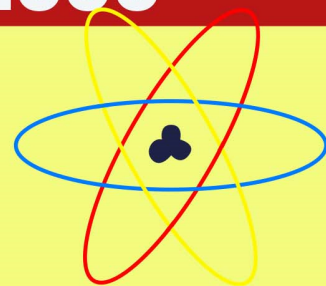
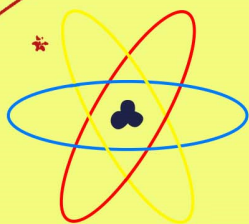


BỘ NỘI VỤ
VIỆN KHOA HỌC TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC
THÔNG TIN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU
KHOA HỌC TỔ CHỨC² NHÀ NƯỚC



1. Ảnh hưởng của luật tục đối với việc thi hành pháp luật ở vùng dân tộc thiểu số miền núi hiện nay



2. Cơ quan thực thi một số nước trên thế giới



SỐ 02
THÁNG 6 / 2021

Chịu trách nhiệm xuất bản
Tổng Biên tập:

TS. Nguyễn Ngọc Vân - Viện trưởng
Viện Khoa học tổ chức nhà nước

Ban Biên tập:

Lê Anh Tuấn
Thạch Thọ Mộc
Trần Thị Thơ

Bản tin được thực hiện bởi:

Phòng Thông tin khoa học
và Hợp tác quốc tế
Số 8 Tôn Thất Thuyết, Hà Nội

Điện thoại: (024) 62826733

Website: <http://isos.gov.vn>
<http://vienkhtcnn.vn>

Mọi thư, bài xin gửi về email:
bantincchc@moha.gov.vn

Thiết kế bìa và trình bày: Phương Lan

THÔNG TIN KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU KHOA HỌC TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC

TRONG SỐ NÀY

GIỚI THIỆU KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU	1
NGHIÊN CỨU TRAO ĐỔI	3
● Nguyễn Khánh Ly : Ảnh hưởng của luật tục đối với việc thi hành pháp luật ở vùng dân tộc thiểu số miền núi hiện nay	3
● Phan Đăng Sơn: Cơ quan thực thi một số nước trên thế giới	9

Đề tài khoa học cấp Bộ:

Cơ sở lý luận của khoa học tổ chức nhà nước

**Chủ nhiệm: TS. Nguyễn Ngọc Vân, Viện trưởng
Viện Khoa học tổ chức nhà nước**

Ngày nghiệm thu: 06/4/2021
Kết quả: Xuất sắc

Đề tài khoa học cấp Bộ:

**Quản trị truyền thông của chính quyền địa phương trong
bối cảnh cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam**

**Chủ nhiệm: TS. Nguyễn Quỳnh Nga, Giảng viên Khoa Văn bản và
Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc**

Ngày nghiệm thu: 08/4/2021
Kết quả: Xuất sắc

Đề tài khoa học cấp Bộ:

Cơ sở khoa học hoàn thiện pháp luật về dân chủ cơ sở

**Chủ nhiệm: TS. Trần Thị Hạnh, Viện trưởng Viện Nghiên cứu và
Phát triển, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội**

Ngày nghiệm thu: 08/4/2021
Kết quả: Khá

Đề tài khoa học cấp Bộ:

Cơ sở khoa học tổ chức hợp lý đơn vị hành chính xã ở Việt Nam hiện nay

Chủ nhiệm: ThS. Trần Thị Ngọc Khuyên, Viện Khoa học tổ chức nhà nước

Ngày nghiệm thu: 09/4/2021

Kết quả: Xuất sắc

Đề tài khoa học cấp Bộ:

Quản lý nhà nước về hoạt động tín ngưỡng trong điều kiện mới

Chủ nhiệm: TS. Lê Thị Liên, Viện trưởng Viện Nghiên cứu chính sách tôn giáo, Ban Tôn giáo Chính phủ

Ngày nghiệm thu: 09/4/2021

Kết quả: Khá

Đề tài khoa học cấp Bộ:

Cơ sở lý luận và thực tiễn về phát huy nguồn lực tôn giáo trong quá trình xây dựng và phát triển bền vững đất nước hiện nay

Chủ nhiệm: TS. Vũ Chiến Thắng, Thứ trưởng Bộ Nội vụ

Ngày nghiệm thu: 09/4/2021

Kết quả: Xuất sắc

Đề tài khoa học cấp Bộ:

Đào tạo nhân lực chất lượng cao tại Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Chủ nhiệm: TS. Lưu Anh Đức, Phó Vụ trưởng, Vụ Khoa học - Công nghệ và Hợp tác quốc tế, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, Bộ Tài nguyên và Môi trường (nguyên là Phó Trưởng phòng Quản lý đào tạo, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội)

Ngày nghiệm thu: 14/4/2021

Kết quả: Khá

Nghiên cứu - Trao đổi

Ảnh hưởng của luật tục đối với việc thi hành pháp luật ở vùng dân tộc thiểu số miền núi hiện nay

TS. Nguyễn Khánh Ly, Giảng viên, Học viện Hành chính Quốc gia

1. Khái quát về luật tục và vai trò, giá trị của luật tục trong thi hành pháp luật ở các vùng dân tộc thiểu số

Luật tục là một khái niệm có nội hàm rộng, phạm vi phong phú và hình thức thể hiện rất đa dạng. Theo Từ điển Luật học, luật tục là tập tục, phong tục tập quán của một cộng đồng, được hình thành tự phát và được các thành viên trong cộng đồng chấp nhận, tuân theo trong quan hệ với nhau [1]. Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam, luật tục là toàn bộ những nguyên tắc ứng xử không thành văn được hình thành trong xã hội, sau một thời gian dài áp dụng đã trở thành truyền thống và được mọi người tuân thủ [2]. Hiểu một cách chung nhất thì luật tục là những quy định, quy ước của một cộng đồng người, do cộng đồng người tự thỏa thuận, xây dựng và được truyền miệng hoặc bằng văn bản nhằm hướng dẫn, điều chỉnh những hành vi, ứng xử, xử lý các tình huống trong cuộc sống được mọi người trong cộng đồng thừa nhận và làm theo.

Theo PGS.TS. Ngô Đức Thịnh (Viện trưởng Viện nghiên cứu Văn hoá dân gian): “*Luật tục là một hình thức của tri thức bản địa, được hình thành trong lịch sử lâu dài qua kinh nghiệm ứng xử với môi trường và xã hội, được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau và truyền từ đời này qua đời khác bằng trí nhớ qua thực hành sản xuất và thực hành xã hội. Nó hướng đến việc hướng*

dẫn quan hệ xã hội, quan hệ con người với thiên nhiên. Những chuẩn mực ấy của cả cộng đồng thừa nhận và thực hiện, nhờ đó đã tạo ra sự thống nhất và cân bằng trong mỗi cộng đồng. Luật tục như hình thức phát triển của phong tục, tục lệ và là những hình thức sơ khai của luật pháp”[3].

Luật tục là hình thức phát triển cao nhất của phong tục tập quán, chứa đựng những bản sắc văn hoá độc đáo của mỗi tộc người. Luật tục không chỉ dừng lại ở vai trò điều chỉnh và quản lý xã hội mà nó được xem như những giá trị văn hóa, là một trong các kho tàng văn hóa dân gian của một dân tộc, một quốc gia.

Luật tục bao hàm và cụ thể hóa các chuẩn mực về đạo đức, pháp lý xã hội, tạo nên các giá trị văn hóa, tinh thần, truyền thống của dân tộc, không ngừng được củng cố trong tiến trình phát triển lịch sử. Luật tục không phải do một cá nhân hay một quyền lực tối thượng ban hành để bắt buộc thực hiện, mà nó là một tập hợp những điều luật liên quan đến niềm tin và tính thực thi của cả cộng đồng. Nó được chấp nhận một cách đương nhiên và ý thức tự giác của những người thi hành. Luật tục tồn tại và được lưu truyền qua nhiều thế hệ khác nhau, do đó được nhận thức và thừa nhận như một giá trị sở hữu và thừa kế của một chuỗi các thế hệ.

Xã hội ngày càng phát triển, vai trò của pháp luật càng lớn, càng tạo tiền đề

Nghiên cứu - Trao đổi

cho nó chuyển dần sang việc thực hiện mang tính tự quản. Luật tục, ở một phạm vi nhất định cũng có vai trò, giá trị xã hội quan trọng như pháp luật là điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, duy trì và bảo đảm trật tự cộng đồng. Luật tục là hình thức phát triển cao hơn của tập quán cả về giá trị bắt buộc tôn trọng và thực hiện, cả về biện pháp bảo đảm thực hiện.

Có thể nói, các tập quán, luật tục phù hợp với ý chí của Nhà nước đã tác động khá tích cực tới cả việc hình thành và thực hiện pháp luật. Luật tục các dân tộc thiểu số (DTTS) góp phần bảo vệ thuần phong mỹ tục, bảo vệ các nguồn lợi từ thiên nhiên.

2. Những ảnh hưởng chi phối của luật tục đến thi hành pháp luật ở vùng dân tộc thiểu số miền núi nước ta

a. Điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội vùng DTTS

Vùng DTTS miền núi nước ta chiếm gần 3/4 diện tích tự nhiên của cả nước; có vị trí chiến lược trong phát triển kinh tế - xã hội (KTXH), bảo đảm quốc phòng - an ninh; là địa bàn cư trú chủ yếu của 53 DTTS với gần 13,4 triệu người, chiếm 14,6% dân số cả nước⁽⁴⁾; là vùng có tiềm năng về tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học, bảo vệ bền vững môi trường sinh thái. Tuy nhiên, vùng DTTS miền núi, nhất là Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ, Tây Duyên hải miền Trung vẫn là vùng còn nhiều khó khăn: hạ tầng KTXH thấp kém, kinh tế chậm phát triển, đời sống của nhân dân còn nhiều khó khăn, vẫn là “lời nghèo” của cả nước.

Do sống ở địa hình hiểm trở, xa trung tâm nên giao thông ở các vùng này

rất khó khăn, kéo theo những hệ lụy khác như: thiếu điện, nước sạch, dịch vụ y tế... Điều kiện sinh sống và điều kiện tự nhiên khắc nghiệt đã tác động rất lớn đến công tác thi hành pháp luật ở vùng DTTS miền núi nước ta.

Tổ chức xã hội của cộng đồng dân cư người DTTS miền núi, ngoài những đặc tính chung của cộng đồng dân cư trong một khu vực hành chính còn được tổ chức theo hình thức bản, mường, làng, có kết cấu chặt chẽ. Các thành viên trong cộng đồng phần lớn có cùng huyết thống và gia đình đóng vai trò hết sức quan trọng. Mỗi làng là một cộng đồng gồm nhiều thế hệ, nhiều gia đình, hoạt động trên nguyên tắc tự quản với phương thức vận hành xã hội theo luật tục, được tồn tại lâu đời và ảnh hưởng đến tính hiệu lực, hiệu quả việc thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước. Do vậy, tình trạng pháp luật tồn tại song hành hoặc bên cạnh luật tục trong đời sống các cộng đồng dân cư này.

Luật tục vẫn là cơ sở quan trọng và phổ biến trong một số cộng đồng DTTS và ảnh hưởng đến việc thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước. Đó là do tập quán của đồng bào DTTS được hình thành từ thói quen trong đời sống và được mọi người tuân theo. Việc chấp hành tập quán trở thành ý thức tự giác, tự nguyện và trách nhiệm của mỗi thành viên đối với cộng đồng, làng, bản. Tập quán không có yếu tố áp đặt mà có tính tự nguyện của mỗi cá nhân với tư cách là chủ nhân của cộng đồng. Tập quán gắn liền với đạo đức, luân lý nhưng khác với đạo đức, luân lý vì không thiên về giáo huấn, dạy bảo mà quy định những hình thức, biện pháp để thực hiện các yêu cầu,

Nghiên cứu - Trao đổi

thường, phạt nghiêm minh, thông qua áp lực cộng đồng làng. Chính vì vậy, hiệu lực thi hành các tập quán rất hiệu quả trong cộng đồng DTTS miền núi. Ở phương diện này, tập quán không khác xa những tiêu chuẩn, quy định về đạo đức, lối sống của con người cũng như mục đích hệ thống pháp luật của Nhà nước. Tuy vậy, quy phạm pháp luật lại không phát huy hiệu quả, hiệu lực.

b. Cơ sở chính trị, tôn giáo, tín ngưỡng của dân tộc

Có thể nói, mối quan hệ tộc người - tôn giáo liên khu vực, xuyên quốc gia đã và đang đặt ra những thách thức lớn cho công tác dân tộc, tôn giáo của Đảng, Nhà nước Việt Nam hiện nay.

Tôn giáo tín ngưỡng trong quan hệ dân tộc, ở những mức độ nhất định có thể là yếu tố góp phần vào sự ổn định chính trị - xã hội cũng như củng cố hay làm rạn nứt các mối quan hệ cộng đồng. Thực tế đời sống tôn giáo, tín ngưỡng ở khu vực Tây Bắc những thập niên gần đây cũng đã cho thấy rất rõ điều đó.

Khi các tôn giáo lớn du nhập vào cộng đồng các DTTS ở khu vực Tây Bắc đã dẫn đến hiện tượng một bộ phận đồng bào dân tộc cải đạo. Sự chuyển đổi niềm tin của một bộ phận đồng bào các DTTS đã dẫn đến những xáo trộn lớn trong quan hệ tộc người. Ở bộ phận đồng bào dân tộc theo Phật giáo, về cơ bản, các mối quan hệ truyền thống không xảy ra những xáo trộn. Ở bộ phận đồng bào theo Công giáo thì các quan hệ này ít nhiều có sự biến đổi nhất định do sự khác biệt về đức tin, nhưng không gây ra nhiều tác động xấu. Còn đối với đồng bào dân tộc theo đạo Tin lành thì tôn

giáo này có tác động rất lớn và gây nên nhiều xáo trộn trong các mối quan hệ truyền thống của tộc người.

Ngoài ra, tác động của yếu tố tôn giáo - tộc người đang tiềm ẩn những nguy cơ làm rạn nứt khối đại đoàn kết dân tộc, gây bất ổn về an ninh chính trị, xã hội.

Bên cạnh việc làm mai một giá trị văn hóa, gây mâu thuẫn, xung đột trong các mối quan hệ truyền thống của các cộng đồng, tộc người, sự phát triển của các tôn giáo lớn và sự xuất hiện của các hiện tượng tôn giáo mới trong đồng bào DTTS ở khu vực Tây Bắc những năm gần đây còn làm rạn nứt khối đại đoàn kết giữa các dân tộc.

Như vậy, có thể thấy, trong bối cảnh mới, do tác động của nhiều yếu tố, trong đó có yếu tố tôn giáo, quan hệ dân tộc - tôn giáo trong đồng bào các DTTS ở khu vực Tây Bắc Việt Nam đang có những biến động lớn, đặt ra nhiều vấn đề cần quan tâm cho công tác dân tộc, tôn giáo và công tác thi hành pháp luật ở các vùng DTTS hiện nay.

Cơ sở chính trị, văn hóa, tôn giáo, tín ngưỡng của DTTS có ảnh hưởng đến quá trình hình thành khối đại đoàn kết giữa các dân tộc, thúc đẩy sự phát triển của luật tục cho phù hợp với pháp luật như: các quy định về không phân biệt dòng đạo; xây dựng khối đại đoàn kết trong cộng đồng; các quy định về chế tài trong luật tục đã bớt hà khắc, hạn chế được các hủ tục lạc hậu trong kết hôn và điều kiện kết hôn; góp phần xây dựng đời sống văn hóa mới ở các vùng DTTS.

c. Yếu tố con người

Con người là chủ thể thực thi pháp

Nghiên cứu - Trao đổi

luật và luật tục, là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả thi hành pháp luật và luật tục. Ở các vùng DTTS miền núi, hình thức để thực hiện tốt công tác tuyên truyền pháp luật tới đồng bào các DTTS rất đa dạng và sử dụng nhiều phương pháp, nhiều lực lượng để tuyên truyền. Để công tác tuyên truyền pháp luật có hiệu quả, chính quyền địa phương phải sử dụng chính lực lượng cán bộ, công chức là người DTTS trong các cơ quan, tổ chức đoàn thể tại địa phương. Bởi, họ chính là lực lượng hạt nhân quan trọng đóng vai trò tích cực trong việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật đi vào cuộc sống của đồng bào mình. Họ là người nắm rõ và hiểu được những phong tục, tập quán, lối sống của chính dân tộc mình, mặt khác lại làm việc trong bộ máy nhà nước nên có sự hiểu biết về chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước. Khi tuyên truyền, phổ biến pháp luật tới người dân ở chính nơi họ sinh sống sẽ tạo được niềm tin cho cộng đồng và có sức thuyết phục cao. Tổ chức tốt việc thực hiện pháp luật, kết hợp thực hiện tốt các quy định tiến bộ của luật tục là yếu tố góp phần tạo nên hiệu lực và hiệu quả trong thi hành pháp luật ở các vùng DTTS miền núi nước ta. Thông qua các cơ quan có thẩm quyền, Nhà nước ta chủ động tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật bằng cách tuyên truyền, vận động người dân thực hiện pháp luật. Chủ động tháo gỡ khó khăn, hỗ trợ giúp đỡ, bảo đảm cho các văn bản pháp luật của Nhà nước ta ban hành được thực thi nghiêm túc.

d. Dư luận cộng đồng

Luật tục là một công trình lập tục tập thể của cả cộng đồng và được chọn lọc,

lưu truyền qua nhiều thế hệ. Luật tục phản ánh ý chí chung của cộng đồng, là hệ thống các quy phạm trên cơ sở quan niệm đạo đức xã hội. Tinh thần của luật tục là đưa ra quy phạm để giải quyết có lý, có tình những mâu thuẫn, để răn đe, giáo dục. Luật tục hướng thiện cho con người, mang tính khuyên răn: đã làm người phải làm người thật thà, không gian dối, không làm điều ác... Vì vậy, luật tục được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh của dư luận cộng đồng, bằng chính sự tự giác của mỗi cá nhân, có khi như một thói quen. Dư luận cộng đồng là lực lượng hướng dẫn và cưỡng chế các thành viên ứng xử theo đúng chuẩn mực của quy ước và luật tục. Dư luận cộng đồng góp phần cổ vũ, khích lệ các thành viên chấp hành các quy định của luật tục, làm tốt các điều phải làm, có tác dụng răn đe, ngăn ngừa những người có hành động vi phạm luật tục. Mặt khác, tín ngưỡng, thần linh cũng chi phối ý thức tuân thủ luật tục của cả cộng đồng.

3. Một số kiến nghị, đề xuất nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật ở vùng dân tộc thiểu số miền núi nước ta

Một là, để pháp luật thi hành nghiêm chỉnh và hiệu quả, trong quá trình xây dựng, ban hành và thực thi văn bản pháp luật, cần tính đến tính đặc thù của luật tục trong những nhóm dân cư là đối tượng điều chỉnh, thừa nhận những yếu tố tích cực của luật tục để tổ chức thi hành luật hiệu quả tại cộng đồng dân cư. Chẳng hạn: nghiên cứu về pháp luật hôn nhân, gia đình, dân số, bình đẳng giới, quản lý và sử dụng đất đai, đất rừng... thích hợp với đặc thù của cộng đồng dân cư, DTTS. Muốn thế, cần tính đến luật tục và các yếu tố đặc thù này trong giai

Nghiên cứu - Trao đổi

đoạn phân tích chính sách, phân tích tác động của quy phạm dựa trên những kết quả nghiên cứu dân tộc học, văn hóa, nhân văn, kết hợp điều tra tác động thực tế sau ban hành pháp luật.

Hai là, cần nhận diện đầy đủ những yếu tố tích cực của luật tục để tiếp thu và phát huy, đồng thời thông qua vận động giáo dục để loại bỏ hủ tục. Có những phong tục, tập quán tiến bộ là kết tinh từ lâu đời của đồng bào các dân tộc thiểu số nhưng chưa được pháp luật của nhà nước ta ghi nhận. Do vậy, nên nghiên cứu phát huy bản chất tốt đẹp của luật tục để đa dạng hoá các quy phạm điều hành xã hội; nắm vững luật tục để thực thi tốt pháp luật. Bên cạnh đó, có không ít những phong tục, tập quán lạc hậu, cản trở sự phát triển lành mạnh về mọi mặt của đồng bào các dân tộc thiểu số, cần tiến hành những biện pháp để loại bỏ dần ảnh hưởng của những quy định lạc hậu, không còn phù hợp trong luật tục. Tuy nhiên, những quy định lạc hậu này không dễ dàng được những người dân nhận thức và loại bỏ nhanh chóng. Do đó, phải nhận định rằng không thể dùng những quy định cứng nhắc của pháp luật để loại trừ ngay tất cả những quy định lạc hậu trong luật tục mà phải được thực hiện từng bước theo một quy trình nhất định. Cần kết hợp hài hòa việc tuyên truyền những quy định mới, tiến bộ của pháp luật phù hợp để hình thành những thói quen lành mạnh, tiến bộ mới, thay thế cho thói quen cũ lạc hậu.

Ba là, tăng cường sự tham gia của nhân dân ở bình diện cộng đồng dân cư để góp ý vào xây dựng pháp luật, pháp quy địa phương. Phát huy cơ chế luật tục

để quản lý cộng đồng: liên quan tới thực hành dân chủ ở cơ sở, xây dựng tự quản cộng đồng, cần phát huy các quy định và cơ chế sẵn có và hiệu quả của luật tục, hương ước, vai trò già làng, trưởng bản; tránh hành chính hoá, áp đặt của Nhà nước đối với các thiết chế luật tục này.

Bốn là, tăng cường năng lực nghiên cứu luật tục và quản lý xã hội. Cần nghiên cứu luật tục để bổ sung cho pháp luật, tăng cường khả năng thi hành của pháp luật và góp phần vào quản lý cộng đồng dân cư ở cơ sở một cách hiệu quả, đóng góp thiết thực cho tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý xã hội ở cơ sở. Vì thế, cần tập hợp nghiên cứu luật tục các dân tộc, nghiên cứu và định vị những khả năng, lĩnh vực mà Nhà nước, nhà nghiên cứu, nhà lập chính sách và cộng đồng các dân tộc cộng tác với nhau hài hoà. Nhà nước cần khuyến khích nghiên cứu và ứng dụng tri thức về luật tục trong quản lý xã hội; trong đó có nghiên cứu hàn lâm kết hợp với ứng dụng thực nghiệm, xây dựng và tổng kết mô hình. Trong xét xử, thi hành án, đền bù (hành chính), cần nghiên cứu sâu hơn để có thể có cách thức thích hợp vận hành luật tục có chọn lọc, hỗ trợ cho việc thi hành pháp luật một cách hiệu quả – đó cũng chính là việc góp phần đưa pháp luật vào cuộc sống.

Năm là, chú trọng công tác tuyên truyền, vận động quần chúng nhân dân nhận thức sâu sắc vị trí, vai trò và tầm quan trọng của việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước. Đồng thời, chú trọng đến vai trò của già làng, trưởng bản, người cao tuổi, người có uy tín trong việc tuyên truyền, vận động,

Nghiên cứu - Trao đổi



Tập quán của đồng bào DTTS được hình thành từ thói quen trong đời sống và được mọi người tuân theo (Ảnh: TL)

thuyết phục đồng bào thực hiện hương ước, quy ước.

Trong công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và yêu cầu hội nhập kinh tế của nước ta hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đã xác định: Quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng các phong tục, tập quán truyền thống tốt đẹp của các dân tộc trên lãnh thổ Việt Nam, trong đó có luật tục của các dân tộc. Để việc thi hành luật tục được hiệu quả, cần phải có nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò của luật tục; nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng và những ưu điểm, hạn chế của luật tục để khai thác và phát huy giá trị của luật tục trong tự quản cộng đồng và quản lý xã hội./.

Chú thích:

[1]. Từ điển Luật học, H. NXB Bách khoa - Tư pháp, 2006;

[2]. Từ điển Bách khoa Việt Nam. H. NXB Từ điển Bách khoa, 2005;

[3]. Vai trò của luật tục vùng cao trong công tác giao đất, khoán rừng và quản lý tài nguyên thiên nhiên, PGS. TS, Hoàng Xuân Tý, Kỷ yếu hội thảo Luật

tục và phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam, Nxb Chính trị Quốc gia, năm 2000.

[4]. Thông báo số 440/TB-VPCP ngày 28/12/2016 về tổng kết 5 năm thực hiện Nghị định 05/2011/NĐ-CP của Chính phủ về công tác dân tộc.

Tài liệu tham khảo:

1. Trương Tiến Hưng. *Vận dụng luật tục dân tộc Chăm trong quản lý nhà nước của chính quyền địa phương*. Nxb Chính trị Quốc gia- Sự thật, Hà Nội, 2014.

2. Hà Lý. *Luật nước và Luật tục*. Nxb Chính trị Quốc gia- Sự thật, Hà Nội –Nxb Văn hóa dân tộc, 2014.

3. Kỷ yếu hội thảo “*Luật tục và phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam*”. H. NXB Chính trị Quốc gia, 2000.

4. Bộ Tư pháp, “*Báo cáo Đánh giá tác động dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước*”, 2017.

5. Nguyễn Thị Việt Hương. “*Giá trị của luật tục từ góc nhìn pháp lý*”, <http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/>

Nghiên cứu - Trao đổi

Cơ quan thực thi một số nước trên thế giới

NCS. Phan Đăng Sơn, Nghiên cứu viên,
Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

Tại Việt Nam, khái niệm “cơ quan thực thi” vẫn còn khá mới và hầu như chưa có nhiều các tài liệu của các tác giả Việt Nam nghiên cứu về vấn đề này. Theo xu hướng một số nước trên thế giới, để tách bạch việc ra chính sách và việc thực thi chính sách, một số cơ quan (bộ phận) thực thi chính sách được khuyến nghị ra đời cho phép phân phối các chức năng thực hiện chính sách công của Chính phủ được thực hiện tách biệt nhưng trong khuôn khổ luật pháp. Một bộ phận tập trung vào việc ban hành và làm chính sách, sau đó họ chuyển giao chính sách sang cho bộ phận thực thi chính sách bao gồm: 1) cung cấp dịch vụ cơ bản cho chính sách của cơ quan đó; 2) thực hiện các chức năng theo luật định hoặc quy định; 3) cung cấp dịch vụ cho các bộ phận khác của chính quyền trung ương bằng các kỹ năng chuyên môn; 4) cung cấp các chức năng riêng biệt cho vai trò cốt lõi của bộ phận thực thi chính sách. Do đó, cơ quan thực thi sẽ tập trung vào việc cung cấp các chức năng điều hành thực sự có hiệu quả, điều này lý giải cho sự cần thiết ra đời một cơ quan thực thi chuyên biệt.

Qua tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 4 khoá X; thực trạng cải cách hành chính, thu gọn đầu mối, tinh giản biên chế khu vực hành chính, sự nghiệp và bước đầu triển khai thực hiện

Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khoá XII (Nghị quyết số 18-NQ/TW) cũng như xuất phát từ yêu cầu thực tiễn của nước ta hiện nay cho thấy, cơ cấu tổ chức Chính phủ theo mô hình Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực từ nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII cho tới nay cơ bản vẫn tiếp tục được giữ ổn định. Chủ trương, quan điểm tiếp tục sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ theo tinh thần của Nghị quyết 18-NQ/TW là đúng đắn, cần bước đi thích hợp phù hợp với trình độ, điều kiện quản lý, bảo đảm hoạt động có hiệu lực, hiệu quả hơn...

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn trong thời gian qua còn một số hạn chế, đó là cơ cấu tổ chức Chính phủ mới chỉ tập trung vào việc tổ chức, sắp xếp các bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý nhà nước theo các nhóm ngành, lĩnh vực; mặc dù tính chất hoạt động của các bộ, ngành, cơ quan thuộc Chính phủ là điều tiết vĩ mô, tập trung vào việc xây dựng, hoạch định các chính sách quản lý nhưng hiện nay vẫn còn thiếu và chưa được đề cập nghiên cứu đến những cơ quan được thành lập nhằm giải quyết một số vấn đề phát sinh trong thực tiễn quản lý mà không nhất thiết phải giao cho các Bộ. Một số Bộ, ngành còn xuất phát tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, chông chéo trong việc quản lý đối với các mặt

Nghiên cứu - Trao đổi

của kinh tế xã hội, dẫn đến sự hạn chế trong phát triển các ngành, lĩnh vực. Tư duy lấy quản lý làm hàng đầu cũng không còn phù hợp và đòi hỏi cần được thay đổi trong chính nội tại cơ cấu tổ chức Chính phủ mà thay vào đó là lấy quản trị tổ chức làm ưu tiên hàng đầu. Do đó, việc hình thành các cơ quan thực thi chính sách một mặt để đảm bảo xử lý những vấn đề trong tình huống khẩn cấp, nhanh nhạy hơn, minh bạch hơn, đáp ứng yêu cầu của công việc, Mặt khác, tính độc lập, tự chủ của các cơ quan này cũng giúp cho các hoạt động của nó được đặt trong sự kiểm soát của người dân...

Xuất phát từ ý nghĩa đó, việc nghiên cứu học tập kinh nghiệm tổ chức các cơ quan thực thi của một số nước trên thế giới hiện nay là cần thiết song cần định hướng, vận động theo mô hình nào là một vấn đề cần được nghiên cứu sâu thêm. Mặt khác, xu hướng những nhiệm vụ, lĩnh vực của một số nước thường thành lập các cơ quan thực thi, việc vận dụng từng mô hình cụ thể trong điều kiện thực tiễn của Việt Nam hiện nay rõ ràng là một vấn đề cần được tính toán, định hướng.

I. Kinh nghiệm cơ quan thực thi tại một số nước trên thế giới

1. Cơ quan thực thi tại Vương quốc Anh

Vương Quốc Anh có nền dân chủ nghị viện và có một hệ thống chính phủ đơn nhất, với một số trách nhiệm nhất định thuộc về Chính phủ Scotland, Wales và Ireland từ năm 1999. Công việc của chính phủ trung ương Anh được thực hiện bởi các Bộ, do Bộ trưởng lãnh

đạo và công chức thực thi.

Mô hình cơ quan điều hành – cơ quan thực thi (executive agencies) được thực hiện vào những năm 1988, sau khi Chính phủ Anh thực hiện cải cách đặc biệt và sâu rộng đối với việc chuyển đổi phương thức cung ứng dịch vụ công của Chính phủ. Việc sắp xếp lại này được mô tả là nỗ lực đầy tham vọng trong cải cách dịch vụ công trong thế kỷ 20, chính phủ qua đó khuyến nghị sự cần thiết trong việc thành lập các cơ quan hành pháp trong một khuôn khổ, thể chế mới để cung ứng các dịch vụ công của Chính phủ trung ương. Phần lớn công chức dần dần chuyển sang làm việc cho các cơ quan này thay vì làm việc trực tiếp cho các cơ quan chính phủ.

Tại nước Anh, với khoảng 405 cơ quan thực thi sau 30 năm phát triển, khái niệm về cơ quan thực thi được hiểu là: *“là một phần của một cơ quan chính phủ, có chức năng quản lý và có nguồn ngân sách riêng biệt, để thực hiện một phần chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ Vương Quốc Anh, Chính phủ Scotland, Chính phủ Wales và Bắc Ireland”*. Các cơ quan thực thi được hưởng sự độc lập do pháp luật quy định. Mô hình cơ quan thực thi dạng này cũng đã được áp dụng ở một số các quốc gia như: Anh, Mỹ, Nhật, Canada, Nam Phi... (Wikipedia, 2017)

1.1. Khung pháp lý về cơ quan thực thi tại Anh

Khung pháp lý của các cơ quan thực thi khác hoàn toàn so với các cơ quan bán tự trị NDPBs tại Anh. Trong khi các cơ quan NDPBs được thành lập trên cơ sở luật định, các cơ quan thực thi không

Nghiên cứu - Trao đổi

yêu cầu bất kỳ quy định mới nào được ban hành, hầu hết các cơ này có tư cách pháp nhân thuộc một phần của cơ quan Bộ chủ quản, đồng thời bị chi phối bởi pháp luật riêng của ngành, lĩnh vực đó.

Các cơ quan này có nguồn ngân sách riêng được phân bổ theo một trong 3 cách sau: (1) Nghị viện tài trợ toàn phần, (2) tài trợ dòng, và (3) được tài trợ thông qua một quỹ hoạt động nào đó. Đối với tài trợ toàn phần, họ sẽ hoàn toàn chịu sự kiểm soát nguồn ra và vào; với chế độ tài trợ dòng, các khoản chi tiêu sẽ được kiểm soát, việc chi tiêu có thể tăng lên với điều kiện các khoản thu nhập tăng tương ứng thông qua một khoản thu của tổ chức; đối với việc tài trợ thông qua quỹ hoạt động thì các cơ quan này hoàn toàn có thể tự chủ trong việc thay đổi dịch vụ theo nhu cầu của khách hàng để tăng doanh thu cho tổ chức. Tuy nhiên, các hoạt động không phải là thực thể có pháp lý riêng biệt, nó vẫn là một phần của cơ quan Bộ.

1.2. Tổ chức và hoạt động của cơ quan thực thi tại Anh

a) Đặc điểm của cơ quan thực thi tại Anh

- Cung ứng dịch vụ cơ bản về chính sách cho bộ chủ quản;
- Thay mặt Bộ trưởng thực hiện các chức năng luật định;
- Cung ứng dịch vụ cho các bộ phận khác thuộc chính quyền trung ương dựa trên các kỹ năng chuyên môn của đơn vị;
- Thực hiện các chức năng đặc biệt, tách biệt hoàn toàn so với bộ phận gốc;
- Có hệ thống tài chính riêng, vì vậy họ sẽ trực tiếp thu phí dịch vụ;

Công khai báo cáo thường niên, bao gồm các đánh giá về hiệu suất của tổ chức;

- Tập trung vào chất lượng dịch vụ, lấy tôn chỉ khách hàng trên hết, là trung tâm phục vụ.

Một đặc điểm khác biệt của các cơ quan thực thi đó là các cơ quan này có thể không có Chủ tịch điều hành trong Hội đồng quản lý. Các cơ quan này được lãnh đạo bởi Giám đốc điều hành, người chịu trách nhiệm trực tiếp trước Bộ trưởng về các hoạt động của cơ quan nhằm đảm bảo công khai, minh bạch khi sử dụng công quỹ.

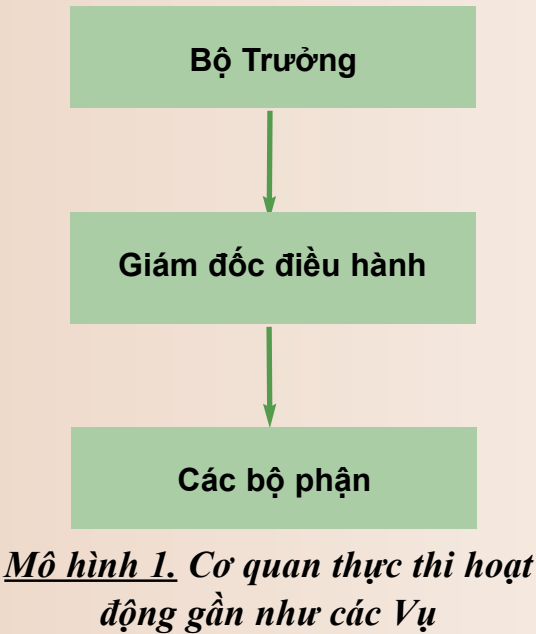
b) Cấu trúc mô hình quản trị: Cấu trúc quản trị của cơ quan thực thi bao gồm 2 mô hình tùy chọn. Việc sử dụng mô hình nào được quyết định dựa trên cấp độ độc lập giữa cơ quan thực thi và bộ chủ quản. Tuy nhiên, bên trong có thể có bổ sung thêm về một số nội dung quản trị riêng nhằm đảm bảo sự phù hợp theo từng đặc điểm của mỗi cơ quan thực thi. Các bộ chủ quản phải tham tham vấn và thống nhất với Văn phòng Nội các và Kho bạc khi có sự thay đổi, bổ sung cấu trúc quản trị của Cơ quan thực thi. Hai mô hình cụ thể như sau:

* Mô hình 1. Cơ quan thực thi hoạt động gần như các Vụ

Nếu cơ quan thực thi hoạt động như một Vụ (hoặc vì quy mô nhỏ thành lập thành một Ban quản lý điều hành đầy đủ) thì bộ chủ quản quy định các chức năng, nhiệm vụ cho cơ quan thực thi.

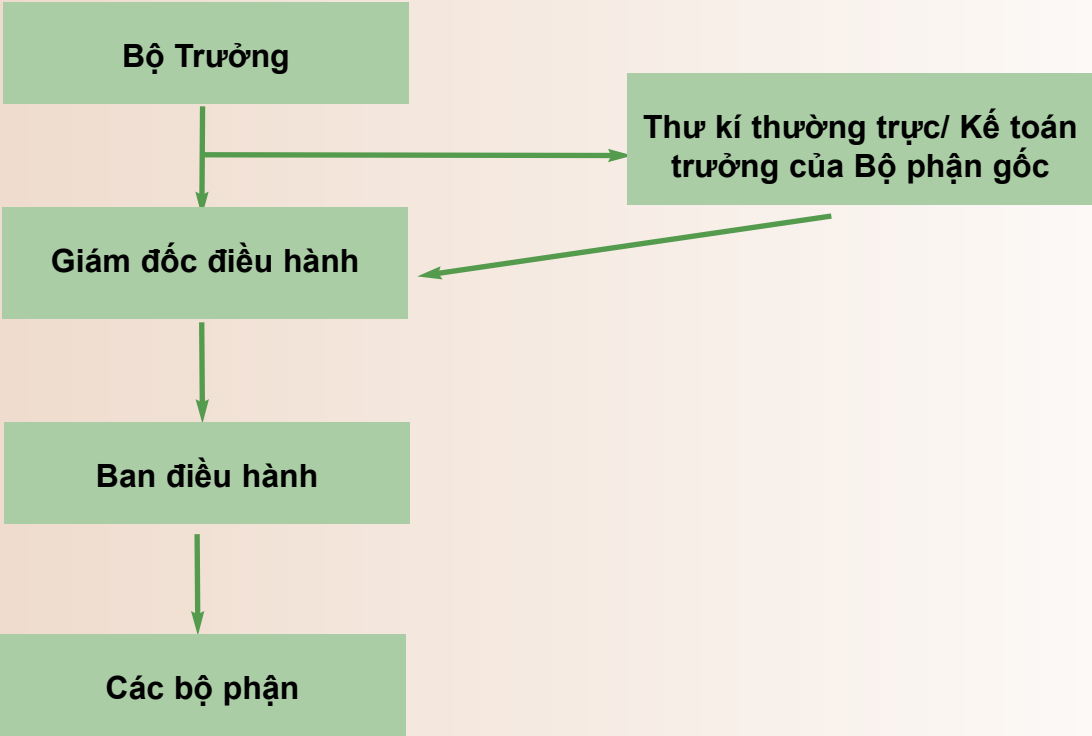
Trong trường hợp này, cơ quan thực thi không cần thiết có thành viên Hội đồng. Thay vào đó, cơ quan sẽ được lãnh đạo Ban quản trị, đứng đầu là Giám đốc điều hành.

Nghiên cứu - Trao đổi



* Mô hình 2. Cơ quan thực thi có mức độ độc lập hơn

Cơ quan thực thi sẽ độc lập hơn so với bộ chủ quản do yêu cầu, tính chất của dịch vụ mà đòi hỏi nó cần độc lập hơn, hoặc có quy mô tương đối lớn, có tầm quan trọng, ảnh hưởng rộng... đòi hỏi sự độc lập hơn so với bộ chủ quản nhằm mục đích thực thi chức năng, nhiệm vụ được hiệu quả hơn. Khi đó, cơ quan thực thi sẽ được lãnh đạo bởi một Ban quản lý, đứng đầu là một Chủ tịch không điều hành, và các thành viên điều hành và không điều hành của Ban.



Mô hình 2. Cơ quan thực thi có mức độ độc lập hơn

Nghiên cứu - Trao đổi

Tại Anh có khoảng 450 cơ quan thực thi, điển hình như: Cơ quan đăng ký kinh doanh Vương Quốc Anh (Companies House); Cơ quan Thanh tra Kế hoạch của Anh và xứ Wales (PINS); Cơ quan Tài trợ Giáo dục và Kỹ năng (The Education and Skills Funding Agency - ESFA); Cơ quan cấp phép phương tiện và giấy phép lái xe ở Anh (Driver and Vehicle Licensing Agency – DVLA)...

2. Cơ quan thực thi pháp luật tại Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ (cũng như Canada), cơ quan thực thi được hiểu là “*Các cơ quan độc lập của chính phủ liên bang, hay nói cách khác, đó là các cơ quan tồn tại bên ngoài các cơ quan hành pháp liên bang*”. Cơ quan thực thi pháp luật liên bang Hoa Kỳ là các cơ quan độc lập của Chính phủ liên bang Hoa Kỳ, nói cách khác, đó là các cơ quan tồn tại bên ngoài các cơ quan hành pháp liên bang (bao gồm 15 Bộ và Văn phòng Tổng thống). Theo nghĩa hẹp hơn, thuật ngữ này cũng có thể được sử dụng để mô tả các cơ quan, mặc dù do cơ quan hành pháp quản lý theo hiến pháp, nhưng độc lập với sự kiểm soát của Tổng thống, với chức năng chính là thực thi các chính sách pháp luật liên bang trong phạm vi, chức năng nhiệm vụ được quy định cho các lĩnh vực cụ thể như: môi trường, kinh tế, an sinh xã hội, an ninh, giáo dục,... Việc thành lập các cơ quan thực thi pháp luật của Hoa Kỳ nằm trong xu hướng thành lập các cơ quan nhà nước độc lập để thực hiện công tác quản lý trong một lĩnh vực cụ thể bên cạnh các cơ quan của Chính phủ.

2.1. Cơ sở pháp lý quy định tổ chức cơ quan thực thi của Hoa Kỳ

Hoa Kỳ không có luật nào quy định chung về các cơ quan thực thi pháp luật. Mỗi cơ quan thành lập đều dựa trên một đạo luật về ngành, lĩnh vực riêng biệt và được Quốc hội thông qua. Ví dụ, US Marshals Service là cơ quan thực thi pháp luật đầu tiên của Hoa Kỳ, được thành lập dựa trên Đạo luật Tư pháp ngày 24/9/1789. Đạo luật xác định cụ thể rằng thực thi pháp luật là chức năng chính của US Marshals Service. Do đó, nó xác định Cảnh sát trưởng là nhân viên thực thi pháp luật; Ủy ban Thương mại liên bang Hoa Kỳ (US Federal Trade Commission-FTC) được thành lập dựa trên Đạo luật Clayton về cạnh tranh (năm 1914); Cơ quan Hải quan và Bảo vệ biên giới Hoa Kỳ thành lập dựa trên điều 211, chương 6 Bộ Luật Hoa Kỳ; Ban An toàn giao thông quốc gia được thành lập dựa trên Đạo luật An toàn ngày 01/4/1975; cơ quan quản trị doanh nghiệp nhỏ Hoa Kỳ được thành lập dựa trên Đạo luật phục hồi và tái đầu tư năm 2009 và Đạo luật doanh nghiệp nhỏ năm 2010...

2.2. Tổ chức và hoạt động cơ quan thực thi của Hoa Kỳ

Cơ quan thực thi pháp luật Hoa Kỳ được trao quyền chủ yếu trong hoạt động hành pháp. Tuy nhiên, cũng có cơ quan được trao thêm quyền tư pháp. Ví dụ, Ủy ban Thương mại Liên bang của Hoa Kỳ được thành lập với chức năng hành pháp là xử lý các vấn đề cạnh tranh không lành mạnh, các hành vi thương mại có tính chất gian lận hoặc thiếu công bằng. Ngoài ra, chức năng tư pháp ở đây là có

Nghiên cứu - Trao đổi

quyền điều tra và xét xử các trường hợp tình nghi vi phạm pháp luật.

Cùng với những thẩm quyền trên, để cách thức tổ chức của cơ quan thực thi pháp luật Hoa Kỳ cũng đảm bảo cho nó tính độc lập và ít khả năng bị can thiệp về chính trị thì bên cạnh việc xác định cho các cơ quan thực thi pháp luật vị trí tách biệt khỏi Chính phủ và Quốc hội, các đạo luật cũng quy định cơ chế bổ nhiệm, bãi nhiệm và nhiệm kỳ của các thành viên theo hướng đảm bảo rằng không có ai, dù là Tổng thống hay Nghị viện, có thể chi phối cơ quan này.

Cơ cấu tổ chức chung của các cơ quan thực thi pháp luật Hoa Kỳ được điều hành bởi Hội đồng đa thành viên. Số lượng thành viên bao gồm từ 05 đến 07 và các thành viên này do Tổng thống bổ nhiệm sau khi đã tham vấn và được sự chấp thuận của Thượng viện. Như vậy, Tổng thống hay Thượng viện đều không thể tự mình quyết định bổ nhiệm thành viên của các cơ quan thực thi pháp luật. Tổng thống chỉ có thể bãi nhiệm thành viên của các cơ quan này trong trường hợp *“thiếu hiệu quả, lơ là trách nhiệm hay có hành vi sai trái”*. Điều này có nghĩa là sau khi được bổ nhiệm thì các thành viên của cơ quan thực thi pháp luật Hoa Kỳ có thể giữ khoảng cách trong mối quan hệ với Tổng thống. Nhiệm kỳ của các thành viên cơ quan thực thi Hoa Kỳ cũng được thiết kế theo cách *đan xen/xen kẽ* với các Bộ và Tổng thống, đó là mặc dù quy định nhiệm kỳ của thành viên là 07 năm nhưng thứ tự của mỗi thành viên nhiệm kỳ đầu tiên sẽ có nhiệm kỳ không phải đủ 7 năm trọn vẹn mà lần lượt tăng dần đến 07 năm. Ví

dụ, đối với cơ quan thực thi có 05 thành viên, năm thành viên đầu tiên này sẽ có nhiệm kỳ lần lượt cho người thứ nhất là 03 năm, người thứ hai là 04 năm, người thứ ba là 05 năm, người thứ tư là 06 năm, và người thứ năm là đủ trọn vẹn 07 năm. Như vậy, mỗi năm sẽ có một uỷ viên hết nhiệm kỳ và một thành viên mới được bổ nhiệm (hoặc tái bổ nhiệm nếu được đánh giá tốt). Cách thức này khiến cho không một Tổng thống nào có thể bổ nhiệm toàn bộ các thành viên của các cơ quan thực thi này, lại vừa đảm bảo tính kế thừa có đổi mới. Một ví dụ cụ thể là cơ cấu tổ chức của Cơ quan Tình báo Trung ương (CIA). CIA bao gồm 07 thành viên: Giám đốc, Phó Giám đốc, Giám đốc điều hành chung, Giám đốc quản trị, Giám đốc thông tin tình báo, Giám đốc công nghệ và Giám đốc hoạt động. Bên cạnh đó, cũng có các phòng chức năng và các nhân viên làm việc trong CIA.

Cơ chế hoạt động của cơ quan thực thi pháp luật Hoa Kỳ cũng đảm bảo tính lưỡng đảng và nguyên tắc dựa vào chuyên môn. Đạo luật riêng biệt của các cơ quan này quy định không có đảng phái nào có quá ba thành viên của một cơ quan thực thi bất kỳ nhằm phòng ngừa tính ưu thế quá lớn, chi phối các cơ quan thực thi của bất kỳ đảng phái. Các thành viên được lựa chọn theo tiêu chí là những chuyên gia thực sự trong các lĩnh vực liên quan tới chính sách. Điều này giúp cho các quyết định của cơ quan thực thi đưa ra có tính kinh tế và pháp lý thay vì những động cơ chính trị. Sự trung lập về chính trị và nhấn mạnh vào tính chuyên môn cho phép các cơ quan thực thi của Hoa Kỳ đặt yêu cầu về thực

Nghiên cứu - Trao đổi

thi các chính sách liên quan đến các lĩnh vực lên ưu tiên cao nhất trong các quyết định của mình.

Hoa Kỳ hiện nay có hơn 100 cơ quan thực thi ở tất cả các lĩnh vực. Một số cơ quan thực thi tiêu biểu như: Ủy ban Thương mại Liên bang (FTC); Cơ quan Tình báo Trung ương (CIA); Hội đồng Thống đốc Cục Dự trữ Liên bang; Ủy ban An toàn Sản phẩm Tiêu dùng (CPSC); Ủy ban Bầu cử Liên bang (FEC); Ban An toàn Cơ sở Hạt nhân Quốc phòng; Ủy ban Truyền thông Liên bang (FCC); Cơ quan Quản lý Khẩn cấp Liên bang (FEMA); Ủy ban Chứng khoán Hoa Kỳ (SEC); Cơ quan Quản lý dược phẩm và thực phẩm Hoa Kỳ (FDA); Cơ quan Bảo vệ môi trường Hoa Kỳ (EPA); Cơ quan Sức khỏe và an toàn nghề nghiệp Hoa Kỳ (OSHA)...

3. Cơ quan thực thi của Canada

Năm 1867, Canada thông qua hình thức Chính phủ liên bang bao gồm nhiều cộng đồng ngôn ngữ, văn hóa và khu vực đa dạng, chủ nghĩa liên bang được coi là sự so sánh giữa sự hội nhập hoàn toàn của các thuộc địa độc lập. Trách nhiệm quốc gia được giao cho chính quyền cấp liên bang (cấp trung ương) và chính quyền cấp bang (tại Canada có 10 bang và 03 vùng lãnh thổ). Chức năng được giao cho Quốc hội liên bang bao gồm phòng thủ quốc gia, thương mại và thương mại liên tỉnh và quốc tế, hệ thống ngân hàng và tiền tệ, luật hình sự và nghề cá. Các tòa án cũng đã trao quyền tài phán của chính phủ liên bang đối với hàng không, vận tải biển, đường sắt, viễn thông và năng lượng nguyên tử. Các cơ

quan lập pháp cấp tỉnh chịu trách nhiệm về giáo dục, tài sản và quyền công dân, quản lý tư pháp, hệ thống chăm sóc sức khỏe, tài nguyên thiên nhiên, an sinh xã hội, y tế và các tổ chức đa ngành, đa lĩnh vực trong lãnh thổ của họ.

Đầu những năm 1990, một sáng kiến lớn của chính phủ liên bang đã được đưa ra với mục đích đổi mới trong Chính phủ Canada. Một phần chính của sáng kiến này là đánh giá Chương trình hoạt động của Chính phủ nhằm xem xét một cách có hệ thống trong việc thiết kế, cung cấp tất cả các chương trình, nhiệm vụ, hoạt động và dịch vụ của Chính phủ bang và Chính phủ liên bang. Việc xem xét các chương trình hoạt động và dịch vụ liên bang này tập trung vào các vấn đề như mức độ kiểm soát quyền lực nhà nước trong đó có phục vụ lợi ích công. Từ đó, đánh giá vai trò của khu vực công và Chính phủ liên bang, đưa ra những nhiệm vụ có thể chuyển giao từ chính phủ, hoặc các lĩnh vực khác sang cơ quan thực thi để đảm bảo dịch vụ được thực thi một cách có hiệu lực, hiệu quả hơn, tiết kiệm chi phí cho hoạt động của Chính phủ. Để thực hiện điều này, một Chương trình chính sách nhằm đánh giá toàn diện hệ thống cơ cấu tổ chức chính phủ Canada đã được chấp thuận trong năm 1996. Chương trình này đã rút ra 3 kết luận quan trọng, đó là: *Một là*, hoạt động của Chính phủ càng đơn giản càng dẫn đến sự hiệu quả trong chính sách; *hai là*, quan hệ đối tác hợp tác không chỉ là công cụ quản lý mà còn là công cụ quản trị; *ba là*, cộng tác là hoạt động cần thiết để gia tăng sự phụ thuộc lẫn nhau.

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Ngoài ra, ở Canada còn có hình thức *quản trị công phân tán*: Đó là các cơ quan, chính quyền và các cơ quan tự trị khác ở Canada tách hoạt động của Chính phủ thành xây dựng chính sách và thực thi chính sách, điều này làm giảm sự khác biệt quan trọng giữa ba nhiệm vụ cơ bản trong một tổ chức (phát triển chính sách, xây dựng chính sách, và thực thi chính sách). Cơ quan thực thi của Canada ra đời dựa trên các yêu cầu về cải cách tổ chức của Chính phủ và tồn tại ngay trong chính các Bộ thuộc các lĩnh vực.

Về khung pháp lý và cơ cấu tổ chức cơ quan thực thi của Canada: Canada cũng không có một luật chung nào cụ thể của việc phải thành lập cơ quan thực thi. Mỗi một cơ quan thực thi được thành lập dựa trên một đạo luật riêng biệt của ngành, lĩnh vực cụ thể đã được Quốc hội quy định. Ví dụ, cơ quan công viên Canada được thành lập theo Bộ Luật cơ quan công viên Canada vào tháng 12/1998. Về cơ bản, khuôn khổ pháp lý và tổ chức cơ quan thực thi của Canada có nét tương đồng với các cơ quan thực thi tại Mỹ, tuy nhiên, cũng có một số nét khác biệt. Đặc biệt, kể từ giữa những năm 1990, giống như các nước thành viên OECD khác, Canada đã có sự chuyển hướng sang việc thành lập các cơ quan thực hiện thực thi, loại bỏ nhiều hơn sự giám sát, kiểm soát trực tiếp và hành chính hoặc chính trị của các cơ quan trung ương. Các cơ quan thực thi được hình thành dựa trên các Luật chuyên ngành của các tổ chức này.

Từ năm 1997, ở Canada xuất hiện xu hướng tách biệt các cơ quan thực hiện chính sách công ra khỏi cơ quan hành

chính với sự hình thành 03 cơ quan thực thi chính sách quan trọng là: Cơ quan Hải quan và Thuế Canada (1999), Cơ quan công viên Canada (1999) và Cơ quan thanh tra thực phẩm Canada (1997).

Khác với cơ quan hoạt động theo cơ chế đặc biệt, các cơ quan này được Luật pháp cho phép thành lập, trong đó xác định rõ phương châm hoạt động của cơ quan, chế độ quản trị, quyền lực và trách nhiệm. Các cơ quan thực thi có sự linh hoạt đặc biệt theo Luật định như tăng quyền tự chủ về nhân sự, tính linh hoạt về tài chính và hành chính, chẳng hạn như quyền kí kết hiệp ước với các đối tác, quyền chi tiêu và sử dụng thu nhập. Các cơ quan thực thi chính sách của Canada vẫn trực thuộc Chính phủ và có trách nhiệm báo cáo trực tiếp với Bộ trưởng. Các cơ quan thực thi chính sách hoạt động vì lợi ích của người dân và có thể cộng tác tự do với chính quyền cấp bang. Đồng thời, lợi ích lớn của các cơ quan này là giúp cho ngân sách quốc gia giảm chi tiêu và cân bằng sự hợp lý giữa tính linh hoạt và chịu trách nhiệm trong hoạt động.

Các hình thức cơ quan thực thi của Canada gồm: *Các tổ chức mới trong khuôn khổ tổ chức liên bang* (đó là các cơ quan thực thi chính sách; Các cơ quan điều hành đặc biệt (SOAS); Các cơ quan dịch vụ cấp sở; Hoặc đó là tổ chức được hình thành theo *thỏa thuận hợp tác giữa các Bộ, Chính phủ và các ngành khác nhau để hình thành lên cơ quan thực thi chính sách*, chẳng hạn như: Hợp tác với khu vực tư nhân và khu vực phi lợi nhuận; Các tập đoàn trong việc quản trị;

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Ký hợp đồng ngoài các chương trình và dịch vụ của liên bang cho khu vực tư nhân...).

4. Cơ quan thực thi tại Nhật Bản

Tại Nhật Bản, khái niệm cơ quan thực thi được hiểu là “*Cơ quan hành chính hợp nhất hình thành với mục đích thúc đẩy hiệu quả việc thực thi chính sách từ các quy trình bên trong cho đến các dịch vụ cung ứng nhằm đảm bảo sự ổn định cho người dân, xã hội và nền kinh tế*”. Các cơ quan hành chính hợp nhất (IAA) tại Nhật, là cơ quan thuộc chính phủ, hoạt động và vận hành dựa trên các nguyên tắc, ngân sách và nguồn nhân lực riêng, được tổ chức dựa trên chức năng và cách thức hoạt động của từng tổ chức.

Hệ thống IAA được đưa ra vào năm 2001 và là một phần của nhiệm vụ cải cách chính phủ trung ương dựa trên ý tưởng rằng các hoạt động hoạch định chính sách và thực hiện chính sách cần được tách biệt độc lập nhằm giải quyết một số vấn đề của hệ thống hiện tại mà Nhật bản đang phải đối mặt như: Tính thiếu rõ ràng về trách nhiệm quản lý; hoạt động kém hiệu quả và không công khai; trăm hoa đua nở các dịch vụ và tổ chức trong phạm vi nội bộ cơ quan; thiếu quyền tự chủ liên quan đến quản trị... Đây chính là những nguyên nhân chính dẫn tới sự ra đời của hệ thống IAA, hệ thống IAA được thiết kế và xây dựng với hy vọng sẽ giải quyết được những vấn đề trên.

4.1. Cơ sở pháp lý quy định tổ chức cơ quan thực thi chính sách

Tính pháp lý về hoạt động của các cơ quan thực thi chính sách ở Nhật Bản được quy định rõ tại Đạo luật số 103 về

các Quy tắc chung cho các cơ quan hành chính hợp nhất (General Act of Incorporated Administrative Agency (GAIAA) (ban hành năm 1999 có hiệu lực từ ngày 01/4/2001, được bổ sung, sửa đổi năm 2014)) và 87 luật riêng, gồm 7 luật dành cho cơ quan hành chính, 27 luật dành cho các cơ quan nghiên cứu và phát triển quốc gia, và 53 luật dành cho các cơ quan quản lý mục tiêu trung hạn; Đạo luật cung cấp các quy tắc chung về cấu trúc quản trị của IAA; Một số luật riêng liên quan tới các vấn đề cụ thể cho từng IAA; đặc biệt, một số cơ quan đặc biệt còn có các luật đặc biệt duy nhất. “*Cơ quan hành chính hợp nhất*” hình thành với mục đích thúc đẩy hiệu quả việc thực thi chính sách từ các quy trình bên trong cho đến các dịch vụ cung ứng nhằm đảm bảo sự ổn định cho người dân, xã hội và nền kinh tế, cụ thể quy định như sau: Quy định về trách nhiệm riêng và quyền đưa ra các quyết định của IAA được tách biệt độc lập với cơ quan có thẩm quyền của Bộ trưởng; Quy định Bộ trưởng đưa ra các mục tiêu và đánh giá trước khi thực hiện đối với IAA. Mục tiêu giai đoạn khác nhau tùy thuộc vào loại hình tổ chức; Quy định IAA có đủ quyền quyết định trong việc thực hiện để đạt được các mục tiêu của mình, và các can thiệp trực tiếp của Bộ trưởng được giới hạn trong các trường hợp thực sự cần thiết hoặc được liệt kê theo quy định pháp luật; Quy định các hoạt động và cơ cấu tổ chức của mỗi IAA được xem xét định kỳ vào cuối mỗi giai đoạn thực hiện mục tiêu; Quy định việc hạch toán của IAA phải dựa trên các nguyên tắc kế toán doanh nghiệp như một nguyên tắc chung. Ngoài ra, nhiều loại thông tin

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

công bố cần phải phù hợp với các quy định của Đạo luật.

Ngoài ra, Nhật Bản quản lý tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính bằng các văn bản khác như Pháp lệnh, Nghị định như: Pháp lệnh truyền thông số 28 (năm 2017) của Bộ trưởng về các vấn đề chung liên quan đến tổ chức, vận hành và quản lý các cơ quan hành chính hợp nhất; Nghị định số 316 của Chính phủ: Pháp lệnh trong nước về những vấn đề chung liên quan đến tổ chức, hoạt động và quản lý của các cơ quan hành chính độc lập.

Đến nay, Nhật có khoảng hơn 80 IAA, các cơ quan này được phân chia theo 03 nhóm: 1) Cơ quan tham gia thực thi hành chính (Agency Engaged in Administrative execution; 2) Cơ quan nghiên cứu và phát triển quốc gia (National Research and Development Agency); và 3) Cơ quan được quản lý theo mục tiêu trung hạn (Agency Managed under the Medium-term Objective). Từ 01/4/2017, có thêm 07 cơ quan được chỉ định là “Cơ quan tham gia vào thực thi hành chính”, 27 cơ quan là “Cơ quan nghiên cứu và phát triển quốc gia” và phần còn lại là “Cơ quan được quản lý theo mục tiêu trung hạn”.

4.2. Chức năng nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức, hoạt động của cơ quan hành chính độc lập tại Nhật

Về phương diện lĩnh vực hoạt động, cơ quan IAAs của Nhật Bản có thể phân loại gồm: Cơ quan về Nghiên cứu và Phát triển; Cơ quan Giáo dục/Đào tạo; Cơ quan Quản lý các công trình công cộng; Cơ quan phụ trách về viện trợ tài chính. IAAs có 3 chức năng, nhiệm vụ

cơ bản sau:

a. Nâng cao chất lượng và hiệu quả của dịch vụ công: Cơ quan hành chính độc lập tại Nhật quản lý mục tiêu trung hạn, đánh giá trước khi thực hiện bởi các ủy ban bên thứ ba: Thiết lập mục tiêu trung hạn (03 đến 05 năm); Được đánh giá bởi ủy ban của Bộ; Đánh giá chéo lần thứ hai bởi Ủy ban Đánh giá Chính sách và Đánh giá Cơ quan Hành chính Hợp nhất (CPIAA) được thành lập trong Bộ Nội vụ và Truyền thông (MIC).

Cơ quan hành chính độc lập tại Nhật được đánh giá định kỳ về tổ chức và hoạt động của tổ chức của mình: Đánh giá tổng thể của Bộ trưởng phụ trách sau đó, CPIAA của Bộ Nội vụ và Truyền thông đưa ra các khuyến nghị về cải thiện hoặc loại bỏ các dịch vụ hành chính chính của mỗi cơ quan.

Cơ quan hành chính độc lập tại Nhật phải tuân thủ các tiêu chuẩn quản trị như: Lưu trữ số liệu dựa trên các nguyên tắc kế toán, kiểm toán tài chính của kiểm toán viên kế toán. Và tối thiểu hóa các chức danh điều hành: Số lượng giám đốc điều hành được giới hạn bởi luật pháp cho mỗi cơ quan.

b. Quản lý tự chủ: Cơ quan hành chính độc lập tại Nhật tập trung quyền hạn đối với người đứng đầu của IAA. Chỉ người đứng đầu IAA mới có quyền và thẩm quyền bổ nhiệm hoặc cách chức điều hành. Người đứng đầu cần điều hành IAA phù hợp với mục tiêu và kế hoạch trung hạn của tổ chức.

Giảm thiểu sự tham gia quá mức của Bộ trưởng phụ trách: Sự tham gia của Bộ trưởng được pháp luật quy định, quản lý tài chính bằng “khoản tài trợ hoạt động”.

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

Việc bổ nhiệm người điều hành phải trên cơ sở “đúng người, đúng chỗ” (ví dụ: tuyển dụng từ khu vực tư nhân).

c. Công khai, minh bạch: Phải công bố thông tin rộng rãi về quản trị và tài chính: ví dụ, báo cáo tài chính (bảng cân đối kế toán, báo cáo lãi lỗ, báo cáo chi phí hoạt động dịch vụ công); Kết quả đánh giá hoa hồng của bên thứ ba; Cơ sở trả lương cho giám đốc điều hành....

Công bố tài liệu nội bộ: Tiết lộ thông tin nội bộ dựa trên các nguyên tắc của “Đạo luật về quyền tiếp cận thông tin do các cơ quan hành chính hợp nhất nắm giữ”.

4.3. Thành lập Cơ quan hành chính hợp nhất

a) Thẩm quyền bổ nhiệm Chủ tịch và kiểm toán viên: Bộ trưởng có thẩm quyền chỉ định một người làm chủ tịch của Cơ quan hành chính được hợp nhất và bổ nhiệm người làm kiểm toán viên của cơ quan đó. Một người được đề cử làm Chủ tịch hoặc kiểm toán viên theo các quy định của Đạo luật được coi là sẽ được bổ nhiệm tương ứng làm Chủ tịch hoặc kiểm toán viên tại thời điểm thành lập Cơ quan quản lý hợp nhất theo quy định.

b. Thẩm quyền bổ nhiệm thành viên: Bộ trưởng có thẩm quyền bổ nhiệm các thành viên ban điều hành với mục đích xử lý các công việc liên quan đến việc thành lập Cơ quan hành chính hợp nhất. Khi các thành viên ban tổ chức hoàn thành việc chuẩn bị để thành lập Cơ quan hành chính được hợp nhất, họ phải thông báo cho bộ trưởng có thẩm quyền về việc đó và bàn giao các công việc liên quan đến việc thành lập cho người được đề cử làm Chủ tịch cơ quan hành chính hợp nhất theo ở trên ngay

c. Đăng ký cơ quan hành chính hợp nhất: Khi người được đề cử làm Chủ tịch theo quy định, người đó phải hoàn thành việc đăng ký thành lập ngay theo các quy định của Nội các.

4.4. Về cơ cấu nhân sự:

Cơ quan hành chính được hợp nhất có Chủ tịch cơ quan và (các) kiểm toán viên làm cán bộ của cơ quan, theo các quy định của Đạo luật chuyên ngành có liên quan. Một Cơ quan Hành chính hợp nhất có thể có các viên chức khác ngoài các viên chức được quy định, và theo các quy định của Đạo luật chuyên ngành có liên quan. Chủ tịch, số lượng viên chức, kiểm toán viên được quy định cụ thể bởi Đạo luật chuyên ngành có liên quan.

4. 5. Đánh giá hiệu quả hoạt động của IAA:

Quy trình đánh giá IAA tách biệt hoàn toàn với quy trình đánh giá của các đơn vị trực thuộc Bộ khác. Việc đánh giá IAA tại Nhật do 2 cơ quan đánh giá, đó là: Một Ủy ban đánh giá IAA được thành lập trong từng cơ quan Bộ; và Ủy ban đánh giá chính sách và IAA (CPIAA) thuộc Bộ Nội vụ và truyền thông.

Một số cơ quan hành chính độc lập của Nhật Bản như: Cục Thúc đẩy bình đẳng giới thuộc Văn phòng Nội các; Tổ chức Nghiên cứu và Phát triển Y tế Nhật Bản (AMED); Ủy ban An toàn Thực phẩm....

II. Một số đánh giá, nhận xét

Qua đánh giá kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về cơ quan thực thi chính sách, cũng như nắm bắt được bối cảnh ra đời, pháp lý, cơ cấu tổ chức và một số hoạt động của các cơ quan này có thể thấy một điểm chung được hiểu về

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

cơ quan thực thi là *các cơ quan có thể trực thuộc Chính phủ, hoặc các Bộ, ngành hoặc không nằm trong cơ cấu Chính phủ, không có chức năng ban hành chính sách mà chỉ thuần túy thực thi chức năng cung cấp dịch vụ hành chính công đối với ngành, lĩnh vực trong đời sống, kinh tế và xã hội*". Tuy nhiên, khái niệm này vẫn còn cần bổ sung bởi các nghiên cứu tiếp theo nhằm làm rõ ràng và phù hợp hơn với cơ cấu tổ chức Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang Bộ tại Việt Nam.

- Ngoại trừ Nhật Bản, hầu hết các cơ quan thực thi tại các nước đều hoạt động dựa trên một khung luật riêng của ngành, lĩnh vực mà cơ quan thực thi đó đang hoạt động.

- Các cơ quan thực thi là bộ phận đơn vị/cơ quan có thể trực thuộc Chính phủ hoặc Bộ, ngành và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng trong lĩnh vực đó về hoạt động dịch vụ hành chính công hoặc quản lý nhà nước hoặc không cần thiết phải nằm trong cơ cấu Chính phủ, thực hiện các dịch vụ công, dịch vụ hành chính công cho xã hội.

- Cơ cấu tổ chức chung của các cơ quan thực thi chịu trách nhiệm chính trước Bộ trưởng trong lĩnh vực đó, dưới Bộ trưởng có thể là một Ban Điều hành/ Thư ký/ Giám đốc phụ trách các cơ quan thực thi, tiếp theo là bộ phận giúp việc và các đơn vị thực hiện chức năng của cơ quan thực thi.

- Các cơ quan thực thi có quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm riêng về tuyển dụng, phân công nhân sự làm việc. Nguồn nhân lực làm việc trong các cơ quan thực thi có thể là công chức hoặc

cũng có thể kí hợp đồng dưới dạng công việc, tùy vào yêu cầu công việc của các tổ chức đó.

- Các cơ quan thực thi có quyền tự chủ về ngân sách và các nguồn thu, chịu trách nhiệm kiểm toán, giám sát, thanh tra của các cơ quan có thẩm quyền đối với các khoản thu, chi của cơ quan này.

- Các nước đều tổ chức các cơ quan thực thi ở cấp Trung ương (thuộc Bộ ngành) và hầu như không có ở các cấp thấp hơn hoặc nếu có thì chỉ là cấp nhỏ hơn của Cơ quan thực thi theo ngành dọc.

- Các cơ quan thực thi thực hiện theo quy định của văn bản khung để thực hiện quyền lực của mình theo đúng quy định của pháp luật về lĩnh vực đang quản lý hoặc thực hiện dịch vụ công

Tóm lại, việc tổ chức hay thành lập các cơ quan thực thi là một hướng đi đúng đắn, cần nghiên cứu sâu hơn để áp dụng đối với Việt Nam trong bối cảnh nước ta hiện nay. Cơ quan thực thi ra đời nhằm giúp Chính phủ tránh được việc “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, giúp minh bạch hóa quá trình thực hiện nhiệm vụ. Đồng thời, việc tổ chức thực hiện các cơ quan thực thi còn giúp Chính phủ và nhà nước tinh gọn bộ máy, giảm thiểu nguồn nhân lực trong các đơn vị này mà vẫn đạt được hiệu quả cao nhất. Qua những bài học kinh nghiệm của một số nước, có thể thấy rằng, tuy cách thức tổ chức các cơ quan thực thi tại các nước có sự khác nhau, nhưng vẫn hướng đến một mục tiêu chung là thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của các nước, dựa trên nguyên tắc công khai, minh bạch, lấy quản trị thay cho quản lý và hướng tới mục tiêu lấy người dân làm trung tâm phục vụ

Giới thiệu kết quả nghiên cứu

trong sự phát triển đó. Đây cũng là con đường mà Việt Nam sẽ phải đi theo trong tương lai sắp tới nếu không muốn bị tụt hậu. Tuy nhiên, để áp dụng mô hình các cơ quan thực thi chính sách tại Việt Nam thành công, nhất thiết có sự đồng thuận, nhất quán của Đảng và Chính phủ cũng như sự giám sát của người dân trong quá trình đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ nhằm đưa nước ta ngày càng phát triển theo hướng hiệu lực, hiệu quả, lấy người dân làm trung tâm phục vụ./.

Tài liệu tham khảo:

1. The Executive Agency Revolution in Whitehall, Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives, Oliver James, Lecturer in Politics, University of Exeter, 2003;
2. Better government services, Executive agencies in the 21st century, The agency policy review – report and recommendations, The prime minister’s Office of public services reform;
3. The Next Steps Initiative, Report by the Comptroller and Auditor General, Ordered by the House of Commons to be printed 6 June 1989;
4. References: James, O. Moseley, A., Petrovsky, N. and Boyne, G. 2011. ‘Agencization in UK’, in Verhoest K., van Thiel S., Bouckaert G. and Laegreid P. (eds) (2011), Government agencies in Europe and beyond: Practices and lessons from 30 countries, Chapter 6: United Kingdom;
5. An examination of the relationship between special operating agencies and ministerial responsibility in the government of, David J. Markham, Department of Political Studies The University of Manitoba Winnipeg. Manitoba, April, 1999;

6. 平成十一年法律第百三十三号,独立行政法人通則法 (Đạo luật số 103 năm 1999, có hiệu lực từ ngày 1 tháng 4 năm 2001 của Nhật Bản);

7. Performance-based organizations, Lessons From the British Next Steps Initiative, Statement of J. Christopher Mihm, Acting Associate Director Federal Management and Workforce Issues General Government Division, United States General Accounting Office, For Release on Delivery Expected at 9:30 a.m. EDT Tuesday July, 1997;

8. Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies in Canada, by Toby Fyfe and Tom Fitzpatrick, OECD, 2002;

9. Annual Report 2013 – 2014, Special Operating Agencies Financing Authority, Treasury Board Secretariat 200 - 386 Broadway, Winnipeg, Manitoba R3C 3R6T 204 945-4150 F 204 945-4878;

10. Executive Agencies: A guide for departments 2015;

11. Paul R. Verkuil (1988), The Purposes and Limits of Independent Agencies, College of William & Mary Law School;

12. Marshall J. Breger (2015), *Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics*, Oxford University Press;

13. <https://www.thoughtco.com/independent-executive-agencies-of-us-government-4119935>;

14. https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government;

15. https://en.wikipedia.org/wiki/Central_Intelligence_Agency#Organizational_structure;

16. https://www.cas.go.jp/jp/gaiy-ou/jimu/jinjikyoku/2017_pdf/17_2017iaa.pdf