưởng tượng để cám dỗ các quan chức công quyền có trách nhiệm bằng vật chất như: xe hơi sang trọng, nhà ở cao sang, du lịch nước ngoài, thanh toán hoàn toàn bằng tiền mặt.

Kinh nghiệm sử dụng luật pháp làm công cụ để giảm bớt tham nhũng trong việc mua sắm và bán tài sản của chính phủ ở nhiều nước cho thấy một luật mua sắm hợp lý cần kết hợp sáu yếu tố:

1. Yêu cầu các quyết định liên quan đến những tài sản quan trọng (được xác định bằng các tiêu chí cụ thể) do một cơ quan chuyên môn hoá duy nhất phê duyệt hơn là cho phép mỗi bộ ngành được tự ý mua sắm và bán tài sản.
2. Yêu cầu đấu thầu công khai cho các hợp đồng của chính phủ liên quan đến việc mua sắm và bán tài sản.
3. Quy định các thủ tục thực hiện đấu thầu công khai (chẳng hạn, công bố những yêu cầu đối với hồ sơ dự thầu và những lý do bằng văn bản lựa chọn người trúng thầu).
4. Đối với những hợp đồng đàm phán phải quy định các tiêu chí và thủ tục bảo đảm sự minh bạch, trách nhiệm và sự tham gia của những người có quyền lợi vào việc ra quyết định.
5. Chi tiết hoá các điều khoản để bảo đảm việc thực hiện hợp đồng.
6. Thiết lập các cơ quan nghiên cứu chuyên môn hoá để cung cấp thông tin liên quan đến giá cả và chi phí cho những hàng hoá, dịch vụ và trình độ chuyên môn thu thập trên toàn thế giới. Để thực hiện điều này và để tận dụng hiệu quả quy mô kinh tế để ra, một số chính phủ đã hợp tác để thiết lập các đơn vị nghiên cứu và thông tin khu vực.

**THAM NHŨNG TRONG MUA SẺM VÀ BÁN TÀI SẢN**



Cả người đưa hối lộ lẫn người nhận hối lộ đều là một phần trong hành vi tham nhũng.

Các tổ chức quốc tế và chính phủ một số nước công nghiệp hoá đã bắt đầu ban hành các biện pháp cấm các doanh nghiệp hối lộ viên chức ở những nước khác để hưởng lợi.

## CÁC BIỆN PHÁP PHÒNG TOẢ MẶT CUNG CỦA THAM NHŨNG

### CÁC BIỆN PHÁP QUỐC TẾ ĐỂ PHÒNG TOẢ “MẶT CUNG” CỦA NẠN THAM NHŨNG

Vào thập niên cuối thế kỷ XX, phong trào chống tham nhũng phát triển nhanh chóng trên toàn thế giới chủ yếu tập trung vào “mặt cung” của nạn tham nhũng. Năm 1978, Quốc hội Mỹ đã ban hành Đạo luật hành động tham nhũng nước ngoài, coi việc các công ty Mỹ đưa các khoản hối lộ cho nước ngoài là phạm pháp. Năm 1997, đại diện của 29 thành viên chính phủ trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã ký Hiệp ước chống hối lộ của các quan chức công quyền nước ngoài trong các giao dịch buôn bán quốc tế. Cho đến khi các chính phủ chính thức ban hành luật quốc gia để cưỡng chế thực hiện các điều khoản thì hiệp ước này vẫn chỉ là một luật “mềm dẻo”. Đến năm 1998, một số nền kinh tế thị trường mới nổi, trong đó có Áchentina, Braxin, Bungari, Chilê và Xiôvakiya đã ký vào Hiệp ước của OECD.

Năm 1998, một tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế, Tổ chức quốc tế về tính minh bạch (Transparency International) khi đó thành lập được 5 năm, đã xây dựng 70 đề tài trên khắp thế giới. Liên kết với các tổ chức phi chính phủ và tổ chức quốc tế khác, Tổ chức quốc tế về tính minh bạch hoạt động với mục đích để giảm bớt nạn tham nhũng.

Sự phát triển của hoạt động rửa tiền – năm 1998, ông Camdessus, Giám đốc điều hành Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), ước tính lượng rửa tiền vào khoảng 2-5% sản lượng hàng hoá và dịch vụ toàn cầu - đã buộc nhiều chính phủ phải cải thiện các cơ chế để giám sát các định chế ngân hàng và điều tra những hành vi tham nhũng. Đội đặc nhiệm hành động tài chính của OECD bắt đầu tìm kiếm sự hợp tác giữa các cơ quan điều hành quốc gia và định chế tài chính để tăng cường hoạt động tình báo, đẩy mạnh các hiệp định chống rửa tiền trong khu vực, và để mang lại sự minh bạch và điều tiết chặt chẽ hơn. Tổ chức thương mại thế giới (WTO) bắt đầu tìm cách khai thác một hiệp định đầu tư đa phương, trong đó có các điều khoản chống tham nhũng.

Bên cạnh luật mua sắm của chính phủ, cơ quan lập pháp cần quy định cụ thể các hoạt động mua và bán có tính minh bạch và trách nhiệm trong những khu vực cụ thể. Một dự luật về xây dựng đường sá cần kết hợp các điều khoản để phong toả nỗ lực của các



công ty xây dựng đường sá nhằm gây ảnh hưởng đến các cán bộ giám sát những thiếu sót của họ. Dự luật về các lực lượng vũ trang cần có những điều khoản ngăn cản tham nhũng trong hoạt động mua bán quân sự.

Làm thế nào một người có thể bảo đảm sự minh bạch trong việc mua bán vũ khí bí mật?



Bạn đừng bao giờ sao chép nguyên văn luật mua sắm của các nước khác. Tuy nhiên, từ những nỗ lực trong việc sử dụng luật pháp để đấu tranh chống hoạt động tham nhũng từ một số nước, bạn có thể học hỏi nhiều điều về bản chất và phạm vi của những hoạt động tham nhũng có thể xảy ra này khi nền kinh tế quốc dân của đất nước bạn phát triển. Bạn cũng có thể học hỏi về những nguyên nhân tham nhũng qua các hoạt động mua bán của các quan chức chính phủ và những người điều hành khu vực tư nhân, kể cả các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài; những chi phí và lợi ích xã hội của các biện pháp mà về mặt logic có thể giảm bớt hay xoá bỏ những nguyên nhân này; và các biện pháp giám sát hậu quả xã hội của hoạt động mua sắm mà các nước khác đưa vào dự luật được đề xuất của họ.

**b) Lập pháp về xung đột lợi ích.** Các quan chức chính phủ cấp cao thường là những công dân có trình độ cao của đất nước, có những mối quan hệ cá nhân rộng khắp với các nhà lãnh đạo trong xã hội dân sự, trong đó có các chủ doanh nghiệp tư nhân. Những khía cạnh trong mối quan tâm cá nhân của họ không thể tránh khỏi xung đột với lợi ích xã hội.

## CÁC HÌNH THỨC XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

- 1. Tuyển dụng tư nhân:** Ở một số nước, nhiều viên chức và các nhà lãnh đạo chính trị duy trì công việc phụ hay điều hành các công việc kinh doanh như nghề tay trái. Những mối liên quan cá nhân này thường xung đột với trách nhiệm xã hội của họ. Các quy định của chính phủ có thể tác động đến hoạt động kinh doanh cá nhân của họ. Là các viên chức, họ phải từ chối đặc quyền tiếp cận thông tin chính thức cho những người mà họ muốn có được sự hỗ trợ trong công việc cá nhân. Những xung đột có thể xảy ra là không thể đếm được.
- 2. Quà tặng, sự đón tiếp và những lợi ích cá nhân khác:** Những cá nhân hay tổ chức có thể đưa quà, mời tham gia hoạt động xã hội, du lịch trong kỳ nghỉ một cách chính thức - đây được coi là những biểu tượng trong sạch của tình hữu nghị. Thông thường, những hành động này được chuyển thành hình thức hối lộ tiền có mục đích.
- 3. Tuyển dụng sau khi rời nhiệm sở:** Khi về hưu, rời nhiệm sở, các viên chức có thể đảm nhận các công việc trong khu vực tư nhân từ những công ty đã từng làm ăn với cơ quan trước đó của quan chức này. Là các nhà thầu khoán hay tư vấn tư nhân, một số người

kinh doanh với cơ quan trước đây của họ hay giúp đỡ những người điều hành khu vực tư nhân không được uỷ quyền được tiếp cận thông tin và những mối liên hệ đặc quyền.

4. *Giữ cổ phần, có vai trò lãnh đạo và đối tác thương mại*: Nắm giữ cổ phần hoặc làm việc như là giám đốc hay đối tác cho các hãng trong khu vực tư nhân, các viên chức có thể ra quyết định vì lợi ích cá nhân của các công ty này chứ không vì lợi ích chung.
5. *Bỏ lộ du lịch*: Các viên chức có thể thực hiện những chuyến du lịch trong nước hay ngoài nước không cần thiết để đòi được thanh toán mỗi ngày hay tiết kiệm cước phí hàng không cho bản thân họ.
6. *Đối xử ưu đãi*: Các viên chức có thể chấp nhận đối xử ưu đãi từ các lợi ích tư nhân để đổi lấy ân huệ mà họ ban cho một cá nhân hay tổ chức. Bằng việc gạt bỏ những người nộp đơn có năng lực, một viên chức có thể tuyển dụng một thành viên trong gia đình hay một người bạn (hành động theo chủ nghĩa gia đình).

### **NHỮNG ĐIỀU KHOẢN XUNG ĐỘT LỢI ÍCH CỤ THỂ**

Luật pháp nhiều nước có các điều khoản làm cho các viên chức rất khó che đậy xung đột lợi ích hay tham gia vào các quyết định có thể xảy ra xung đột. Một số hay tất cả những điều khoản này có thể xuất hiện trong một luật xung đột lợi ích chung.

1. *Coi những hoạt động tham nhũng cụ thể là tội phạm hình sự*: Đưa và nhận hối lộ, đối xử ưu đãi đối với gia đình và bạn bè, nhận quà tặng quá giá trị tối thiểu đã quy định, đồng ý làm việc cho một khách hàng trước đây của cơ quan của viên chức đó trong một thời hạn định trước sau khi rời nhiệm sở; nhận lại những khoản tiền đã đưa từ các nhà cung cấp; và những hình thức khác. Để giảm bớt lợi ích của viên chức trong việc vi phạm những điều khoản này, nhiều luật đe dọa phạt tiền nặng và khuyến khích sự tố giác bằng cách tăng một khoản lớn tiền thưởng cho người tố giác từ số tiền phạt thu được. Tuy nhiên, là phương thuốc cho căn bệnh tham nhũng, những quy định này cũng gặp phải những hình thức vô hiệu hoá như luật chống tội phạm nói chung.
2. *Xoá bỏ những nguyên nhân tiềm năng khác của hành vi tham nhũng*: như mức lương chính thức thấp, các quá trình ra quyết định không công khai và các thủ tục ra quyết định còn tùy tiện, vô trách nhiệm.
3. *Nâng cao tính minh bạch*: bằng cách yêu cầu các quan chức công bố công khai cổ phần tài sản, những mối quan hệ thương mại bên ngoài và những món quà có giá trị lớn hơn mức tối thiểu đã quy định; và đối với những vấn đề quan trọng, đính kèm văn bản chứng minh tính hợp lý cho quyết định của họ.

4. *Cung cấp cho cơ quan thực thi cơ hội, khả năng và động lực khuyến khích để củng cố chế thực hiện những loại điều khoản này* (xem Chương 6).
5. *Nghiêm cấm những mối quan hệ thoả hiệp tiềm năng*: Không một người nào chạy đua vào vị trí công quyền lại được phép duy trì tư cách công dân tay đôi hay tuyên bố trung thành với một chính phủ khác; không một người nào tìm cách trở thành nhà lập pháp hay bộ trưởng lại được phép giữ một chức vụ trong cơ quan lập pháp hay bộ khác.
6. Quy định cụ thể những hậu quả tiêu cực đối với xung đột lợi ích bùng nổ, bao gồm các điều khoản để

- Yêu cầu một viên chức được bổ nhiệm giữ một giao kèo với chính phủ để từ chức;
- Loại bỏ viên chức khỏi những hoạt động kinh doanh;
- Coi một thoả thuận là không có hiệu lực;
- Thiết lập những cơ chế giám sát để bảo đảm rằng, trong phạm vi năng lực cá nhân, các quan chức không chiếm đoạt những lợi ích không chính đáng từ vị trí chính thức của họ;
- Yêu cầu quan chức công bố những lợi ích cá nhân mà quan chức này nhận được cho một cơ quan có thẩm quyền. *(Những người phê bình cho rằng quy định này nhằm giảm bớt những hậu quả tiêu cực đối với những viên chức công bố lợi ích của mình, và cho phép những cán bộ được bầu tham gia vào các hoạt động thương mại.)*

Đất nước bạn đã làm gì - và hoạt động đó có hiệu quả không?



**c) Những luật hành vi chung áp dụng cho lĩnh vực công vụ.** Một đạo luật hành vi chính thức như là một luật tách biệt hay một phần trong các Quy chế công vụ có thể làm công cụ ngăn cản những xung đột lợi ích.

**1. Thực chất:** Phần lớn các đạo luật giúp các bộ trưởng, nhà lập pháp và các công chức tránh những hoàn cảnh dễ tạo ra cơ hội tham nhũng. Một số chính phủ kết hợp những đạo luật này thành một đạo luật duy nhất được công bố rộng rãi áp dụng cho mọi viên chức chính phủ.

Đạo luật (bao gồm các biện pháp thực thi) càng chi tiết thì khả năng củng cố chế thực hiện của nó càng cao.



## NHỮNG HƯỚNG DẪN CÓ THỂ CHO VIỆC DỰ THẢO MỘT ĐẠO LUẬT ĐIỀU TIẾT HÀNH VI CỦA CÁC NHÀ LẬP PHÁP

### HƯỚNG DẪN: DỰ THẢO ĐẠO LUẬT ĐIỀU TIẾT HÀNH VI

I. Một đạo luật cần bắt đầu bằng một tuyên bố rõ ràng về mục tiêu của nó. Một đạo luật cho phép các nhà lập pháp có thể nhấn mạnh rằng sự phục vụ trong cơ quan lập pháp tạo nên lòng tin ở công chúng. Theo khía cạnh đó, đạo luật có thể nêu các mục đích của nó như là:

1. Duy trì lòng tin của công chúng vào sự liêm chính của cơ quan lập pháp và cá nhân các nhà lập pháp;
2. Hướng dẫn các nhà lập pháp cân bằng giữa lợi ích cá nhân với trách nhiệm đối với công chúng; và
3. Thúc đẩy sự đồng thuận giữa các nhà lập pháp bằng cách đưa ra những quy tắc chung và thiết lập một tổ chức cố vấn độc lập không đảng phái để trả lời những câu hỏi liên quan đến hành vi.

II. Khi đó đạo luật có thể quy định thành điều khoản cấm các nhà lập pháp –

1. Sử dụng ảnh hưởng hoặc thông tin không được phép công bố mà họ nắm được trong quá trình thực hiện trách nhiệm lập pháp vì mục đích cá nhân;
2. Nhận sự đền bù cho những đóng góp công sức mà, trong khả năng lập pháp của mình, họ trả cho một cá nhân hay một nhóm;
3. Tham gia vào các hoạt động chính thức liên quan đến những vấn đề mà trong đó họ có lợi ích cá nhân (lợi ích tài chính hay lợi ích khác);
4. Cản trở những người khác thực hiện bổn phận chính thức của họ;
5. Trong những trường hợp cụ thể, đồng ý nhận quà tặng hay tiền thù lao cho các bài diễn văn, bài báo hay công việc tuyển dụng khác; và
6. Lợi dụng vai trò lập pháp của mình để thực hiện những lợi ích về chuyên môn hay nghề nghiệp.

### ĐẠO LUẬT...

## NHỮNG YẾU TỐ CÓ THỂ CÓ CỦA MỘT ĐẠO LUẬT VỀ ĐẠO ĐỨC CÔNG CHỨC CHO CÁC BỘ TRƯỞNG VÀ QUAN CHỨC CÔNG QUYỀN CẤP CAO

I. Một đạo luật về đạo đức cho các bộ trưởng và quan chức công quyền cấp cao có thể bao gồm bất kỳ hay tất cả những điều khoản sau đây:

1. *Hạn chế tham gia vào các doanh nghiệp kinh doanh:* Yêu cầu các bộ trưởng và quan chức công quyền cấp cao được sử dụng tất cả những lợi ích của họ trong việc đảm



nhận chức vụ công quyền bằng cách chuyển những lợi ích kinh doanh vào một quỹ tín thác kín (blind trust) (xem phần dưới đây); xây dựng một cơ quan có thẩm quyền để quyết định khi nào họ có thể duy trì hoạt động kinh doanh; hoặc rút khỏi những hoạt động kinh doanh hàng ngày.

2. *Hạn chế tuyển dụng nghề nghiệp, chuyên môn hay cá nhân khác:* Sử dụng những công cụ tương tự như những công cụ liên quan đến sự tham gia vào các doanh nghiệp kinh doanh.
3. *Cấm giữ vai trò lãnh đạo:* Yêu cầu rút khỏi tất cả vai trò lãnh đạo ngoại trừ các công ty gia đình (và trong những trường hợp này cũng yêu cầu rút lui nếu để phát sinh xung đột lợi ích).
4. *Giữ cổ phần:* Yêu cầu tùy ý sử dụng cổ phần ngoài một ngưỡng tối thiểu; gửi những cổ phần đó vào quỹ tín thác kín (xem phần dưới đây); hay công bố những cổ phần đang nắm giữ với Người Kiểm kê để theo dõi nguy cơ xảy ra xung đột lợi ích (biện pháp này mang tính tương đối, không hiệu quả do rất khó giám sát và cưỡng chế thực hiện).
5. *Quà tặng, tiếp đón, được tài trợ du lịch:* Giới hạn giá trị của tất cả những hình thức mà các bộ trưởng và cán bộ cấp cao có thể nhận được này; yêu cầu công bố những món quà lớn hơn giá trị quy định hoặc chuyển chúng sang tài sản công hữu (quy định này cũng áp dụng cho các thành viên gia đình).
6. *Cấm sử dụng tài sản hay nguồn lực của chính phủ (bao gồm cả nhân viên) cho những mục đích cá nhân hay cho đảng phái chính trị hay cử tri của các bộ trưởng.*
7. *Cấm chủ nghĩa gia đình trong việc bổ nhiệm của chính phủ:* Xây dựng các tiêu chuẩn cho việc bổ nhiệm.
8. *Quyết định những giới hạn cho phép đối với mối quan hệ gia đình:* Xác định phạm vi mà các bộ trưởng và quan chức công quyền phải công khai tự tách mình ra khỏi những hoạt động của các thành viên gia đình, hiệp hội hay tổ chức ngoài khu vực công mà có thể xung đột với chính sách của chính phủ.
9. *Quỹ tín thác kín (blind trusts):* Yêu cầu một quan chức công quyền để tài sản ở một quỹ tín thác trong đó những người được ủy thác ra các quyết định đầu tư liên quan đến việc quản lý các tài sản tín thác mà không theo sự chỉ đạo hay kiểm soát từ quan chức công quyền có liên quan đó, và không được cung cấp thông tin cho quan chức đó ngoài quy định theo luật pháp hay liên quan đến tổng giá trị của các tài sản tín thác. (Một lưu ý cảnh báo: quỹ tín thác kín có nhiều lợi ích nhưng cũng đặt ra những vấn đề quan trọng – bao gồm thiết kế các công cụ để ngăn chặn có hiệu quả việc quan chức biết được cổ phần và hoạt động của quỹ. Nếu bạn nghiên cứu lập pháp để xây dựng các quỹ tín thác kín thì tốt nhất bạn cần nghiên cứu cẩn thận những vấn đề này).

**ĐÀO LUẬT VỀ HÀNH VI CHO CÁC BỘ TRƯỞNG...**

Đạo luật của một số chính phủ có điều chỉnh hành vi của những người lãnh đạo các đảng phái chính trị. Các đảng phái chính trị có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc làm luật và các quá trình thực thi. Chính phủ Nam Phi sau thời kỳ chế độ phân biệt chủng tộc đã ban hành một đạo luật về hành vi để kiểm soát những quyền góp vì mục đích chính trị và xây dựng các tiêu chuẩn cho những người vận động hành lang. Luật về người vận động hành lang năm 1997 của Canada, được thực hiện bởi một Ủy viên Kỷ luật, thiết lập những nguyên tắc chung và một danh sách những quy định để bảo đảm việc ban hành quyết định được minh bạch.

**2. Công khai những lợi ích cá nhân.** Để giúp các cơ quan có trách nhiệm và công chúng đánh giá hiểm họa của những xung đột chính trị, *ít nhất là* các quan chức phải công khai những lợi ích của họ. Tuy nhiên, do những khó khăn trong việc quản lý và giám sát, đạo luật cần hạn chế (có thể đối với các nhà lập pháp, bộ trưởng, quan chức công quyền cấp cao) số lượng những quan chức phải công khai lợi ích của mình. Để ngăn cản các quan chức chuyển tài sản cho những thành viên khác trong gia đình, định nghĩa “xung đột lợi ích có thể xảy ra” cần bao gồm cổ phần của các thành viên trong gia đình. Các quan chức phải công khai lợi ích của mình dưới dạng tuyên thệ và những hình phạt do khai man.

Một số chính phủ đã nhận thấy rằng sự kết hợp với các quan chức bộ, ngành trong việc xác định phạm vi công bố những lợi ích liên quan đến những vấn đề riêng của bộ, ngành đó là hữu ích. Có ba loại lợi ích khá quan trọng là:

- (a) *Tài sản*: Người kiểm kê cần chỉ rõ giá trị của tài sản phải công khai. Những tài sản này có thể gồm bất động sản, cổ phần, lãi kinh doanh, hợp tác kinh doanh, vị trí lãnh đạo doanh nghiệp, các khoản đầu tư khác và tài sản cá nhân, quỹ tín thác, quà tặng, du lịch được tài trợ, sự đón tiếp (và cả những tài sản khác tùy theo hoàn cảnh cụ thể của một đất nước; Ủy ban Đăng ký của Hạ Nghị viện Anh yêu cầu các nhà lập pháp, luật sư hay cố vấn pháp luật công bố tên các khách hàng của họ).
- (b) *Nợ*: Do các chủ nợ có thể gây ảnh hưởng không hợp lý đối với những con nợ lớn nên các điều khoản lập pháp cần yêu cầu các quan chức công bố các khoản nợ. Tùy thuộc vào hoàn cảnh của đất nước để xác định phạm vi các khoản nợ cần liệt kê.
- (c) *Thu nhập*: Luật pháp cần yêu cầu các quan chức công bố số lượng và nguồn gốc các khoản thu nhập của họ.

**3. Rèn luyện đạo đức.** Cùng với các biện pháp khác, rèn luyện đạo đức cũng có tác dụng riêng. Như một sự khởi đầu, luật pháp có thể yêu cầu các quan chức tham gia vào việc xây dựng các chi tiết của một đạo luật, bao gồm cả việc hợp pháp hoá các điều khoản của nó lẫn nâng cao nhận thức về trách nhiệm của riêng họ đối với việc điều hành nhà nước có hiệu quả.

**4. Chỉ định một cơ quan thực thi đạo luật.** Để cường chế thực hiện hiệu quả, mọi luật chống tham nhũng cần chỉ rõ những tiêu chuẩn liên quan, xác định tổ chức thực thi có trách nhiệm; thể chế hoá những biện pháp chế tài phù hợp; và thiết lập những hệ thống kháng án (xem Chương 6).



## **BÀI TẬP: TRỪNG PHẠT NHỮNG HÀNH VI THAM NHŨNG**

Vận dụng kiến thức của bạn trong những hoàn cảnh ở đất nước mình

1. Đối với một trong ba loại luật chống tham nhũng phổ biến đã bàn đến ở Chương này, hãy phác thảo một mục trong một báo cáo nghiên cứu xác định bản chất và phạm vi của vấn đề tham nhũng, và những hành vi nào và của ai có thể cấu thành tội danh đó.
2. Hãy phác thảo những yếu tố chủ chốt là nguyên nhân gây ra hành vi có vấn đề của các quan chức công quyền.
3. Đối với một trong ba lĩnh vực trên, hãy phác thảo cho đất nước bạn cơ cấu của một dự luật có bao gồm các biện pháp hợp lý (kể cả những biện pháp cho việc thực thi dự luật) mà về mặt lôgic có thể giúp khắc phục nguyên nhân dẫn đến hành vi tham nhũng của các cán bộ. Nếu đã có một luật chống tham nhũng, bạn hãy đánh giá khả năng các điều khoản của nó có thể khắc phục nguyên nhân của những hành vi tham nhũng.

**5. Một danh sách kiểm tra việc kiểm soát tham nhũng:** Với những điều kiện khác biệt về chất lượng trong các bộ ngành khác nhau của chính phủ, việc ban hành luật pháp trong ba lĩnh vực có vấn đề nhất – mua sắm của chính phủ, xung đột lợi ích và những quy định về công vụ – mặc dù cần thiết nhưng không thể chứng tỏ hiệu quả. Để đấu tranh chống “văn hoá tham nhũng”, danh sách kiểm tra sau đây chỉ ra những cách thức và biện pháp chống tham nhũng mà mọi luật bạn ban hành đều cần phải có.

### **DANH SÁCH KIỂM TRA CHO CÁC BIỆN PHÁP ĐẤU TRANH CHỐNG “VĂN HOÁ THAM NHŨNG”**

Việc xem xét các hạng mục ROCCIPI về những nguyên nhân có thể có của hành vi tham nhũng chỉ ra những biện pháp mà bạn cần cân nhắc kết hợp với tất cả luật pháp của đất nước bạn như là một phần trong nỗ lực chuẩn bị một chiến dịch hiệu quả chống lại những hành vi tham nhũng. Những loại điều khoản này cần:





## DANH SÁCH KIỂM TRA CÁC BIỆN PHÁP CHỐNG THAM NHŨNG

- I. Giảm bớt cơ hội tham nhũng của các viên chức bằng cách cơ cấu lại vai trò của họ trong các quá trình ra quyết định để hạn chế quyền tự quyết định của họ:
  1. Nếu có thể, thay đổi nhiệm vụ, sản phẩm hay công nghệ của cơ quan để giảm bớt cơ hội hành động tham nhũng của những người đại diện;
  2. Xác định chặt chẽ hơn các mục tiêu, quy định và thủ tục liên quan đến các quá trình chuyển đổi, đầu vào và xử lý phản hồi;
  3. Yêu cầu những người đại diện làm việc theo nhóm và nộp quyết định của mình để cơ quan có thẩm quyền cao hơn xét duyệt;
  4. Nếu có thể, chia các quyết định lớn thành những nhiệm vụ tách biệt;
  5. Luân chuyển những người đại diện theo chức năng hoạt động và vị trí địa lý.
- II. Công khai những quá trình ra quyết định để công chúng xem xét:
  1. Loại bỏ những điều khoản mang tính bí mật;
  2. Yêu cầu lắng nghe ý kiến của công chúng và những hình thức đầu vào và phản hồi khác từ những người có quyền lợi liên quan;
  3. Yêu cầu các quyết định bằng văn bản kèm theo với những nguyên nhân làm cơ sở cho các quyết định đó.
- III. Tổ chức các nhóm khách hàng/những người có quyền lợi liên quan
  1. Nếu cần thiết, yêu cầu công khai những hành vi cạnh tranh giữa các khách hàng tư nhân và chính phủ;
  2. Đưa các nhóm khách hàng phải cam kết giảm bớt khả năng các thành viên của họ tác động làm tha hoá những quan chức cơ quan;
  3. Xây dựng một hành lang chống tham nhũng.
- IV. Giảm bớt khả năng của hành động tham nhũng đối với những người đại diện:
  1. Lựa chọn những người đại diện theo "sự trung thực" và "năng lực";
  2. Thanh lọc những ứng cử viên không trung thực (lý lịch trong quá khứ, những kiểm nghiệm, dự đoán tính trung thực);
  3. Khai thác các yếu tố từ bên ngoài có "bảo đảm" về tính trung thực của nó (mạng lưới tìm kiếm những đại diện đáng tin cậy và bảo đảm họ sẽ phát huy được tính trung thực đó).

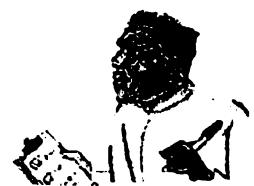


**V. Cải thiện các hệ thống kiểm toán và thông tin quản lý:**

1. Công bố bằng chứng chứng tỏ hành vi tham nhũng đã diễn ra (đánh dấu cờ đỏ, phân tích số liệu thống kê, lấy mẫu một cách đột xuất, kiểm tra);
2. Tăng cường củng cố các “đại lý thông tin”;
3. Tăng cường viên chức chuyên môn (kiểm toán viên, điều tra viên, giám sát, an ninh nội bộ);
4. Xây dựng một môi trường mà các viên chức và người có quyền lợi sẽ báo cáo, tố giác những hoạt động sai trái;
5. Xây dựng các đơn vị mới (văn phòng kiểm tra, uỷ ban kiểm toán đặc biệt, cơ quan để đăng ký những lợi ích không chính thức của các cán bộ, các cơ quan chống tham nhũng);
6. Sử dụng thông tin do các bên thứ ba cung cấp (các phương tiện thông tin đại chúng và ngân hàng);
7. Sử dụng thông tin do các khách hàng và công chúng cung cấp.

**VI. Giảm bớt lợi ích tiềm năng của những người đại diện có hành vi tham nhũng: Thay đổi mức thưởng và phạt dành cho những người đại diện và khách hàng:**

1. Tăng lương để giảm bớt nhu cầu về thu nhập từ tham nhũng;
2. Trao thưởng những hành động cụ thể và những người đại diện có công kiểm soát tham nhũng;
3. Thay đổi mức thưởng cho các viên chức theo thành tích của họ đã xác định trong hợp đồng tuyển dụng;
4. Quy định hình phạt cho các hành vi tham nhũng;
5. Khi người đại diện dường như bắt đầu có hành vi tham nhũng, hãy thay đổi trách nhiệm tự mình chứng để yêu cầu người đại diện đó phải chứng tỏ sự vô tội;
6. Nâng cao hơn nữa các mức phạt chính thức;
7. Tăng quyền hạn trừng phạt của người được uỷ nhiệm;
8. Xác định chế tài dựa trên mức độ cản trở hành vi (như là trách nhiệm của mức độ hối lộ và giá trị lợi nhuận phi pháp).





## TÓM TẮT

Trên khắp thế giới, hành vi tham nhũng của các quan chức là nguy cơ làm xói mòn việc thực thi pháp luật, điều hành nhà nước có hiệu quả và Nhà nước Pháp quyền. Chương cuối này đã gọi ra những chỉ dẫn cho việc dùng những lý lẽ có được bằng kinh nghiệm để đề xuất các biện pháp phòng vệ chống lại hiểm hoạ luôn hiện hữu. Nó đề cao hai yêu cầu cao hơn hết đối với tất cả các nhà làm luật: Trước hết, các biện pháp chống tham nhũng phải nhằm mục đích không chỉ đơn thuần là chuyển biến tư cách đạo đức yếu kém của các cá nhân, mà cả thay đổi triệt để các thể chế nuôi dưỡng hành vi tham nhũng; thứ hai, do không có phương thuốc cho mọi căn bệnh nên tùy vào hoàn cảnh cụ thể của đất nước mình, bạn phải tìm ra cách thức cho riêng mình để vượt qua vũng lầy này.

Hai yêu cầu này đặt lên vai bạn, với tư cách là thành viên trong cơ quan làm luật nền tảng của đất nước bạn, hai trách nhiệm quan trọng: bạn phải bảo đảm rằng, mọi dự luật mà bạn ban hành đều chỉ ra trước hết là những tiêu chí hạn chế quyền tùy tiện của các quan chức và thứ hai là các thủ tục để bảo đảm tính minh bạch, tinh thần trách nhiệm và càng nhiều sự tham gia càng tốt, đặc biệt là của những người thường xuyên bị bất lợi và dễ bị phương hại trong các quá trình làm luật và thực thi.

Để giảm bớt mối nguy hại luôn hiện hữu của hành vi tham nhũng các viên chức, Chương này đã khuyến nghị một chiến lược theo hai hướng: Thứ nhất, ban hành ba luật chống tham nhũng chung (hoặc đánh giá và xem xét lại các luật hiện có) để hạn chế quyền tùy tiện và bảo đảm tính minh bạch và tinh thần trách nhiệm trong ba lĩnh vực mà các quan chức tham nhũng thường tìm cách đạt được lợi ích cá nhân của mình bằng công sức của công chúng: việc mua sắm và bán hàng hoá và dịch vụ của chính phủ; xung đột tiềm năng giữa lợi ích riêng của các viên chức cấp cao và của công chúng; và cơ hội của những công chức, ở mọi cấp độ, trong việc sử dụng sai trái các nguồn lực của chính phủ để tăng lợi ích cá nhân của riêng họ.

Hướng thứ hai trong chiến lược – mặc dù được trình bày rất ngắn nhưng đòi hỏi phải luôn đề cao cảnh giác - đề xuất rằng bạn luôn phải nghiên cứu kỹ lưỡng hình thức và nội dung chi tiết của *mọi* dự luật tập trung chú ý đến việc phong toả những cơ hội và khả năng của các cán bộ trong việc quyết định các vấn đề xã hội vì những lợi ích cá nhân. Sử dụng chương trình nghị sự ROCCIPI, hãy luôn tự hỏi bản thân bạn rằng, liệu nội dung và các điều khoản chi tiết của một dự luật được đề xuất, những từ ngữ cụ thể trong mỗi câu, có đủ sức đóng chặt cánh cửa đối với hiểm hoạ hành vi tham nhũng luôn hiện hữu của các quan chức hay không.

Vấn nạn tham nhũng khép lại chủ đề trọng tâm của cuốn Cẩm nang này: rằng pháp chế nằm ở trung tâm của việc điều hành nhà nước có hiệu quả và phát triển. Chỉ các luật tốt thôi vẫn chưa thể bảo đảm sự phát triển và điều hành nhà nước có hiệu quả; tuy nhiên các luật yếu kém sẽ cấu thành nên nguyên nhân chủ yếu cho thất bại của chúng. Tại mọi khâu trong quá trình làm luật, bạn và các đồng nghiệp của bạn phải gánh vác trách nhiệm đạo đức và chuyên môn chủ yếu là ban hành các dự luật có thể chứng tỏ được việc thực thi hiệu quả và thúc đẩy sự điều hành nhà nước có hiệu quả và phát triển.

---

---

Chịu trách nhiệm xuất bản

TRỊNH THỨC HUỖNH

Chịu trách nhiệm nội dung

LÊ MINH NGHĨA

Biên tập nội dung: PHẠM VIỆT

TRẦN QUỐC THẮNG

NGUYỄN HÀ GIANG

Biên tập kỹ, mỹ thuật: ĐƯỜNG HỒNG MAI

Trình bày bìa: ĐƯỜNG HỒNG MAI

Chế bản vi tính: PHẠM THỊ HỒNG

Sửa bản in: QUỐC THẮNG - HÀ GIANG

Đọc sách mẫu: TRẦN QUỐC THẮNG

---

---

Bản sao lưu trữ

---

In 1600 cuốn, khổ 20,5 x 28 cm, tại Công ty In và Văn hóa phẩm.  
Giấy phép xuất bản số: 31<sup>B</sup>-679/CXB-QLXB, cấp ngày 17/6/2003.  
In xong và nộp lưu chiểu tháng 12 năm 2003.

Ann Seidman, Robert Seidman Nalin Abeysekere

# XEM XÉT DỰ ÁN LUẬT:

Cẩm nang cho các nhà lập pháp



Giá: 30.000 Đ