

# VỀ MỘT SỐ TÍNH CHẤT CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT DO CHÍNH PHỦ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ BAN HÀNH

*Nguyễn Phước Thọ\**

**T**rong điều kiện chuyển mạnh sang cơ chế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) trở thành một chức năng cơ bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong tổ chức thực thi quyền hành pháp, phân biệt và không lẫn lộn với việc thực hiện quyền lập pháp và tư pháp. Văn bản QPPL của Chính phủ là một hình thức pháp luật phổ biến, tạo khuôn khổ pháp lý cho các hoạt động của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường; cho việc thực hiện chức năng, thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế, xã hội của đất nước. Chính vì vậy, làm rõ tính chất các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là góp phần nhận thức rõ hơn về quyền hành pháp, quyền lập quy, về phân định rành mạch quyền hành pháp với quyền lập pháp và tư pháp, từ đó hình thành cơ sở cho các giải pháp tiếp tục đổi mới và tăng cường chức năng, thẩm quyền của Chính phủ trong việc *"thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh đồng bộ"*<sup>1</sup>.

## **1- Tính chất pháp quy**

Đây là tính chất chung nhất của các văn bản QPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành. Việc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản QPPL là thực hiện quyền lập quy được Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ quy định. Văn bản quy

phạm của Chính phủ và của Thủ tướng Chính phủ là văn bản dưới luật, được ban hành trên cơ sở luật, để cụ thể hoá luật và để thực hiện luật (Luật ở đây là tên gọi chung của Hiến pháp, luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành, Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội).

Với vị trí là văn bản dưới luật, văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực pháp lý sau luật, nhưng có hiệu lực pháp lý cao nhất trong hệ thống văn bản pháp quy. Điều này xuất phát từ tính chất quan trọng nhất của Chính phủ là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất. Do văn bản pháp quy của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ là sự kết tinh quyền hành pháp và hành chính của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ - những thiết chế quan trọng nhất và có thẩm quyền cao nhất của hệ thống hành chính nhà nước, vì vậy phạm vi đối tượng, mức độ, hình thức điều chỉnh của loại hình văn bản pháp luật này phụ thuộc và bị chi phối bởi chức năng, thẩm quyền của các thiết chế này, tức là phạm vi chức năng, thẩm quyền của mình đến đâu thì Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ được ban hành các văn bản đến đó. Nói cách khác những vấn đề nào được hiến pháp và luật trao cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có quyền quyết định thì Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có quyền quyết định thông qua ban hành và kiểm tra thực hiện các văn bản QPPL.

Chức năng cơ bản của hành pháp là tổ chức thi hành luật, đưa các quy định của luật vào cuộc sống, hiện thực hóa các quy định của pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được thi hành nghiêm túc để quản lý và thúc đẩy sự phát triển của đất nước theo định hướng đi lên chủ nghĩa xã hội. Hiến pháp

\* Thạc sỹ Luật học. Vụ Cải cách hành chính - Văn phòng Chính phủ

<sup>1</sup> Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX

1992 đã quy định một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của Chính phủ là: "Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân"<sup>2</sup>. Chính vì vậy, văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ được sử dụng để quyết định những chính sách, chủ trương, biện pháp cụ thể nhằm thực hiện những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong việc lãnh đạo, quản lý, điều hành mọi mặt đời sống kinh tế xã hội của đất nước được Hiến pháp và luật quy định.

Trong bối cảnh của quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý từ tập trung quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường và xây dựng nhà nước pháp quyền thì khía cạnh trên đây trong tính chất của văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trở nên quan trọng hơn bao giờ hết, chỉ phối mạnh nhất không chỉ đối với nội dung của văn bản mà cả quy trình soạn thảo, ban hành chúng.

## 2 - Tính chất lập pháp

Đây là một tính chất rất đặc thù của các văn bản QPPL của Chính phủ, thể hiện sự ủy quyền lập pháp của Quốc hội cho Chính phủ được quy định tại Luật Ban hành văn bản QPPL năm 1996 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002)<sup>3</sup>.

Chúng ta đang trong quá trình của một nền kinh tế chuyển đổi, cơ chế quản lý mới đang hình thành thay thế dần cơ chế cũ, không ít vấn đề quản lý mới xuất hiện, chưa định hình, chưa ổn định do vậy chưa thể điều chỉnh bằng luật. Đây thực chất là những vấn đề thuộc thẩm quyền lập pháp của Quốc hội, nhưng chưa đủ chín muồi để quy định thành luật.

Vấn đề ủy quyền lập pháp cho Chính phủ được đặt ra xuất phát từ tiền đề là có sự phân định và phân định được thẩm quyền giữa lập pháp và lập quy, phân biệt văn bản lập pháp và văn bản lập quy. Theo đó, phải xác định được những vấn đề nhất thiết phải được quy định bằng luật, thừa nhận chỉ có Quốc hội thông qua công tác lập pháp của mình mới có quyền đặt ra những quy phạm mới trên những vấn đề đó. Trong trường hợp có vấn đề mới xuất hiện chưa được luật quy định và "chưa đủ điều kiện" để có thể điều chỉnh ở cấp độ luật nhưng đòi hỏi cấp thiết phải được pháp luật điều chỉnh, thì Chính phủ phải thực hiện sự ủy quyền lập pháp của Quốc hội để quy định dưới hình thức văn bản pháp quy để điều chỉnh. Và sau một thời gian tiến hành tổng kết chuyển thành dự án luật hoặc pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua thành luật hoặc pháp lệnh. Tuy nhiên, Luật Ban hành văn bản lại chưa quy định phạm vi cụ thể những vấn đề nhất thiết phải do luật điều chỉnh.

Trên thực tế vấn đề ủy quyền lập pháp không đơn giản dừng lại ở những vấn đề mới xuất hiện như quy định của Luật Ban hành văn bản QPPL. Với thực trạng luật khung như hiện nay, không ít vấn đề (thường là những vấn đề phức tạp và khó) đúng ra luật phải quy định cụ thể hơn, rõ hơn để trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội, nhưng Quốc hội không đủ khả năng và điều kiện nên thường ủy quyền cho Chính phủ quy định cụ thể chi tiết những vấn đề luật mới chỉ quy định chung chung mang tính nguyên tắc. Tuy nhiên, sự ủy quyền này thường là rất chung chung theo công thức thường dùng "Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật này" hoặc "theo quy định của chính phủ", không cụ thể, làm cho không thể xác định được điều kiện, giới hạn phạm vi và mức độ ủy quyền lập pháp của Quốc hội cho Chính phủ và do vậy không kiểm soát được quyền hạn của Chính phủ trong việc quy định chi tiết, cụ thể các vấn đề của luật, và việc các quy định của Chính phủ vượt qua

<sup>2</sup> Khoản 2 Điều 112 Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001)

<sup>3</sup> "Nghị định quy định những vấn đề hết sức cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật, pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của ủy ban thường vụ Quốc hội"

các quy định của luật gốc là điều khó tránh khỏi. Mặt khác, do không có sự rõ ràng trong ủy quyền lập pháp như vậy nên cũng khó tránh khỏi tình trạng Chính phủ có thể né tránh những vấn đề nào đó của luật mà Chính phủ thấy khó thực hiện hoặc thấy chưa cần thiết phải thực hiện ngay.

Với thực trạng ủy quyền lập pháp như hiện nay rất khó có thể kiểm soát được quyền lập quy của Chính phủ. Chính phủ không chỉ tham gia vào công tác lập pháp (soạn thảo các dự án luật trình Quốc hội thông qua) mà còn trực tiếp thực hiện công tác lập pháp (có chức năng lập pháp) trên cơ sở ủy quyền của Quốc hội. Xét trên quan điểm của nhà nước pháp quyền, đây là vấn đề lẫn lộn quyền lực nhà nước, chông chéo chức năng thậm chí xóa nhòa ranh giới giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp, tính chất chi phối của quyền lập pháp đối với quyền lập quy trở nên mờ nhạt, dẫn đến phá vỡ tính thống nhất và trật tự thứ bậc trong hệ thống văn bản QPPL.

### 3 - Tính chất chính trị

Có một nguyên lý chi phối toàn bộ công tác xây dựng pháp luật của nhà nước ta: pháp luật là sự thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, là công cụ để thực hiện đường lối, chính sách của Đảng. Đó là sự thể hiện cụ thể bản chất giai cấp của pháp luật. Tuy nhiên, không nên đơn giản hóa khái niệm "thể chế hóa" ở đây: coi việc thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng chỉ là sự chuyển hóa giản đơn những nội dung sẵn có của đường lối, chính sách của Đảng thành ngôn ngữ pháp luật thuần túy để bắt buộc xã hội phải tuân thủ, thi hành. Đường lối, chính sách của Đảng mới chỉ là những định hướng chính trị của đảng cầm quyền. Quá trình hoạch định chính sách của một quốc gia không thể chỉ dừng lại ở đó. Hoạch định chính sách cần được hiểu là một quá trình biến những định hướng chính trị thành các chương trình, kế hoạch để đạt được những thay đổi cần thiết trong thực tiễn. Với ý nghĩa này, việc xây dựng và ban hành pháp

luật nằm trong nội dung của quá trình hoạch định chính sách, nói cách khác cần phải hiểu xây dựng pháp luật là một hoạt động nằm trong khuôn khổ của quá trình hoạch định chính sách của quốc gia, mà khởi đầu là việc hình thành đường lối, chính sách của Đảng, và kết thúc là việc ban hành các văn bản QPPL. Việc soạn thảo và ban hành luật chưa phải là khâu kết thúc của một quá trình hoạch định chính sách, vì Chính phủ còn có thẩm quyền quyết định các chính sách cụ thể.

Văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là sự *tiếp tục* thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, phải phù hợp với "đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng"<sup>4</sup>. Tức là những định hướng chính trị (những định hướng chính sách cơ bản) của Đảng về những vấn đề có liên quan phải tiếp tục là tư tưởng và nguyên tắc chủ đạo, xuyên suốt nội dung các quy định trong các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; là những căn cứ để giải quyết những vấn đề cơ bản trong nội dung của văn bản.

Tính chất chính trị của các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ còn thể hiện ở yêu cầu phản ánh đầy đủ lợi ích, ý chí của nhân dân, của các tầng lớp, giai cấp trong xã hội. Các quy định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không chỉ tính đến yêu cầu quản lý của các cơ quan nhà nước mà còn phải thực sự coi trọng quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, của đối tượng bị quản lý, phải làm sao để các cơ quan nhà nước thực sự có chức năng phục vụ nhân dân và doanh nghiệp. Việc quy định các biện pháp bảo đảm thi hành luật phải thấu suốt yêu cầu phục vụ dân, tạo điều kiện thuận lợi để dân thực hiện được các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật, không một chiều chỉ dành thuận lợi cho cơ quan, công chức nhà nước trong thi hành công vụ.

<sup>4</sup> Khoản 2 Điều 29a Luật sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2002

Về thực chất tính chất chính trị của văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là phản ánh tính dân chủ của đời sống kinh tế, xã hội, phản ánh vai trò mới của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, theo đó chúng phải thể hiện được tinh thần, nội dung và yêu cầu của đổi mới hệ thống chính trị, cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính, cải cách kinh tế theo yêu cầu của quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

Là một hình thức pháp luật quan trọng, các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải là phương tiện trực tiếp, hữu hiệu nhất trong việc phê phán, phủ định cơ chế cũ kìm hãm sự phát triển, đồng thời phải kịp thời phát hiện và thực sự là bà đỡ cho các nhân tố tích cực của cơ chế quản lý mới ra đời và hoàn thiện, tạo ra những đột phá trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý, tháo gỡ những rào cản, giải phóng các nguồn lực, thúc đẩy sự phát triển các mặt đời sống kinh tế, xã hội của đất nước.

Để bảo đảm thể hiện được đầy đủ tính chất này, đòi hỏi phải có tư duy pháp lý mới khi soạn thảo và thông qua các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; luôn bám sát thực tiễn; đổi mới và dân chủ hóa quy trình và cách thức soạn thảo, nhất là phải minh bạch hóa quy trình soạn thảo, có nhiều hình thức để các tầng lớp nhân dân, các nhóm lợi ích tham gia ý kiến thiết thực. Việc soạn thảo phải thu hút được sự tham gia đóng góp rộng rãi của các bên có liên quan: các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các hiệp hội, các tổ chức của cộng đồng doanh nghiệp, các viện nghiên cứu, các chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý...

#### **4 - Tính chất chi tiết, cụ thể hoá các quy định của luật**

Chức năng của hành pháp là thi hành luật do Quốc hội thông qua. Để được thi hành có hiệu quả, luật cần phải được chi tiết

hóa, cụ thể hóa thông qua công tác lập quy của Chính phủ để phù hợp với sự biến đổi không ngừng của thực tiễn đời sống mà bản thân các quy định của luật không thể và không cần thiết phải dự liệu hết, nó phải tạo khả năng cho cơ quan hành pháp chủ động, sáng tạo, đáp ứng yêu cầu biến động của thực tiễn, có như vậy mới quản lý có hiệu lực và hiệu quả. Nói cách khác, có như vậy luật mới được thi hành một cách sáng tạo và hiệu quả. Điều này cho thấy rõ một thực tế là dù các luật có thoát khỏi tính chất khung như hiện nay, được chi tiết, cụ thể đến mức độ như thế nào đi nữa, thì do đặc tính của mình, các quy phạm của luật vẫn phải bảo đảm tính khái quát để có thể thực hiện được các chức năng của chúng là điều chỉnh những vấn đề cơ bản, chiến lược lâu dài của xã hội, của đất nước, do đó chúng vẫn có nhu cầu cần được cơ quan hành pháp chi tiết, cụ thể hóa để thi hành phù hợp với thực tiễn sinh động trong những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Tại sao như vậy? Rõ ràng là để luật được thi hành và được sử dụng như một công cụ quản lý, thì bộ máy hành pháp và hành chính nhà nước phải có nhiều biện pháp cụ thể gắn liền với nhiều công cụ, nhiều phương pháp, hình thức được áp dụng và đương nhiên, luật phải được cụ thể hóa, chuyển hóa thành những nội dung phù hợp với nội dung và phương thức hoạt động của bộ máy quản lý, thích ứng với yêu cầu của thực tiễn quản lý trong từng giai đoạn, từng thời kỳ. Như vậy, nếu soạn thảo và ban hành những đạo luật quá chi tiết, quá cụ thể thì trên thực tế Quốc hội đã làm triệt tiêu tính chủ động, sáng tạo của Chính phủ, thậm chí làm cho chính quyền không có khả năng hoạt động.

Trong điều kiện luật còn mang tính chất khung như hiện nay thì rõ ràng tính chất cụ thể, chi tiết hóa các quy định của luật trong các văn bản của Chính phủ càng trở nên nổi bật và chi phối mạnh và rộng lớn đến nội dung các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Theo đó văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không chỉ xác lập đồng bộ các quy phạm bảo

dảm các điều kiện, biện pháp cụ thể cho việc thi hành, mà trước hết phải bao gồm các quy phạm cụ thể hóa nội dung các quy phạm mang tính nguyên tắc, tính tuyên ngôn của các đạo luật khung.

Trên thực tế tính chất cụ thể, chi tiết hóa của các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không được phân biệt rõ ràng với tính chất hướng dẫn thực hiện các quy định của luật của các thông tư của Bộ trưởng. Tình trạng tương đối phổ biến là các thông tư của Bộ trưởng thay vì giải thích, hướng dẫn những vấn đề thuộc về chuyên môn, nghiệp vụ để thống nhất cách hiểu và áp dụng thì lại tiếp tục quy định chi tiết thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Điều này tạo nên các cấp độ và mức độ khác nhau trong việc chi tiết hóa, cụ thể hóa quy định của luật; mỗi bộ, ngành hướng dẫn một kiểu, dẫn đến khó kiểm soát được. Và hậu quả là nhiều quy định của luật bị méo mó, biến dạng, thậm chí bị vượt qua. Thực trạng này cho thấy sự lấn lộn quyền hạn của Chính phủ và của các bộ; quyền hạn của Chính phủ đã không được Chính phủ kiểm soát hoàn toàn.

Về thực chất cần hiểu tính chất chi tiết, cụ thể hóa bao hàm cả tính chất hướng dẫn, hay nói cách khác hướng dẫn chẳng qua là tiếp tục chi tiết, cụ thể hóa. Một yêu cầu trong xây dựng pháp luật trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền là các văn bản QPPL, kể cả các đạo luật, cho đến từng điều luật, từng quy phạm là phải được thể hiện một cách dễ hiểu, dễ tiếp cận, dễ thực hiện đối với đối tượng áp dụng để trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật quá phức tạp là tự nó đánh mất "tính phổ biến", "tính áp dụng chung". Do vậy, một khi các quy định của luật đạt được mức độ chi tiết, cụ thể, hợp lý thì tự nó sẽ trở nên dễ hiểu, dễ thực hiện mà không cần thiết phải có hướng dẫn, giải thích cụ thể nữa. Vai trò còn lại của Chính phủ là quy định các biện pháp cụ thể để bảo đảm thi hành luật. Trong điều kiện còn tồn tại các luật mang tính chất khung thì cần thiết phải có những quy định

chi tiết, cụ thể của Chính phủ theo ủy quyền cụ thể của Quốc hội và quy định chi tiết cụ thể của Chính phủ phải bảo đảm yêu cầu là người dân và các đối tượng áp dụng hiểu được luật để có thể thực hiện được quy định của luật. Sẽ lại là bất hợp lý nếu như nghị định quy định chi tiết thi hành luật lại chỉ dừng lại ở nghị định khung, người dân muốn hiểu được để thực hiện lại phải có hướng dẫn chi tiết, cụ thể nữa của bộ, ngành có liên quan.

Có một quy định của Luật Tổ chức Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ nhưng trên thực tế không được quy định hình thức văn bản để thực hiện: "Thủ tướng Chính phủ ký các nghị quyết, nghị định của Chính phủ, ra quyết định, chỉ thị và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở"<sup>5</sup> (gạch chân nhấn mạnh của tác giả). Cán bộ chức thực hiện thẩm quyền của Thủ tướng về hướng dẫn thi hành các văn bản của Chính phủ và của mình ban hành theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, trước hết là xác lập hình thức văn bản và cơ chế để thực hiện thẩm quyền này.

Đã đến lúc cần xem xét thẩm quyền ra thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành, phải xác định lại phạm vi, nội dung, hiệu lực hướng dẫn của bộ, ngành dưới hình thức thông tư, theo hướng thu hẹp tối đa thẩm quyền hướng dẫn của các bộ, ngành dưới hình thức thông tư của bộ, ngành. Thông tư chỉ nên hướng dẫn những vấn đề có tính chất chuyên môn, kỹ thuật liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý được phân công phụ trách.

### 5 - Tính chất phản ánh

Pháp luật nói chung là sự phản ánh những nhu cầu vận động khách quan của các quy luật xã hội, truyền thống lịch sử, văn hóa của dân tộc, mà trực tiếp là phản ánh trình độ tư duy, nhận thức của xã hội về nhu

<sup>5</sup> Điều 21 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001

cầu điều chỉnh pháp lý đối với những vấn đề kinh tế - xã hội trong một giai đoạn lịch sử nhất định. Chức năng điều chỉnh của pháp luật chỉ phát huy tác dụng và hiệu quả nếu như nó phản ánh đúng và đầy đủ những yêu cầu của thực tiễn, bảo đảm cho pháp luật phù hợp với những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của xã hội trong mỗi giai đoạn phát triển nhất định, khi đó pháp luật trở thành động lực cho phát triển, là *một loại nguồn lực của sự phát triển*.

Là những thiết chế quản lý, điều hành cao nhất và vĩ mô nhất, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ cùng một lúc phải đồng thời xử lý, giải quyết, quyết định nhiều vấn đề kinh tế - xã hội trên nhiều mặt và ở nhiều cấp độ khác nhau (vấn đề bức xúc, đột xuất, khẩn cấp; những công tác trọng tâm, ưu tiên, những vấn đề cơ bản, chiến lược...) do đó, văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải phản ánh được đầy đủ, cụ thể các yêu cầu của thực tiễn hiện tại, đồng thời dự báo được sự phát triển tất yếu của thực tiễn trong tương lai để mỗi một biện pháp chỉ đạo, điều hành đưa ra không chỉ giải quyết được những bức xúc, những công việc cụ thể mà còn từng bước giải quyết những vấn đề cơ bản, chiến lược lâu dài; không chỉ giải quyết những vấn đề trên một lĩnh vực mà không tính đến yêu cầu đồng bộ với các vấn đề trên các lĩnh vực khác. Do vậy, các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải phản ánh được toàn diện, đầy đủ, cụ thể những nhu cầu điều chỉnh pháp luật của những vấn đề kinh tế - xã hội diễn ra hàng ngày, đồng thời việc giải quyết những vấn đề cụ thể, trước mắt phải được định hướng theo những mục tiêu cơ bản, chiến lược lâu dài trong hoạt động quản lý nhà nước của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước. Những yêu cầu này cho thấy tính chất phản ánh của các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ mang đậm tính chất đa chiều và rất tổng hợp, nó đòi hỏi phải coi trọng công tác nghiên cứu lý luận hình thành cơ sở lý thuyết hiện đại về xây dựng và hoàn thiện pháp luật cả về nội

dung, phương pháp và kỹ thuật soạn thảo, đặc biệt là phải thường xuyên tổng kết thực tiễn quản lý, điều hành; đồng thời phải được bảo đảm bằng một quy trình soạn thảo, thông qua, thực sự khoa học và có hiệu quả.

Tính chất này của các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đòi hỏi nội dung của chúng phải phù hợp và gắn liền với thực tiễn cụ thể, đa dạng của cuộc sống hàng ngày, mỗi một văn bản, mỗi một quy phạm phải dựa trên các cơ sở lý luận và thực tiễn vững chắc, để phòng và khắc phục sự chủ quan, duy ý chí trong soạn thảo và ban hành văn bản với những quy định vượt quá hoặc thoát ly khỏi thực tiễn. Mặt khác, hệ thống văn bản đó phải thường xuyên được rà soát; từng văn bản trong quá trình thực hiện phải được tổng kết đánh giá, để kịp thời sửa đổi, bổ sung các quy định không còn phù hợp. Đồng thời, các nhà quản lý, các chuyên gia soạn thảo phải thường xuyên nâng cao trình độ nhận thức lý luận, bám sát thực tiễn, phát hiện, nắm bắt kịp thời, đầy đủ, chính xác những nhu cầu điều chỉnh pháp lý của thực tiễn, tạo cơ sở cho việc không ngừng phát triển, hoàn thiện và nâng cao chất lượng, hiệu quả điều chỉnh của hệ thống văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

#### 6 - Tính chất chỉ đạo, điều hành

Văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là công cụ để Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thể hiện quyền lực được phân công và thực hiện các chức năng, thẩm quyền quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế xã hội của đất nước cả trước mắt cũng như lâu dài, quyết định những vấn đề cụ thể, ngắn hạn, cũng như những vấn đề cơ bản, chiến lược trong quản lý vĩ mô.

Chức năng của Chính phủ là quản lý thống nhất về hành chính nhà nước các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước theo pháp luật và bằng pháp luật. Hoạt động quản lý hành chính nhà nước của Chính phủ được biểu hiện cụ thể hàng ngày là các hoạt động chỉ đạo, điều hành thực thi và triển khai đưa pháp luật đi vào cuộc sống. Xây dựng và ban

hành thể chế theo thẩm quyền là một nội dung quan trọng hàng đầu trong công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Những văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là những văn bản tạo cơ sở pháp lý cụ thể và trực tiếp cho toàn bộ tổ chức và hoạt động quản lý điều hành của các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở, cũng như xác lập căn cứ cho các quyết định cá biệt, các văn bản hành chính của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để giải quyết những vấn đề kinh tế, xã hội cụ thể thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật.

Về nội dung, những văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là những quyết định của Chính phủ và của Thủ tướng Chính phủ về những chủ trương, chính sách cụ thể trên các lĩnh vực đời sống kinh tế, xã hội, về những chủ trương, biện pháp lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, phối hợp, đôn đốc, kiểm tra các hoạt động của các cơ quan trong bộ máy hành chính từ trung ương đến cơ sở trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách quản lý, các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước theo pháp luật. Đó thực chất là những văn bản chỉ đạo, điều hành có giá trị áp dụng chung trong một giai đoạn, một thời kỳ cụ thể được định hướng theo một chiến lược quản lý dài hạn. Trong giai đoạn hiện nay, nội dung các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ "...tập trung vào các chính sách tạo động lực cho lực lượng sản xuất phát triển, đẩy mạnh đầu tư; gắn kết giữa sản xuất với thị trường, giữa xuất khẩu với thị trường trong nước, từng bước tiến tới hình thành đồng bộ các yếu tố của thị trường, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; khắc phục những vấn đề kinh tế - xã hội nổi cộm, giữ vững ổn định chính trị và trật tự xã hội, kiện toàn bộ máy chính quyền địa phương, kiểm chế tai nạn giao thông và các vấn đề xã hội bức xúc"<sup>6</sup>.

Do mang tính chất chỉ đạo, điều hành, cho nên các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chủ yếu phù hợp và phát huy tác dụng tích cực, có hiệu quả trong một bối cảnh kinh tế, xã hội cụ thể, do vậy những văn bản này đòi hỏi phải được ban hành một cách *kịp thời*<sup>7</sup>, nội dung của chúng phải thể hiện được quyết tâm, những ưu tiên và trọng tâm công tác, những vấn đề bức xúc, những yêu cầu cấp thiết về kinh tế - xã hội đòi hỏi phải được tập trung chỉ đạo giải quyết của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

### 7 - Tính chất vĩ mô, liên ngành

Chính phủ là cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất, bao trùm và vĩ mô nhất. Tất cả các lĩnh vực, các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước đều đặt dưới sự chi phối bởi quyền lực quản lý hành chính của nó. Chính vì vậy, trong điều kiện quản lý nhà nước theo pháp luật và bằng pháp luật thì Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải có đầy đủ hệ thống các văn bản QPPL để tạo khuôn khổ pháp lý điều chỉnh các hoạt động kinh tế, xã hội trên các lĩnh vực và coi đó là công cụ quản lý, điều hành để thực thi các chức năng, thẩm quyền được trao, tạo lập sự đồng thuận trong xã hội vì lợi ích quốc gia.

Về bản chất, các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đều mang tính chất liên ngành cho dù nội dung và mức độ liên ngành có khác nhau, bởi vì trong một thị trường thống nhất, một nền kinh tế thống nhất, và cao hơn là một quốc gia thống nhất, thì việc chia tách thành những ngành, lĩnh vực quản lý là có tính tương đối, bản thân giữa các ngành, lĩnh vực đều có những mối quan hệ khăng khít, biện chứng với nhau trong một hệ thống chính thể thống nhất không thể chia cắt. Trong điều kiện nền kinh

510/VPCP-TH ngày 23/12/2004 của VPCP trình Phiên họp Chính phủ tháng 12/2004)

<sup>7</sup> Không thể chấp nhận một thực tế đang diễn ra tương đối phổ biến là một biện pháp chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ mà từ khi có chủ trương đến khi có được văn bản ban hành phải mất từ 4 đến 6 tháng, thậm chí hàng năm và lại phải mất hàng tháng sau đó mới được triển khai thực hiện.

<sup>6</sup> Báo cáo kiểm điểm sự chỉ đạo, điều hành năm 2004 và chương trình công tác năm 2005 của Chính phủ (số

tế thị trường ngày càng phát triển dưới sự chi phối mạnh mẽ của sự phát triển như vũ bão của khoa học công nghệ và xu thế hội nhập thì ranh giới phân chia các ngành, lĩnh vực quản lý trở nên rất tương đối làm cho tính liên ngành trong điều chỉnh pháp lý đối với những vấn đề kinh tế - xã hội ngày một tăng lên. Điều này tất yếu làm cho tính chất liên ngành trong các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ biểu hiện càng rõ nét.

Để bảo đảm được tính chất vĩ mô, liên ngành, các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải được soạn thảo và thông qua bởi một quy trình chặt chẽ, khoa học, huy động được sự tham gia rộng rãi và thực chất của các bộ, ngành, các cơ quan có liên quan, các chuyên gia, các nhà quản lý trên các lĩnh vực, để các văn bản đó phản ánh được lợi ích chung, lợi ích toàn cục, đồng thời là phải chú trọng các khâu thẩm định, thẩm tra văn bản trước khi ban hành để phát hiện và khắc phục việc thể hiện lợi ích cục bộ, cát cứ của bộ, ngành chủ trì soạn thảo trong văn bản.

### 8 - Tính chất nhất quán

Vì là văn bản dưới luật và để thi hành luật, nên văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phải nhất quán với các quy định của luật, không được mâu thuẫn hoặc trái với đạo luật mà chúng dựa vào. Mặt khác, tính chất nhất quán còn đòi hỏi hệ thống văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trên tất cả các lĩnh vực cũng như trên từng lĩnh vực, thậm chí ngay các quy định trong một văn bản cũng không được mâu thuẫn, trái ngược, triệt tiêu lẫn nhau. Điều này xuất phát từ yêu cầu về tính thống nhất của hệ thống pháp luật của một quốc gia nói chung. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật phản ánh tính thống nhất của hệ thống đối tượng khách thể mà chúng điều chỉnh, rộng hơn là phản ánh sự thống nhất của thị trường, sự thống nhất của một quốc gia. Tính thống nhất của pháp luật đòi hỏi phải coi hệ thống pháp luật là một cơ thể

sống với những mối quan hệ lôgic thống nhất nội tại, không mâu thuẫn, không chồng chéo, không thừa, không thiếu, xét cả tầm hệ thống, đến từng văn bản, từng quy phạm. Chính vì vậy, tính nhất quán của pháp luật là cơ sở tạo nên sức mạnh tự thân của hệ thống pháp luật nói chung cũng như của từng QPPL cụ thể.

Tính chất nhất quán của các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ bị chi phối trực tiếp và trước hết bởi tính nhất quán của các đạo luật mà chúng cụ thể hóa. Điều này thấy rõ trên lĩnh vực quản lý doanh nghiệp hiện nay. Có tới 4 đạo luật hiện hành với những điều chỉnh pháp lý khác nhau đối với các loại hình doanh nghiệp<sup>8</sup>, trong một cơ chế thị trường luôn đề cao sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp không phân biệt chế độ sở hữu, thì các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ không thể bảo đảm được tính nhất quán giữa chúng với nhau trong khi phải triệt để bảo đảm tính thống nhất với các đạo luật mà chúng có chức năng cụ thể hóa và bảo đảm thực hiện. Mỗi một đạo luật đều được xây dựng dựa trên một tư tưởng chủ đạo riêng, không giống nhau về điều chỉnh pháp lý đối với mỗi loại hình doanh nghiệp, mà về nguyên tắc, các cơ quan của Chính phủ phải tuân thủ trong quá trình soạn thảo và phải được thể hiện đầy đủ vào nội dung các quy định trong các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Tính chất nhất quán của các văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với những yêu cầu và nội dung của nó phải bảo đảm được kiểm soát hữu hiệu bằng một quy trình soạn thảo văn bản nghiêm ngặt và chặt chẽ, mang tính tập trung và thống nhất, khắc phục sự phân tán, tích cục cục bộ, cát cứ trong soạn thảo và ban hành văn bản./

<sup>8</sup> Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Doanh nghiệp 1999, Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Hợp tác xã.