

LẬP PHÁP THỜI CHUYỂN ĐỔI SỐ

Phạm Duy Nghĩa*

*PGS. TS. Giám đốc Chương trình Chính sách công, Đại học Fulbright Việt Nam

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Lập pháp, Quốc hội, đại biểu Quốc hội, chuyển đổi số.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/7/2021

Biên tập : 22/7/2021

Duyệt bài : 26/7/2021

Article Infomation:

Keywords: Legislation; National Assembly, National Assembly deputies; digital transformation.

Article History:

Received : 10 July 2021

Edited : 22 July 2021

Approved : 26 July 2021

Tóm tắt:

Sau đại dịch COVID-19, thế giới đang biến đổi thật nhanh. Trong số đó, đáng kể nhất là tốc độ và quy mô của chuyển đổi số. Vào năm 2025, rất có thể Việt Nam sẽ có mặt trong nhóm 50 quốc gia dẫn đầu thế giới trong chuyển đổi sang nền kinh tế số, xã hội số, và quản trị quốc gia sang thời đại số. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích tác động của chuyển đổi số đối với hoạt động lập pháp ở nước ta và đề xuất một số gợi ý nhằm biến chuyển đổi số thành lợi thế, tiện ích cho công tác lập pháp của người đại biểu.

Abstract:

The world has been changing rapidly since the COVID-19 pandemic. Among the changes, the most significant one is the speed and large-scale of digital transformation. By 2025, it is likely that Vietnam will be in the group of 50 leading countries in the world in the transformation to a digital economy, digital society, and national governance to the digital era. Within the scope of this article, the author provides an analysis of the impacts of digital transformation on legislative activities in our country and proposes a number of recommendations to the digital transformation into advantages and utilities for the legislative activities of the National Assembly deputies.

1. Thấu hiểu cử tri trong thời đại xã hội số

Muốn làm tốt công tác đại diện, người đại biểu nói chung, đại biểu Quốc hội nói riêng phải thấu hiểu ai đã cử, đã bầu cho mình. Cử tri và các tác nhân liên quan đến cử tri, họ là những ai trong thời đại ngày nay? Tổ chức Đảng, chính quyền, doanh nghiệp, người dân, đoàn thể, hết thảy đã và đang chuyển đổi rất nhanh. Các tác nhân đó ảnh hưởng tới quy trình lập pháp, tức là đến các công đoạn làm ra luật. Muốn đóng góp tích cực vào hoạt động lập pháp, người đại biểu phải xác định vị trí của mình trong mối tương quan với các tác nhân nêu trên, trong đó có mối quan hệ với cử tri.

Hàng năm đại biểu Quốc hội cần tham dự đầy đủ bốn phiên tiếp xúc cử tri (trước và sau mỗi kỳ họp Quốc hội), truyền thông ấy nhắc từng đại biểu phải nhớ về đơn vị bầu cử đã trao tín nhiệm cho mình. Đại biểu trước hết phải thấu hiểu người dân nơi đã trực tiếp bầu ra mình. Từ nơi làm việc, đơn vị bầu cử, suy rộng ra cho cử tri cả tỉnh và toàn quốc, người đại biểu có thể duy trì mối liên hệ với cử tri qua muôn vàn hình thức khác nhau. Phải bắt đầu bằng lắng nghe, thấu hiểu cử tri thì người đại biểu mới có được dần năng lực đại diện.

Việt Nam đang chuyển rất nhanh sang xã hội số. Hiện nay, 70% người dân nước ta đã có thể truy cập Internet qua máy

tính hoặc điện thoại thông minh, với chi phí thuận tiện và chất lượng cao, ổn định so với tiêu chuẩn quốc tế. Chỉ với một vài nút bấm, việc tạo ra một văn phòng trực tuyến đã trở nên quá dễ dàng, người đại biểu có thể gặp gỡ cử tri online, ngay tức thì, với chi phí hầu như không đáng kể. Duy trì liên hệ với cử tri trở nên rất dễ dàng, thuận tiện, nếu đại biểu muốn. Kể cả nếu thụ động, người đại biểu cũng khó có thể né tránh được sức ép của các luồng dư luận xã hội. Các mạng xã hội kết nối người dân trong và ngoài nước, li ti như vô vàn cảm biến, hàng triệu con người tạo ra dòng thông tin bất tận, liên tục truyền tin hiệu đi khắp nơi, kể cả tới người đại diện của mình. Như vậy, thông tin không còn khan hiếm nữa. Ngược lại, người đại biểu ngày nay phải trang bị các kỹ năng để bình tĩnh, sáng suốt xác định đúng các ưu tiên chính sách và kiên định để không bị nhấn chìm bởi các đợt sóng dư luận. Các thuật toán chìm sau các mạng xã hội lặng lẽ thu thập, phân tích dữ liệu, kết nối những người có cùng quan tâm, sở thích, góc nhìn, quan điểm. Loạn tin nhanh, tìm tin cũng rất nhanh, nếu lấy tin từ các mạng xã hội, các đại biểu phải rèn kỹ năng xét đoán đa chiều, cân trọng thảo luận dựa trên chứng cứ, bao dung chấp nhận ý kiến trái chiều. Ít ai có thể mãi quay lưng lại với xã hội số, người đại biểu phải học kỹ năng kháng cự chống lại các dư luận ồn ào, kháng cự sự cám dỗ của chủ nghĩa dân túy.

Ngày nay, làm luật nghĩa là xác lập luật chơi cho rất nhiều tác nhân trong mối quan hệ giữa ba bên: Nhà nước, Thị trường, và Xã hội. Trong tương quan quyền chuyên và biến đổi không ngừng ấy, từng tác nhân có những vai trò dẫn dắt, thúc đẩy, phản biện, canh chừng qua lại rất khác nhau. Đàng cầm quyền, vì sự chính danh để duy

trì quyền lãnh đạo, sẽ đề ra đường lối và nguyên tắc xác lập các chính sách. Dựa vào đường lối ấy, Nhà nước đề ra các chính sách, và thể hiện các chính sách đó dưới hình thức các văn bản pháp luật. Soi xét kỹ hơn, từng cơ quan của nhà nước lại có thể theo đuổi những lợi ích ngành khác nhau, đôi khi công khai, song cũng không hiếm khi được khéo léo thiết kế. Vì lợi ích của cử tri, Quốc hội phải xem xét các khía cạnh đa dạng của từng chính sách. Mỗi chính sách được đưa ra sẽ luôn có những mặt hạn chế nhất định, song nếu chính sách chỉ tiện cho cơ quan quản lý mà gây khó cho người dân và doanh nghiệp thì Quốc hội cần yêu cầu điều chỉnh. Để có lập luận cho quá trình phản biện ấy, người đại biểu phải lắng nghe và thấu hiểu cử tri của mình. Quốc hội chỉ có thể tham gia lập pháp một cách chất lượng, có hiệu quả, nếu Quốc hội có khả năng thấu hiểu, xác định đúng lợi ích của cử tri.

Trong mỗi dự luật, lợi ích và quyền lực thương lượng của các bên liên quan thường rất khác nhau. Nhà nước, vì ưu tiên của mình, có thể thúc đẩy các chính sách phát triển kinh tế, tự do hóa thị trường, thậm chí mạnh dạn xã hội hóa các lĩnh vực dịch vụ công mà lẽ ra Nhà nước phải cung cấp (ví dụ y tế công cộng, giáo dục). Về phía doanh nghiệp, tối đa hóa lợi nhuận, giảm chi phí tuân thủ luôn là các ưu tiên. Doanh nghiệp có nguồn lực, thế lực, và cũng có kỹ năng vận động chính sách, thậm chí là vận động hành lang, thúc đẩy các chính sách có lợi cho mình. Ngược lại, người dân và các tổ chức xã hội thường manh mún, phân tán, kém năng lực tổ chức hơn nhiều. Họ không có quyền lực nhà nước, cũng không có quyền lực thị trường. Việc tạo ra dư luận và duy trì sức ép xã hội là rất khó. Nhìn lại hơn 30 năm cải cách lập pháp, các văn bản luật liên quan trực

tiếp đến thúc đẩy phát triển kinh tế như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Cạnh tranh, Luật Chứng khoán, Luật Đất đai dễ đạt được đồng thuận xã hội để thông qua. Ngược lại, các dự luật thúc đẩy liên kết công dân như dự thảo Luật về Hội, Luật Biểu tình đều bị trì hoãn qua nhiều năm.

Thực tiễn hoạt động lập pháp ở nước ta cho thấy, tuyệt đại đa số sáng kiến lập pháp đều do Chính phủ khởi xướng. Chính phủ hiển nhiên là người dẫn dắt quá trình soạn thảo luật, chỉ ít cho đến khi dự án luật được trình cho các Ủy ban của Quốc hội. Người đại biểu có thể tham gia vào quy trình làm luật thông qua hoạt động tại các Ủy ban và các phiên họp toàn thể của Quốc hội. Truyền thống làm luật này đã hình thành và trở thành thói quen khó thay đổi. Nói rộng ra, đó chính là những đặc thù trong quy trình hoạt động của Quốc hội nước ta, không chỉ đúng cho hoạt động lập pháp, mà cũng đúng cho quy trình ngân sách và xem xét thông qua các quyết định quan trọng của đất nước. Không thể lý tưởng hóa vai trò dân cử, phải nhận diện chỗ đứng và giới hạn của mình, khéo léo tham gia, người đại biểu mới có thể bảo vệ được lợi ích của cử tri.

Tóm lại, xã hội số đã giúp cử tri nhanh chóng trưởng thành và học cách liên kết thật nhanh. Họ quan sát và đánh giá các đại biểu dân cử. Nếu không thấu hiểu và đo bảm quyết liệt vì lợi ích của cử tri, người đại biểu tự đánh mất sự ủy nhiệm, sớm hay muộn sẽ rơi dần trong quên lãng, nhạt mờ dần trong trí nhớ của cử tri.

2. Phản biện và định hình quan điểm chính sách hướng tới nền kinh tế số

Cùng với xã hội số, Việt Nam đang chuyển nhanh sang nền kinh tế số. Các cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai, doanh

NGHIỆP, tài chính, dân cư đang hình thành. Thương mại điện tử, ngân hàng số, tín dụng số, các hình thức kinh tế chia sẻ lan truyền nhanh chóng. Quan niệm về tài nguyên đang được xem xét lại, không chỉ bao gồm đất đai, nguồn lực con người, mà hết thảy dữ liệu, thông tin, tương tác có thể thu thập, phân tích được. Nền kinh tế ấy cần tới những quan niệm mới, thách thức cách hiểu truyền thống. Với tầm nhìn trở thành một quốc gia có nền kinh tế số dẫn đầu ASEAN vào năm 2030, trong giai đoạn 2021-2025 các nền tảng cho nền kinh tế số sẽ được ưu tiên.

Điều thú vị là, xóa bỏ bao cấp, trong 30 năm qua, Nhà nước đã rút lui dần, nhường lại quyền lực cho thị trường. Song, muốn thúc đẩy chuyển đổi số phải định nghĩa lại vai trò của Nhà nước. Thay vì rút lui, Nhà nước phải can thiệp hiệu quả hơn, phải điều tiết, nâng đỡ, bảo vệ, ban thưởng cho các ý tưởng sáng tạo. Một Nhà nước dẫn thân, khởi tạo mang tinh thần doanh nhân công.

Bốn trụ cột thể chế của một nền kinh tế thị trường, khái quát nhất có thể tóm tắt gồm: (i) Chế độ sở hữu rõ ràng, (ii) Tự do kinh doanh, (iii) Tự do cạnh tranh, (iv) Có sự điều tiết, dẫn dắt có hiệu lực của Nhà nước. Kinh tế số vẫn dựa trên bốn trụ cột căn bản ấy, song tất cả các quan niệm liên quan cần được làm mới, uốn chuyển thay đổi cùng thời đại ngày nay.

Sở hữu đất đai là một ví dụ kinh điển. Tự cổ chí kim, mọi giàu có của loài người đều dựa trên đất, phát sinh từ đất. Ở nước ta, sở hữu toàn dân đã được trừu tượng hóa, thiêng liêng như một khái niệm chính trị. Song, trên thực tế, mỗi ô thửa đất ngoài đời đều đã có chủ rõ ràng; hoặc là đất tư của người dân và doanh nghiệp, hoặc là đất công thuộc quản lý của chính quyền.

Quyền sử dụng đất mặc nhiên đã trở thành một quyền tài sản quý giá, hoặc là của tư, hoặc là của công. Trên mỗi ô thửa đất ấy lại phải sinh ra vô số các quyền tài sản khác, như dự án, căn nhà, căn hộ, các quyền thế chấp, cho thuê, sở hữu từng phần theo thời gian, theo mục đích. Các quyền tài sản vô tận ấy càng minh bạch, càng được bảo vệ rõ ràng, được số hóa, thì chúng càng thuận tiện cho giao dịch. Cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai là một sự chuẩn bị hướng tới một nền kinh tế chia sẻ, khi mỗi thông tin, mỗi quyền tài sản đều dễ dàng trở thành nguồn vốn thuận tiện cho lưu thông. Thời đại số làm cho cuộc tranh luận về sở hữu toàn dân hay tư nhân hóa đất đai trở nên thừa thãi. Đời sống kinh tế sôi động đã tự nó nảy mầm vô tận quyền tài sản um tùm xóa nhòa dần ranh giới giữa sở hữu công và tư.

Mặt khác, bất luận đất công hay tư, quyền của chủ đất luôn bị hạn chế bởi Nhà nước. Phố phường chật chội, không gian ngầm và quyền sử dụng bề mặt của các lô đất tư nhân đáng lẽ nên được giới hạn để khai thác vì lợi ích công cộng (ở những nơi và vào những lúc nếu Nhà nước xét thấy cần thiết). Tương tự, vì mỹ quan đô thị, việc thiết kế và khai thác mặt tiền của các tòa nhà tư nhân đều nên được kiểm soát, hạn chế khát khe hơn. Người tích trữ, đầu cơ đất đai, người sở hữu nhiều nhà đất hiển nhiên phải gánh chịu những nghĩa vụ thuế tài sản và phí nhà đất đáng kể hơn so với những người chỉ có một căn nhà để ở. Tất cả những gợi ý này minh họa cho nhu cầu can thiệp đáng ra phải mạnh mẽ hơn của Nhà nước đối với tài nguyên đất đai khan hiếm. Tăng can thiệp của Nhà nước ngay lập tức sẽ thay đổi hành vi của người dân và doanh nghiệp trên thị trường.

Hiển nhiên, nhiều người, kể cả người có chức quyền quyết liệt phản đối những gợi ý như thế. Quốc hội chính là nơi trình bày, tranh luận các ý tưởng mới đó nhằm đạt tới thuyết phục dựa trên giá trị và chứng cứ. Rõ ràng, ai cũng muốn nước ta chấm dứt nền kinh tế thâm dụng lao động, thoát bẫy làm thuê cho người nước ngoài và bóc lột tài nguyên, vung phí tiêu xài nguồn lực. Ai cũng mong Nhà nước nâng đỡ, khuyến khích đổi mới, sáng tạo, bảo hộ mọi sáng kiến kinh doanh thân thiện với môi trường. Chuyển đổi số là một cơ hội để Nhà nước bẻ ghi các chính sách kinh tế theo lối mới ấy.

Một Nhà nước dấn thân - khởi tạo còn thể hiện ở chỗ: Hạ tầng của nền kinh tế số phải được tạo ra và bảo vệ một cách hiệu quả bởi Nhà nước. Ngoài cơ sở dữ liệu quốc gia về đất đai, doanh nghiệp, bảo hiểm, tài chính, hộ gia đình, dân cư, các nguồn cơ sở dữ liệu vô tận khác liên quan đến đời sống và sinh hoạt của hàng triệu người dân sẽ hình thành (y tế, giáo dục, thói quen chi tiêu, đi lại, sở thích, quan điểm chính trị, tôn giáo...). Không gian riêng tư, sự an toàn của cơ sở dữ liệu, sự bảo hộ hiệu quả của Nhà nước đối với dữ liệu tích hợp được, các sáng chế, phát minh và vô số đối tượng khác của sở hữu trí tuệ là những tiền đề cho kinh tế số phát triển bền vững.

Kinh tế biến thiên mau lẹ đòi hỏi hoạt động lập pháp cũng phải uyển chuyển thay đổi theo. Những phiên thảo luận toàn thể với 500 đại biểu chắc rằng chỉ phù hợp với các nghi lễ như bầu cử, chất vấn, thảo luận định hướng chính sách, hơn là luận bàn về kỹ thuật chi tiết của từng văn bản luật. Công xưởng để làm ra luật hiển nhiên phải là các Ủy ban có tính

chuyên sâu của Quốc hội. Ngoài ra, cần phải có một đầu mối tập trung, tập hợp được các chuyên gia, chuyên nghiệp giỏi nghề dịch chính sách thành những điều luật. Đầu mối này giúp canh chừng, bảo đảm rằng các dự thảo luật phải đạt chuẩn chất lượng trước khi được trình cho các đại biểu thảo luận. Nói cách khác, sản phẩm của lập pháp chính là các văn bản luật. Để bớt lạc hậu so với một nền kinh tế sôi động đầy sáng tạo, Quốc hội phải nghiên cứu cải tiến quy trình làm luật sao cho sản phẩm của lập pháp ngày càng được hoàn hảo hơn.

3. Tương tác với đồng nghiệp và nền hành chính trong thời đại Chính phủ số

Chính phủ đã ban hành một Chương trình đầy tham vọng, phần đầu sẽ hoàn tất các cấp độ của Chính phủ điện tử vào năm 2025, từ đó tiến dần tới Chính phủ số vào năm 2030. Chương trình này ưu tiên các mục tiêu cải cách nền hành chính công, tạo cơ sở dữ liệu, mở rộng kết nối, từ đó đơn giản và số hóa các dịch vụ công. Bên cạnh Công dịch vụ công quốc gia, nền hành chính các địa phương hiện đang nỗ lực cạnh tranh để tạo môi trường ngày càng thân thiện hơn, phục vụ người dân và doanh nghiệp được tốt hơn. Vô số các sáng kiến chuyển đổi số nhằm cải thiện dịch vụ công đã xuất hiện từ cuộc cạnh tranh giữa các địa phương. Hành pháp đang thay đổi tiến tới Chính phủ số.

Trong bối cảnh đó, cách vận hành các quyền lập pháp và tư pháp tất yếu sẽ phải thay đổi theo. Tòa án thông minh, Tòa án số, Quốc hội điện tử, Quốc hội số... chắc chắn là những khái niệm sẽ sớm định hình rõ dần trong một tương lai rất gần. Trong đại dịch COVID-19, đại biểu nước ta đã quen nhanh với các phiên họp trực tuyến. Tiếp nhận hồ sơ lập pháp trực tuyến, xây dựng

cơ sở dữ liệu số hóa phục vụ cho các hoạt động lập pháp, xác lập cơ sở dữ liệu chung giữa các Ủy ban, giữa các đại biểu, và trao tiếp cận các cơ sở dữ liệu quốc gia chung, xây dựng quy trình thủ tục để tiến hành thảo luận và bỏ phiếu trực tuyến rồi sẽ trở thành hiện thực. Quốc hội không thể lạc hậu trước Xã hội số, Kinh tế số, và một Chính phủ đang tiến nhanh tới số hóa. Nếu không cải cách phù hợp với thời đại số, Quốc hội khó thực hiện được một cách suôn sẻ các quyền hiến định.

Với cá nhân mỗi đại biểu Quốc hội, có vô số thách thức cũ và mới trong hoạt động lập pháp. Một mặt, Quốc hội là một thiết chế truyền thống với những nề nếp rất khó thay đổi. Trong môi trường đó, không gian sáng tạo của từng vị đại biểu rất có hạn. Mặt khác, trong quá trình thảo luận và đề xuất chính sách, Chính phủ hiển nhiên có lợi thế hơn hẳn về thông tin. Cá nhân từng đại biểu phải chịu sức ép bất cân xứng thông tin từ phía các tổ chức trình dự án luật, từ các nhóm vận động chính sách, và từ dư luận xã hội. Đại biểu vừa thiếu thông tin, vừa thừa tín hiệu từ các nhóm vận động chính sách, dư luận và mạng xã hội, lại bị hạn chế về thời gian và nguồn lực hỗ trợ. Thời đại số chỉ làm trầm trọng thêm các thách thức nêu trên.

Thế giới quá là rộng lớn, một nhiệm kỳ 5 năm lại ngắn ngủi vô cùng. Không thể ảo vọng, cũng không nên lý tưởng hóa, với một cách tiếp cận sát thực tiễn, nếu thấu hiểu ước vọng của cử tri, nếu luôn đề cao lợi ích quốc gia, dân tộc, nếu bắt nhịp được cùng thời đại, người đại biểu sẽ xác lập được những thứ tự ưu tiên để từ đó làm được nhiều nhất những điều có thể trong giới hạn của mình ■