

Bài giảng 6

Cơ sở lý thuyết của phân tích chính sách từ góc độ pháp luật và quản trị nhà nước

R-6

➤ 09/05/2013

Bài tập phân tích chính sách => Luận văn

- **Yêu cầu của HKS: Một bài tập phân tích chính sách**
- **Yêu cầu của UEH: Luận văn**
- **Giải pháp của FETP:**
 - ➔ Tên gọi là Luận văn, thực chất là Bài tập phân tích chính sách 14.000 chữ
 - ➔ Nội dung chia thành 3 nhóm:
 - Quản lý kinh tế vĩ mô và phát triển kinh tế
 - Chính sách doanh nghiệp – chính phủ
 - Luật, quản lý và lãnh đạo
 - ➔ 09/09/2013 Đăng ký đề tài
 - ➔ 23/12/2013 Đề cương
 - ➔ 03/03/2014 Bản thảo lần một
 - ➔ 05/05/2014 Bản thảo cuối cùng

➤ 09/05/2013

MPP4: Từ ý tưởng nghiên cứu đến thực tiễn (5/8)

Stt	Họ và tên	Tên đề tài
1	Trần Thị Tư Biên	Quy trình chi trả trợ cấp thất nghiệp tại Bảo hiểm xã hội Đồng Nai: Đánh giá và kiến nghị
2	Nguyễn Đức Bình	Đánh giá thực trạng phân cấp quản lý trong thực thi chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư tại tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu.
3	Lê Thị Quỳnh Châu	Hợp tác công tư trong hoạt động quản lý chất thải rắn ở TPHCM
3	Nguyễn Phương Lam	Vai trò của quản lý nhà nước nhằm giảm rủi ro trong thực hiện các hợp đồng mua bán nông sản giữa nông dân và doanh nghiệp (từ nghiên cứu điển hình của ngành thủy sản)
4	Huỳnh Trọng Hương Nhi	Quản lý hải quan trong hoạt động gia công xuất khẩu tại Cục Hải quan Đồng Nai
5	Lê Hồng Vân Nhi	Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước đối với các trường đại học tư thực
6	Hoàng Thị Hồng Nhung	Điều tiết giá trị tăng thêm từ đất trong quá trình đô thị hóa: Những bài học từ thực tiễn áp dụng tại Thành phố Đà Nẵng
7	Nguyễn Trùng Thi	Đánh giá quy trình phòng và chống cá cược trực tuyến tại Việt Nam
8	Đặng Anh Văn	Đánh giá nhu cầu và tính khả thi của việc xây dựng bộ phận điều tra thuế trong ngành thuế.

➤ 09/05/2013

Nội dung buổi làm việc

- **Vì sao cần quan tâm tới các phương pháp nghiên cứu luật và quản trị nhà nước?**
 - ➔ Tương quan giữa chính sách/pháp luật/thể chế
 - ➔ Ví dụ: Ngân hàng NN và chính sách quản lý vàng
- **Khái quát các lý thuyết khi nghiên cứu và phân tích luật**
- **Một số trọng tâm cải cách pháp luật/quản trị nhà nước**
- **Gợi ý đề tài luận văn tốt nghiệp**

➤ 09/05/2013

Bài đọc: Rủi ro tham nhũng trong quản lý đất đai

Anh/chị đã học được gì từ cách làm nghiên cứu của nhóm tác giả?

- **Những phương pháp nghiên cứu nào đã được áp dụng?**
 - Chuỗi quy trình
 - Phương trình tham nhũng
 - Khái niệm, định nghĩa
 - Phân tích đánh giá nguồn dữ liệu thứ cấp
 - Điều tra, thảo luận, phỏng vấn
- **Các yếu tố khác (cross-cutting issues) ảnh hưởng tới tham nhũng**
 - Tổ chức giám sát
 - Thông tin đại chúng
 - Nhân lực cơ quan hành chính
 - Thị trường nhà đất

➤ 09/05/2013

Pháp luật là một thể chế chính thức

- **Nhà nước thực hiện các chính sách thông qua các đạo luật, mỗi đạo luật hàm chứa một hoặc nhiều chính sách nhất định, ví dụ:**
 - Hiến pháp?
 - Luật đất đai?
- **Cơ quan hành chính và công chức thực thi chính sách thông qua hành vi hành chính và quyết định hành chính <= theo những thể thức được giám sát chặt chẽ <= quan liêu**
- **Chính sách cai trị quốc gia bằng pháp luật được gọi là “chế độ pháp trị”, thượng tôn pháp luật, bảo vệ công lý được gọi là “chế độ pháp quyền” => Tránh quản lý đất nước theo “nhân trị”, quyết định cảm tính, tùy tiện, không có cơ sở.**

➤ 09/05/2013

Quan hệ giữa chính sách và pháp luật

- **Chính sách tốt => sẽ kém hiệu quả nếu quá trình dịch thành luật không tốt (ví dụ: Thu hồi đất vì mục tiêu phát triển kinh tế xã hội)**
- **Du nhập luật tốt song chính sách không rõ ràng => giảm hiệu lực của luật, ví dụ du nhập hệ thống đăng ký quyền sử dụng đất, sở hữu nhà, đăng ký giao dịch bất động sản**
- **Không rõ thứ tự ưu tiên trong lựa chọn chính sách và lập pháp**
 - Có nên sửa LDD 2003 trước khi sửa Hiến pháp?
- **Nhu cầu giám sát tính tuân thủ (hợp hiến, hợp pháp) của văn bản pháp quy ngành và pháp quy địa phương**
 - Trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền
 - Nguy cơ tham nhũng từ quản lý, thu hồi đất của các cấp chính quyền?

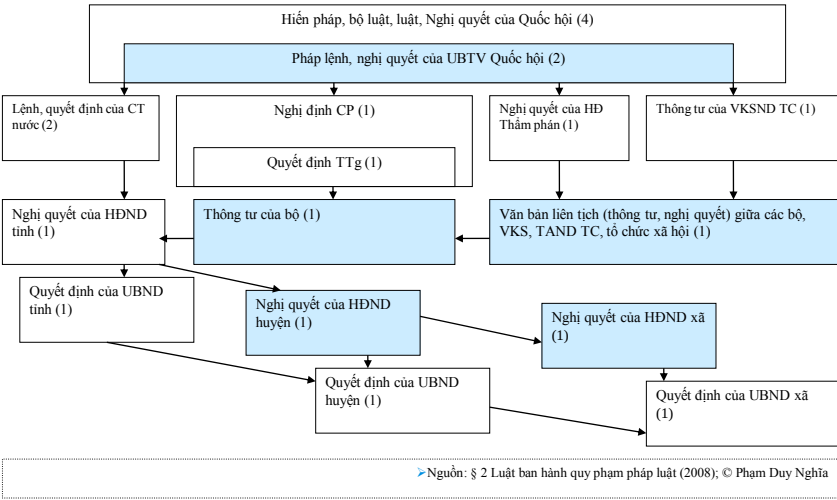
➤ 09/05/2013

Nhà nước quản lý bằng pháp luật (Pháp trị) => Xây dựng chế độ pháp quyền (Pháp quyền)

- **Đặc trưng của pháp luật**
 - Áp dụng chung => tạo ra chuẩn mực
 - Chặt chẽ: Quy phạm => nêu ra hành vi ứng xử => chế tài
 - Được đảm bảo thi hành bởi nhà nước => cưỡng chế thi hành
 - Dễ tiên liệu, có thể dự báo trước, minh bạch => giảm chi phí giao dịch
- **Cam kết xây dựng chế độ pháp quyền ở Việt Nam**
 - Ghi nhận tại Điều 2 Hiến pháp 1992
 - Đảng, Nhà nước và người dân phải tuân thủ pháp luật
 - Minh bạch hóa quá trình xây dựng, thực thi, sửa đổi pháp luật
- **Đã thực thi nhà nước pháp quyền tới đâu?**
 - Cải thiện xây dựng pháp luật, tăng công khai và sự tham gia
 - Giám sát quyền lực nhà nước => trách nhiệm giải trình

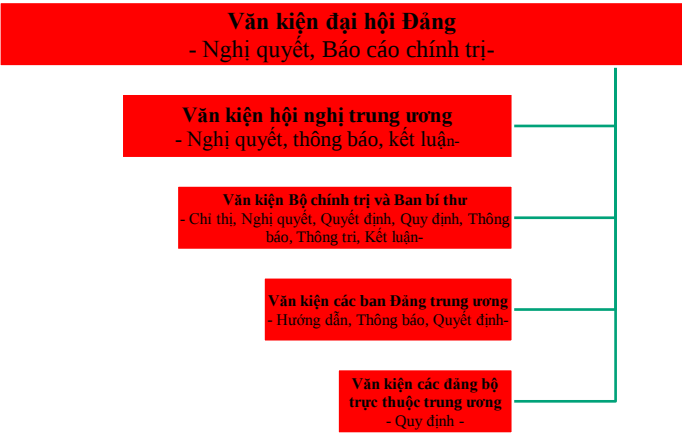
➤ 09/05/2013

Việt Nam là quốc gia theo truyền thống “luật thành văn”.



➤ 09/05/2013

Có một nguồn quy phạm khác..



➤ 09/05/2013

Tổng quan về tư duy luật học

- **Luật học là khoa học quy phạm**
 - Hệ thống cho tới quy phạm
 - Quan hệ pháp luật
 - Chủ thể, địa vị pháp lý => người
 - Khách thể => quyền và nghĩa vụ
- **Tư duy khái quát hóa cao độ khi lập pháp**
- **Tư duy diễn giải khi áp dụng**
- **Giới hạn của luật học**
 - Có nhiều tác nhân khác làm biến đổi hành vi được mong đợi tới hành vi thực tế
 - Cần có những góc nhìn khác để giải thích hành vi (liên ngành: luật và kinh tế, luật và văn hóa, luật và kinh tế chính trị)

➤ 09/05/2013

Các lý thuyết của luật học truyền thống

- **Ví dụ thảo luận: Liệu lực lượng Quản lý thị trường có được phép dừng xe xử người đội mũ bảo hiểm giả?**
 - Thuyết diễn giải quy phạm => biện luận
 - Thuyết đề xuất quy phạm
 - Thuyết quy nạp
 - Thuyết khái quát hóa, xây dựng chế định pháp luật
 - Thuyết xây dựng các định nghĩa
 - Thuyết về các nguyên tắc của luật chuyên ngành

➤ 09/05/2013

Chức năng định chuẩn và tạo giá trị của luật pháp

- **Các chức năng xã hội chung:**
 - Định chuẩn ứng xử, tạo ra thói quen
 - Làm cho hành xử của người khác có thể dự báo trước được
 - Xác lập nghĩa vụ và quyền của các cá thể
 - Tạo nên giá trị, liên kết nhóm
- **Chức năng gắn với chính sách của nhà nước**
 - Pháp luật được nghiên cứu như một thể chế
 - Pháp luật được nghiên cứu liên ngành

➤ 09/05/2013

Các chức năng của nhà nước

Chức năng tối thiểu

Cung cấp dịch vụ công
Quốc phòng, an ninh trật tự
Bảo vệ sở hữu tư nhân
Điều hành kinh tế vĩ mô
Sức khỏe, y tế cộng đồng
Cải thiện, đảm bảo công bằng
Bảo vệ người nghèo

Chức năng trung bình

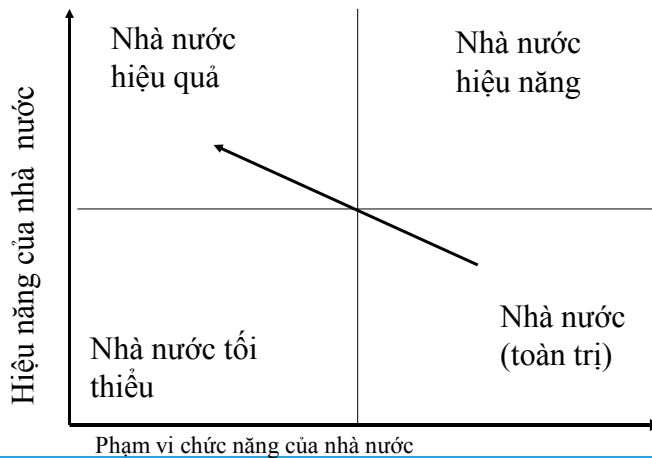
Can thiệp khi thị trường bất lực
Giáo dục, bảo vệ môi trường
Kiểm soát độc quyền
Bình đẳng về cơ hội
Bảo hiểm
An sinh xã hội

Nhà nước can thiệp có hiệu quả

Chính sách công nghiệp
Phân phối phúc lợi

➤ 09/05/2013

Phạm vi chức năng và hiệu năng quản lý của nhà nước



➤ 09/05/2013

Đo lường chất lượng pháp luật

- **Đo lường chất lượng VBPL**
 - ➔ Tiêu chí của OECD đo lường chất lượng văn bản (regulatory quality)
 - Các tiêu chí của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008
 - ➔ WGI từ 1996 cho đến nay
 - PAPI
 - PCI
- **Đo lường qua khảo sát thể chế cạnh tranh/thay thế (nhìn nhận pháp luật như một thể chế xã hội)**
 - ➔ Luật pháp như một thể chế (xây dựng, vận hành, thay đổi)
 - ➔ Luôn cạnh tranh với các thể chế khác (phi chính thức, thể chế nước ngoài)
 - ➔ Điều tra của WB, UNDP
- **WJP: 16 công cụ đo lường chất lượng nền pháp quyền**
 - ➔ www.worldjusticeproject.org

➤ 09/05/2013

Quy trình dịch từ chính sách thành pháp luật

- **Công đoạn của hành pháp (Bộ => Chính phủ; Sở => UBND)**
 - Nhận biết chính sách <= nhà nước có cần can thiệp hay không?
 - Lựa chọn chính sách <= vận động hành lang, tranh luận
 - Xác định có cần lập pháp, lập quy hay không?
 - Đề xuất sáng kiến lập pháp
- **Công đoạn của cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND)**
 - Nhiều công đoạn (ba lần đọc) => thảo luận chính sách => điều trần, thảo luận với các nhóm lợi ích <= vận động hành lang
 - Biểu quyết thông qua hay bác dự luật
- **Công đoạn kiểm soát, công bố luật**
 - Quyền phủ quyết

➤ 09/05/2013

OECD 2005: Chất lượng pháp luật

1. Phục vụ các **mục tiêu chính sách** rõ ràng đã ấn định trước;
2. Có cơ sở **pháp luật, thực tiễn** chắc chắn;
3. Mang lại **lợi ích nhiều hơn là chi phí**, có tính tới tác động phân bổ trên toàn xã hội, các yếu tố kinh tế, xã hội và môi trường;
4. Giảm thiểu chi phí và **tác động lệch lạc** tới thị trường;
5. Khuyến khích **cạnh tranh**, thông qua khuyến khích thị trường và các phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở mục tiêu đã định;
6. Rõ ràng, **đơn giản**, thiết thực đối với người sử dụng,
7. Phù hợp, **tương thích** với các chính sách, pháp luật khác;
8. Tương tích ở mức độ tối đa đối với các nguyên tắc về khuyến khích cạnh tranh, thương mại trong pháp luật quốc gia và các **điều ước quốc tế**.

➤ 09/05/2013

Trách nhiệm giải trình (ví dụ trong quản lý đất đai)

- **Một khái niệm trong quá trình du nhập vào VN**
 - Từ trên xuống: phân quyền, báo cáo, kiểm tra
 - Từ dưới lên: trách nhiệm với người đã ủy quyền
- **Vấn đề phi tập trung hóa quyền lực**
 - Phân quyền cho chính quyền địa phương
 - Trách nhiệm cá nhân của công chức trong hệ thống công vụ
 - Chế độ báo cáo, giám sát, đánh giá hiệu quả của chính quyền
- **Giám sát chính quyền**
 - Giám sát của QH và HĐND
 - Giám sát của Mặt trận tổ quốc
 - Vai trò của báo chí, công luận
 - Khiếu nại, tố cáo và vai trò của giám sát công vụ, tòa án

➤ 09/05/2013

Thách thức trong xây dựng trách nhiệm giải trình

- **Ngăn ngừa hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước**
 - Cơ quan nhà nước chỉ được làm những điều pháp luật cho phép
 - Chuẩn mực quan liêu (quy tắc hành chính)
 - Thanh tra công vụ
 - Bảo hiến (giám sát tuân thủ hiến pháp)
 - Giám sát của QH, cơ quan dân cử, Mặt trận và xã hội dân sự
- **Ngăn ngừa hành vi vi phạm pháp luật của công chức thừa hành**
 - Quy trình đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng và đánh giá công chức
 - Bồi thường nhà nước
 - Trách nhiệm cá nhân trong công vụ

➤ 09/05/2013

Các nhóm lợi ích, vận động hành lang và xã hội dân sự

- **Nghiên cứu về nhóm lợi ích ở Việt Nam**
 - ➔ Tập đoàn kinh tế nhà nước, hiệp hội doanh nghiệp
 - ➔ Các DN có vốn đầu tư nước ngoài (các nhà đầu tư)
 - ➔ Các nhóm lợi ích nước ngoài (nhà tài trợ, cho vay..)
- **Nghiên cứu thực trạng xã hội dân sự ở Việt Nam**
 - ➔ Dự Luật về hội, Dự luật về trung cầu dân ý, Dự luật biểu tình
 - ➔ Thủ tục đăng ký, hoạt động, gây quỹ của các tổ chức xã hội dân sự
- **Giám sát vận động hành lang**
 - ➔ Trong các công đoạn của cơ quan hành chính
 - ➔ Trong các công đoạn ở cơ quan lập pháp

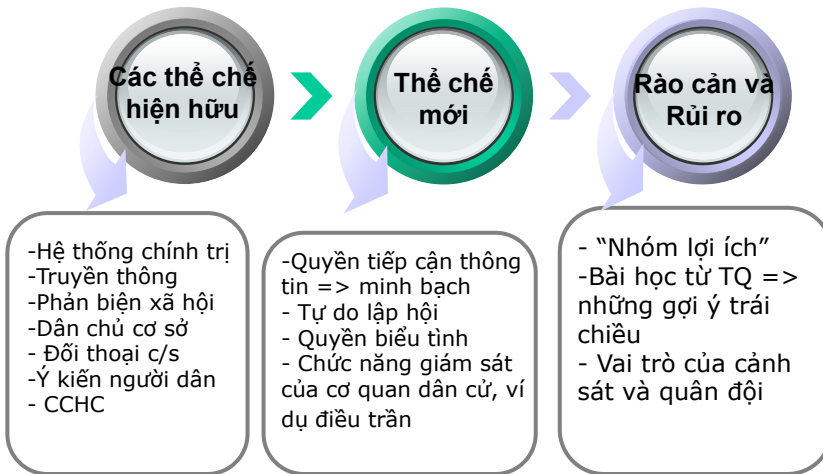
➤ 09/05/2013

Một số chiến lược cải cách thể chế

- **Tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạch định, thực thi, đánh giá chính sách**
- **Minh bạch chính quyền**
- **Thiết lập trách nhiệm giải trình đúng đắn (người quyết định phải trả lời, giải thích, chịu trách nhiệm trước cơ quan ủy quyền, trước người dân và xã hội)**
- **Cải thiện chất lượng pháp luật**
- **Mở rộng cơ hội tiếp cận công lý cho người dân**

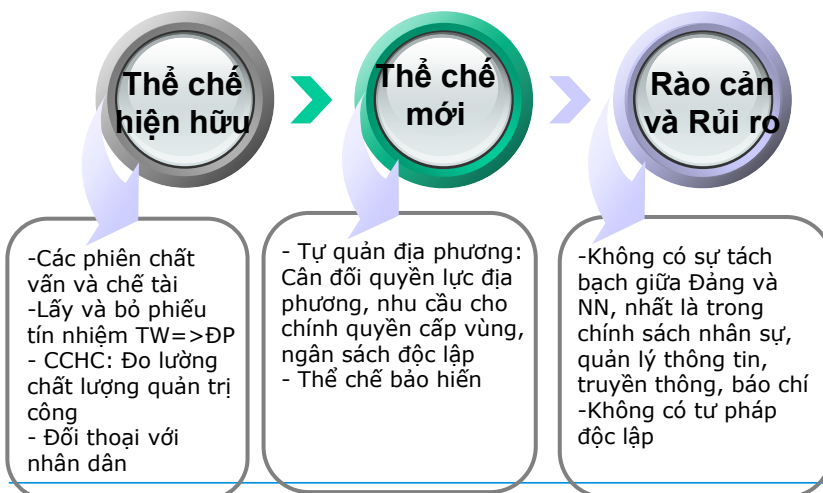
➤ 09/05/2013

Tiếng nói người dân trong phân bổ nguồn lực (ví dụ trong quản lý và sử dụng đất đai)



> 09/05/2013

Nâng cao trách nhiệm giải trình (trong quản lý đất đai)



> 09/05/2013