

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

Đỗ Văn Học

**LỊCH SỬ XÂY DỰNG PHÁP LUẬT
VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1986 - 2010**

**Luận án tiến sĩ Lịch sử
Chuyên ngành Lịch sử Việt Nam cận đại và hiện đại
Mã số: 62.22.54.05**

**Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS. TS. Võ Văn Sen
2. TS. Nghiêm Kỳ Hồng**

Thành phố Hồ Chí Minh - 2016

1

DẪN LUẬN

1. Lý do chọn đề tài và mục đích nghiên cứu

a) Lý do chọn đề tài

Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là mục tiêu đặc biệt quan trọng của Đảng Cộng sản Việt Nam (ĐCSVN) và nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (CHXHCNVN). Một trong những yêu cầu quan trọng bậc nhất của việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN là thực hiện quản lý nhà nước và quản lý xã hội bằng pháp luật.

Văn bản quản lý nhà nước (VBQLNN) nói chung, văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) nói riêng là phương tiện và sản phẩm từ quá trình hoạt động quản lý, điều hành của nhà nước.

Đường lối đổi mới toàn diện đất nước được khởi xướng từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của ĐCSVN (1986). Từ Đại hội lần thứ VI, đường lối, chủ trương của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật, CCHC, phát huy dân chủ XHCN đã được xác định trong nhiều văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng và Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương (BCHTW). Một trong những nội dung quan trọng là tổ chức xây dựng, ban hành các văn bản quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản - hoạt động diễn ra ở tất cả các cơ quan nhà nước, phản ánh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phương pháp làm việc của các cơ quan nhà nước. Do vậy, pháp luật về ban hành VBQLNN gắn liền với thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, phản ánh trình độ quản lý, điều hành của nền hành chính công quyền, là cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân định.

Thực tiễn quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN trong giai đoạn đổi mới đất nước từ năm 1986 đến nay đã đạt được những thành tựu rất quan trọng và tác động đến mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội, góp phần vào thắng lợi chung của công cuộc đổi mới đất nước. Bên cạnh đó, hệ thống VBQLNN và hệ thống pháp luật về ban hành VBQLNN trong giai đoạn đổi mới (từ 1986 đến nay) cũng còn nhiều hạn chế, thiếu sót, không phù hợp với tiến trình phát triển kinh tế - xã hội và yêu cầu phải được xem xét, khắc phục, tiếp tục đổi mới.

Nhà nước muốn đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC không thể không đổi mới pháp luật về ban hành VBQLNN; hệ thống pháp luật về ban hành VBQLNN có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với hệ thống VBQLNN, trọng tâm là hệ thống VBQPPL. Trong đó, Luật Ban hành VBQPPL là công cụ pháp lý để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành các VBQPPL - nòng cốt của hệ thống pháp luật Việt Nam. Công cụ pháp lý có vững chắc, sắc bén thì mới có thể tạo ra những VBQPPL

có chất lượng, đạt được hiệu quả như mong đợi của Đảng, nhà nước và nhân dân và đáp ứng yêu cầu từ tình hình thực tiễn cuộc sống.

Nhà nước muốn đổi mới pháp luật về ban hành văn bản phải nghiên cứu, đánh giá, tổng kết một cách toàn diện quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản, xem xét hoàn cảnh, điều kiện lịch sử cụ thể, nội dung cụ thể. Đánh giá vai trò, tác dụng, thành tựu, hạn chế, nguyên nhân của những thành tựu và hạn chế, kinh nghiệm từ quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản là một yêu cầu rất cần thiết và cấp bách hiện nay.

Do vậy, tác giả chọn đề tài: “*Lịch sử xây dựng pháp luật về ban hành văn bản quản lý nhà nước ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010*” làm luận án tiến sĩ chuyên ngành Lịch sử Việt Nam cận đại và hiện đại.

b) Mục đích nghiên cứu

- Nghiên cứu toàn diện về quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN và làm rõ hoàn cảnh lịch sử; nội dung của pháp luật về ban hành văn bản; vai trò, tác dụng của quá trình đó trong bối cảnh đổi mới đất nước, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC ở Việt Nam (1986 - 2010);

- Đánh giá thành quả, hạn chế, nguyên nhân và kinh nghiệm rút ra từ quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam (1986 - 2010);

- Luận án giải quyết một số nội dung, yêu cầu của hoạt động nghiên cứu, giảng dạy, góp phần cung cấp cấp cho nhà nước và xã hội những trí thức phục vụ sự nghiệp đổi mới đất nước và CCHC.

2. Lịch sử nghiên cứu vấn đề

- *Những công trình nghiên cứu lịch sử pháp luật về ban hành VBQLNN và hoạt động ban hành VBQLNN giai đoạn trước năm 1986*

Nhóm sách chuyên khảo, giáo trình, kỹ yếu hội thảo khoa học: sách chuyên khảo *Văn bản quản lý nhà nước và công tác công văn, giấy tờ thời phong kiến Việt Nam* của PGS. Vương Đình Quyền, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2001. Đây là cuốn sách chuyên khảo thể hiện kết quả nghiên cứu tương đối đầy đủ về các thể loại VBQLNN và sổ sách hành chính của các triều đại phong kiến Việt Nam; trực tiếp nhất là nghiên cứu về những quy định, hướng dẫn của các triều đại phong kiến về soạn thảo văn bản, chuyên giao và giải quyết văn bản, bảo quản và lưu trữ văn bản, tuyên dụng quan chức làm công tác công văn, giấy tờ.

Sách chuyên khảo *Lưu trữ Việt Nam - những chặng đường phát triển của PGS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm, TS. Nghiêm Kỳ Hồng*, Nxb. Chính trị Quốc gia, năm 2006 và sách chuyên khảo *Lịch sử lưu trữ Việt Nam* của các tác giả GS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm, PGS. Vương Đình Quyền, TS. Đào Thị Diễm, TS. Nghiêm Kỳ Hồng, Nxb. ĐHQG Tp. Hồ Chí Minh, năm 2010. Đây là những cuốn sách chuyên khảo phản ánh kết quả nghiên cứu về lịch sử lưu trữ

Việt Nam, trong đó có một phần về lịch sử hình thành hệ thống văn bản hành chính ở Việt Nam.

Giáo trình *Lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam* của nhóm tác giả Lê Minh Tâm, Vũ Thị Nga do Nxb. Công an nhân dân xuất bản năm 2006. Giáo trình này đã phản ánh kết quả nghiên cứu và trở thành tài liệu giảng dạy chính thức của Trường Đại học Luật Hà Nội. Nội dung đề cập đến quá trình hình thành nhà nước và pháp luật qua các giai đoạn đấu tranh chống đồng hóa của phong kiến Trung Quốc; nhà nước và pháp luật phong kiến Đại Việt từ thế kỷ thứ X đến cuối thế kỷ thứ XIX; quá trình hình thành chính quyền và luật lệ thời Pháp thuộc (1858 - 1945); quá trình hình thành nhà nước và pháp luật từ Cách mạng tháng Tám năm 1945 đến 2006 (năm xuất bản).

Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*Lưu trữ Việt Nam Cộng hòa - góc nhìn Lịch sử và Lưu trữ học*”, Nxb. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh, năm 2014 là những kết quả nghiên cứu phản ánh về lịch sử lưu trữ của chế độ Việt Nam Cộng hòa, trong đó một số công trình nghiên cứu chuyên sâu về lịch sử văn bản hành chính và pháp luật về ban hành văn bản của chính quyền Việt Nam Cộng hòa (1955 - 1975); v.v...

Nhóm công trình nghiên cứu là luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ như:

Văn bản quản lý nhà nước thời Nguyễn (1802 - 1884) - luận án tiến sĩ Lịch sử Việt Nam của tác giả Vũ Thị Phụng tại Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn (Đại học Quốc gia Hà Nội) hoàn thành năm 1999 là một công trình lịch sử nghiên cứu về VBQLNN thời Nguyễn (giai đoạn 1802 - 1884). Trong đó, tập trung nghiên cứu về các loại VBQLNN được nhà Nguyễn sử dụng; nghiên cứu về các cơ quan, chức quan chuyên trách công tác soạn thảo và ban hành văn bản; nghiên cứu về các quy định của triều Nguyễn về soạn thảo và ban hành văn bản; v.v... từ đó, luận án đã làm rõ về đặc điểm của các loại VBQLNN được sử dụng thời Nguyễn (giai đoạn 1802 - 1884).

Lịch sử hình thành và phát triển của hệ thống văn bản hành chính Việt Nam thời thuộc Pháp (1862 - 1945) là luận văn thạc sĩ Lịch sử của Nguyễn Văn Kết tại Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, (ĐHQG Tp. Hồ Chí Minh) hoàn thành năm 2002. Đây là một công trình lịch sử nghiên cứu về các vấn đề: sự hình thành hệ thống văn bản hành chính Việt Nam thời thuộc Pháp (1862 - 1945); hệ thống văn bản hành chính Việt Nam thời thuộc Pháp (1862 - 1945); những biến đổi quan trọng và hệ quả khách quan từ sự hình thành, phát triển hệ thống văn bản hành chính thời thuộc Pháp.

Hệ thống pháp luật về ban hành văn bản quản lý nhà nước của Chính phủ Việt Nam Cộng hòa ở miền Nam Việt Nam (1955 - 1963) là luận văn thạc sĩ Lịch sử của Nguyễn Văn Thỏa tại Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, (ĐHQG Tp. Hồ Chí Minh), năm 2013. Trong luận văn thạc sĩ này, tác giả đã đi sâu nghiên cứu về những cơ sở hình thành hệ thống pháp luật về ban hành VBQLNN của Chính phủ Việt Nam Cộng hòa (1955 - 1963); hệ thống

VBQPPL về ban hành VBQLNN của Chính phủ Việt Nam Cộng hòa (1955 - 1963). Trên cơ sở đó, tác giả đã đưa ra những nhận xét, đánh giá chung và nêu lên những giá trị khoa học, thực tiễn rút ra từ quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN của Chính phủ Việt Nam Cộng hòa (1955 - 1963).

Nhóm các bài viết công bố trên các tạp chí khoa học hoặc công bố trong một số sách chuyên khảo như: *Vài nét sơ lược về lịch sử văn bản hành chính Việt Nam* của GS. TSKH. Nguyễn Văn Thâm in trong sách *Một số vấn đề về VBQLNN, lưu trữ - lịch sử và quản lý hành chính*, Nxb. Chính trị - Hành chính, Hà Nội năm 2011; *Hệ thống văn bản quản lý ở Việt Nam thời Pháp thuộc* của tác giả Vũ Thị Phụng công bố trên Tạp chí Quản lí Nhà nước, số 5, năm 1996; v.v...

Những công trình nghiên cứu kể trên đã phản ánh nhiều nội dung liên quan đến quy định của pháp luật về ban hành văn bản, phản ánh hoạt động ban hành văn bản và chất lượng văn bản được ban hành trong nhiều giai đoạn của lịch sử dân tộc. Các đề tài có phạm vi nghiên cứu đa dạng, phục dựng lại hệ thống văn bản quản lý và pháp luật về ban hành văn bản quản lý thời kỳ phong kiến ở Việt Nam nói chung hoặc của một triều đại phong kiến nói riêng; của chính quyền thuộc Pháp ở Việt Nam từ 1862 đến 1945; của Chính phủ Việt Nam Cộng hòa từ 1955 đến 1963; một số công trình nghiên cứu về VBQLNN và pháp luật về ban hành văn bản của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (VNDCCH) và CHXHCNVN.

Những công trình nghiên cứu trên đã thể hiện sự đánh giá, luận giải khoa học về nhiều vấn đề như bối cảnh lịch sử, nội dung cơ bản và ý nghĩa, tác động của hệ thống văn bản và pháp luật về ban hành văn bản đối với hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội và rút ra những kinh nghiệm, những giá trị hữu ích từ hoạt động quản lý nhà nước, hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành văn bản, hoạt động ban hành VBQLNN và văn bản hành chính trong lịch sử dân tộc Việt Nam.

- *Những công trình nghiên cứu lịch sử pháp luật về ban hành VBQLNN và hoạt động ban hành VBQLNN giai đoạn từ 1986 đến nay (2015)*

Đối với nhóm sách chuyên khảo, giáo trình, kỹ yếu hội thảo khoa học

Sách chuyên khảo *Bình luận Luật ban hành VBQPPL* của TS. Ông Chu Lưu (Chủ biên) Nxb. Tư pháp xuất bản năm 2005 tại Hà Nội. Đây là công trình chuyên khảo phản ánh những bình luận, lý giải từng nội dung các quy định trong các Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và 2002.

Sách chuyên khảo *Tăng cường cơ chế lấy ý kiến vì chất lượng của Dự án Luật (Kiến nghị, chỉnh lý bổ sung Dự thảo Luật Ban hành VBQPPL)* của Viện nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển (lưu hành nội bộ), năm 2015. Đây là cuốn sách chuyên khảo được phát hành trong bối cảnh các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức nghiên cứu, soạn thảo Luật Ban hành VBQPPL (hợp nhất) trình Quốc hội thông qua năm 2015, v.v...

Ngoài ra, còn khá nhiều sách chuyên khảo, giáo trình như: sách chuyên khảo *Soạn thảo và xử lý VBQLNN* của PGS. TSKH. Nguyễn Văn Tâm, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2006; Giáo trình *Văn bản quản lý nhà nước và kỹ thuật soạn thảo văn bản* của nhóm tác giả TS. Lê Văn In, TS. Nghiêm Kỳ Hồng và ThS. Đỗ Văn Học, Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, năm 2013; v.v...

Luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ của nhiều ngành khoa học cũng nghiên cứu đến pháp luật về ban hành văn bản và thực tiễn hoạt động ban hành VBQLNN như: *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam*, luận án tiến sĩ Luật học của Lê Minh Tâm, năm 1992; *Hoàn thiện việc ban hành văn bản quản lý nhà nước của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước*, luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công của Hà Quang Thanh tại Học viện Hành chính Quốc gia, năm 2000; v.v...

Bên cạnh đó, còn có nhiều cuộc Hội thảo khoa học có thể hiện những kết quả nghiên cứu về các quy định của pháp luật về ban hành VBQPPL và hoạt động ban hành VBQLNN trong giai đoạn 1986 - 2010.

Có nhiều bài viết công bố trên các tạp chí khoa học như: *Về khái niệm VBQPPL* của TS. Nguyễn Cửu Việt công bố trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 11, năm 1998; *Những bất cập trong việc xây dựng và ban hành VBQPPL* của Trương Thanh Đức công bố trên Tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, số 2, năm 1999; v.v...

Những công trình trên đây có đối tượng, phạm vi nghiên cứu gắn với đề tài luận án tiến sĩ của tác giả là pháp luật về ban hành văn bản và hoạt động ban hành văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc nhóm cơ quan, một hệ thống cơ quan trong bộ máy nhà nước. Số lượng lớn các công trình nhiều và phong phú, đa dạng về các nội dung cụ thể của pháp luật về ban hành văn bản và thực tiễn hoạt động ban hành văn bản đã sáng tỏ rất nhiều vấn đề có ý nghĩa khoa học và thực tiễn hoạt động ban hành văn bản và pháp luật về ban hành VBQLNN của Việt Nam. Các công trình nghiên cứu kể trên được nghiên cứu từ góc độ của những ngành khoa học khác nhau, giải quyết nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về ban hành văn bản như: những vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam; pháp điển hóa pháp luật về ban hành VBQPPL; thẩm quyền ban hành văn bản; quy trình ban hành văn bản; thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản; v.v...

Những công trình nghiên cứu lịch sử pháp luật về ban hành văn bản sẽ kế thừa được nhiều nội dung cụ thể kể trên, góp phần làm sáng tỏ những vấn đề nghiên cứu về bối cảnh lịch sử, nội dung, vai trò, tác dụng, đánh giá những thành tựu, hạn chế, nguyên nhân và rút ra những kinh nghiệm từ quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản của Việt Nam trong lịch sử nói chung và trong giai đoạn đổi mới đất nước từ năm 1986 đến nay nói riêng.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

a) Đối tượng nghiên cứu

- Bối cảnh lịch sử và những nhân tố tác động đến sự ra đời và nhân tố chi phối nội dung pháp luật về VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010;

- Quá trình xây dựng hệ thống pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010;

- Nội dung cơ bản của mỗi văn bản, nhóm văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010;

- Những tác động xã hội của pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010.

b) Phạm vi nghiên cứu

- Về thời gian, luận án giới hạn phạm vi từ năm 1986 - năm bắt đầu thực hiện đường lối đổi mới toàn diện đất nước của ĐCSVN đến năm 2010 - năm cuối thực hiện Chương trình tổng thể CCHC của Chính phủ giai đoạn 2001 - 2010.

- Về nội dung, luận án giới hạn các văn bản do Quốc hội, HĐND, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ ban hành. Văn bản do các cơ quan khác ở trung ương và địa phương quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản có tính chất tham khảo trong quá trình nghiên cứu đề tài luận án.

4. Phương pháp nghiên cứu và nguồn tài liệu sử dụng

a) Phương pháp nghiên cứu

Những phương pháp được sử dụng trong nghiên cứu luận án là phương pháp lịch sử và phương pháp logic.

Ngoài ra, các phương pháp thống kê, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp liên ngành được sử dụng trong nghiên cứu đề tài.

b) Nguồn tài liệu nghiên cứu

Thứ nhất, tài liệu nghiên cứu được sử dụng trước hết là các VBQPPL do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, đã công bố, đăng công báo và phổ biến rộng rãi.

Thứ hai, các công trình chuyên khảo, bài viết công bố trên các tạp chí khoa học, đề tài nghiên cứu khoa học, luận văn thạc sĩ, luận án tiến sĩ, kỷ yếu hội thảo khoa học của các ngành khoa học

Thứ ba, một số tư liệu khác là các bài viết đăng trên các cơ quan ngôn luận của Đảng, nhà nước và của các tổ chức phản ánh pháp luật về ban hành văn bản và thực tiễn hoạt động ban hành văn bản

5. Đóng góp khoa học của luận án

Luận án *tập trung làm rõ một số luận điểm và vấn đề khoa học* sau đây:

- Quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và CCHC đã tác động trực tiếp đến quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn từ 1986 đến 2010;

- Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn từ 1986 đến 2010 với 2 bước đi cụ thể là 1986 - 1996 và 1996 - 2010 cùng trong bối cảnh CCHC nhưng mỗi giai đoạn cụ thể lại có những điều kiện riêng, nội dung riêng, thể hiện quá trình phát triển tiếp nối, liên tục và có những chuyển biến mang tính chất “*nhảy vọt*” tạo tiền đề phát triển quan trọng cho giai đoạn sau.

- Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản giai đoạn 1986 - 2010 phát triển khá toàn diện, có vai trò, tác dụng tích cực góp phần trực tiếp và sâu sắc vào đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC;

- Thực tiễn quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam (1986 - 2010) đã để lại kinh nghiệm quý báu cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, hoàn thiện pháp luật về ban hành VBQLNN nói riêng.

6. Kết cấu của luận án

Ngoài phần dẫn luận, kết luận, danh mục công trình của tác giả, tài liệu tham khảo và phụ lục, phần nội dung chính của luận án được xây dựng thành 3 chương chính văn.

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ BỐI CẢNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1986 - 2010

1.1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1.1.1. Một số khái niệm cơ bản về văn bản

Khái niệm “Văn bản”

Văn bản được hiểu theo cả nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Nghĩa rộng để chỉ *vật mang tin và ghi bằng ký hiệu ngôn ngữ*, bao gồm rất nhiều loại như một cuốn sách, bài báo, tờ báo, một tấm văn bia, một câu đối, một cuốn gia phả, một bức thư, v.v... cho đến công văn, giấy tờ hình thành trong hoạt động của mọi cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công và tư, v.v... Nghĩa hẹp của văn bản được giới hạn để chỉ công văn, giấy tờ, tài liệu được hình thành từ hoạt động của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp.

Khái niệm “Văn bản quản lý nhà nước”

Văn bản quản lý nhà nước là những quyết định và thông tin quản lý, do các cơ quan nhà nước ban hành theo thẩm quyền, trình tự và thủ tục, hình thức, thể thức và kỹ thuật trình bày theo quy định của pháp luật nhằm điều chỉnh các mối quan hệ trong quá trình quản lý nhà nước.

Khái niệm “Văn bản quy phạm pháp luật”

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, trình tự và thủ tục, hình thức, thể thức và kỹ thuật trình bày được quy định thống nhất, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội.

Khái niệm “Văn bản hành chính”

Thứ nhất, văn bản hành chính cá biệt do cơ quan nhà nước ban hành là: loại văn bản hành chính không mang nội dung quy phạm pháp luật, được áp dụng một lần để giải quyết những vấn đề cụ thể thuộc thẩm quyền của cơ quan ban hành, nó chỉ có hiệu lực cho một đối tượng, một chủ thể nhất định.

Thứ hai, văn bản hành chính thông thường do các cơ quan nhà nước ban hành không mang nội dung quy phạm pháp luật và nội dung của những quyết định cá biệt, được sử dụng với mục đích tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan; trao đổi thông tin, giao dịch qua lại với các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan trong quá trình giải quyết công việc.

Thuật ngữ “*ban hành văn bản quản lý nhà nước*” là để chỉ những hoạt động của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền thực hiện trong quá trình đề ra quyết định quản lý và các thông tin quản lý bằng văn bản. Các hoạt động này phải tuân thủ các quy định, hướng dẫn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan đến các vấn đề về nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản; thẩm quyền ban hành văn bản về nội dung và hình thức; trình tự và thủ tục xây dựng, ban hành văn bản; ngôn ngữ, văn phong; thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản và một số vấn đề cụ thể khác.

“*Pháp luật về ban hành văn bản quản lý nhà nước*” là thuật ngữ dùng để chỉ những quy định, hướng dẫn của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề về nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản; thẩm quyền ban hành văn bản về nội dung và hình thức; trình tự và thủ tục xây dựng, ban hành văn bản; ngôn ngữ, văn phong; thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản và một số vấn đề cụ thể của hoạt động ban hành văn bản.

1.1.2. Chức năng của văn bản quản lý nhà nước

1.1.2.1. Chức năng thông tin

Chức năng thông tin là một thuộc tính của văn bản, Thông tin là chức năng cơ bản nhất của mọi loại văn bản, không loại trừ văn bản quản lý nhà nước. Thông tin có thể được truyền đạt với nhiều hình thức khác nhau, trong đó văn bản là phương tiện ghi chép và truyền đạt thông tin được sử dụng rộng rãi trong xã hội và sử dụng chủ yếu trong hoạt động quản lý của nhà nước. Chức năng thông tin của VBQLNN được thể hiện ở hai mặt cơ bản của văn bản là nguồn ghi chép, lưu giữ thông tin và khả năng cung cấp thông tin có độ tin cậy, chính xác cao.

1.1.2.2. Chức năng pháp lý

Chức năng pháp lý là một chức năng mang tính riêng biệt của văn bản quản lý nhà nước. Văn bản được các cơ quan nhà nước sử dụng làm phương tiện để ghi lại và truyền đạt các quy phạm pháp luật, các quyết định quản lý và thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Do đó, văn bản là “chứng cứ pháp lý để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong quản lý nhà nước; đồng thời, văn bản là cơ sở pháp lý để các cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của công dân.

1.1.2.3. Chức năng quản lý

Quản lý là hoạt động nhằm tác động một cách có tổ chức và có định hướng của chủ thể quản lý vào một đối tượng nhất định để điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi của con người nhằm duy trì tính ổn định và phát triển của đối tượng theo những mục tiêu đã định.

Chức năng quản lý của văn bản quản lý nhà nước có tính khách quan, được tạo thành do chính nhu cầu của hoạt động quản lý và nhu cầu sử dụng văn bản như một phương tiện quản lý.

Chức năng quản lý của văn bản rất quan trọng, vì đó là “chức năng phục vụ cho quá trình tổ chức, điều hành, kiểm tra công việc trong quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước.

1.1.2.4. Các chức năng khác

Chức năng văn hóa, chức năng sử liệu, chức năng thống kê.

1.1.3. Phân loại hệ thống văn bản quản lý nhà nước

Thứ nhất, xác định theo tiêu chí nhóm văn bản gắn liền với hiệu lực pháp lý của văn bản.

Thứ hai, xác định theo tiêu chí xem xét hệ thống các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Thứ ba, xác định theo tiêu chí cơ quan nhà nước quan trọng trong hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước.

Thứ tư, xác định hệ thống VBQLNN trên cơ sở hệ thống cơ quan quyền lực, hành pháp và tư pháp nói chung, từng cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương nói riêng.

1.2. BỐI CẢNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1986 - 2010

1.2.1. Đổi mới toàn diện đất nước (năm 1986)

Từ ngày 5 đến 18 - 12 - 1986, tại Thủ đô Hà Nội đã diễn ra Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI của ĐCSVN. Với tinh thần "*nhìn thẳng vào sự thật, đánh giá đúng sự thật, nói rõ sự thật*", Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng đã kết luận nhìn chung, chúng ta chưa thực hiện được mục tiêu do Đại hội lần thứ V đề ra là về cơ bản ổn định tình hình kinh tế - xã hội, ổn định

đời sống nhân dân. Đại hội đã rút ra nguyên nhân của mọi nguyên nhân" là do "những sai lầm và khuyết điểm trong lãnh đạo kinh tế, xã hội bắt nguồn từ những khuyết điểm trong hoạt động tư tưởng, tổ chức và công tác cán bộ của Đảng; đồng thời, khẳng định Đảng phải có những quyết sách xoay chuyển tình hình, tạo ra một bước ngoặt cho sự phát triển.

Từ đó, Đại hội lần thứ VI của ĐCSVN đã đề ra đường lối đổi mới toàn diện và trọng tâm là đổi mới về kinh tế, thực hiện xóa bỏ cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp, xây dựng cơ chế mới phù hợp với quy luật khách quan và với trình độ phát triển của nền kinh tế. Phương hướng cơ bản của chính sách kinh tế - xã hội với tư tưởng chỉ đạo là giải phóng mọi năng lực sản xuất hiện có, khai thác mọi khả năng tiềm tàng của đất nước và sử dụng có hiệu quả sự giúp đỡ của quốc tế để phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất đi đôi với xây dựng và củng cố quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa.

Đường lối đổi mới toàn diện đất nước với trọng tâm là đổi mới về kinh tế của Đảng đã đặt ra yêu cầu cấp bách phải đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong tình hình mới.

1.2.2. Chủ trương đổi mới bộ máy nhà nước và đổi mới pháp luật

Đường lối, chủ trương về đổi mới toàn diện đất nước được khởi đầu từ Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI (1986) của ĐCSVN bao gồm chủ trương đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và đổi mới pháp luật. Văn kiện các kỳ Đại hội Đảng lần thứ VI (1986), lần thứ VII (1991) đã xác định những nội dung về cải cách hoạt động của bộ máy nhà nước và đổi mới pháp luật nói chung, xây dựng pháp luật về ban hành văn bản nói riêng. Hệ thống quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về cải cách bộ máy nhà nước và đổi mới pháp luật được cụ thể hóa và thể chế hóa thông qua Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và có tác động trực tiếp đến hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong thời kỳ đổi mới đất nước (từ 1986).

1.3. KHÁI QUÁT PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRƯỚC ĐỔI MỚI ĐẤT NƯỚC (1945 - 1986)

1.3.1. Trong 30 năm xây dựng nước VNDCCH (1945 - 1975)

Cùng với Hiến pháp 1946, các văn bản Sắc lệnh số 49 ngày 12 - 10 - 1945, Thông tư số 08 ngày 18 - 4 - 1946 và Thông tư số 17 ngày 06 - 11 - 1946 của Chủ tịch Chính phủ đã tạo thành một hệ thống các quy định của pháp luật trong những năm đầu xây dựng nước VNDCCH. Ba văn bản quy định riêng về ban hành văn bản kể trên mang một giá trị lịch sử đặc biệt trong bối cảnh Cách mạng tháng Tám mới thành công với rất nhiều nhiệm vụ trọng đại của đất nước đang yêu cầu phải khẩn trương được giải quyết và Chính phủ của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã sớm nhận thức ý nghĩa, vai trò quan trọng của văn bản trong việc tổ chức triển khai thực hiện các nhiệm vụ của đất nước.

Điều lệ quy định chế độ chung về công tác công văn, giấy tờ của các cơ quan được ban hành bởi Nghị định số 527-TTg ngày 01 - 11 - 1957 của Thủ tướng Chính phủ là văn bản quan trọng quy định về công tác văn thư nói chung, quy định về hoạt động ban hành văn bản nói riêng. Ngày 28 - 9 - 1963, Hội đồng Chính phủ đã thông qua Nghị định số 142-CP ban hành Điều lệ về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ.

Sự ra đời của bản Điều lệ cho phép khẳng định sự quan tâm và những quan điểm chỉ đạo của Hội đồng Chính phủ trên cơ sở nhiều nội dung quy định, hướng dẫn cụ thể, chi tiết về công tác văn thư, lưu trữ.

Theo dòng lịch sử, Điều lệ là cơ sở pháp lý quan trọng nhất đối với quản lý nhà nước về công tác văn thư trong quãng thời gian hơn 40 năm - từ năm 1963 đến năm 2004 sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 110/2004/NĐ-CP về công tác văn thư thay thế.

1.3.2. Thời kỳ đất nước thống nhất, đi lên CNXH (1975 - 1986)

Ngày 11 - 01 - 1982, Bộ trưởng, Tổng thư ký Hội đồng Bộ trưởng ban hành Thông tư số 02/BT hướng dẫn việc xây dựng và ban hành văn bản trong các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Tiểu kết Chương 1

Trong bối cảnh đổi mới toàn diện của đất nước, pháp luật là một trong những lĩnh vực phải được khẩn trương rà soát, điều chỉnh, bổ sung, thay thế những quy định không còn phù hợp với tình hình thực tiễn của đất nước. Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới hệ thống pháp luật, CCHC trong bối cảnh đổi mới toàn diện đất nước cần đổi mới các quy định, hướng dẫn, điều chỉnh hoạt động ban hành luật, pháp lệnh và văn bản của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước để đưa công tác ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đi vào nền nếp. Năm 1981, HĐNN đã có kế hoạch xây dựng "*Luật về ban hành văn bản pháp quy*", mặc dù chưa tổ chức triển khai soạn thảo nhưng là cơ sở quan trọng để bước vào thời kỳ đổi mới đất nước (1986), các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chính thức tổ chức xây dựng Dự án Luật và trình Quốc hội xem xét, thông qua.

Chương 2

QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1986 - 2010

2.1. HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VBQLNN TRONG 10 NĂM ĐẦU ĐỔI MỚI ĐẤT NƯỚC (1986 - 1996)

2.1.1. Những nhân tố tác động đến hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN trong 10 năm đầu đổi mới đất nước (1986 - 1996)

2.1.1.1. Chủ trương về cải cách hành chính và xây dựng pháp luật về ban hành văn bản quản lý nhà nước

Trong 10 năm đầu đổi mới đất nước (1986 - 1996), quan điểm của Đảng về CCHC được hình thành và phát triển cùng với quá trình đổi mới tư duy về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và nền hành chính nói riêng. Trong giai đoạn từ 1986 đến 1996, đường lối, chủ trương cải cách nền hành chính nhà nước của ĐCSVN được thể hiện trong các Nghị quyết Đại hội lần thứ VI (năm 1986), Đại hội lần thứ VII (1991), Nghị quyết Hội nghị BCHTW lần thứ 8, Khóa VII (1995) và Nghị quyết Đại hội lần thứ VIII (1996).

Đường lối đó đã có tác động toàn diện đến hoạt động xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam, trong đó có pháp luật về ban hành VBQLNN. Đường lối đổi mới toàn diện đất nước nói chung, CCHC nói riêng của ĐCSVN là nhân tố trực tiếp tác động đến hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong thời kỳ đổi mới kể từ năm 1986.

2.1.2.2. Yêu cầu cấp bách từ thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước

Xây dựng các văn bản quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản là yêu cầu xuất phát trực tiếp từ hoạt động quản lý của cả bộ máy nhà nước ở trung ương và địa phương. Trong đó, ban hành luật quy định hoạt động ban hành văn bản là nhu cầu rất cần thiết và ngày càng cấp bách, không đơn thuần là một công việc có tính pháp lý kỹ thuật mà còn có ý nghĩa chính trị - xã hội rất hệ trọng để xác lập trật tự, kỷ cương trong hoạt động ban hành văn bản nói riêng, hoạt động quản lý nhà nước nói chung, đồng thời, để góp phần đổi mới và tăng cường, nâng cao năng lực, hiệu quả, hiệu lực hoạt động của nhà nước thông qua định hướng quản lý nhà nước bằng pháp luật đã được Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ VI (1986) xác định.

2.1.2. Pháp luật về ban hành VBQLNN trong 10 năm đầu đổi mới đất nước (1986 - 1996)

2.1.2.1. Tổ chức xây dựng các văn bản dưới luật quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành VBQLNN

* *Xây dựng Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh - những văn bản quan trọng bậc nhất ở Việt Nam*

* *Xây dựng các quy định, hướng dẫn đối với hoạt động ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước*

* *Quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quản lý nhà nước*

2.1.2.2. Quá trình xây dựng Luật Ban hành VBQPPL

* *Kế hoạch xây dựng Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

* *Quá trình xây dựng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

Khởi thảo Dự án Luật và tổ chức lấy ý kiến đóng góp

Tiếp tục tổ chức nghiên cứu, xây dựng Dự án Luật và trình Quốc hội Khóa IX xem xét, thảo luận và cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 3 (1993)

Tổ chức nghiên cứu, chỉnh sửa Dự án Luật sau Kỳ họp thứ 3, Quốc hội Khóa IX và trình Quốc hội Khóa IX xem xét, thảo luận, thông qua tại Kỳ họp thứ 10 (1996)

** Nội dung cơ bản của Luật Ban hành VBQPPL*

Luật xác định nghĩa khái niệm Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Luật Ban hành VBQPPL xác định một hệ thống nguyên tắc cơ bản trong hoạt động ban hành văn bản; quy định thẩm quyền ban hành nội dung VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương; trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương tiếp tục được tiếp tục nghiên cứu, lựa chọn và phát triển trong Luật năm 1996.

** Ý nghĩa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

Luật Ban hành VBQPPL tại Kỳ họp lần thứ 10 của Khóa IX (11 - 1996) có một ý nghĩa rất quan trọng trong tiến trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản 10 năm đầu đổi mới đất nước (1986 - 1996). Đây là kết quả làm việc của nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân trong quá trình chuẩn bị lâu dài, bền bỉ để thực hiện nhiệm vụ từ chủ trương của Đảng và nhà nước về việc dựng một dự án luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Luật Ban hành VBQPPL còn có ý nghĩa đáp ứng yêu cầu từ thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước, kịp thời thể chế hóa Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII, cụ thể hóa Hiến pháp 1992 và để đưa công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật vào nề nếp, khắc phục một bước tình trạng ban hành văn bản pháp luật không đúng thẩm quyền, mâu thuẫn, chồng chéo đã tồn tại trong nhiều năm; đáp ứng nhu cầu thực tế, rất cấp bách đã được nhiều cơ quan đề xuất, kiến nghị ban hành văn bản quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản.

2.1.3. Vai trò, tác dụng của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN trong 10 năm đầu đổi mới đất nước (1986 - 1996)

2.1.3.1. Thể chế chủ trương, đường lối của ĐCSVN về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và CCHC

Năm 1986, ĐCSVN đã khởi xướng và lãnh đạo công cuộc đổi mới toàn diện đất nước kể từ Đại hội Đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ VI, trong đó xác định những nội dung rất cơ bản về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, xây dựng nhà nước quản lý bằng pháp luật và theo pháp luật, phát huy dân chủ, để nhân dân tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước. Quá trình thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng là một trong những nhân tố tác động trực tiếp đến quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, CCHC và xây dựng pháp luật về ban hành văn bản.

2.1.3.2. Tập trung điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước ở trung ương và phát triển thành Luật Ban hành VBQPPL năm 1996

Quy định pháp luật, những văn bản quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành VBQLNN được ban hành trong 10 năm đầu đổi mới (1986 - 1996) được xây dựng trên cơ sở kế thừa nhiều quy định, hướng dẫn trước đổi mới và có một quá trình xây dựng, phát triển thành một hệ thống. Thành tựu cao nhất là Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 và Nghị định hướng dẫn chi tiết thi hành đã cho phép xác định tính hệ thống của các quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành văn bản như một ngành luật - cấp độ thứ ba trong cấu trúc quy định của pháp luật.

Nếu như chúng ta đã nhận định ở các giai đoạn trước là giai đoạn đặt nền móng cho sự phát triển của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì giai đoạn này đã hình thành rõ nét về một hệ thống pháp luật điều chỉnh về hoạt động này.

2.1.3.3. Tác động trực tiếp đến hoạt động ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN 10 năm đầu đổi mới (1986 - 1996) đã tác động và tạo sự chuyển biến về mặt nhận thức và tổ chức hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước nói chung, hoạt động tổ chức ban hành văn bản nói riêng. Nhìn chung, công tác xây dựng và ban hành pháp luật đã diễn ra rất sôi nổi và khẩn trương, dần dần đáp ứng được yêu cầu “nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, góp phần quan trọng vào thắng lợi của công cuộc đổi mới..

Hệ thống văn bản đã góp phần làm chuyển biến sâu sắc tình hình kinh tế - xã hội, tạo cơ sở pháp lý cho việc lập lại trật tự XHCN, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước bằng pháp luật, khai thác các tiềm năng, giải phóng các năng lực sản xuất, đảm bảo và phát huy dân chủ, giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, phù hợp với công cuộc đổi mới và cải cách nền hành chính.

2.2. HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VBQLNN TRONG THỜI KỲ THỰC HIỆN LUẬT BAN HÀNH VBQPPL (1996 - 2010)

2.2.1. Những nhân tố mới tác động đến quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQPPL trong những năm 1996 - 2010

2.2.1.1. Chủ trương của ĐCSVN về việc tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước và đẩy mạnh cải cách hành chính

Sau 10 năm thực hiện đường lối đổi mới toàn diện đất nước (1986 - 1996), công cuộc đổi mới đã thu được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa rất quan trọng. Đại hội lần thứ VIII của ĐCSVN (1996) xác định mục tiêu của giai đoạn tiếp theo từ 1996 đến 2020 là *ra sức phấn đấu đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp*, thời gian từ nay đến năm 2000 là *bước rất quan*

trọng của thời kỳ phát triển mới - đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Từ mục tiêu này, Đảng đã đề ra định hướng phát triển các lĩnh vực chủ yếu, trong đó khẳng định: Tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.

Từ các nghị quyết trên, Quốc hội và Chính phủ đã tiếp tục trải qua một quá trình xây dựng và ban hành các luật, nghị định, quyết định, nghị quyết, v.v... tạo cơ sở pháp lý nhằm tiến hành đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và đẩy mạnh CCHC.

2.2.1.2. Các yêu cầu cấp bách của hoạt động quản lý nhà nước

Một là, Đảng tiếp tục đề ra một số chính sách và giải pháp về CCHC, trong đó có việc tổ chức sắp xếp lại bộ máy hành chính ở trung ương và địa phương; phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan của Chính phủ với các cấp chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp hành chính và tiến tới đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của nhà nước với việc khẩn trương nghiên cứu, đề nghị Quốc hội sửa đổi của Hiến pháp năm 1992 phù hợp với tình hình mới.

Hai là, yêu cầu từ thực tế hoạt động ban hành văn bản của trung ương và chính quyền địa phương đã được các cơ quan nhà nước tiếp tục tổ chức rà soát, kiểm tra và đánh giá cho thấy bên cạnh những kết quả đạt được, hệ thống VBQLNN vẫn còn nhiều hạn chế cơ bản

Ba là, xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong 10 năm đầu đổi mới đất nước (1986 - 1996) là quá trình “vừa làm vừa rút kinh nghiệm”, hệ thống văn bản quy định, hướng dẫn về ban hành văn bản đã được xây dựng, phát triển thành Luật nhưng chưa hoàn thiện và bộc lộ những hạn chế cơ bản

2.2.2. Pháp luật về ban hành VBQLNN những năm 1996 - 2010

2.2.2.1. Tiếp tục xây dựng và mở rộng các quy định về hoạt động ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước ở trung ương

Ngày 16 - 12 - 2002, tại Kỳ họp thứ 2, Quốc hội Khoá XI đã quyết định thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL. Việc sửa đổi, bổ sung Luật cũng nhằm kịp thời thể chế hoá các tư tưởng chỉ đạo của Đại hội IX (4 - 2001) của Đảng về đổi mới quy trình lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm phù hợp với những quy định mới trong Nghị quyết số 51/2001/NQ-QH10 ngày 25 - 12 - 2001 của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 và các Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân và Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân được Quốc hội thông qua năm 2001 và năm 2002.

Nhìn một cách tổng quát, quá trình xây dựng các quy định điều chỉnh, bổ sung một số điều của Luật năm 1996 đã cho thấy không chỉ là xây dựng thêm luật về ban hành VBQPPL mà thực chất là sự phát triển, hoàn thiện một bước nội dung quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương, góp phần thực hiện các chủ trương của

Đảng và nhà nước ta về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

2.2.2.2. Xây dựng chương trình, đề án đổi mới công tác ban hành VBQPPL và nâng cao chất lượng VBQPPL phù hợp với Chương trình tổng thể CCHC nhà nước của Chính phủ giai đoạn 2001 - 2010

Ngày 14 - 8 - 2003 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 909/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chương trình đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng VBQPPL. Tiếp đó, ngày 27 - 8 - 2004, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 933/QĐ-TTg phê duyệt Đề án nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ. Đây là những văn bản quan trọng có mục đích ban hành nhằm đổi mới toàn diện công tác xây dựng, ban hành, nâng cao chất lượng VBQPPL và đưa công tác ban hành văn bản vào nền nếp, khoa học.

2.2.2.3. Xây dựng quy định về hoạt động rà soát, kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật

Từ năm 2003 đến năm 2010, các cơ quan Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tư pháp đã ban hành một số văn bản quy định về kiểm tra, xử lý văn bản. Quá trình xây dựng những quy định về kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật có ý nghĩa rất thiết thực đối với quá trình chuyển biến, đổi mới hoạt động quản lý của nhà nước, từng bước hạn chế tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật không chỉ trong phạm vi các văn bản thuộc đối tượng kiểm tra mà còn đề xuất việc sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện đối với cả các văn bản quy phạm pháp luật khác như luật, pháp lệnh, nghị định.

2.2.2.4. Xây dựng quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản hành chính và thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản

Trong giai đoạn từ 1996 đến 2010, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã có những quy định, hướng dẫn cụ thể, áp dụng riêng đối với hoạt động ban hành văn bản hành chính trên cơ sở kế thừa nhiều quy định, hướng dẫn đã được xây dựng từ giai đoạn trước đổi mới đất nước.

Quá trình xây dựng các văn bản quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành văn bản hành chính và quy định, hướng dẫn chi tiết về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản đã dần dần mở rộng đối tượng và phạm vi điều chỉnh của pháp luật về ban hành văn bản và cụ thể hóa đối với nhiều vấn đề, nội dung của hoạt động ban hành văn bản. Những văn bản trên thể hiện sự quan tâm, cố gắng của nhà nước và phản ánh sự đầy đủ, hoàn thiện hơn của pháp luật về ban hành văn bản bao quát đến hoạt động ban hành văn bản hành chính - loại văn bản được sử dụng phổ biến, thường xuyên ở tất cả các cơ quan nhà nước, phản ánh quá trình tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trên thực tế cụ thể của cơ quan, của ngành, của địa phương.

2.2.2.5. Quá trình xây dựng các quy định, hướng dẫn đối với hoạt động ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương

Trong bối cảnh “*thực tiễn quản lý nhà nước của các cấp chính quyền ở địa phương đã đặt ra yêu cầu cần sớm ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Quốc hội đã xem xét sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp (2001), thông qua Luật tổ chức HĐND và UBND (2003) và tiến hành phân cấp quản lý nhà nước của chính quyền địa phương các cấp tỉnh, huyện, xã, ngày 03 - 12 - 2004 Quốc hội thông qua Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND. Luật có 6 chương, 56 điều, với kết cấu tương đối hợp lý, khoa học kế thừa những quy định rất cơ bản về thẩm quyền ban hành về hình thức và nội dung văn bản; quy định về trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của HĐND, UBND các cấp.*

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân có ý nghĩa quan trọng trong việc tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước bằng pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

2.2.2.6. Phát triển và thống nhất các Luật điều chỉnh hoạt động ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương

Ngày 03 - 6 - 2008, Quốc hội đã thông qua Luật Ban hành VBQPPL thay thế Luật năm 1996 và Luật năm 2002, trong đó điều chỉnh nhiều nội dung theo yêu cầu của thực tiễn hoạt động ban hành văn bản.

2.2.3. Vai trò, tác dụng của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN trong những năm 1996 - 2010

2.2.3.1. Tiếp tục thể chế hóa đường lối đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước và cải cách hành chính

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong những năm 1996 - 2010 có vai trò quan trọng trong việc tiếp tục xây dựng, hoàn thiện và thống nhất những quy định về trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương; đồng thời, mở rộng quy định, hướng dẫn thống nhất đến hoạt động ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương và hoạt động ban hành văn bản hành chính của cả bộ máy nhà nước.

2.2.3.2. Mở rộng và phát triển các quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản trong các luật và nhiều văn bản có giá trị pháp lý cao

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong những năm 1996 - 2010 đã sản sinh ra số lượng văn bản điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản ngày càng nhiều với hiệu lực pháp lý cao, đối tượng và phạm vi điều chỉnh ngày càng được mở rộng.

Luật ban hành VBQPPL được đánh giá có tầm quan trọng chỉ sau Hiến pháp. Luật ban hành VBQPPL - là công cụ pháp lý để xây dựng toàn bộ hệ thống VBQPPL. Thành công hay thất bại trong việc nâng cao chất lượng của VBQPPL - tùy thuộc chủ yếu vào chất lượng của Luật ban hành VBQPPL.

2.2.3.3. Điều chỉnh toàn diện hoạt động ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong những năm 1996 - 2010 đã có đủ điều kiện cần thiết để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức xây dựng và ban hành được các luật và văn bản dưới luật điều chỉnh toàn diện hoạt động ban hành VBQLNN của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương. Những thành tựu trên thể hiện sự phát triển đầy đủ hơn của pháp luật về ban hành văn bản, là một trong những nhân tố góp phần tạo nên sự chuyển biến cơ bản, khác biệt so với pháp luật về ban hành văn bản trong 10 năm đầu đổi mới đất nước (1986 - 1996).

Tiểu kết Chương 2

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong những năm 1996 - 2010 có vai trò rất quan trọng đối với thành công chung của công cuộc đổi mới đất nước. Thể hiện quá trình thể chế hóa sâu rộng và cụ thể hóa đường lối đổi mới toàn diện đất nước, đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC. Nội dung pháp luật về ban hành văn bản đã thể hiện những nguyên tắc cơ bản của hoạt động ban hành văn bản; xác định ngày càng rõ ràng thẩm quyền ban hành nội dung văn bản của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở cả trung ương và địa phương, góp phần đảm bảo sự phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước; xác định trình tự và thủ tục ban hành văn bản khoa học, dân chủ, đảm bảo cho văn bản được ban hành có tính khả thi và hiệu quả trong thực hiện, góp phần nâng cao năng lực quản lý của nhà nước và phát huy dân chủ để người dân tham gia vào hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước.

Chương 3

ĐÁNH GIÁ TỔNG QUÁT VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM TỪ QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 1986 - 2010

3.1. ĐÁNH GIÁ TỔNG QUÁT VÀ NGUYÊN NHÂN

3.1.1. Những thành quả cơ bản

3.1.1.1. Tiếp tục thể chế hóa đường lối, chủ trương của ĐCSVN về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC

Thành công của công cuộc đổi mới bắt nguồn từ đường lối đổi mới đất nước toàn diện, đúng đắn, sáng suốt của ĐCSVN; phản ánh kết quả của quá trình tổ chức thực hiện đường lối đổi mới của Đảng trong thực tiễn. Thành tựu của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 đã có đóng góp trực tiếp và rất quan trọng vào thành công của đổi mới tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước, xây dựng pháp luật và CCHC.

3.1.1.2. Sản phẩm của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN đã để lại nhiều luật và văn bản dưới luật điều chỉnh toàn diện hoạt động ban hành văn bản của cả hệ thống bộ máy nhà nước

Giai đoạn 1986 đến 2010 là quá trình phát triển liên tục của hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN với số lượng văn bản quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản ngày càng tăng. Cùng với những quy định trong Hiến pháp, các luật tổ chức nhà nước, hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN trong 10 năm đầu thời kỳ đổi mới (1986 - 1996) đã có bước phát triển mang tính “nhảy vọt”, mở ra cho những năm tiếp theo (1996 - 2010) những bước phát triển mới là tiếp tục xây dựng, mở rộng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về ban hành văn bản.

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong bối cảnh CCHC giai đoạn từ 1986 đến 2010 đã để lại nhiều văn bản có hiệu lực pháp lý cao. Các Luật Ban hành VBQPPL do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thông qua điều chỉnh hoạt động ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương và địa phương.

3.1.1.3. Pháp luật về ban hành VBQLNN có vị trí rất quan trọng, trực tiếp trong việc phát huy dân chủ XHCN để nhân dân tham gia vào hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản giai đoạn từ 1986 đến 2010 là quá trình cụ thể hóa chủ trương của ĐCSVN về việc phát huy dân chủ XHCN, thiết lập hành lang pháp lý cụ thể để nhân dân tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước thông qua hoạt động ban hành văn bản ở các hình thức: *Nhân dân có quyền gián tiếp sáng kiến ban hành văn bản; nhân dân có quyền trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia soạn thảo văn bản; nhân dân có quyền tham gia góp ý vào dự án, dự thảo văn bản; quyền quyết định văn bản của nhân dân đã được ghi nhận.*

3.1.1.4. Tác động trực tiếp và sâu sắc đến quá trình đổi mới hoạt động ban hành văn bản - hoạt động diễn ra ở tất cả các cơ quan nhà nước

Sự phát triển hệ thống pháp luật trong quá trình đổi mới đất nước (1986 - 2010) đã từng bước thay thế hệ thống pháp luật được sản sinh ra trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, mệnh lệnh hành chính; tạo cơ sở cho đổi mới toàn diện đất nước và cơ sở pháp lý cho việc phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, định hướng XHXXN.

3.1.2. Những hạn chế cơ bản

3.1.2.1. Những hạn chế cơ bản của pháp luật về ban hành VBQLNN

Số lượng văn bản quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành VBQLNN ngày càng nhiều với hiệu lực pháp lý cao, đối tượng và phạm vi điều chỉnh ngày càng mở rộng và toàn diện nhưng nhìn chung quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong giai đoạn 1986 - 2010 được tổ chức triển khai xây dựng *chậm* và *phân tán trong nhiều văn bản*.

Quá trình xây dựng các văn bản quy định về thẩm quyền, trình tự và thủ tục ban hành VBQPPL trong giai đoạn 1986 - 2010 chưa thật sự hoàn thiện, nhiều quy định điều chỉnh hoạt động ban hành văn bản còn khái quát, chung

chung; tính công khai, minh bạch, khả thi và tính ổn định của hệ thống pháp luật còn hạn chế.

3.1.2.2. Những hạn chế cơ bản của hoạt động ban hành VBQLNN

Nhìn chung, trải qua quá trình kiểm tra, rà soát văn bản trong nhiều năm đã cho thấy tình trạng không ít lĩnh vực quản lý nhà nước chậm được cơ quan nhà nước ban hành văn bản hoặc thiếu văn bản quy định, hướng dẫn; nhiều luật và pháp lệnh mới được ban hành đã phải sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với điều kiện cụ thể của đất nước, của địa phương. Tính công khai, minh bạch, khả thi và tính ổn định của hệ thống pháp luật còn hạn chế.

Hệ thống VBQLNN ở Việt Nam được ban hành trong giai đoạn đổi mới đất nước (1986 - 2010), trước hết là hệ thống VBQPPL của các cơ quan nhà nước ở trung ương thiếu toàn diện, chưa đồng bộ, còn nhiều chồng chéo; tình trạng văn bản của cơ quan cấp dưới, văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành nhưng chủ yếu là sao chép lại văn bản của cơ quan cấp trên diễn ra phổ biến; nhiều nội dung văn bản mâu thuẫn, thậm chí trái với văn bản cấp của cơ quan nhà nước cấp trên.

3.1.3. Nguyên nhân thành công và hạn chế

3.1.3.1. Nguyên nhân thành công của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN (1986 - 2010)

Thành quả đạt được của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010 xuất phát từ các nguyên nhân: có đường lối, chủ trương về đổi mới toàn diện đất nước của ĐCSVN, trong đó trực tiếp nhất là đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC; các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã kế thừa các văn bản quy định, hướng dẫn đối với hoạt động ban hành VBQLNN trong lịch sử; sự quan tâm và nỗ lực, cố gắng của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ trung ương đến địa phương trong việc xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN và thực tế hoạt động ban hành VBQLNN.

3.1.3.2. Nguyên nhân những hạn chế của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN (1986 - 2010)

Quá trình vừa làm, vừa rút kinh nghiệm trước sự phát triển liên tục, nhanh chóng của công cuộc đổi mới chưa có trong tiền lệ lịch sử dân tộc; Đội ngũ cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế cả về số lượng, năng lực, trình độ quản lý.

3.2. MỘT SỐ KINH NGHIỆM

3.2.1. Đảm bảo sự lãnh đạo của ĐCSVN, gắn liền đổi mới bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC

Đổi mới đất nước do ĐCSVN khởi xướng và lãnh đạo kể từ Đại hội lần thứ VI (1986) mang tính toàn diện và triệt để nhất trong lịch sử Việt Nam. Công cuộc đổi mới đã tác động đến toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội, trong đó,

đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC tất yếu chịu sự tác động của đổi mới toàn diện đất nước.

3.2.3. Xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN là quá trình thực hiện đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 đã tác động đến quá trình đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới về phương pháp làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

3.2.3. Kế thừa có chọn lọc những quy định, hướng dẫn về ban hành VBQLNN trong lịch sử

Trong điều kiện vừa làm vừa, rút kinh nghiệm, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã từng bước xây dựng các văn bản quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản để kịp thời đáp ứng yêu cầu trực tiếp của hoạt động quản lý nhà nước. Trong đó, có kinh nghiệm xây dựng từng bước và xác định những vấn đề quan trọng nhất của hoạt động ban hành văn bản là những nguyên tắc trong hoạt động ban hành văn bản; thẩm quyền ban hành văn bản về nội dung; quy trình ban hành văn bản. Kinh nghiệm từ việc xác định phạm vi và nội dung điều chỉnh của pháp luật về ban hành văn bản, trọng tâm là các luật ban hành VBQPPL gắn liền với tiến trình đổi mới và hoàn thiện hệ thống bộ máy nhà nước, hệ thống pháp luật và CCHC. Xem xét tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước phải được quy định về chức năng với việc phân định rõ ràng về nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan nhà nước, mỗi cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã.

3.2.4. So sánh kinh nghiệm của các nước trên cơ sở đối chiếu và đánh giá pháp luật về ban hành văn bản quản lý nhà nước của Việt Nam

3.2.4.1. Phát triển và hoàn thiện quy định, hướng dẫn hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật, giới hạn hệ thống và thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật

3.2.4.2. Quy định về mối quan hệ giữa luật, pháp lệnh và văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành

3.2.4.3. Chuyên trách hóa công tác soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Tiểu kết Chương 3

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong bối cảnh CCHC giai đoạn từ 1986 đến 2010 có một ý nghĩa rất quan trọng trong quá trình thực hiện sự nghiệp đổi mới của Việt Nam. Thành tựu đạt được của pháp luật về ban hành văn bản giai đoạn 1986 - 2010 đã góp phần thể chế hóa và cụ thể hóa đường lối đổi mới toàn diện đất nước của ĐCSVN, trọng tâm là tiếp cụ thể hóa đường lối đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và cải CCHC đã được khẳng định xuyên suốt qua văn kiện các kỳ Đại hội đại biểu toàn quốc và Hội nghị BCHTW của ĐCSVN.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, pháp luật về ban hành văn bản ở Việt Nam trong 25 năm đổi mới (1986 - 2010) vẫn còn những hạn chế cần tiếp tục được nghiên cứu, xem xét điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện trong giai đoạn tiếp theo cho phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước. Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản trong những năm đổi mới (1986 - 2010) còn hạn chế nhưng từ thực tế đó cũng là cơ sở quan trọng nhất để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền rút kinh nghiệm từ lịch sử. Đánh giá mối quan hệ biện chứng giữa pháp luật về ban hành văn bản với hoạt động ban hành văn bản là những kinh nghiệm có ý nghĩa rất quan trọng đối với hoạt động quản lý nhà nước và xây dựng pháp luật trong bối cảnh CCHC của Việt Nam.

KẾT LUẬN

Đường lối đổi mới toàn diện đất nước của ĐCSVN đã có một quá trình thể chế hóa và cụ thể hóa trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội, trong đó có đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC và tác động trực tiếp, sâu sắc đến hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN. Giai đoạn 1986 - 2010, hoạt động xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN với 2 bước đi cụ thể từ 1986 đến 1996 và từ 1996 đến 2010. Mỗi giai đoạn có những điều kiện riêng, nội dung riêng, thể hiện quá trình phát triển tiếp nối, liên tục và có những chuyển biến mang tính chất “nhảy vọt”, tạo tiền đề phát triển mạnh mẽ cho giai đoạn tiếp theo. Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010 phát triển khá toàn diện, có vai trò, tác dụng tích cực góp phần trực tiếp và sâu sắc vào đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC. Từ đó, có thể rút ra những đặc điểm của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010, khẳng định những thành tựu quan trọng và cả những vấn đề cần tiếp tục đổi mới để hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung, pháp luật về ban hành VBQLNN nói riêng.

1. Đặc điểm của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản quản lý nhà nước ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010

Một là, xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 trong bối cảnh đổi mới toàn diện đất nước là một quá trình mang tính tất yếu của tiến trình lịch sử dân tộc Việt Nam.

Hai là, quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 là quá trình xây dựng chưa có tiền lệ trong lịch sử Việt Nam - quá trình vừa làm vừa rút kinh nghiệm từ thực tiễn, chuẩn bị từng bước để xây dựng thành công Luật Ban hành VBQPPL và mở rộng các quy định, hướng dẫn toàn diện hoạt động ban hành VBQLNN.

Ba là, quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam giai đoạn 1986 - 2010 là tấm gương phản chiếu hoạt động của bộ máy nhà

nước, phản ánh hệ thống pháp luật được xây dựng của thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước.

Bốn là, lịch sử xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 là một bộ phận gắn liền với công cuộc CCHC ở Việt Nam thời hiện đại.

2. Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 có vai trò rất quan trọng trong tiến trình đổi mới đất nước và đạt được những thành tựu phát triển vượt bậc trong lịch sử.

Trước đổi mới đất nước năm 1986, những văn bản quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành văn bản đã được nhà nước quan tâm xây dựng nhưng vẫn còn rất sơ lược. Nhà nước chỉ quy định về một số vấn đề cơ bản, thể hiện phân tán, rải rác trong một số ít văn bản của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nhìn một cách tổng thể, những quy định, hướng dẫn về hoạt động ban hành văn bản chưa tạo thành một hệ thống pháp luật,

Quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 đã để lại những thành quả to lớn có ý nghĩa rất quan trọng, phản ánh quá trình thể chế hóa và cụ thể hóa đường lối của ĐCSVN về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC. Thông qua quá trình xây dựng pháp luật về ban hành VBQLNN, nhà nước đã cụ thể hóa hoạt động của bộ máy nhà nước, phân định rõ ràng và đầy đủ hơn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hoạt động của các cơ quan nhà nước phải tuân thủ những nguyên tắc cụ thể trong hoạt động quản lý, quá trình ban hành quyết định quản lý phải tuân thủ theo quy trình khoa học và có tính pháp lý cao đảm bảo cho quyết định quản lý được ban hành đúng đắn và phù hợp với thực tế, có tính khả thi trong tổ chức thực hiện. Một trong những thành quả quan trọng của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản, nhà nước đã xây dựng được những quy định về sự tham gia trực tiếp của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước, hoạt động ban hành các quyết định quản lý quan trọng của các cơ quan nhà nước với nhiều hình thức phong phú, thiết thực.

Pháp luật về ban hành VBQLNN được xây dựng trong giai đoạn 1986 - 2010 đã tác động trực tiếp và sâu sắc đến quá trình đổi mới hoạt động ban hành văn bản và chất lượng của hệ thống VBQLNN, trọng tâm là hệ thống VBQPPL, là cơ sở đặc biệt quan trọng để nhà nước thực hiện nguyên tắc quản lý bằng pháp luật và theo pháp luật.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, thực tiễn cũng cho thấy còn không ít tồn tại, hạn chế của quá trình xây dựng pháp luật về ban hành văn bản giai đoạn 1986 - 2010 đã ảnh hưởng đến quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC, là một phần nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong quá trình đổi mới toàn diện đất nước. Xem xét, đánh giá những thành tựu và hạn chế của quá trình xây dựng pháp luật về

ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 có thể rút ra những kinh nghiệm thiết thực phục vụ hoạt động đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đổi mới pháp luật và CCHC. Đây chính là những cứ liệu khoa học giúp cho quá trình tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong các giai đoạn tiếp theo.

3. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 thống nhất các quy định về toàn bộ hoạt động ban hành VBQPPL, phản ánh sự phát triển, đổi mới và hoàn thiện pháp luật về ban hành VBQLNN ở Việt Nam trong giai đoạn mới

Ngày 22 - 6 - 2015, Quốc hội nước CHXHCNVN đã thông qua Luật Ban hành VBQPPL (hợp nhất) trong bối cảnh hệ thống pháp luật đã được xây dựng tương đối toàn diện về các lĩnh vực quản lý nhà nước và quản lý xã hội; có sự chuyển hướng chiến lược từ *xây dựng* sang *hoàn thiện* pháp luật và nâng cao hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật. Một số điểm mới quan trọng của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã tiếp tục đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật về ban hành VBQLNN giai đoạn 1986 - 2010 như: hợp nhất Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 và Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, UBND năm 2004; hoàn thiện khái niệm VBQPPL; quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành VBQPPL; đổi mới cơ bản, toàn diện quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL mà trọng tâm là việc phân tích, đánh giá chính sách, đánh giá tác động, nhằm tạo sự chuyển biến rõ rệt về chất lượng và bảo đảm tính kịp thời trong ban hành VBQPPL; làm rõ hơn thẩm quyền, hình thức VBQPPL; mở rộng, phát huy dân chủ, tăng cường tính công khai, minh bạch trong xây dựng, ban hành VBQPPL; bảo đảm việc thực hiện quyền sáng kiến lập pháp của đại biểu Quốc hội; nâng cao giá trị của báo cáo thẩm định, báo cáo thẩm tra, v.v...

Với những điểm mới đột phá này, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 được kỳ vọng sẽ tạo một khuôn khổ pháp lý với nhiều đổi mới về xây dựng pháp luật nhằm xây dựng và vận hành hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển đất nước trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế./.