(Tạp chí Khoa học Trường Đại học Mở TP.HCM, Số 02 (25) 2012)

SUY NGHĨ VỀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP ĐỂ PHÁT TRIỂN NGUỒN NHÂN LỰC CHẤT LƯỢNG CAO ĐÁP ỨNG ĐÒI HỎI CỦA HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

THINK ABOUT SOME SOLUTIONS TO DEVELOP HIGH QUALITY HUMAN RESOURCES FOR INTERNATIONAL ECONOMIC INTEGRATION

Trần Thị Mai Phước[1]

TÓM TẮT

*Bài viết này đưa ra một số giải pháp để phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao (NNLCLC) đáp ứng đòi hỏi của hội nhập kinh tế quốc tế. Các giải pháp vĩ mô đề xuất với Trung ương. Nổi bật là Nhà nước sớm ban hành văn bản quy phạm pháp luật về NNLCLC; thành lập các cơ sở chuyên đào tạo và đào tạo lại NNLCLC; điều chỉnh thang, bảng lương hiện hành theo hướng bổ sung thêm loại NLCLC tương ứng với các chức vụ hoặc chức danh công việc (NLCLC phải có hệ số lương cao hơn nhân sự bình thường của cùng một ngạch, bậc); ban hành Quy chế đánh giá và công nhận NL CLC (theo đó, các Bộ, Ngành xây dựng Bộ Tiêu chuẩn quốc gia về đánh giá NLCLC theo ngành, theo lĩnh vực hoặc có thể kê theo chức vụ/chức danh công việc đảm nhận trong thang, bảng lương);… Các giải pháp vi mô đề xuất theo từng nhóm ứng với 5 chủ thể: Chính quyền địa phương các cấp; Các cơ sở đào tạo; Nhà cung cấp NNLCLC chuyên nghiệp; Nhà tuyển dụng, sử dụng nhân lực; và Con người - nhân tố tạo nên NNLCLC cho cộng đồng. Nổi bật trong các nhóm giải pháp vi mô là bên cạnh việc tăng cường thời lượng thực hành, thực tập cho người học, các cơ sở đào tạo cần đưa môn Kỹ thuật soạn thảo văn bản vào chương trình đào tạo tất cả các ngành học; Nhà tuyển dụng và Người lao động đều phải xây dựng thương hiệu riêng cho mình: **thương hiệu Tuyển dụng NLCLC** và **thương hiệu Nhân lực chất lượng cao** để có được vị trí nhất định trong xã hội.*

Từ khóa: nguồn nhân lực chất lượng cao, hội nhập kinh tế quốc tế, giải pháp phát triển.

ABSTRACT

This article sets out some solutions to the development of high-qualified human resources (HQHR) for requirements of international economic integration. Macroscopic solutions are proposed to Central Government. Outstandingly, State early issues legal normative document about HQHR; sets up offices specializing in training and re-training HQHR; adjusts the current salary scale towards adding kind of HQH according to working position (Salary coefficient of HQH is higher than other staffs' same one); Issues Regulation to appreciate and acknowledge HQH (by the way, Ministries and Branches build the set of National Standard of HQH appreciation following Branch, field or position in salary scale). Microcosmic solutions is in group with five subjects: Local government of levels, Training offices, HQHR expert suppliers, human employer and recruitment, and Human_ the main factor creats HQHR for public. In groups of microcosmic solution, remarkably, they not only strengthen practical amount of time for learners but also insert Techniques of drafting document into all of learning fields. Employer and employee have to build their own brand name: HQH recruitment and HQH to get the position in modern society.

Key words: high-qualified human resources, international economic integration, solutions to the development.

[1] *Thạc sĩ, Giảng viên khoa Kinh tế và Luật, trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh.*

1. Đặt vấn đề

Ngày nay, *hội nhập kinh tế quốc tế* đối với Việt Nam không còn là một khái niệm mới mà là cả một quá trình, một vấn đề mang tính thời đại, một nhiệm vụ quan trọng của toàn bộ hệ thống chính trị và của cả cộng đồng. Để thực hiện thành công nhiệm vụ đó, chúng ta phải cố gắng huy động, tập trung mọi nguồn lực, đáp ứng cơ bản những đòi hỏi của quá trình hội nhập. Trong số các nguồn lực cần thiết cho sự thành công của hội nhập kinh tế quốc tế, có thể nói nguồn nhân lực chất lượng cao là yếu tố quyết định.

Thế nhưng, nguồn nhân lực chất lượng cao (NNLCLC) của Việt Nam hiện nay lại là một bài toán khó mà khi nói đến, người ta thường dùng những từ ngữ không mấy lạc quan, như "ngoại lấn nội", "khan hiếm", "thiếu" và "yếu",...

Để giải được bài toán khó với nhiều ẩn số như thế, chúng ta cần phải nhất quán quan điểm và có những giải pháp hữu hiệu.

Những quan điểm cần thống nhất trước hết là các vấn đề:

- Như thế nào gọi là NNLCLC? (hay khái niệm NNLCLC)
- Xem NNLCLC là tài sản quốc gia, là nguồn lực chủ yếu để thực hiện thành công quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Vì thế, phát triển NNLCLC là vấn đề đặc biệt quan trọng của quốc gia.
- Phát triển NNLCLC là phát triển cả về lượng lẫn về chất.
- Phát triển NNLCLC cần phải phát triển bền vững.

Trong đó, khái niệm "nguồn nhân lực chất lượng cao" mặc dù đã được nhắc đến trong Nghị quyết Đại hội X của Đảng nhưng đến nay vẫn chưa được đưa vào hệ thống văn bản thống nhất của Nhà nước ta. Trong những năm gần đây, có rất nhiều nghiên cứu đề cập đến NNLCLC, dưới nhiều góc độ, với những giải pháp được đề xuất khác nhau. Vì thế, khái niệm này cũng được đưa ra bởi nhiều tác giả với những quan điểm khác nhau.

Để có cơ sở đề xuất các giải pháp, chúng tôi tạm đưa ra khái niệm: *NNLCLC là nguồn nhân lực về cơ bản, đáp ứng được tất cả các yêu cầu đặt ra của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Trong đó, người lao động phải có trình độ tay nghề cao, có thể lực tốt, đạo đức tốt, có tinh thần cầu tiến, năng động, ý thức trách nhiệm cao, biết vận dụng sáng tạo và triệt để trình độ chuyên môn của mình vào lĩnh vực mà xã hội cần.*

Vậy, xã hội trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế cần những gì?

Có thể nói hội nhập kinh tế quốc tế là nền tảng hết sức quan trọng cho sự tồn tại bền vững của hội nhập trong các lĩnh vực khác, đặc biệt là hội nhập về chính trị và nhìn chung, được các nước ưu tiên thúc đẩy giống như một đòn bẩy cho hợp tác và phát triển trong bối cảnh toàn cầu hóa[9]. Vì thế, quá trình này đòi hỏi sự chia sẻ và tính kỷ luật cao của các chủ thể tham gia, cụ thể là:

** Các quốc gia/vùng lãnh thổ - chủ thể hội nhập:*

- Phải tăng cường khả năng phối hợp mọi sự nỗ lực và nguồn lực để giải quyết những vấn đề quan tâm chung của khu vực và thế giới, vì:

+ Hội nhập kinh tế làm tăng sự phụ thuộc của nền kinh tế quốc gia vào thị trường bên ngoài, khiến nền kinh tế dễ bị tổn thương trước những biến động của thị trường quốc tế; có nguy cơ làm tăng khoảng cách giàu-nghèo giữa các nền kinh tế trên thế giới. Các chủ thể này phải tìm cho mình một vị trí thích hợp trong trật tự quốc tế, nhằm tăng cường uy tín và vị thế, cũng như khả năng duy trì an ninh, hòa bình và ổn định để phát triển.

+ Hội nhập kinh tế có thể đặt các nước trước nguy cơ gia tăng tình trạng khủng bố quốc tế, buôn lậu, tội phạm xuyên quốc gia, dịch bệnh, nhập cư bất hợp pháp…

- Phải thực hiện thành công việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, từ đó nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, của các sản phẩm và doanh nghiệp; đồng thời, làm tăng khả năng thu hút đầu tư vào nền kinh tế. Vì các nước đang phát triển phải đối mặt với nguy cơ chuyển dịch cơ cấu kinh tế tự nhiên bất lợi, do tập trung vào các ngành sử dụng nhiều tài nguyên, nhiều sức lao động, nhưng có giá

trị gia tăng thấp. Do vậy, họ dễ có thể trở thành "bãi rác thải công nghiệp" và công nghệ thấp, bị cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên và hủy hoại môi trường.

- Phải nâng cao trình độ của nguồn nhân lực và nền khoa học công nghệ quốc gia để sớm tiếp thu công nghệ mới thông qua đầu tư trực tiếp nước ngoài và chuyển giao công nghệ từ các nước tiên tiến.

***** *Các nhà hoạch định chính sách, nhà làm luật*: cần nắm bắt, am hiểu sâu sắc luật pháp, tình hình và xu thế phát triển của thế giới; từ đó có thể đề ra chính sách phát triển phù hợp cho đất nước, xây dựng pháp luật không chỉ phù hợp với quốc gia mà còn tương thích với luật pháp quốc tế.

***** *Các doanh nghiệp trong nước*: cần tự thân vận động một cách tích cực để tiếp cận thị trường thế giới, nguồn tín dụng và các đối tác quốc tế, nhằm ứng phó trước sự cạnh tranh gay gắt, tránh được những tranh chấp không đáng có và nguy cơ phá sản.

***** *Cá nhân mỗi con người – nhân tố tạo nên nguồn nhân lực:* phải biết tận dụng cơ hội phát triển và tìm kiếm việc làm cả ở trong lẫn ngoài nước. Cơ hội đó không đến với những người thụ động, thiếu tinh thần cầu tiến, chuyên môn kém,… đặc biệt là không đạt được trình độ nhất định về ngoại ngữ và tin học. Trong công việc, vì là người tham gia tạo ra và là người được thụ hưởng các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ đa dạng về chủng loại, mẫu mã và chất lượng với giá cạnh tranh, được tiếp cận và giao lưu nhiều hơn với thế giới bên ngoài nên người lao động phải có kiến thức rộng, phẩm chất đạo đức và thể lực tốt.

Nói tóm lại, hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi con người phải thực sự giỏi, làm nghề nào phải "chín" nghề đó, làm người nào phải mang phẩm chất tốt đẹp của người đó, và chung quy lại thì dù làm bất cứ một nghề nào cũng phải có đạo đức. Nếu là một Luật sư, anh ta không chỉ nắm được pháp luật trong nước mà còn phải am hiểu luật pháp quốc tế, có kỹ năng hành nghề, có đạo đức nghề nghiệp và phải có đủ phương tiện để vươn ra thế giới. Phương tiện đó chính là ngôn ngữ quốc tế, là khả năng sử dụng công nghệ hiện đại, khả năng ứng xử bằng văn hóa quốc tế,… Nếu là một Nhân viên văn phòng, cô ta phải giỏi nghiệp vụ, không thể yếu kém hoặc cẩu thả để soạn thảo ra một văn bản tồi cho cấp trên phải sửa đi, sửa lại nhiều lần mới ra văn bản. Nếu là một nông dân, để làm ra hạt gạo xuất khẩu vừa ngon, vừa sạch, vừa đẹp, anh ta phải có kiến thức tân tiến trong sản xuất, có sức khỏe và lương tâm trong lao động,...

Có thể nói, những yêu cầu nêu trên của quá trình hội nhập, trong phạm vi bài viết này, tác giả chỉ nhìn dưới góc độ *con người – nguồn nhân lực* trong *hội nhập kinh tế quốc tế*. Vì thế, các giải pháp đề xuất để phát triển NNLCLC đáp ứng đòi hỏi của hội nhập kinh tế quốc tế cũng chỉ là suy nghĩ dựa trên cơ sở đó, không đề cập rộng ra đến tất cả các lĩnh vực của quá trình *hội nhập*.

2. Các giải pháp vĩ mô (xin đề xuất với Trung ương)

2.1. Giải pháp trước mắt

- *Một là:* Sớm ban hành văn bản quy phạm pháp luật về *Nguồn nhân lực chất lượng cao*; hoặc về *Nguồn nhân lực,* trong đó quy định hai loại hình: nhân lực phổ thông và nhân lực chất lượng cao.

Văn bản này có thể ở dạng *Pháp lệnh* hoặc *Luật*. Điều luật *Giải thích từ ngữ* sẽ đưa ra một số khái niệm thống nhất có liên quan, như *nguồn nhân lực, nguồn nhân lực chất lượng cao, nguồn nhân lực phổ thông, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao,…*Và tất cả những vấn đề về quản lý, đào tạo, bồi dưỡng, phát triển, chính sách đãi ngộ, thanh tra, kiểm tra, khen thưởng, xử lý vi phạm,…liên quan đến NNLCLC sẽ được quy định trong văn bản này. Song song với sự ra đời của *Luật/Pháp lệnh* (nêu trên), Chính phủ cần khẩn trương ban hành Nghị định hướng dẫn thực hiện (tránh tình trạng Luật chờ Nghị định) để vấn đề được xúc tiến nhanh hơn.

- *Hai là:* Chính phủ cần có Chương trình hành động hằng năm để chỉ đạo, triển khai thực hiện, tổng kết, đánh giá rút kinh nghiệm công tác này. Bên cạnh đ1o, cần quán

triệt công tác quy hoạch, xây dựng và phát triển NNLCLC đến toàn thể cộng đồng và chỉ đạo triển khai triệt để ở tất cả các địa phương trong nước.

- *Ba là:* Thành lập các cơ sở chuyên đào tạo và đào tạo lại NNLCLC, có thể hoạt động dưới hai loại hình sau:

+ Bằng nguồn vốn nhà nước (có thể có vốn dân doanh): thành lập các *Trường/Trung tâm/Học viện đào tạo và phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao.* Tùy vào điều kiện, có thể thành lập *hai* hoặc *ba* hoặc *bốn* cơ sở, đặt ở các nơi (Hà Nội, Đà Nẵng, TP.HCM, Cần Thơ). Để cho có *chất lượng cao* đào tạo ra *chất lượng cao,* đồng thời tránh lãng phí, chúng ta không nên thành lập đại trà ở mỗi tỉnh/thành mỗi cơ sở hay có tham vọng biến các trường chuyên nghiệp hiện nay thành trường đào tạo NLCLC. Các cơ sở trên phải trực thuộc trung ương, có chức năng đào tạo (gồm đào tạo và đào tạo lại) và phát triển NNLCLC. Mỗi cơ sở đều có nhiều khoa đào tạo (có thể chia theo khối, ngành, như: kinh tế, kỹ thuật, khoa học xã hội và nhân văn,…).

Đối tượng tuyển sinh được chia làm hai loại, tương ứng với hai loại hình (*đào tạo* thì cấp *bằng tốt nghiệp, đào tạo lại* thì cấp *chứng chỉ*).

Như vậy, với chức năng của mình, cơ sở đào tạo NNLCLC có thể tuyển học viên theo nhu cầu xã hội và khả năng của mình (đối với học viên cần lấy *Chứng chỉ*) hoặc theo chỉ tiêu được giao (đối với học viên cần lấy *Bằng*).

+ Bằng nguồn vốn dân doanh (có thể có vốn của nhà nước): cho phép đăng ký kinh doanh các loại hình *Công ty kinh doanh dịch vụ đào tạo và cung cấp NNLCLC* trên thị trường, tương tự như các công ty kinh doanh *Dịch vụ bảo vệ* hiện nay.

Có thể nói một trong những công ty hoạt động rất hiệu quả với hình thức kinh doanh này là QSoft Việt Nam. Công ty hiện có dịch vụ cho thuê chuyên nghiệp các chức danh: Chuyên gia quản lý dự án; Lập trình viên PHP; Lập trình viên NET; Lập trình viên Java; Lập trình viên thiết bị di động; Chuyên viên thiết kế Web; Chuyên gia kiểm thử. Có thể nói, đây chính là một mô hình hoạt động của một *Nhà cung cấp NNLCLC chuyên nghiệp* trong tương lai.

Theo hình dung của chúng tôi, nếu như *Trường/Trung tâm/Học viện đào tạo và phát triển NNLCLC* đào tạo đa ngành thì *Công ty kinh doanh dịch vụ đào tạo và cung cấp NLCLC* nên hoạt động đơn ngành, vì quy mô nhỏ hơn. Nếu như Trường/Trung tâm/Học viện đào tạo được NLCLC để cấp chứng chỉ hoặc bằng cấp cao thì Công ty chỉ đào tạo để cấp chứng chỉ và tập trung vào lao động nghề. Nhà nước cần có cơ chế quản lý tốt đối với các cơ sở đào tạo này để nhân lực được đào tạo thực sự có chất lượng cao.

Thành lập cơ sở đào tạo NNLCLC bằng hai loại hình nêu trên cũng có thể có nhiều ý kiến không tán thành vì cho rằng như vậy là lãng phí. Vì thế, trước mắt, chúng ta có thể chọn phương án đầu tư cho một vài trường ĐH, CĐ, TCCN đủ tiêu chuẩn nhận nhiệm vụ này. Có lẽ đây cũng là vấn đề khó nhưng nếu Nhà nước thật sự chú trọng đến vấn đề phát triển NNLCLC thì việc thực thi phương án này là hoàn toàn có thể.

Đây chính là đơn vị trung gian giữa nhà trường và doanh nghiệp, là nhà cung cấp nhân lực bậc 2 mà chúng tôi sẽ minh họa trong sơ đồ phần 3.2.

- *Bốn là:* Ngoài những chính sách đãi ngộ nhân sự, sử dụng nhân tài, Chính phủ cần xem xét, điều chỉnh thang, bảng lương hiện hành theo hướng bổ sung thêm loại NLCLC tương ứng với các chức vụ hoặc chức danh công việc đảm nhận. Trong đó, NLCLC nhất thiết phải có hệ số lương cao hơn nhân sự bình thường của cùng một ngạch, bậc.

Ví dụ: Thang, bảng lương thể hiện [7, 8]:

Chức danh	Bậc/Hệ số							
	1	2	3	4	5	6	7…	…
1. Nhân viên Văn thư	1,35	1,53	1,71	1,89	2.07	2,25	2,43	…
2. Nhân viên phục vụ	1.00	1,18	1,36	1,54	1,72	1,90	2,08	…

…Đề xuất bổ sung bằng cách:

Chức danh	Bậc/Hệ số

	1	2	3	4	5	6	7…	…
1. Nhân viên Văn thư	1,35	1,53	1,71	1,89	2.07	2,25	2,43	…
Nhân viên Văn thư được công nhận là nhân lực chất lượng cao	… (>1,35)	… (>1,53)	… (>1,71)	… (>1,89)	… (>2,07)	… (>2,25)	… (>2,43)	…
2. Nhân viên phục vụ	1.00	1,18	1,36	1,54	1,72	1,90	2,08	…
Nhân viên phục vụ được công nhận là nhân lực chất lượng cao	… (>1,00)	… (>1,18)	… (>1,36)	… (>1,54)	… (>1,72)	… (>1,90)	… (>2,08)	…

…

Tương tự như vậy, trong khối các doanh nghiệp, cơ sở tư nhân, không trả lương theo hệ thống thang- bảng lương của Nhà nước thì khi xây dựng Thang- bảng lương cho đơn vị mình, cũng phải cơ cấu thêm NLCLC vào, theo hướng trên. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội cần có hướng dẫn thống nhất để quản lý được vấn đề này ngay khi các đơn vị này đi đăng ký Thang-bảng lương.

- *Năm là:* Chính phủ cần ban hành *Quy chế đánh giá và công nhận nhân lực CLC* (nêu rõ tiêu chuẩn và quy trình chung) đồng thời chỉ đạo, hướng dẫn các Bộ, Ngành xây dựng *Bộ Tiêu chuẩn quốc gia về đánh giá nhân lực chất lượng cao* (riêng theo ngành, theo lĩnh vực hoặc có thể kê theo chức vụ/chức danh công việc đảm nhận trong thang, bảng lương). Trên cơ sở đó, NLCLC có tiêu chuẩn đánh giá, có thang đo rõ ràng chứ không phải chỉ có bằng cấp chuyên môn cao hoặc giao tiếp bằng ngoại ngữ lưu loát, hoặc chỉ thấy hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao,… thì được coi là NLCLC.

- *Sáu là:* Hằng năm, Chính phủ chỉ đạo các Bộ, Ngành tổ chức các cuộc thi nghiệp vụ để lựa chọn được những lao động có chất lượng. Trên cơ sở đó có chính sách bồi dưỡng thêm cho những nhân sự này để được xếp vào NNLCLC. Bên cạnh đó, cần khen thưởng những cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp có nhiều NLCLC được trưởng thành lên từ một nhân sự bình thường tại đơn vị mình.

2.2. Giải pháp lâu dài

- *Thứ nhất:* Nâng cao chất lượng con người về mặt thể lực, trí lực và bồi dưỡng ý thức pháp luật, phẩm chất đạo đức cho thế hệ trẻ.

- *Thứ hai:* Rà soát và cải cách chương trình đào tạo từ phổ thông đến chuyên nghiệp. Thực sự đổi mới hệ thống giáo dục quốc dân, phát triển đội ngũ giảng dạy về số lượng và chất lượng. Đặc biệt, bản thân người dạy trước hết phải là một NLCLC mới đủ năng lực để đào tạo ra NLCLC.

- *Thứ ba:* Tiến đến việc đào tạo NNLCLC đại trà trong các trường giáo dục chuyên nghiệp, khi hệ thống giáo dục quốc dân đã được cải cách và hệ thống trường học được chuẩn hóa.

- *Thứ tư:* Cần có quy hoạch, dự án đầu tư phát triển phù hợp với đặc điểm của từng địa phương nhằm phát triển cân đối, hợp lý NNLCLC giữa các vùng, miền. trong đó, cần chú trọng đến các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo...

3. Các giải pháp vi mô (đối với mỗi chủ thể, xin đề xuất mỗi nhóm giải pháp khác nhau), cụ thể:

3.1. Chính quyền địa phương các cấp

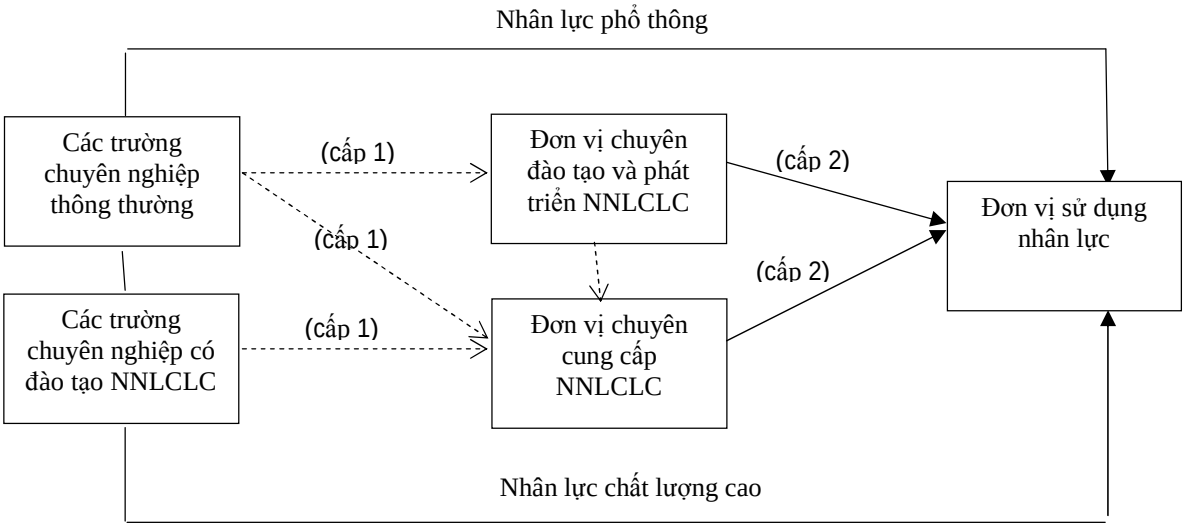
- Cần có chiến lược lâu dài, chủ động xây dựng nguồn nhân lực tại chỗ nói chung và NNLCLC nói riêng. Đồng thời, cần quản lý tốt NNLCLC tại địa phương, phải cập nhật được các trường hợp chuyển đến, chuyển đi (có thể sử dụng phần mềm tin học để thực hiện tốt khâu này).

- Có chế độ đãi ngộ hợp lý để thu hút và giữ được NLCLC cho địa phương mình.

- Tạo điều kiện cho các doanh nghiệp, các cơ quan, tổ chức phát hiện và bồi dưỡng NLCLC trên tinh thần "nhà nước và nhân dân cùng làm", không bao cấp về tài chính.

3.2. Các cơ sở đào tạo - nhà cung cấp nhân lực CLC cấp 1

Các cơ sở đào tạo (gồm các trường chuyên nghiệp thông thường và các trường có đào tạo NNLCLC), tạm gọi là *Nhà cung cấp nhân lực CLC cấp 1* (xem sơ đồ minh họa).



Sơ đồ thể hiện mối quan hệ giữa nơi đào với nơi tuyển dụng nguồn NLCLC

Khi được đào tạo từ nhà trường ra, người tốt nghiệp chỉ mới có bằng cấp chuyên môn. Như lập luận ở phần trên, họ chưa phải là NLCLC. Nếu được các đơn vị sử dụng nhân lực (tạm gọi là doanh nghiệp) trực tiếp tuyển dụng thì không đặt ra vấn đề cấp 1 hay cấp 2. Do vậy, trường hợp người lao động sau khi tốt nghiệp, nhờ qua trung gian (*Đơn vị chuyên đào tạo và phát triển NNLCLC* hoặc *Đơn vị chuyên cung cấp NNLCLC*) mới tìm được việc, chúng tôi tạm gọi đơn vị trung gian này là cấp 2.

Từ minh họa này, xin đề xuất một vài giải pháp đối với các cơ sở đào tạo:

- *Thứ nhất:* Cần có sự sáng tạo và liên kết chặt chẽ với các doanh nghiệp trong việc xây dựng, thiết kế *Chương trình đào tạo* để chương trình không bị khô cứng, máy móc, và xa rời thực tiễn. Bởi lẽ, những chương trình "cổ điển" được áp dụng lâu nay đã trở nên lỗi thời vì không được cập nhật gần sát với nhu cầu xã hội. Nhà trường nên mạnh dạn đưa vào chương trình những môn học mới, phù hợp và bổ ích. Điều này rất dễ thực hiện nếu như hệ thống đào tạo tín chỉ đang được áp dụng thống nhất ở các trường.

- *Thứ hai:* Tăng cường thời lượng thực hành, thực tập cho người học, không chỉ tại xưởng trường mà còn tại các doanh nghiệp. Hiện nay, ở một vài trường đại học có chính sách miễn thực tập cho sinh viên có điểm trung bình cuối khóa đạt điều kiện làm Khóa luận tốt nghiệp. Chính sách này vô hình trung làm cho người học giỏi vẫn cứ giỏi về lý luận nhưng thua về thực tiễn so với người học kém hơn mình. Các trường nên quy định lại vấn đề này để tất cả sinh viên tốt nghiệp (dù thi tốt nghiệp hay làm Khóa luận tốt nghiệp) đều có cơ hội tiếp cận thực tiễn như nhau, tất nhiên vẫn có chế độ ưu tiên cho sinh viên có điểm trung bình cuối khóa cao.

Khi nói đến thực hành, thực tập không phải lúc nào ta cũng nghĩ đến máy móc, thiết bị, nhà xưởng,… Vì ngay cả những vấn đề rất nhỏ nhưng ít có sinh viên tốt nghiệp nào đáp ứng được. Đó là công tác soạn thảo văn bản hành chính – loại văn bản luôn có mặt trong tất cả các cơ quan, doanh nghiệp và đa số đó là thử thách đầu tiên dành cho một người vừa nhận việc. Kết quả chương trình khảo sát *Sinh viên và Nghề nghiệp* được tổ chức trong 2 năm liên tiếp (2009, 2010) cho thấy "*có đến 49% sinh viên cho rằng mình giỏi tiếng Anh và 55% giỏi vi tính văn phòng. Thế nhưng trên thực tế lại rất nhiều bạn trẻ không soạn nổi văn bản giao dịch hay hợp đồng kinh tế bằng tiếng Việt, chưa nói đến tiếng Anh*" [4].

Vì thế, các trường cần đặc biệt chú ý đến yếu tố này để đưa môn học *Kỹ thuật soạn thảo văn bản* vào chương trình đào tạo cho tất cả sinh viên, học sinh chuyên nghiệp, không phân biệt ngành học.

- *Thứ ba:* Tăng thời lượng học ngoại ngữ trong nhà trường hoặc quy định cho sinh viên tự học bên ngoài để đạt được trình độ ngoại ngữ tối thiểu đầu ra tương đương với hệ thống chuẩn ngoại ngữ quốc tế (TOEFL, IELT, TOIEC).

- *Thứ tư:* Cần xúc tiến việc ký kết Hợp đồng liên kết, hợp tác với nhiều doanh nghiệp. Điều này vừa giúp người học rút ngắn khoảng cách giữa lý luận với thực tiễn, vừa có nhiều cơ hội trong việc tìm "đầu ra" cho mình. Thực tế cho thấy, "*Nhà trường và doanh nghiệp cần có sự bắt tay chặt chẽ ngay từ khâu đào tạo nhân lực. Khi đó, nhà trường sẽ có kế hoạch đào tạo đúng với nhu cầu của thị trường. Trong khi ấy, doanh nghiệp sẽ chủ động hơn về nguồn nhân lực, từ đó nâng cao khả năng cạnh tranh và chúng ta sẽ có một nguồn nhân lực chất lượng cao, đủ trình độ và năng lực cạnh tranh trong điều kiện hội nhập*[2]."

- *Thứ năm:* Đặc biệt, chú trọng ký kết hợp đồng hợp tác với các cơ sở đào tạo và phát triển NNLCLC nhằm giúp người học sớm đủ điều kiện trở thành một NLCLC và tìm được việc làm tốt sau khi ra trường. Việc hợp tác có thể thực hiện theo hướng nhà trường đào tạo tại chỗ được NNLCLC thông qua việc tuyển sinh các lớp chất lượng cao. Hiện nay, cũng có một số trường có lớp chất lượng cao nhưng thực tế là chưa có tính chuyên nghiệp.

Ngoài ra, trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế, các trường cần phải đặc biệt chú trọng đến các vấn đề khác mà lâu nay ai cũng biết, thậm chí ta đã nghe nhắc đến quá nhiều, đó là: nâng cao chất lượng đội ngũ giảng dạy, cải tiến phương pháp giảng dạy theo hướng hiện đại hóa, nâng cao hệ thống cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện dạy học hiện đại.

3.3. Doanh nghiệp và các đơn vị khác - nhà tuyển dụng, sử dụng nhân lực

- Trên cơ sở yêu cầu hợp tác của đối tác trong và ngoài nước, cùng với đề án quy hoạch, phát triển nhân lực và NLCLC của mình, doanh nghiệp cần hợp tác với nhà trường song song với việc có "đơn đặt hàng" để nhận được những "sản phẩm" chất lượng cao như ý muốn.

- Tích cực tham gia các sự kiện, các cuộc thi do ngành tổ chức nhằm phát hiện nhân lực tiềm năng trong đơn vị mình. Đồng thời tạo điều kiện cho các nhân lực này học hỏi, bồi dưỡng kiến thức để trở thành NLCLC.

- Đặc biệt, doanh nghiệp nói riêng và nhà tuyển dụng nhân sự nói chung cần xây dựng cho mình một *thương hiệu tuyển dụng NLCLC* và có chính sách quảng bá cho thương hiệu đó. Chẳng hạn, khi nói đến công ty K. hay trường đại học H. là người ta biết ngay muốn vào làm việc ở đó phải có những điều kiện gì. Nếu trường H. chỉ tuyển giảng viên có trình độ từ Thạc sĩ trở lên, ngoại ngữ tương đương TOEFL 500/ IELT 5,5/ TOEIC 650 điểm thì bản thân người nào muốn trở thành giảng viên của trường phải tự mình phấn đấu đến khi nào đủ điều kiện đó mới tham gia dự tuyển được.

Như vậy, chính yêu cầu của nhà tuyển dụng là động lực để người lao động tự mình vươn lên thành một nhân lực CLC trong xã hội.

Một trang web quảng bá thương hiệu đã nhận định: "*Công nghệ thông tin đang biến thế giới chúng ta thành một "thế giới phẳng" – nơi mà mọi khoảng cách bị xóa bỏ, mọi rào cản ngôn ngữ, văn hóa... bị đẩy lùi! Trong xu thế đó, thương mại điện tử nói chung, website nói riêng, là một kênh kinh doanh mới, hiệu quả và vô cùng kinh tế. Song, thực tế là phần lớn doanh nghiệp Việt Nam đã bỏ lỡ quá nhiều cơ hội tiếp cận khách hàng tiềm năng trên toàn thế giới khi "lãng quên" website của mình. Trong khi đa số khách hàng nghĩ ngay đến việc tìm kiếm thông tin sản phẩm qua mạng Internet mỗi khi có nhu cầu, thì các doanh nghiệp chỉ "chăm sóc ngôi nhà online" của mình bằng vài hình ảnh, tin tức sơ sài, không xứng tầm với định hướng phát triển của doanh nghiệp*" [10].

[2] Phát biểu của ông Trần Xuân Hoàng, Giám đốc Ban Tổ chức cán bộ Ngân hàng Đầu tư và phát triển Việt Nam, tại Hội thảo *Phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao cho ngành ngân hàng Việt Nam,* do Học viện Ngân hàng tổ chức ngày 19/4/2010.

Đúng vậy, các doanh nghiệp cần quan tâm chăm sóc trang web của mình, không chỉ để phục vụ cho kinh doanh mà còn để quảng bá *thương hiệu tuyển dụng NLCLC* trong thời kỳ hội nhập.

3.4. Nhà cung cấp NNLCLC chuyên nghiệp - cung cấp nhân lực bậc 2

- Cần xây dựng chương trình đào tạo theo hướng đáp ứng được yêu cầu của *Bộ tiêu chuẩn quốc gia về đánh giá NLCLC* do trung ương ban hành.
- Đảm bảo việc tinh tuyển đội ngũ cán bộ quản lý, cán bộ giảng dạy và tiến đến việc chất lượng cao hóa đội ngũ này. Đảm bảo cơ sở vật chất, trang thiết bị dạy học đạt chất lượng cao. Nói chung là có được nguồn vốn chất lượng cao thì nhà trường mới đào tạo ra được nhân lực chất lượng cao đúng nghĩa.
- Ký hợp đồng liên kết hai đầu với các đơn vị đào tạo nhân lực (các trường học chuyên nghiệp), và với các đơn vị tuyển dụng. Sự hợp tác này có lợi cho cả 3 bên (*nhà cung cấp nhân lực bậc 1* giải quyết được việc làm cho sinh viên tốt nghiệp; *nhà cung cấp nhân lực bậc 2* tìm được đầu vào và đầu ra cho mình; doanh nghiệp tìm được NNLCLC theo ý muốn).
- Tăng cường hợp tác quốc tế nhằm học tập kinh nghiệm và thực hiện được việc cung ứng NNLCLC hai chiều (xuất khẩu NLCLC ra nước ngoài và thu hút các chuyên gia nước ngoài giỏi vào nước làm việc).

3.5. Con người - nhân tố tạo nên nguồn nhân lực CLC cho cộng đồng

Con người được coi là một "tài nguyên đặc biệt", một nguồn lực trong hệ thống các nguồn lực của quốc gia. Vì thế, việc phát triển con người là vấn đề trung tâm trong hệ thống phát triển các nguồn lực. NNLCLC Việt Nam có thực sự phát triển nhanh và mạnh hay không là do nhân tố con người quyết định. Vì thế, chúng tôi đề xuất một số vấn đề liên quan đến cá nhân con người, góp phần phát triển NNLCLC, đó là:

- *Thứ nhất:* Con người phải biết xây dựng và nuôi dưỡng *nguồn vốn* của mình – *vốn con người.* Bản thân mỗi người luôn chứa những cái tốt lẫn cái không tốt. Có những cái thuộc về cố hữu, không thể thay đổi được (tuổi tác, giới tính, chiều cao, tính cách, sở thích,…); có những cái có thể thay đổi được (cân nặng, tác phong, trình độ, trí lực, kỹ năng nghề nghiệp,…); và cũng có cả những thứ vừa có thể lại vừa không thể thay đổi được (thể lực, cách ứng xử, tình cảm, thói quen, phẩm chất đạo đức,…).

Khi nêu khái niệm về *nguồn nhân lực*, Ngân hàng thế giới cho rằng, *nguồn nhân lực là toàn bộ vốn con người bao gồm thể lực, trí lực, kỹ năng nghề nghiệp… của mỗi cá nhân* [5]. Trong đó, trí lực và kỹ năng nghề nghiệp là những yếu tố có thể thay đổi được, còn thể lực là yếu tố vừa có thể lại vừa không thể thay đổi được. Người nào có khả năng biến cái không thể thành có thể thì người đó nhất định sẽ thành công. Do vậy, để trở thành một NLCLC, trước hết, con người phải thay đổi *vốn con người* của mình theo hướng tích cực, hoàn thiện. Nghĩa là phải luôn luôn rèn luyện và nâng cao cả ba yếu tố nêu trên. Bên cạnh đó, con người còn phải luôn tự nâng cao ý thức trách nhiệm, ý thức kỷ luật, ý thức pháp luật và trau dồi phẩm chất đạo đức của mình mới hoàn thiện được.

- *Thứ hai:* Nhận biết được tình hình, nắm bắt được cơ hội và biết dùng nội lực bản thân để phát triển- đó chính là những yếu tố quan trọng mà con người trong thời kỳ hội nhập cần phải có.

Chẳng hạn, trong mục 3.3, tác giả có đề xuất giải pháp xây dựng và quảng bá *thương hiệu tuyển dụng NLCLC.* Khi ấy, người lao động sẽ tự nhận biết và nắm bắt tình hình để tự phấn đấu. Hội nhập kinh tế quốc tế không những tạo ra sự cạnh tranh khốc liệt giữa các quốc gia, các doanh nghiệp mà còn giữa những cá nhân người lao động. Nếu làm ngơ hoặc bỏ cuộc trước yêu cầu cao cấp của nhà tuyển dụng thì người lao động sẽ không có chỗ đứng hoặc đứng ở chỗ rất thấp trong xã hội.

- *Thứ ba:* Nếu như doanh nghiệp phải xây dựng *thương hiệu tuyển dụng NLCLC* thì người lao động cũng phải xây dựng cho mình một *thương hiệu nhân lực chất lượng cao*

trong xã hội. Trong thời kỳ hiện đại, nhiều người cho rằng, người lao động được quyền và thừa khả năng để chọn ông chủ của mình. Muốn vậy, người đó phải thực sự giỏi và nổi tiếng, thậm chí có *thương hiệu* riêng mà các nhà tuyển dụng sẵn sàng dành riêng một chế độ ưu đãi đặc biệt để chiêu mộ họ.

Nếu một đất nước có thật nhiều nhân lực như thế thì chắc chắn rằng đất nước đó đã có được NNLCLC đạt đến đỉnh cao của hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hóa.

Tóm lại, dù biết rằng phát triển NNLCLC là một vấn đề đặc biệt quan trọng nhưng mỗi quốc gia không thể thực hiện được một sớm một chiều. Vì lẽ đó, ngay từ bây giờ, nhà nước cần phải đổi mới tư duy và bắt tay vào thực hiện nhanh chóng, đồng bộ nhiều biện pháp để phát triển NNLCLC.

Trong phạm vi một bài viết, chúng tôi không thể nghiên cứu sâu hơn, dày công hơn vấn đề mang nặng tính thời đại và nhạy cảm này. Chúng tôi chỉ đưa ra quan điểm và một số suy nghĩ về giải pháp phát triển NNLCLC đối với từng chủ thể khác nhau, với hy vọng sẽ được thực hiện đồng bộ, đồng thời trên thực tế./.

TP.HCM, tháng 9/2011

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1]. GS.TS. Hoàng Văn Châu - *Phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao cho hội nhập kinh tế - vấn đề cấp bách sau khủng hoảng*- ISSTH, http://nhantainhanluc.com/vn/644/3031/contents.aspx, 31/11/2009.

[2]. Báo Hải Phòng - *Phát triển NNLCLC cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*- http://hoaphuongdo.vn/news/nguon-nhan-luc

[3]. Dantri.com.vn - *Phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao cho ngành ngân hàng Việt Nam* - (Tải từ tintuc.xalo.vn/00854999185).

[4]. Huỳnh Minh Quân - *Thực trạng và giải pháp thu ngắn khoảng cách giáo dục và thực tiễn nhu cầu* – http://www.nvmgroup.com/vi/tin-tuc-va-su-kien

[5]. Văn Đình Tấn - *Nguồn nhân lực trong công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở nước ta* - http://truongchinhtrina.gov.vn, trang thông tin điện tử trường Chính trị Nghệ An.

[6]. *Thông báo số 178/TB-VPCP*, ngày 05/7/2010 về Kết luận của Phó Thủ tướng Nguyễn Thiện Nhân tại cuộc họp về việc hướng dẫn xây dựng Quy hoạch phát triển nguồn nhân lực của các Bộ, ngành, địa phương giai đoạn 2011 - 2015 và định hướng đến năm 2020.

[7]. Nghị định số 205/2004/NĐ-CP ngày 14/12/2004 của Chính phủ quy định hệ thống thang lương, bảng lương và chế độ phụ cấp lương trong các công ty nhà nước.

[8]. Bộ Lao động - Thương binh và xã hội - Thông tư số 01/2005/TT-BLĐTBXH ngày 05/01/2005 về việc Hướng dẫn chuyển xếp lương cũ sang lương mới đối với Tổng giám đốc, Giám đốc, Phó Tổng giám đốc, Phó giám đốc, kế toán trưởng và công nhân, viên chức, nhân viên trong các công ty nhà nước theo Nghị định số 205/2004/NĐ-CP ngày 14/12/2004 của Chính phủ.

[9]. Bộ Ngoại giao, *Việt Nam hội nhập kinh tế trong xu thế toàn cầu hóa: Vấn đề và giải pháp,* Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002.

[10]. Website của Thương hiệu Việt, http://www.thv.vn

……..*HẾT*……..

(Tạp chí Khoa học Trường Đại học Mở TP.HCM, Số 03 (42) 2015)

BÀN VỀ THUẬT NGỮ "VĂN BẢN PHÁP LUẬT" TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

DISCUSSION ON THE TERM "LEGAL DOCUMENTS" IN LEGAL SYSTEM OF VIETNAM

ThS. Trần Thị Mai Phước(*)

TÓM TẮT

Bài viết bàn về khái niệm "Văn bản pháp luật" trong pháp luật hiện hành và bình luận về thuật ngữ này trong dự thảo *Luật Ban hành Văn bản pháp luật* đang được Quốc hội khóa XIII dự kiến thông qua tại kỳ họp thứ IX.

Pháp luật hiện hành nước ta chưa có một khái niệm nào về *Văn bản pháp luật* nên có nhiều quan điểm khác nhau về thuật ngữ này. Bài viết viện dẫn và phân tích 5 quan điểm phổ biến và kết luận rằng "văn bản pháp luật" có phạm trù rộng hơn "văn bản quy phạm pháp luật". Trong khi đó, dự thảo *Luật ban hành Văn bản pháp luật* sử dụng thuật ngữ này thay thế cho "văn bản quy phạm pháp luật". Bài viết cho rằng sử dụng thuật ngữ để đặt tên cho văn bản là hợp lý, vì văn bản cần điều chỉnh phạm vi rộng hơn. Tuy nhiên, việc sử dụng mang tính thay thế thì tác giả không ủng hộ, vì như thế là Luật mới đã bỏ sót một số loại văn bản lẽ ra được xếp vào văn bản pháp luật. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số kiến nghị góp ý xây dựng Dự thảo *Luật Ban hành Văn bản pháp luật.*

Từ khóa: Văn bản pháp luật, Văn bản quy phạm pháp luật.

ABSTRACT

This article discusses the concept of "legal documents" in the current legislation and comment on the terms of the draft Law on Promulgation of legal Documents will be passed by the National Assembly XIII , at the 9th session.

Current laws of our country does not have a concept of "legal documents" should have many different views on this term. The article cited and analyzed 5 popular opinions and concluded that "legal documents" has connotations than "Legal normative documents". Meanwhile, the draft Law on Promulgation of legal Documents used this term to replace "Legal normative documents". This article argues that the term used to name the text is justified , because the new law need to be adjusted over a wide range. However, the authors do not support the use of anonymous replacement, such as the new law has overlooked some documents should be put in legislation . On this basis, the article gives some constructive suggestions propose draft Law on Promulgation of legal Documents.

Key words: Legal documents, Legal normative documents.

(*) Giảng viên khoa Kinh tế và Luật, trường Đại học Mở TP. Hồ Chí Minh.

1. Đặt vấn đề

Kỳ họp thứ IX của Quốc hội khóa XIII dự kiến sẽ diễn ra từ ngày 20/5 đến ngày 25/6/2015. Tại kỳ họp này, Quốc hội sẽ thông qua 11 dự án luật, trong đó có *Luật Ban hành Văn bản pháp luật.* Trước đó, dự thảo lần 3 của Luật có tên gọi là *Luật Văn bản quy phạm pháp luật.* Đây là dự luật được pháp điển hóa từ hai văn bản luật hiện hành là *Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004* và *Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.*

Trong khi pháp luật hiện hành nước ta chưa có một khái niệm nào về *Văn bản pháp luật* thì sự xuất hiện thuật ngữ này trong hệ thống pháp luật, thậm chí là sự xuất hiện mang tính thay thế, đã cho thấy thuật ngữ cần được nghiên cứu, đánh giá sâu hơn. Bài viết tiếp cận khái niệm "Văn bản pháp luật" trong pháp luật hiện hành và bình luận về thuật ngữ này trong dự thảo đang được Quốc hội nghiên cứu thông qua- *Luật Ban hành Văn bản pháp luật.*

2. Thuật ngữ *Văn bản pháp luật* trong hệ thống pháp luật hiện hành

Thuật ngữ "văn bản pháp luật" không chỉ được sử dụng phổ biến trong đời sống pháp luật mà còn rất gần gũi với nhiều cá nhân, tổ chức trong đời sống hằng ngày. Và dường như sự phổ biến đó làm cho người ta quên đi sự khác biệt giữa nó với *văn bản quy phạm pháp luật,* thậm chí nhiều người còn nghĩ rằng *văn bản pháp luật* là cách nói ngắn gọn của *văn bản quy phạm pháp luật.* Do vậy, trên thực tế, có nhiều người cho rằng không có sự khác nhau giữa hai loại văn bản này mà chỉ có sự khác nhau giữa khái niệm *văn bản pháp luật* và *văn bản pháp quy*; hoặc giữa *văn bản pháp luật* với *văn bản hành chính*,…

Trong khoa học pháp lý, sự phân biệt hai thuật ngữ *văn bản pháp luật* và *văn bản quy phạm pháp luật* là hết sức cần thiết. Về *văn bản quy phạm pháp luật* thì đã được Luật định nên dễ dàng xác định được khái niệm, đặc điểm, trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành, và có thể dễ dàng liệt kê từng văn bản[1]. Trong khi đó, việc đưa ra khái niệm và xác định nội hàm của *văn bản pháp luật* hiện nay có rất nhiều quan điểm, có thể viện dẫn 5 quan điểm sau:

- Quan điểm thứ nhất: Đồng nhất *văn bản pháp luật* với *văn bản quy phạm pháp luật;*

- Quan điểm thứ hai: *Văn bản pháp luật* bao gồm văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng quy phạm pháp luật;

[1] Xem *Điều 2 Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2008* và Khoản 2 Điều 1 *Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004.*

- Quan điểm thứ ba: *Văn bản pháp luật* bao gồm văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng quy phạm pháp luật và văn bản hành chính khác[2];

- Quan điểm thứ tư: Viện dẫn Điều 4 Nghị định 110/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 09/2012/NĐ-CP), quan điểm này cho rằng: *Văn bản pháp luật* bao gồm hai loại là *văn bản quy phạm pháp luật* và *văn bản hành chính* (bao gồm văn bản áp dụng quy phạm pháp luật và một số văn bản hành chính khác)[3]*;*

- Quan điểm thứ năm cho rằng *Văn bản pháp luật* bao gồm 3 loại là văn bản quy phạm pháp luật, văn bản chủ đạo và văn bản cá biệt[4]. Theo đó, "văn bản hành chính" là một phạm trù hoàn toàn khác nằm ngoài "văn bản pháp luật".

Ngoài năm quan điểm trên còn có một vài quan điểm khác mà tác giả cho rằng đó là những quan điểm không chính thống, không nên dùng để trích dẫn trong các tài liệu, sách báo pháp lý. Thế nhưng, có không ít sinh viên viện dẫn quan điểm này khi viết Tiểu luận hay thực hiện các bài thảo luận nhóm. Do vậy, tác giả không viện dẫn trong bài viết này.

Chúng tôi cho rằng nếu chịu khó tìm tòi, nghiên cứu, người đọc sẽ lạc vào "ma trận" chằng chịt những quan điểm nêu trên và khó có thể xác định được quan điểm nào là có lý hơn cả. Đây cũng chính là lý do làm cho người học trở nên thụ động. Kết quả khảo sát 300 sinh viên từng học môn *Lý luận nhà nước và pháp luật* tại trường Đại học Mở Tp.HCM cho thấy gần 70% sinh viên không dám đọc nhiều sách khi học môn này. Trong đó, số sinh viên sợ không biết quan điểm nào là chính thống (chiếm 30%), sợ bị lẫn lộn hoặc phân tâm khi chọn đáp án lúc làm bài thi trắc nghiệm (chiếm 16,7%), chỉ đọc duy nhất một cuốn tài liệu do người dạy cung cấp (chiếm 23,3%)[5].

---

[2] Ba quan điểm này *dẫn theo* Trường Đại học Luật Tp.HCM (2012). *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật,* Nxb Hồng Đức, Hội Luật gia Việt Nam, tr.14.

[3] Trường Đại học Luật Tp.HCM. *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật,* sđd, tr.15.

[4] Phan Trung Hiền (2011, tháng 9). Nghị quyết của Quốc hội là văn bản Luật hay dưới Luật. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18 (203).* Lấy từ trang web của Tạp chí Nghiên cứu lập pháp: http://www.nclp.org.vn

[5] Kết quả khảo sát lấy từ Trần Thị Mai Phước (2014, tháng 6). *Một số vấn đề trong Lý luận Nhà nước và pháp luật.* Đề tài Nghiên cứu Khoa học & Công nghệ cấp Trường, nghiệm thu tại trường Đại học Mở Tp.HCM, trang x phần Phụ lục.

Để tiện theo dõi, có thể minh họa 5 quan điểm trên qua Bảng 1:

<table>
<tr><td>Các quan điểm về nội hàm của văn bản pháp luật</td><td colspan="5">Văn bản pháp luật</td></tr>
<tr><td>Quan điểm 1</td><td>Văn bản quy phạm pháp luật</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Quan điểm 2</td><td>Văn bản quy phạm pháp luật</td><td>Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Quan điểm 3</td><td>Văn bản quy phạm pháp luật</td><td>Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật</td><td>Văn bản hành chính khác</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Quan điểm 4</td><td rowspan="2">Văn bản quy phạm pháp luật</td><td colspan="2">Văn bản hành chính</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật</td><td>Một số văn bản hành chính khác</td></tr>
<tr><td>Quan điểm 5</td><td>Văn bản quy phạm pháp luật</td><td></td><td></td><td>Văn bản chủ đạo</td><td>Văn bản cá biệt</td></tr>
</table>

** Bảng 1: Các quan điểm thể hiện nội hàm của Văn bản pháp luật*

Rõ ràng, dù có nhiều quan điểm khác nhau nhưng tất cả các quan điểm đều giống nhau ở chỗ thừa nhận văn bản pháp luật bao hàm cả văn bản quy phạm pháp luật. Hay nói khác hơn, việc xác định vị trí của văn bản quy phạm pháp luật trong Văn bản pháp luật đã được nhất quán. Điều này không phải ngẫu nhiên mà là do Văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định thống nhất, rõ ràng, không có tên gọi khác nên dễ dàng xác định. Ngược lại, các loại văn bản khác không được pháp luật quy định nên mỗi người mỗi quan điểm, một loại văn bản được gọi bằng hai hay ba tên gọi nên thiếu sự thống nhất.

Theo nghiên cứu của người viết thì thuật ngữ "văn bản pháp luật" mặc dù được sử dụng khá phổ biến trong văn nói và cả văn viết nhưng không chính thức có mặt trong hệ thống pháp luật nước ta. Vấn đề này dường như cũng bị bỏ ngỏ trong các giáo trình mang tính chuyên ngành. Chẳng hạn, trong *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật,* hầu hết các tác giả đều không đề cập đến thuật ngữ này[6]. Một trường hợp hy hữu có nhắc đến từ "văn bản pháp luật" thì lại sử dụng rất ít, dường

[6] Đơn cử một số *Giáo trình:* Trường Đại học Luật Hà Nội - Lê Minh Tâm *Chủ biên* (2006), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật,* Nxb Tư pháp; Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu (2009), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật,* Nxb Giao thông Vận tải; Trường Đại học Luật Hà Nội – Nguyễn Minh Đoan *Chủ biên* (2014), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật*, Nxb Tư pháp.

như muốn gọi tắt cho thuật ngữ "văn bản quy phạm pháp luật" chứ không được xây dựng chính thức thành một mục riêng[7]. Còn trong các *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam,* thuật ngữ này lại càng không được nhắc đến[8].

Người viết cho rằng văn bản pháp luật cần được định nghĩa là *Văn bản do cơ quan, cán bộ, công chức có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước và một số tổ chức chính trị - xã hội được trao quyền ban hành theo các hình thức, thủ tục do pháp luật quy định để điều chỉnh các quan hệ xã hội phù hợp với ý chí nhà nước.*

Từ định nghĩa này, cần tách bạch rõ Văn bản pháp luật không chỉ bao gồm những loại văn bản *có quy tắc xử sự chung* (tức văn bản quy phạm pháp luật) mà bao gồm 3 loại: *Văn bản quy phạm pháp luật, Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật* và một số *Văn bản Hành chính.* Trong một số Văn bản Hành chính đó, chúng tôi muốn nói đến văn bản chủ đạo. Trong hệ thống văn bản pháp luật, có những loại văn bản có cùng tính chất hay nói cách khác là một loại văn bản có thể có nhiều tên gọi khác nhau. Để thể hiện quan điểm của mình trong việc định danh, định nhóm các loại văn bản cũng như xác định nội hàm của Văn bản pháp luật, có thể minh họa thông qua Bảng 2.

<table>
<tr><th colspan="6">Văn bản pháp luật</th></tr>
<tr><td colspan="2">Văn bản quy phạm pháp luật</td><td>Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật (Văn bản cá biệt) (*)</td><td>Văn bản Hành chính (**)</td><td colspan="2" rowspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Văn bản luật</td><td rowspan="2">Văn bản dưới luật</td><td rowspan="2">Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước khác (ngoài cơ quan hành chính)</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Văn bản áp dụng QPPL của cơ quan Hành chính nhà nước</td><td>Văn bản chủ đạo</td><td>Văn bản hành chính thông thường</td></tr>
<tr><td>(1)</td><td>(2)</td><td>(3)</td><td>(4)</td><td>(5)</td><td>(6)</td></tr>
</table>

Bảng 2. Minh họa nội hàm của Văn bản pháp luật theo quan điểm của người viết.

(Trong đó: (4) vừa thuộc (*), vừa thuộc (**); (6) thuộc (**) và không phải là Văn bản pháp luật).

Từ sự minh họa trên, tác giả cho rằng có 2 điểm đáng phân tích sau:

[7] Xem Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật, Nguyễn Cửu Việt chủ biên (2003). *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật.* Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 325-327 (trong mục IV. Hệ thống pháp luật và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, và mục V. Xây dựng pháp luật và hệ thống hóa pháp luật)

[8] Trong cuốn *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam* của PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, xuất bản mới nhất vào năm 2013, có rất nhiều kiến thức quý báu về hành chính. Dù rất quan tâm nhưng chúng tôi cũng không tìm thấy được thuật ngữ *văn bản pháp luật* là gì? bao gồm những loại nào? mặc dù qua trao đổi trực tiếp, tác giả cuốn sách cho biết *Văn bản pháp luật bao gồm 3 loại là văn bản chủ đạo, văn bản quy phạm và văn bản cá biệt* (quan điểm này chính là quan điểm thứ 5 mà chúng tôi đã trình bày ở trên).

- *Thứ nhất,* Nếu nói văn bản pháp luật gồm văn bản áp dụng quy phạm pháp luật và văn bản hành chính thì phải trừ ra văn bản hành chính thông thường[9]. Vì loại văn bản này có chủ thể ban hành rất rộng (nhiều cơ quan, tổ chức) nên không thể xem là Văn bản pháp luật. Sở dĩ chúng tôi cho rằng trong văn bản hành chính có loại thuộc văn bản pháp luật, có loại là văn bản thông thường vì rằng có sự khác nhau rất rõ giữa một văn bản hành chính do cơ quan có thẩm quyền ban hành với một văn bản hành chính do một công ty ban hành. Ví dụ: ***Thông báo nộp thuế nhà đất*** của Chi cục thuế là một văn bản hành chính nhưng giá trị thi hành của nó có sự đảm bảo bằng pháp luật. Trong khi đó, ***Thông báo về việc tuyển dụng nhân viên*** của các công ty, xí nghiệp, trường học,… cũng là văn bản hành chính nhưng giá trị thi hành không thể hiện được sự đảm bảo bằng pháp luật.

Trong thực tiễn, ngay cả khi do chính cơ quan nhà nước ban hành cũng cần có sự phân biệt này vì rõ ràng trong hoạt động của mình, các cơ quan này có thẩm quyền ban hành nhiều loại văn bản có giá trị khác nhau. Trong đó, có những văn bản mang tính pháp lý rất cao nhưng cũng có những văn bản rất thông thường. Có trường hợp Biên bản cuộc họp giữa chính quyền với dân lẽ ra phải được cung cấp cho dân ngay sau khi cuộc họp kết thúc, nhưng lúc đó họ viện lý do còn đóng dấu sẽ cung cấp sau. Đến khi dân yêu cầu cung cấp biên bản cuộc họp có chữ ký của họ thì phải làm đơn xin, vậy mà xin còn không được. Lý do chính quyền từ chối vì cho rằng các tài liệu dân đề nghị cung cấp trong đơn là các văn bản hành chính của cơ quan nhà nước được quản lý theo quy định, không phải văn bản để cung cấp cho dân[10]. Điều này làm nhân dân bức xúc, suy giảm lòng tin vào chính quyền và pháp luật.

- *Thứ hai,* Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật là một dạng văn bản cá biệt nên chúng tôi ghép chúng vào một nhóm. Trong đó tạm chia ra làm hai loại vì cần phải phân biệt văn bản áp dụng quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước với các cơ khác. Chẳng hạn, bản án của Tòa án hay quyết định của Viện Kiểm sát trong hoạt động tố tụng là một văn bản áp dụng quy phạm pháp luật (thuộc văn bản pháp luật) nhưng không thể coi nó là văn bản hành chính được. Do vậy, văn bản áp dụng quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước được xác định có thể là văn bản áp dụng quy phạm pháp luật, cũng có thể là văn bản hành chính.

Quay trở lại với 5 quan điểm đã nêu ở trên thì thấy quan điểm của chúng tôi gần giống với quan điểm thứ 5 (văn bản pháp luật gồm văn bản quy phạm pháp luật, văn bản chủ đạo và văn bản cá biệt). Chỉ khác ở chỗ chúng tôi đã làm rõ thêm các loại văn bản và xem văn bản cá biệt chính là văn bản áp dụng quy phạm pháp luật.

---

[9] Theo PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt thì trong phạm trù "văn bản pháp luật" không chứa đựng "văn bản hành chính". Vì thế, "văn bản hành chính" không chia làm hai loại mà chỉ có một loại, loại này thuần túy là một dạng văn bản mà cơ quan, tổ chức nào cũng có thể ban hành được- đây chính là loại văn bản mà chúng tôi cho rằng là "văn bản hành chính thông thường".

[10] Xem Đỗ Văn (2013, ngày 29/01). ***Biên bản biến thành "văn bản nhà nước"***. Lấy từ trang web của Báo Lao động: http://laodong.com.vn/phap-luat/bien-ban-bien-thanh-van-ban-nha-nuoc-101005.bld.

Còn với quan điểm thứ 3 và thứ 4, chúng tôi chỉ khác ở điểm là không tán thành tên gọi "văn bản hành chính khác" mà chỉ rõ ra đó chính là văn bản chủ đạo.

Như đã phân tích, chúng tôi nhận thấy trong bốn nhóm văn bản được quy định tại Điều 4 Nghị định 110/2004/NĐ-CP (đã được Nghị định 09/2010/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung)[11] thì chỉ có văn bản quy phạm pháp luật và một số văn bản hành chính được coi là văn bản pháp luật.

Cũng cần nói thêm rằng trước đây có nhiều người cho rằng trong hệ thống văn bản nhà nước được chia thành hai nhóm là văn bản pháp luật và văn bản hành chính thông thường. Trong đó, nhóm văn bản pháp luật có văn bản chủ đạo, văn bản quy phạm và văn bản cá biệt; nhóm văn bản hành chính thông thường có công văn, thông báo, tờ trình,…[12] Hoặc cho rằng văn bản nhà nước được chia thành hai nhóm là văn bản pháp luật và văn bản pháp quy[13]. Theo chúng tôi, pháp luật hiện hành đã quy định rõ các loại văn bản trong Điều 4 Nghị định 110/2004/NĐ-CP như đã nêu, trong đó không có nhóm nào được gọi là *văn bản nhà nước*. Do vậy, nếu theo thói quen, nhiều người vẫn dùng thuật ngữ này thì có lẽ chúng ta nên hiểu đó chính là văn bản pháp luật mà bài viết đã phân tích ở trên.

Tuy nhiên, đó cũng chỉ là suy nghĩ chủ quan của chúng tôi. Trong thời điểm hiện tại, để hiểu thống nhất thuật ngữ "văn bản pháp luật" và tránh sự giải thích tùy tiện, chúng tôi kiến nghị chính thức đưa thuật ngữ này vào văn bản pháp luật hiện hành. Theo đó, cần khái niệm và xác định rõ nội hàm của *văn bản pháp luật* bao gồm những văn bản nào.

3. Về thuật ngữ "Văn bản pháp luật" trong dự thảo đang được Quốc hội nghiên cứu thông qua- *Luật Ban hành Văn bản pháp luật*

Hợp nhất từ nội dung của *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008* và *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004*, Quốc hội khóa XIII đang nghiên cứu thông qua Luật mới.

Ban đầu, dự luật được đặt tên là *Luật văn bản quy phạm pháp luật.* Theo đó, thuật ngữ *Văn bản pháp luật* cũng chưa được nhắc đến, còn *Văn bản quy phạm pháp luật* được giải thích tại Điều 2 với hai phương án. Phương án 1 nêu *Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản chứa quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ban*

---

[11] Điều 4 Nghị định 110/2004/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung năm 2010) quy định Hình thức văn bản hình thành trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức bao gồm: **1/**. Văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản quy định chi tiết biện pháp thi hành Luật này. **2/.** Văn bản hành chính: Nghị quyết (cá biệt), quyết định (cá biệt), chỉ thị, quy chế, quy định, thông cáo, thông báo, hướng dẫn, chương trình, kế hoạch, phương án, đề án, dự án, báo cáo, biên bản, tờ trình, hợp đồng, công văn, công điện, bản ghi nhớ, bản cam kết, bản thoả thuận, giấy chứng nhận, giấy uỷ quyền, giấy mời, giấy giới thiệu, giấy nghỉ phép, giấy đi đường, giấy biên nhận hồ sơ, phiếu gửi, phiếu chuyển, thư công. **3/.** Văn bản chuyên ngành - do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan quản lý ngành quy định sau khi thoả thuận thống nhất với Bộ trưởng Bộ Nội vụ. **4/.** Văn bản của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

[12] Đây cũng là quan điểm của tác giả Phan Trung Hiền, sđd.

[13] Quan điểm của Trung tâm đào tạo Văn thư lưu trữ - Thư ký- Thông tin thư viện, thuộc Công ty Cổ phần Giáo dục Việt Nam, truy cập từ http://vanthuluutru.net/static/cac-loai-hinh-van-ban-nha-nuoc/.

hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này; còn theo phương án 2 thì *Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục do Luật này quy định, trong đó có quy tắc xử sự chung, được nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội.*

Đến dự thảo lần 4, Quốc hội đổi tên từ *Luật văn bản quy phạm pháp luật* thành *Luật ban hành văn bản pháp luật.* Và có khả năng dự luật sẽ được thông qua với tên gọi này. Được sử dụng làm tên gọi của một văn bản, thuật ngữ *Văn bản pháp luật* không chỉ lần đầu tiên xuất hiện mà còn xuất hiện rất chính thống trong hệ thống pháp luật nước ta.

Lúc này, "Văn bản pháp luật" được khái niệm "*là văn bản có chứa quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng nhiều lần đối với mọi cá nhân, tổ chức trong phạm vi cả nước hoặc địa giới hành chính nhất định, do cơ quan Nhà nước ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này và được Nhà nước bảo đảm thực hiện; Văn bản được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này thì không phải là văn bản pháp luật"* (Điều 2 Dự thảo Luật ban hành Văn bản pháp luật).

Khái niệm trên cho thấy văn bản pháp luật bấy giờ mang đầy đủ đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật trước đây và tuyệt nhiên, trong Dự thảo không tồn tại cụm từ *Văn bản quy phạm pháp luật.* Hay nói khác hơn, thuật ngữ này đã bị thay thế hoàn toàn, không còn có mặt trong hệ thống pháp luật nếu dự luật được thông qua.

Sở dĩ Dự luật đổi sang tên này và cụm từ *Văn bản quy phạm pháp luật* bị thay thế là xuất phát từ quan điểm của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng là "bỏ bớt được cái gì thì bỏ đi để đỡ thủ tục hành chính rườm rà". Ông cho rằng thuật ngữ "văn bản quy phạm pháp luật" gây mơ hồ và không cần thiết. "*Có bản án nào tuyên bố căn cứ vào văn bản quy phạm luật không? Ở đó chỉ nói là căn cứ vào điều mấy luật gì? Căn cứ vào điều mấy nghị định bao nhiêu? Căn cứ vào điều mấy thông tư bao nhiêu?*[14]".

Phản đối gay gắt Dự thảo Luật văn bản quy phạm pháp luật khi không quy định Nghị quyết của Quốc hội và của Ủy ban thường vụ Quốc hội là văn bản quy phạm pháp luật, Chủ tịch Quốc hội đã nói thẳng: "*Nghị quyết của Quốc hội không phải văn bản pháp luật là chả hiểu gì cả. Ví dụ như bổ nhiệm đại sứ không có Nghị quyết của Quốc hội thông qua thì Chủ tịch nước lấy gì mà bổ nhiệm? Hay bổ nhiệm*

[14] Ngọc Quang (2014). *Nghị quyết của Quốc hội là Luật, không thi hành là mất chức*. Lấy từ trang web của Báo Giáo dục Việt Nam: http://giaoduc.net.vn/Xa-hoi/Nghi-quyet-cua-Quoc-hoi-la-Luat-khong-thi-hanh-la-mat-chuc-post150179.gd.

bộ trưởng, nếu không được Quốc hội thông qua thì làm sao lên được bộ trưởng? Nghị quyết không có giá trị pháp luật thì gọi là gì? Nói thế đâu được. Hiến pháp đã nói rõ Nghị quyết của Quốc hội có giá trị như luật, còn giấy trắng mực đen mà giờ bỏ béng đi coi không phải là pháp luật. Giờ nói không thi hành là thế nào? Không thi hành là mất chức. Cũng như Chính phủ mà không ra Nghị quyết còn gì là tập thể Chính phủ? Phải có Nghị quyết, người thi hành chứ[15]".

4. Một số đóng góp xây dựng dự Luật ban hành Văn bản pháp luật

Như đã phân tích ở phần 1, tác giả cho rằng thuật ngữ *Văn bản pháp luật* rất rộng, không chỉ đơn giản bao hàm *văn bản có chứa quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung* như loại *văn bản quy phạm pháp luật* hiện hành. Nếu như từ trước đến nay, chúng ta không nêu khái niệm *Văn bản pháp luật* trong một văn bản chính thống do Nhà nước ban hành thì khái niệm này được nhắc đến với một nghĩa rất rộng, nó bao hàm cả *văn bản quy phạm pháp luật* và các loại văn bản khác. Thế nhưng, thuật ngữ mới được thể hiện trong dự luật nói trên đã thể hiện rất rõ quan điểm của Nhà nước ta trong thời gian tới là thay thế và bãi bỏ hoàn toàn thuật ngữ *văn bản quy phạm pháp luật.*

Người viết cho rằng sự đột phá này có ưu điểm lớn là khắc phục được những hạn chế, thiếu sót trong hệ thống pháp luật hiện hành. Sự liệt kê Hệ thống văn bản pháp luật tại Điều 2 của Dự thảo[16] sẽ làm chấm dứt sự tranh luận về nội hàm của khái niệm *Văn bản pháp luật* trong khoa học pháp lý.

Tuy nhiên, có điều đáng lo ngại rằng với khái niệm này thì *Văn bản pháp luật* được hiểu theo nghĩa quá hẹp. Sự chật hẹp này làm cho bản thân nó chỉ bao hàm các văn bản quy phạm pháp luật mà không thể chứa được các loại văn bản mang tính chủ đạo hay văn bản áp dụng quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chẳng hạn, các văn bản được Chủ tịch Quốc hội viện dẫn như *Nghị quyết của Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm Đại sứ; bổ nhiệm Bộ trưởng,…* nếu không được xem là văn bản pháp luật thì sẽ được xếp vào loại văn bản gì? Tác giả

---

[15] Ngọc Quang (2014). *Nghị quyết của Quốc hội là Luật, không thi hành là mất chức*. Lấy từ trang web của Báo Giáo dục Việt Nam: http://giaoduc.net.vn/Xa-hoi/Nghi-quyet-cua-Quoc-hoi-la-Luat-khong-thi-hanh-la-mat-chuc-post150179.gd.

[16] Hiện tại, Điều 2 còn nêu 2 phương án khi quy định về Hệ thống văn bản pháp luật, bao gồm:

Phương án 1: a) Hiến pháp; b) Luật, nghị quyết của Quốc hội; c) Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; d) Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; đ) Nghị định của Chính phủ; e) Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; g) Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; h) Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; i) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi là Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh); k) Văn bản pháp luật của chính quyền đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Phương án 2: a) Hiến pháp; b) Luật, nghị quyết của Quốc hội; c) Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; d) Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; đ) Nghị định của Chính phủ; e) Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; g) Nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; h) Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; i) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi là Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh); k) Văn bản pháp luật của chính quyền đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; l) Văn pháp luật của chính quyền cấp huyện; m) Văn bản pháp luật của chính quyền cấp xã.

rất tán thành với quan điểm cho rằng phải xem những văn bản này là *văn bản pháp luật,* đồng thời không ủng hộ sự đánh đồng các văn bản này với *Luật* nói riêng hay các văn bản mang tính quy phạm nói chung. Hay nói khác hơn là không thể xem nó là một văn bản hành chính thông thường như các Tờ trình, Thông báo,… trong các cơ quan, tổ chức nhưng cũng không xem nó là một văn bản quy phạm pháp luật, có quy tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần trong cuộc sống. Vì lẽ đó, người viết rất tán thành với tên gọi của Luật như trong Dự thảo hiện nay là *Luật ban hành văn bản pháp luật* nhưng không tán thành với việc đồng nhất *văn bản pháp luật* với *văn bản quy phạm pháp luật.*

Xin đề xuất Quốc hội một vài ý kiến đóng góp xây dựng dự luật đang được đề cập trong bài viết này:

- *Một là:* Hợp nhất từ nội dung của *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND* năm 2004; *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2008; *Pháp lệnh hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật* năm 2012; và *Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11* (về ban hành Quy chế về kỹ thuật trình bày dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội) để xây dựng một văn bản Luật quy định về hình thức và nội dung của văn bản pháp luật. Hiện tại, dự thảo văn bản chỉ pháp điển hóa hai văn bản luật nêu trên và chỉ đề cập đến nội dung văn bản chứ chưa muốn quy định hình thức văn bản trong Luật này. Tác giả cho rằng hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc ban hành, sửa đổi, bãi bỏ, hợp nhất văn bản pháp luật rất cần dựa vào một văn bản Luật mang nội dung điều chỉnh tổng hợp. Nếu nhìn dưới góc độ cải cách hành chính thì điều này càng trở nên cần thiết vì cơ quan này không đi tìm đâu xa, không căn cứ vào nhiều cơ sở pháp lý để thực hiện một hoạt động xây dựng văn bản.

- *Hai là:* Thông qua dự Luật với tên gọi như Dự thảo lần 4 để có phạm vi điều chỉnh rộng - *Luật ban hành văn bản pháp luật.*

- *Ba là:* Thuật ngữ *văn bản pháp luật* được sử dụng trong văn bản này cần được giải thích theo nghĩa rộng, không thể thay thế hay mang dấu hiệu của *văn bản quy phạm pháp luật.* Do vậy, về nội dung, Luật này sẽ có kết cấu nhiều phần, trong đó có riêng một phần dành cho văn bản quy phạm pháp luật.

- *Bốn là:* Phần giải thích từ ngữ nên làm rõ các khái niệm về Văn bản pháp luật, Văn bản quy phạm pháp luật, Văn bản luật, Văn bản dưới luật, Luật và Bộ luật. Trên cơ sở đó, cần có quy phạm làm rõ nội hàm của các khái niệm nêu trên để lý luận về pháp luật có thể xây dựng được tiêu chí để phân biệt các thuật ngữ trên.

Có nhiều vấn đề cần góp ý xây dựng Dự luật nói trên nhưng trong phạm vi bài viết chỉ đề cập đến thuật ngữ *Văn bản pháp luật* nên tác giả xin được trình bày trong một chuyên đề khác. Hy vọng rằng sự xuất hiện thuật ngữ này có ý nghĩa khắc phục được những hạn chế, thiếu sót trong pháp luật hiện hành chứ không làm thay

đổi nhận thức, quan điểm vốn đã tồn tại nhiều năm trong khoa học pháp lý nước nhà./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2004). *Nghị định 110/2004/NĐ-CP* quy định về công tác văn thư.
2. Chính phủ (2010). *Nghị định 09/2010/NĐ-CP* quy định về việc sửa đổi, bổ sung Nghị định 110/2004/NĐ-CP.
3. Dự thảo *Luật Văn bản quy phạm pháp luật* (lần 1, 2, 3).
4. Dự thảo *Luật ban hành Văn bản pháp luật* (lần 4).
5. Trường Đại học Luật Hà Nội – Nguyễn Minh Đoan *Chủ biên* (2014), *Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật*, Nxb Tư pháp.
6. Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu (2009), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật,* Nxb Giao thông Vận tải.
7. Trường Đại học Luật Hà Nội - Lê Minh Tâm *Chủ biên* (2006), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật,* Nxb Tư pháp.
8. Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật, Nguyễn Cửu Việt chủ biên (2003). *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật.* Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, trang 325-327.
9. Phan Trung Hiền (2011, tháng 9). Nghị quyết của Quốc hội là văn bản Luật hay dưới Luật. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18 (203)*. Lấy từ trang web của Tạp chí Nghiên cứu lập pháp: http://www.nclp.org.vn
10. Trần Thị Mai Phước (2014, tháng 6). *Một số vấn đề trong Lý luận Nhà nước và pháp luật*. Đề tài Nghiên cứu Khoa học & Công nghệ cấp Trường, nghiệm thu tại trường Đại học Mở Tp.HCM, trang x phần Phụ lục.
11. Ngọc Quang (2014). *Nghị quyết của Quốc hội là Luật, không thi hành là mất chức*. Lấy từ trang web của Báo Giáo dục Việt Nam: http://giaoduc.net.vn/Xa-hoi/Nghi-quyet-cua-Quoc-hoi-la-Luat-khong-thi-hanh-la-mat-chuc-post150179.gd.
12. Quốc hội (2004). *Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*.
13. Quốc hội (2004). *Luật ban hành Văn bản quy phạm pháp luật.*
14. Trường Đại học Luật Tp.HCM (2012). *Giáo trình Xây dựng văn bản pháp luật.* Nxb Hồng Đức, Hội Luật gia Việt Nam, trang 14.
15. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2012). *Pháp lệnh Hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật.*
16. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2007). *Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11* ngày 03/7/2007, ban hành Quy chế về kỹ thuật trình bày dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.
17. Đỗ Văn (2013, ngày 29/01). *Biên bản biến thành "văn bản nhà nước"*. Lấy từ trang web của Báo Lao động: http://laodong.com.vn/phap-luat/bien-ban-bien-thanh-van-ban-nha-nuoc-101005.bld
18. Nguyễn Cửu Việt (2013). *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam.* Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.

19. *Các loại hình văn bản nhà nước*. Lấy từ trang web của Trung tâm đào tạo Văn thư lưu trữ - Thư ký- Thông tin thư viện, thuộc Công ty Cổ phần Giáo dục Việt Nam: http://vanthuluutru.net/static/cac-loai-hinh-van-ban-nha-nuoc.

……*HẾT*……

(Kỷ yếu Hội thảo Quốc tế *Toàn cầu hóa và địa phương hóa du lịch,* do trường Cao đẳng Văn hóa Nghệ thuật và Du lịch Sài Gòn với trường Đại học Charles de Gaulle Lille 3 đồng tổ chức. Nxb. Đại học Quốc gia Tp.HCM, tháng 3/2015)

PHÁP LUẬT DU LỊCH VIỆT NAM TRONG TOÀN CẦU HÓA DU LỊCH

Trần Thị Mai Phước[(*)]

Summary

In the development trend of the global economy, Vietnamese tourism industry has long asserted its position with international friends. To prepare a stable legal framework and in accordance with the process of accession to the WTO. In 2005, Vietnam has officially promulgated the *Tourism Law* to prepare a stable legal framework and in accordance with the WTO accession process. This led to the formation of many other legal documents , create tourism legal system of Vietnam. Based on the summary of the commitment of Vietnam tourism in the WTO, analyzes the advantages and disadvantages of the Vietnamese legal system in current, the article gave some suggestions to improve the Vietnamese tourism law system before the requirements of global tourism: *Amend the Tourism Law of Vietnam in accordingly the international commitments; Reviewing and strengthening the system of legal documents of tourism; Reorganize the application of the law in the direction of consistency , improving legislation ...*

1. Mở đầu

"*Trong những năm cuối của thế kỉ XX, du lịch nổi lên như một lực lượng chủ yếu trong nền kinh tế toàn cầu. Tất cả các quốc gia phát triển và đang phát triển sẽ có thêm cơ hội tham gia hoạt động du lịch với tư cách cả chủ lẫn khách*"[1]. Quả đúng như lời tuyên bố này, ngành du lịch Việt Nam cũng "vươn vai" đứng dậy và sớm khẳng định vị thế của mình với bạn bè quốc tế.

Để chuẩn bị một hành lang pháp lý ổn định và phù hợp với tiến trình gia nhập WTO, năm 2005 Việt Nam đã chính thức ban hành *Luật Du lịch,* kéo theo sự ra đời của nhiều văn bản pháp luật khác, tạo nên *Hệ thống pháp luật du lịch Việt Nam hiện hành*. Vậy, những quy định đó đã đáp ứng được nhu cầu hội nhập về du lịch hay chưa? Bài viết góp phần tìm hiểu và đưa ra một số đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật du lịch Việt Nam trước yêu cầu của toàn cầu hóa du lịch.

2. Vài nét về toàn cầu hóa du lịch và các cam kết quốc tế của Việt Nam về du lịch

2.1. Về khái niệm Toàn cầu hóa du lịch (globalize of tourism): Mặc dù chưa được một văn bản pháp luật nào của quốc gia hay quốc tế đưa ra khái niệm nhưng thông qua thực tiễn chuyển động của thế giới, chúng ta có thể hiểu *Toàn cầu hóa du lịch (globalize of tourism)* là những thay đổi trong xã hội và trong nền kinh tế thế giới, tạo ra bởi mối liên kết và trao đổi ngày càng tăng giữa các quốc gia, các tổ chức hay các cá nhân trong lĩnh vực du lịch trên quy mô toàn cầu.

2.2. Các cam kết quốc tế (international commitments) của Việt Nam về du lịch:

(*) ThS. Giảng viên khoa Kinh tế và Luật trường Đại học Mở thành phố Hồ Chí Minh.

[1] Tuyên bố Madrid, ngày 31/1/1996.

Cho đến nay, Việt Nam là thành viên của 63 tổ chức quốc tế và có quan hệ với hơn 500 tổ chức phi chính phủ trên thế giới[2]. Việt Nam đã hoạt động tích cực với vai trò ngày càng tăng tại Liên hợp quốc (ủy viên ECOSOC, ủy viên Hội đồng chấp hành UNDP, UNFPA và UPU...), phát huy vai trò thành viên tích cực của phong trào Không liên kết, Cộng đồng các nước có sử dụng tiếng Pháp, là thành viên của Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF),... Ở cấp liên khu vực, Việt Nam là thành viên tích cực của Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC), Diễn đàn hợp tác Á - Âu (ASEM), của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN)... và đặc biệt là thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Tuy vậy, bài viết chỉ giới thiệu các cam kết quốc tế của Việt Nam về du lịch trong WTO mà không đề cập đến những cam kết trong các tổ chức nói trên.

Chúng ta đã biết, sau 11 năm đàm phán tích cực, ngày 07/11/2006, Việt Nam chính thức được kết nạp và trở thành thành viên thứ 150 của WTO (và trở thành thành viên đầy đủ của tổ chức này vào ngày 11/01/2007). Điều đó cũng có nghĩa là từ thời điểm này, Việt Nam bắt đầu thực hiện các cam kết quốc tế của mình trong nhiều lĩnh vực nói chung cũng như lĩnh vực du lịch nói riêng. Trong Biểu cam kết dịch vụ, Việt Nam đã đưa ra cam kết mở cửa (phải cho phép nhà đầu tư nước ngoài tiếp cận thị trường Việt Nam tối thiểu ở mức như đã cam kết) đối với 11 ngành dịch vụ, trong đó dịch vụ du lịch được xếp vào vị trí thứ 9. Trong các dịch vụ du lịch, Việt Nam chỉ cam kết *dịch vụ khách sạn và nhà hàng, dịch vụ lữ hành và điều hành tour du lịch*, không cam kết dịch vụ hướng dẫn viên du lịch. Theo đó, Hướng dẫn viên du lịch trong doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải là người Việt Nam. Các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ có vốn đầu tư nước ngoài chỉ được phép cung cấp dịch vụ du lịch trong nước (Inbound) và lữ hành nội địa đối với khách vào du lịch Việt Nam như là một phần của dịch vụ đưa khách vào du lịch Việt Nam.

Cụ thể như sau[3]:

Ngành và phân ngành	Hạn chế tiếp cận thị trường	Hạn chế đối xử quốc gia
A. Khách sạn và nhà hàng bao gồm: - Dịch vụ xếp chỗ ở khách sạn (CPC 64110) - Dịch vụ cung cấp thức ăn (CPC 642) và đồ uống (CPC 643)	(1) Không hạn chế. (2) Không hạn chế. (3) Không hạn chế, ngoại trừ trong vòng 8 năm kể từ ngày gia nhập, việc cung cấp dịch vụ cần tiến hành song song với đầu tư xây dựng, nâng cấp, cải tạo hoặc mua lại khách sạn. Sau đó không hạn chế. (4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung.	(1) Không hạn chế. (2) Không hạn chế. \ (3) Không hạn chế. (4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung
B. Dịch vụ đại lý lữ hành và điều hành tour du lịch (CPC 7471)	(1) Không hạn chế. (2) Không hạn chế. (3) Không hạn chế, ngoại trừ: Các nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài được phép cung cấp dịch vụ dưới hình thức liên doanh với đối tác Việt Nam mà không bị hạn chế phần vốn góp của phía nước ngoài.	(1) Không hạn chế. (2) Không hạn chế. (3) Không hạn chế, trừ hướng dẫn viên du lịch trong doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải là công dân Việt Nam. Các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ có vốn đầu tư nước ngoài chỉ được phép cung cấp dịch vụ đưa khách vào du lịch Việt Nam (inbound) và lữ hành nội địa

[2] Theo trang thông tin điện tử của Chính phủ Việt Nam, cập nhật ngày 02/01/2015.

[3] Trích Báo cáo của Ban công tác về việc gia nhập WTO của Việt Nam (WT/ACC/VNM/48), Biểu cam kết về dịch vụ du lịch, là Phụ lục của Nghị định thư gia nhập WTO của Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

	(4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung	đối với khách vào du lịch Việt Nam như là một phần của dịch vụ đưa khách vào du lịch Việt Nam. (4) Chưa cam kết, trừ các cam kết chung

Có một số điểm đáng lưu ý trong các cam kết này là:

- Mở cửa thị trường:

+ Cho phép doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài (giới hạn ở các dịch vụ khách sạn, nhà hàng, đại lý lữ hành và điều hành tour du lịch, phù hợp Điều 51 *Luật Du lịch*)[4];

+ Không hạn chế vốn nước ngoài trong liên doanh (*Luật Du lịch* chưa có);

+ Chưa cam kết cho phép thành lập chi nhánh (Điều 42 *Luật Du lịch*);

+ Không hạn chế đối tác Việt Nam trong liên doanh (Điều 51 *Luật Du lịch*).

- Đối xử quốc gia:

Không cam kết cho phép doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được cung cấp dịch vụ du lịch ra nước ngoài (Outbound).

3. Những ưu điểm và hạn chế trong pháp luật du lịch Việt Nam hiện hành

Hệ thống pháp luật du lịch Việt Nam hiện hành bao gồm hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) trực tiếp hay gián tiếp điều chỉnh các hoạt động du lịch. Có thể nói, hệ thống pháp luật du lịch về cơ bản đã đáp ứng được các yêu cầu của sự phát triển du lịch trong nước cũng như thực hiện các cam kết quốc tế về du lịch. Điều này thể hiện qua các điểm ưu và nhược sau:

3.1. Ưu điểm:

- Trước hết, *Luật Du lịch đã đáp ứng được yêu cầu thể chế hóa chủ trương, chính sách phát triển du lịch của Đảng* để du lịch thực sự trở thành ngành kinh tế mũi nhọn cũng như đáp ứng được nhu cầu phát triển và tiến trình hội nhập của Việt Nam. Luật đã bổ sung, điều chỉnh nhiều nội dung chưa được quy định hoặc đã trở nên bất cập trong *Pháp lệnh Du lịch 1999.*

- Hệ thống pháp luật du lịch nhìn chung đã thể hiện sự linh động, cập nhật kịp thời các quy phạm phù hợp với luật chung, luật mới và phù hợp với thực tiễn phát triển du lịch. Điều này được thể hiện khá rõ qua hàng loạt văn bản ra đời trong những năm gần đây, như: Nghị định 180/2013[5] sửa đổi Nghị định 92/2007; Nghị định 158/2013 thay thế Nghị định 16/2012; Nghị định 01/2012 sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc hủy bỏ các quy định có liên quan đến thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch,… Thông tư số 07/2011/TT-BVHTTDL sửa đổi Thông tư 88/2008/TT-BVHTTDL, 89/2008/TT-BVHTTDL; Thông tư 03/2002/TT-NHNNVN đang được dự thảo sửa đổi,…

- Việc ban hành văn bản pháp luật du lịch ngày càng thể hiện sự khoa học và trình độ pháp điển hóa cao, thông qua việc một văn bản ra đời thay thế cho nhiều văn bản. Chẳng hạn, Nghị định 92/2007 hướng dẫn thi hành *Luật Du lịch* (thay thế cho 3 Nghị định: 39/2000, 45/2000 và 27/2001); Nghị định 158/2013 về Xử phạt vi phạm hành chính (thay thế 3 Nghị định là 75/2010, 16/2012, 37/2012 và sửa đổi 5 Nghị định trước đó).

3.1. Hạn chế

[4] Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, *Hệ thống ngắn gọn về WTO và các cam kết gia nhập của Việt Nam.*

[5] Trong bài viết này, để diễn đạt cho gọn, xin được viết tắt tên tất cả các Nghị định của Chính phủ bằng số và năm ban hành.

Ngoài những đóng góp rất lớn của pháp luật du lịch trong những năm qua đối với lĩnh vực này, chúng ta cần khách quan nhìn nhận một số điểm chưa ổn xét trên phương diện ban hành và thực hiện pháp luật du lịch. Chẳng hạn:

i.Việc ban hành văn bản pháp luật còn tư duy cục bộ và thiếu tính dự báo

Chính điểm yếu này đã khiến cho văn bản pháp luật vừa được ban hành đã trở nên lạc hậu, cần phải cập nhật, sửa đổi ngay, kéo theo hệ quả là làm mất tính ổn định của pháp luật. Nhất là vấn đề xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch. Từ khi thi hành *Luật Du lịch* đến nay (9 năm), nước ta đã áp dụng 4 Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực này (Nghị định số 50/2002, 149/2007, 16/2012, và 158/2013).

Điều đáng nói là Nghị định 16/2012 vừa có hiệu lực vào ngày 30/4/2012 thì chỉ hơn một năm sau (ngày 12/11/2013), Nghị định 158/2013 lại được ban hành, thay thế nó. Dẫu biết rằng Nghị định 158/2013 được ban hành theo tư duy mới, thể hiện trình độ pháp điển hóa cao (thông qua việc sáp nhập 3 văn bản xử phạt vi phạm hành chính trong cả 3 lĩnh vực tương ứng do Bộ Văn hóa- Thể thao & Du lịch quản lý) nhưng lẽ ra sự sáp nhập này phải được thực hiện ngay từ khi ban hành Nghị định 16/2012. Bởi lẽ, việc quản lý ba lĩnh vực nói trên đã được sáp nhập từ tháng 7/2007 nhưng mãi đến năm 2013, Chính phủ mới sáp nhập ba nghị định xử phạt này thành một.

Riêng văn bản *Luật Du lịch* đến nay cũng đã bộc lộ một số hạn chế, cần được sửa đổi bổ sung. Nhiều quy phạm còn thiếu, chưa phù hợp với thực tiễn trong nước và cam kết quốc tế. Từ ngữ trong Luật có đôi chỗ diễn đạt chưa chính xác và thống nhất...

ii. Tiến độ ban hành văn bản hướng dẫn còn chậm, làm mất tính đồng bộ

Mặc dù các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tích cực ban hành các văn bản pháp luật, tạo hành lang pháp lý cho hoạt động du lịch nhưng công tác xây dựng văn bản QPPL thời gian qua vẫn chưa đáp ứng so với yêu cầu cuộc sống. Đồng ý rằng chúng ta không khuyến khích cứ một văn bản Luật ra đời phải đi kèm ít nhất một Nghị định và một Thông tư. Tuy nhiên, thực tế này đã và đang tồn tại ở nước ta như một sự thật hiển nhiên. Do vậy, hiện tượng Luật chờ Nghị định, Nghị định chờ Thông tư vẫn cứ diễn ra. Chính điều này đã khiến cho hệ thống pháp luật mất tính đồng bộ, vì phải "lấy râu ông nọ cắm cằm bà kia" (lấy văn bản hướng dẫn cũ gắn vào Luật mới).

Khảo sát thời điểm ban hành các văn bản QPPL về du lịch từ khi có *Pháp lệnh Du lịch 1999* ta thấy thời gian văn bản chính chờ văn bản hướng dẫn ngắn nhất là 6 tháng và dài nhất là 36 tháng[6]. Riêng trong giai đoạn từ khi có *Luật Du lịch năm 2005* đến nay, con số này có khi là 18 hay 21 tháng.

iii. Kỹ thuật ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa khoa học và hợp lý

Vấn đề pháp điển hóa các văn bản pháp luật du lịch trong thời gian gần đây rất đáng quan tâm về mặt kỹ thuật. Lẽ ra, văn bản thay thế phải có nội dung bao hàm các vấn đề mà các văn bản bị thay thế đã điều chỉnh trước đó nhưng thực tế chưa thể hiện được điều này. Chẳng hạn, Nghị định 158/2013 (quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch và quảng cáo) đã không tổng hợp hết những nội dung cần thiết từ NĐ 16/2012 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch.

Đơn cử một ví dụ, người đọc sẽ thấy được những khoảng trống trong văn bản pháp luật mới: Về Biện pháp khắc phục hậu quả, Điều 2 Nghị định 158/2013 quy định: "*Ngoài*

[6] *Pháp lệnh Du lịch* có hiệu lực ngày 01/5/1999 nhưng 36 tháng sau (30/5/2002), Nghị định 50/2002/NĐ-CP về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch mới có hiệu lực thi hành.

các biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại các điểm a, b, đ, e, h và i Khoản 1 Điều 28 của Luật xử lý vi phạm hành chính[7]*, hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch và quảng cáo còn có thể bị áp dụng một hoặc các biện pháp khắc phục hậu quả sau đây*[8]*…*".

Trong khi trước đó, Nghị định 16/2012 (văn bản bị thay thế) liệt kê rất rõ 12 biện pháp khắc phục hậu quả tại Khoản 3 Điều 3:

"*a) Buộc bổ sung đủ nội thất, tiện nghi, phương tiện, trang thiết bị bảo đảm sức khỏe, an toàn tính mạng, tài sản của khách du lịch;*

b) Buộc thực hiện đúng chế độ lập, lưu trữ hồ sơ, tài liệu theo quy định của pháp luật;

c) Buộc hoàn trả khách du lịch hoặc sung quỹ nhà nước những tài sản đã thu bất chính của khách du lịch;

d) Buộc nộp đủ số tiền ký quỹ theo quy định;

đ) Buộc thực hiện đúng chế độ báo cáo theo quy định của pháp luật;

e) Buộc gắn biển hiệu xe ô tô đạt tiêu chuẩn phục vụ khách du lịch theo quy định của pháp luật;

g) Buộc bổ sung đủ trang thiết bị, cơ sở vật chất, dịch vụ, trình độ chuyên môn, ngoại ngữ của người quản lý, nhân viên phục vụ tương ứng với tiêu chuẩn từng loại, hạng cơ sở lưu trú dịch vụ theo quy định của pháp luật;

h) Buộc gắn biển hạng cơ sở lưu trú du lịch đúng với quyết định xếp hạng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

i) Buộc dỡ bỏ hủy bỏ ấn phẩm, biển quảng cáo, biển hiệu, đồ dùng, trang thiết bị vi phạm quy định của pháp luật;

k) Buộc tháo dỡ, tiêu hủy các vật phẩm tuyên truyền, quảng bá du lịch, chấm dứt các chương trình quảng bá đối với một số hành vi vi phạm quy định về hoạt động xúc tiến du lịch;

l) Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường do hành vi vi phạm quy định về bảo vệ môi trường gây ra;

m) Buộc thi hành quyết định của cơ quan, người có thẩm quyền đối với hành vi vi phạm cản trở hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử phạt vi phạm hành chính".

Thế nhưng, đối chiếu ta thấy 13 biện pháp khắc phục hậu quả trong văn bản hiện hành không thay thế được 12 biện pháp đã được NĐ 16/2012 quy định trước đó.

Đặt trường hợp xử phạt hành vi "Không bảo đảm đủ số tiền ký quỹ đối với hoạt động kinh doanh lữ hành quốc tế theo quy định". Khoản 4 Điều 42 Nghị định 158/2013 quy định phạt tiền hành vi trên từ 10.000.000 đồng đến 15.000.000 đồng mà không kèm theo biện pháp khắc phục hậu quả "*Buộc nộp đủ số tiền ký quỹ theo quy định*". Vậy, chủ

[7] Các điểm a, b, đ, e, h và i Khoản 1 Điều 28 của Luật xử lý vi phạm hành chính bao gồm 6 biện pháp khắc phục hậu quả sau: "*a) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu;b) Buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng không có giấy phép hoặc xây dựng không đúng với giấy phép; đ) Buộc tiêu hủy hàng hóa, vật phẩm gây hại cho sức khỏe con người, vật nuôi, cây trồng và môi trường, văn hóa phẩm có nội dung độc hại; e) Buộc cải chính thông tin sai sự thật hoặc gây nhầm lẫn; h) Buộc thu hồi sản phẩm, hàng hóa không bảo đảm chất lượng; i) Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính hoặc buộc nộp lại số tiền bằng trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính đã bị tiêu thụ, tẩu tán, tiêu hủy trái quy định của pháp luật*".

[8] Xin xem Điều 2 Nghị định 158/2013, bảy biện pháp khắc phục hậu quả được nêu tại Điều này chỉ liên quan đến văn hóa, thể thao, không liên quan đến du lịch nên người viết không trích dẫn.

thể vi phạm sẽ thế nào? cứ nộp phạt và cứ tái phạm? Còn cơ quan xử phạt thì cứ đi phạt và cứ đi kiểm tra để tái phạt?

c). Việc áp dụng pháp luật trong du lịch vẫn còn hạn chế và thiếu nhất quán:

Một sự kiện gần đây nhất đã cho thấy việc áp dụng pháp luật trong du lịch nói riêng cũng như trong công tác quản lý nhà nước nói chung vẫn còn hạn chế và chưa có sự thống nhất. Điều đó cho thấy tính pháp chế bị vi phạm và nhà quản lý sẽ không nhận được sự đồng thuận từ xã hội. Người viết muốn nói đến sự kiện tái thành lập Sở Du lịch Tp.HCM, theo *Quyết định số 32/2014/QĐ-UBND* ngày 16/10/2014 của UBND Tp. Hồ Chí Minh. Có nhiều ý kiến bình luận về sự kiện trên nhưng có lẽ không cần bàn thêm trong phạm vi bài viết này.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật du lịch hiện hành

4.1. Sửa đổi Luật Du lịch cho phù hợp với thực tiễn phát triển du lịch và phù hợp với các cam kết quốc tế. Một số đề xuất mang tính định hướng như sau:

- Cần có quy định không hạn chế vốn nước ngoài trong liên doanh để phù hợp với cam kết trong WTO;

- Cần có các quy định mới để tiến đến cam kết bổ sung với WTO về việc cho phép thành lập chi nhánh của doanh nghiệp du lịch nước ngoài tại Việt Nam.

- Cần xây dựng hoàn thiện chế định pháp luật *Thuyết minh viên du lịch* (không phải là *Thuyết minh viên* như hiện nay) ngang tầm với *Hướng dẫn viên du lịch.*

- Phải sử dụng từ ngữ thống nhất và chính xác. Chẳng hạn, Khoản 3 Điều 73 *Luật Du lịch* quy định về điều kiện cấp thẻ hướng dẫn viên quốc tế phải là người "*Có trình độ cử nhân chuyên ngành hướng dẫn du lịch trở lên; nếu tốt nghiệp đại học chuyên ngành khác thì…*". Quy định này đã xem *Cử nhân* chỉ là *người tốt nghiệp đại học.* Điều này là không hợp lý vì hiện nay, *Cử nhân* có thể là *người tốt nghiệp đại học* hoặc *cao đẳng.*

- Nên rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định: Về xây dựng cơ chế, chính sách (theo hướng ưu đãi đầu tư, nguồn vốn, thuế để xây dựng và phát triển cơ sở lưu trú du lịch); Về lĩnh vực lưu trú du lịch (theo hướng dự báo tăng thêm nhiều loại cơ sở lưu trú du lịch mới); Về kinh doanh lữ hành (theo hướng quy định chặt chẽ đối với việc thành lập doanh nghiệp, nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp lữ hành, trách nhiệm ký quỹ của doanh nghiệp lữ hành nội địa, cơ chế bảo vệ khách du lịch ngay cả khi doanh nghiệp lữ hành bị giải thể hoặc phá sản,…),…

- Phải lấy ý kiến nhân dân một cách tích cực và dân chủ trong việc sửa đổi, bổ sung *Luật Du lịch* lần này.

- Đặc biệt, *Luật Du lịch* (sửa đổi) phải thể hiện là một bản cam kết giữa nhà nước với Nhân dân và việc thi hành *Luật* phải được thực hiện như là nhà nước thực hiện các cam kết quốc gia về du lịch. Theo hướng này, du lịch phải được *phát triển bền vững* và *phát triển có trách nhiệm.* Trên cơ sở đó, sự yếu kém, thiếu trách nhiệm trong quản lý du lịch cần phải được xử lý nghiêm minh.

4.2. Rà soát, củng cố lại hệ thống văn bản pháp luật về du lịch

- Theo hướng khắc phục những hạn chế đã phân tích trong mục 2 ;

- Có cơ chế kiểm soát và chế tài xử phạt những trường hợp người nước ngoài hoạt động hướng dẫn du lịch tại Việt Nam nhằm thực thi cam kết trong WTO.

4.3. Chấn chỉnh lại công tác áp dụng pháp luật theo hướng nhất quán, tránh quản lý và áp dụng pháp luật một cách manh mún, cục bộ, làm phá vỡ tính pháp chế. Xây dựng nhà

nước pháp quyền, không thể coi nhẹ tính pháp chế. Theo hướng này, chỗ nào làm chưa đúng thì phải mạnh dạn khắc phục và tổ chức lại cho đúng.

5. Kết luận

Pháp luật du lịch Việt Nam trong toàn cầu hóa du lịch là một đề tài khá rộng, có quá nhiều vấn đề cần phân tích. Trong khuôn khổ có hạn của một bài tham luận, người viết không thể trình bày sâu hơn các vấn đề cần đề cập. Từ những cam kết về du lịch trong WTO, Việt Nam đã ký nhiều hiệp định, điều ước quốc tế với các nước, các tổ chức khác, như APEC, AFTA, BTA… nên việc triển khai thực hiện *Luật Du lịch* còn gặp nhiều vướng mắc, rất cần được bổ sung, hoàn thiện cho phù hợp.

Về cơ bản, hệ thống pháp luật du lịch hiện hành của nước ta đã đáp ứng được phần lớn nhu cầu phát triển du lịch trong quá khứ và hiện tại. Nhưng trong tương lai, theo tinh thần đề cao quyền con người trong Hiến pháp mới, chúng ta phải nỗ lực hoàn thiện hệ thống pháp luật du lịch theo hướng ràng buộc trách nhiệm của người quản lý để họ thực hiện đúng và đầy đủ các cam kết quốc gia trước khi thực hiện được các cam kết quốc tế. Đó chính là vấn đề cốt lõi của toàn cầu hóa du lịch mà Việt Nam cần phải đạt được./.

TP.HCM, tháng 01/2015

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. *Tuyên bố Madrid*, ngày 31/1/1996.
2. *Luật Du lịch năm 2005*;
3. *Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012;*
4. *Pháp lệnh Du lịch năm 1999;*
5. *Nghị định 50/2002/NĐ-CP* về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch;
6. *Nghị định số 92/2007/NĐ-CP* ngày 01/6/2007 quy định chi tiết thi hành một số Điều của Luật Du lịch;
7. *Nghị định 158/2013/NĐ-CP*, Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch và quảng cáo.
8. *Nghị định số 180/2013/NĐ-CP* ngày 14/11/2013 Sửa đổi, bổ sung một số điều của *Nghị định số 92/2007/NĐ-CP* ngày 01/6/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Du lịch.
9. *Nghị định 24/2014/NĐ-CP* quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh.
10. *Thông tư số 88/2008/TT-BVHTTDL* ngày 30/12/2008 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 92/2007 ngày 01/6/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Du lịch về lưu trú du lịch (đã được sửa đổi theo Thông tư số 07/2011/TT-BVHTTDL);
11. *Thông tư 89/2008/TT-BVHTTDL* ngày 30/12/2008 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 92/2007 ngày 01/6/2007 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Du lịch về kinh doanh lữ hành, chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh

nghiệp du lịch nước ngoài tại Việt Nam, hướng dẫn du lịch và xúc tiến du lịch (đã được sửa đổi theo Thông tư số 07/2011/TT-BVHTTDL);
12. *Thông tư số 03/2002/TT-NHNNVN* ngày 05/4/2002 hướng dẫn về quản lý tiền ký quỹ của các doanh nghiệp kinh doanh lữ hành (nay đang dự thảo sửa đổi);
13. *Thông tư liên tịch số 06/2009/TTLT-BCA-BVHTTD*L hướng dẫn phối hợp công tác bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội trong hoạt động du lịch;
14. *Thông tư số 47/2010/TT-BTC* ngày 12/4/2010 quy định chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch và phí thẩm định cơ sở kinh doanh dịch vụ đạt tiêu chuẩn phục vụ khách du lịch;
15. *Thông tư số 48/2010/TT-BTC* ngày 12/4/2010 quy định chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch và phí thẩm định cơ sở kinh doanh dịch vụ đạt tiêu chuẩn phục vụ khách du lịch;
16. *Thông tư số 07/2011/TT-BVHTTDL* ngày 07/6/2011 sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ, huỷ bỏ các quy định có liên quan đến thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch;
17. *Quyết định số 32/2014/QĐ-UBND* ngày 16/10/2014 của UBND Tp. Hồ Chí Minh về việc thành lập Sở Du lịch Tp.HCM;
18. Báo cáo của Ban công tác về việc gia nhập WTO của Việt Nam (WT/ACC/VNM/48), Biểu cam kết về dịch vụ du lịch - Phụ lục của Nghị định thư gia nhập WTO của Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam;
19. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, *Hệ thống ngắn gọn về WTO và các cam kết gia nhập của Việt Nam;*
20. Một số trang web.

…….HẾT……