

Chính sách thực hiện, áp dụng pháp luật, vận dụng hương ước trong quản lý xã hội ở nông thôn: thực trạng và những vấn đề đặt ra

Phạm Hữu Nghị *

Tóm tắt: Muốn quản lý xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật cần có một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, công khai, minh bạch. Hệ thống pháp luật đó phải được đưa vào cuộc sống, phải được thực hiện, áp dụng thì mới tạo ra trật tự, ổn định trong xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, bảo đảm sự phát triển bền vững của quốc gia. Cùng với chính sách thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật, Nhà nước đã đề ra chính sách vận dụng hương ước, tập quán trong quản lý xã hội nông thôn. Việc thực hiện chính sách vận dụng hương ước, tập quán có ý nghĩa như là công cụ bổ sung pháp luật trong quản lý xã hội ở nông thôn. Bài viết phân tích, đánh giá thực trạng chính sách thực hiện, áp dụng pháp luật và vận dụng hương ước, tập quán trong quản lý xã hội ở nông thôn và những vấn đề đang đặt ra.

Từ khóa: Chính sách; pháp luật; hương ước; quản lý xã hội; nông thôn.

1. Thực trạng chính sách thực hiện, áp dụng pháp luật ở nông thôn Việt Nam hiện nay

Muốn quản lý xã hội bằng pháp luật và theo pháp luật cần có một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, công khai, minh bạch. Trước đây, trong thời kỳ chiến tranh và cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp, hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam còn ở phạm vi rất hạn chế. Quốc hội các khóa chủ yếu tập trung vào việc thông qua các đạo luật về tổ chức: Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

Ngày nay, Việt Nam đã có một hệ thống văn bản pháp luật khá đồ sộ. Nước ta đã ban hành các đạo luật điều chỉnh tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh, quốc phòng, hành chính, hình sự, dân sự...

Tính trung bình mỗi một kỳ họp trong thời gian gần đây của Quốc hội thảo luận và thông qua từ 12 đến 15 đạo luật, bộ luật. Đây là những con số vô cùng ấn tượng.

Pháp luật cần phải được tôn trọng và thực hiện trong cuộc sống thì mục đích của việc ban hành pháp luật mới đạt được. Ở nước ta pháp luật được thực hiện thông qua các hình thức chủ yếu là tuân thủ pháp luật, sử dụng pháp luật, chấp hành pháp luật (thực thi pháp luật) và áp dụng pháp luật, trong đó:

- Tuân thủ pháp luật là hình thức thực hiện pháp luật mà chủ thể quan hệ pháp luật

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội.
ĐT: 0982323511. Email: phnghie53@yahoo.com.vn.
Bài viết trong khuôn khổ đề tài “Nghiên cứu, đề xuất giải pháp áp dụng luật pháp và hương ước làng trong quản lý xã hội nông thôn mới” do Chương trình Khoa học và Công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011 - 2015 tài trợ.

kiểm chế, giữ mình không làm những gì mà pháp luật cấm.

- Sử dụng pháp luật là hình thức mà chủ thể thực hiện pháp luật thực hiện quyền được pháp luật quy định. Đương nhiên, các quyền là cách xử sự mà pháp luật cho phép, pháp luật thừa nhận. Bởi vậy, chủ thể có thể thực hiện hoặc không thực hiện các quyền, tự do đó tùy theo ý chí của mình, chứ pháp luật không bắt buộc chủ thể phải thực hiện.

- Chấp hành pháp luật (thực thi pháp luật) là hình thức thực hiện pháp luật mà chủ thể thực hiện nghĩa vụ pháp lý theo quy định của pháp luật.

- Áp dụng pháp luật là hình thức mà chủ thể là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các cá nhân được Nhà nước trao quyền áp dụng các quy phạm pháp luật vào trường hợp cụ thể đối với cá nhân, tổ chức để giải quyết quyền, nghĩa vụ cho họ hoặc xác định trách nhiệm pháp lý đối với họ⁽¹⁾.

Việt Nam đã đề ra chính sách thực hiện pháp luật nói chung và thực hiện pháp luật ở nông thôn nói riêng. Hiến pháp Việt Nam và hàng loạt các văn bản pháp luật, trong đó có Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật ngày 26 tháng 12 năm 2012 và Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23 tháng 7 năm 2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật.

Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 này quy định quyền được thông tin về pháp luật và trách nhiệm tìm hiểu, học tập pháp luật của công dân; nội dung, hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền và các điều kiện bảo đảm cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

Công dân có quyền được thông tin về pháp luật và có trách nhiệm chủ động tìm hiểu, học tập pháp luật. Nhà nước bảo đảm, tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền được thông tin về pháp luật.

Đối với người dân ở vùng dân tộc thiểu số, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, ven biển, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và ngư dân, việc phổ biến, giáo dục pháp luật căn cứ vào đặc điểm của từng đối tượng mà tập trung vào các quy định pháp luật về dân tộc, tôn giáo, trách nhiệm tham gia bảo vệ, giữ gìn an ninh, quốc phòng, biên giới, chủ quyền quốc gia, biển, đảo, tài nguyên, khoáng sản và các lĩnh vực pháp luật khác gắn liền với đời sống, sản xuất của người dân.

Hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho người dân ở vùng dân tộc thiểu số, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, ven biển, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và ngư dân được chú trọng thực hiện thông qua hòa giải ở cơ sở, trợ giúp pháp lý lưu động; tư vấn pháp luật, cung cấp miễn phí thông tin, tài liệu pháp luật bằng tiếng dân tộc cho đồng bào dân tộc thiểu số; lồng ghép phổ biến, giáo dục pháp luật trong các hoạt động văn hóa truyền thống.

Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật cho người dân ở vùng dân tộc thiểu số, miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và ngư dân; chủ trì phối hợp với bộ đội biên phòng, công an, hải quan, kiểm lâm, cảnh sát biển tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật cho người dân ở khu vực biên giới, ven biển và hải đảo.

Để bảo đảm việc thi hành pháp luật cần có nguồn nhân lực làm công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho người dân nông thôn. Các địa phương tiến hành rà soát, tổ chức đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ thực hiện công tác tuyên truyền,

⁽¹⁾ Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2005), *Giáo trình Lý luận về Nhà nước và Pháp luật*, Hà Nội, tr.78 - 79.

phổ biến pháp luật (TTPBPL) cho người dân nông thôn và đồng bào dân tộc thiểu số; mở các lớp tập huấn đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ phổ biến pháp luật, cung cấp tài liệu và các kiến thức pháp luật có liên quan cho đội ngũ cán bộ tại trung ương và các sở, ban, ngành của các địa phương làm công tác TTPBPL cho người dân nông thôn và đồng bào dân tộc thiểu số. Trên cơ sở đó, các địa phương đã tập huấn đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ phổ biến pháp luật cho đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên tại cơ sở. Bên cạnh đó, thông qua lồng ghép các hội nghị, hội thảo, các lớp tập huấn nghiệp vụ mà tổ chức đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp luật chuyên ngành và kỹ năng tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho đội ngũ cán bộ làm công tác TTPBPL cho người dân nông thôn.

Khảo sát xác định nhu cầu về nội dung và hình thức thực hiện tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho người dân nông thôn. Đối tượng khảo sát gồm: cán bộ làm công tác TTPBPL cấp tỉnh, huyện; cán bộ làm công tác TTPBPL cấp xã; người dân nông thôn. Cán bộ xã, Chi bộ thôn bản; đồng bào dân tộc thiểu số. Cán bộ Hội Nông dân tỉnh, huyện; cán bộ Hội Nông dân cơ sở, Ban Chủ nhiệm câu lạc bộ, tuyên truyền viên cơ sở; cán bộ Trung tâm tư vấn pháp luật của Hội Nông dân; hội viên, nông dân. Cán bộ các cấp Hội Phụ nữ, cán bộ của một số sở, ban, ngành, đoàn thể cấp tỉnh trực tiếp làm công tác TTPBPL; hội viên, phụ nữ là nông dân, đồng bào dân tộc thiểu số.

Qua đó, đã xác định được thực trạng và nhu cầu tìm hiểu các nội dung pháp luật, các hình thức thích hợp để phổ biến các nội dung pháp luật theo nhu cầu của người dân nông thôn và đồng bào dân tộc thiểu số; thực trạng và nhu cầu đào tạo của cán bộ làm công tác TTPBPL cho đối tượng trên; các địa điểm có đủ điều kiện xây dựng mô

hình thí điểm để phổ biến pháp luật về nông nghiệp phát triển nông thôn (NNPTNT).

Xây dựng mô hình thí điểm thực hiện TTPBPL cho người dân nông thôn

Nội dung hoạt động của mô hình gồm: TTPBPL cho người dân nông thôn tại mô hình; đào tạo, nâng cao kỹ năng nghiệp vụ TTPBPL cho đội ngũ cán bộ của mô hình; cung cấp tài liệu pháp luật; hỗ trợ trang thiết bị phục vụ cho hoạt động TTPBPL tại mô hình; đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm và triển khai nhân rộng mô hình.

Ủy ban Dân tộc xây dựng mô hình TTPBPL tại các xã miền núi thông qua việc mở câu lạc bộ pháp luật với việc cung cấp đầu sách văn bản pháp luật, tổ sinh hoạt, tuyên truyền phổ biến pháp luật tập trung theo chuyên đề và được thực hiện thường xuyên hàng tháng; bồi dưỡng kiến thức, cung cấp kịp thời các quy định mới của pháp luật cho cán bộ tuyên truyền viên, hòa giải viên ở cơ sở để tuyên truyền cho nhân dân và phục vụ công tác hòa giải ở cơ sở. Người dân có nhu cầu tìm hiểu pháp luật đều có quyền tham gia sinh hoạt Câu lạc bộ và tiếp cận các văn bản pháp luật một cách nhanh chóng, thuận lợi.

Trung ương Hội Nông dân Việt Nam (TUHNDVN) xây dựng các mô hình điểm “Vận động nông dân chấp hành pháp luật về bảo vệ nguồn lợi thủy sản”, xây dựng mô hình điểm “Vận động nông dân chấp hành pháp luật về sản xuất các sản phẩm nông nghiệp sạch”... Tại các mô hình này, người dân được cung cấp các thông tin pháp luật bằng nhiều hình thức khác nhau như tổ chức các buổi TTPBPL, phối hợp tổ chức tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý, các lớp tập huấn, hội nghị đầu bờ, tuyên truyền trên hệ thống loa truyền thanh, tuyên truyền bằng pa nô, áp phích, tờ rơi, tờ gấp pháp luật, các cuốn sổ tay hỏi - đáp, xây dựng và duy trì hoạt động của các Câu lạc bộ pháp

luật, tổ chức thi tìm hiểu pháp luật. Nội dung tuyên truyền, phổ biến được tập trung vào các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn an toàn thực phẩm; các quy định về khai thác, đánh bắt, nuôi trồng thủy, hải sản đồng thời bảo vệ nguồn lợi về thủy sản, về môi trường; những kiến thức khoa học kỹ thuật trong sản xuất và chế biến nông sản. Từ các hoạt động tuyên truyền, phổ biến góp phần nâng cao nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của nông dân, ngư dân qua đó các hộ đã hưởng ứng, đồng thuận ký cam kết “sản xuất sản phẩm nông nghiệp sạch” và cam kết “bảo vệ nguồn lợi thủy, hải sản trong khai thác, đánh bắt, nuôi trồng”. Đây cũng là cách thức để người dân tự giác tham gia và thấy được ý thức trách nhiệm của mỗi cá nhân, mỗi hộ gia đình trong thực thi các quy định pháp luật về sản xuất lương thực, thực phẩm hay khai thác, đánh bắt thủy, hải sản qua đó thúc đẩy phát triển sản xuất theo hướng bền vững, đời sống của nông dân, ngư dân ngày càng được cải thiện.

TUHLHPNVN xây dựng mô hình Câu lạc bộ “Phụ nữ nông thôn với pháp luật”, “Phụ nữ dân tộc với pháp luật” để phổ biến pháp luật cho người dân nông thôn và đồng bào dân tộc. Các hoạt động chủ yếu là tổ chức tập huấn cho ban chủ nhiệm Câu lạc bộ, phổ biến pháp luật cho thành viên Câu lạc bộ và người dân địa phương, hỗ trợ các trang bị thiết bị phục vụ hoạt động phổ biến pháp luật của Câu lạc bộ. Mô hình này có hiệu quả tốt, có sức lan tỏa trong đời sống của cộng đồng dân cư vì câu lạc bộ là nơi quy tụ, tập hợp đông đảo thành viên tham gia nhằm giao lưu, học hỏi, tạo diễn đàn, trao đổi, phổ biến kiến thức pháp luật và vận dụng pháp luật, tư vấn pháp luật và trợ giúp pháp lý cho phụ nữ, góp phần tuyên truyền vận động hội viên, phụ nữ và người thân không phá rừng làm nương rẫy, không tham

gia truyền đạo trái phép, không nghe theo lời xúi giục của kẻ xấu, hạn chế tham gia khiêu khích đồng người...

Tổ chức phổ biến pháp luật thông qua các hình thức phù hợp:

- Thông qua hội nghị, cuộc họp, tập huấn, giới thiệu văn bản.

- Biên soạn và phát hành tài liệu pháp luật.

- Tuyên truyền, phổ biến trên báo chí, trên phương tiện thông tin đại chúng.

Bên cạnh các hình thức trên, nhiều hình thức khác TTPBPL đã được sử dụng đối với người dân nông thôn và đồng bào dân tộc thiểu số như: tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý, tư vấn, trợ giúp lưu động cho người dân nông thôn và đồng bào dân tộc thiểu số, thi tìm hiểu pháp luật qua mạng.

2. Thực trạng chính sách vận dụng hương ước, tập quán trong quản lý xã hội ở nông thôn

Từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, nhất là sau năm 1954, cơ cấu tổ chức làng xã phong kiến bị bãi bỏ, hương ước không còn cơ sở để tồn tại trong các làng đang được cải tạo theo mô hình chính quyền địa phương kiểu mới trong đó cấp cơ sở là xã bao gồm nhiều làng chứ không phổ biến một làng như trước. Từ cuối những năm 80 đầu những năm 90 của thế kỷ XX, khi nông thôn Việt Nam bước vào thời kỳ Đổi mới với việc giao khoán ruộng đất cho các hộ gia đình sử dụng ổn định và lâu dài theo Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị, thì việc quản lý kinh tế - xã hội ở các thôn làng cũng bắt đầu chuyển đổi. Hộ gia đình không còn phụ thuộc nhiều vào hợp tác xã nông nghiệp như trước mà được trở lại là đơn vị kinh tế tự chủ, trở thành tác nhân quan trọng đối với sự phát triển kinh tế xã hội ở nông thôn. Cùng với sự thay đổi vị trí của hộ gia đình, vị trí và vai trò quản lý kinh tế xã hội của làng thôn cũ - với tính cách là cộng đồng dân cư gắn kết truyền thống có

thiết chế tổ chức riêng, phong tục tập quán, tín ngưỡng, tâm lý, tính cách riêng của xã hội - đã dần dần được khẳng định trở lại. Các mặt tích cực trong hoạt động thôn làng như các thiết chế dân chủ hóa và văn hóa truyền thống, tín ngưỡng được đẩy mạnh, nhưng đồng thời các yếu tố tiêu cực như tranh chấp đất đai, thói gia trưởng dòng họ, các loại tệ nạn... cũng được dịp trỗi dậy. Trong bối cảnh đó, hương ước - một hình thức bổ sung cho pháp luật, đáp ứng nhu cầu và cách thức quản lý mới ở thôn, bản - đến lúc này bắt đầu có điều kiện phục hồi trở lại và phát huy tác dụng.

Từ giữa những năm 90 của thế kỷ XX trở đi, thấy rõ ý nghĩa tích cực của hương ước mới trong việc quản lý xã hội và thực hiện dân chủ ở nông thôn, Đảng và Nhà nước đã dành một sự quan tâm, đầu tư thích đáng. Tại Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII tháng 6 năm 1993, Tổng Bí thư Đỗ Mười đã nhấn mạnh: “Nhà nước cần sớm nghiên cứu đề ra quy chế thích hợp với chức năng, vai trò của xã, thôn, xóm, làng bản trong tình hình mới. Trong khuôn khổ của pháp luật và dựa vào những quy định này có thể xây dựng hương ước làm cơ sở để tổ chức quản lý hoạt động kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng...”. Văn kiện Hội nghị này đã ghi: “Khuyến khích xây dựng và thực hiện các hương ước, quy chế về nếp sống văn minh ở các thôn xã”⁽²⁾. Ngày 18 tháng 2 năm 1998 Bộ Chính trị đã ra Chỉ thị số 30/CT-TW về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, tăng cường công tác quản lý Nhà nước đối với việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước. Tiếp sau đó, dưới góc độ toàn quốc, Nhà nước đã ban hành một loạt văn bản chỉ đạo, hướng dẫn việc ban hành và thực hiện hương ước, quy ước như: Nghị định số 29/NĐ-CP ngày 11 tháng 5 năm 1998 của Chính phủ ban

hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, Chỉ thị số 24/CT-TTg ngày 19 tháng 6 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư, Thông tư liên tịch số 03/2000/TTLT/BTP-BVHTT-BTTUBTUMTTQVN ngày 31 tháng 3 năm 2000 của Liên bộ Tư pháp, Văn hóa - Thông tin, Ban thường trực Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hướng dẫn việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, cụm dân cư. Với nền tảng pháp luật này, hương ước mới đã được chính thức hóa và được triển khai mạnh mẽ trên toàn quốc.

- Về tên gọi: thống nhất gọi chung là Hương ước hoặc Quy ước (làng, thôn, ấp, bản, cụm dân cư).

- Về cơ cấu: có Lời nói đầu ghi nhận truyền thống văn hóa của địa phương, nêu mục đích của việc xây dựng hương ước. Tiếp đến là các chương, mục, điều, khoản, điểm.

- Về nội dung, hương ước là văn bản quy phạm xã hội trong đó quy định các quy tắc xử sự chung do cộng đồng dân cư cùng thỏa thuận đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản của nhân dân nhằm giữ gìn và phát huy những phong tục, tập quán tốt đẹp và truyền thống văn hóa trên địa bàn làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư, góp phần hỗ trợ tích cực cho việc quản lý nhà nước bằng pháp luật.

Cho đến nay ở phạm vi chung toàn quốc, pháp luật điều chỉnh việc ban hành và thực hiện hương ước, quy ước đã khá đầy đủ và chi tiết. Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng quan tâm chỉ đạo, ra những văn bản hướng dẫn chi tiết hơn vấn đề này phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của

⁽²⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam (1993), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương khóa VII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.73.

từng địa phương. Trên cơ sở đó, việc ban hành và thực hiện hương ước về cơ bản đã đi vào nề nếp⁽³⁾.

Cùng với chính sách vận dụng hương ước, ở nước ta Đảng và Nhà nước còn đề ra chính sách áp dụng tập quán trong quản lý xã hội (chủ yếu là ở vùng nông thôn):

Tập quán đã được ghi nhận trong các văn bản pháp luật như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Thương mại, Luật Hôn nhân và Gia đình. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho công nhận, áp dụng tập quán pháp ở Việt Nam.

Các quy định về tập quán và việc áp dụng tập quán để điều chỉnh các quan hệ xã hội được xác định khá toàn diện trong các lĩnh vực dân sự, hôn nhân và gia đình, thương mại. Tuy nhiên, tập quán pháp không được công nhận và áp dụng trong các lĩnh vực hình sự, hành chính và các lĩnh vực khác. Các quy định về việc cho phép áp dụng tập quán để điều chỉnh các quan hệ xã hội thể hiện sự thừa nhận của Nhà nước đối với các quy tắc xử sự được hình thành một cách tự nhiên trong đời sống xã hội.

Các quy định về hệ thống danh mục các phong tục tập quán tiến bộ được khuyến khích phát triển và các danh mục phong tục, tập quán lạc hậu phải loại bỏ đã được ban hành. Danh mục này đã được đề cập trong Nghị quyết số 32/2002/NĐ-CP ngày 27 tháng 3 năm 2002 của Chính phủ về áp dụng Luật Hôn nhân và Gia đình đối với các dân tộc thiểu số.

3. Những vấn đề đặt ra trong thực tiễn thực hiện, áp dụng pháp luật và vận dụng hương ước, tập quán ở nông thôn

3.1. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện, áp dụng pháp luật ở nông thôn

Trong thời gian qua, đề khẳng định bản chất tốt đẹp của chế độ ta trong việc chăm lo, bảo vệ và phát huy đầy đủ các quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định: “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ

nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật”⁽⁴⁾; “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”; “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật”⁽⁵⁾, “Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”⁽⁶⁾.

Để thực hiện các quy định trên đây của Hiến pháp, kịp thời hỗ trợ, giúp đỡ người dân trong tiếp cận, sử dụng pháp luật để thực thi quyền, nghĩa vụ của mình cũng như bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp, tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội ngay tại địa bàn xã, Nhà nước từng bước thiết lập và không ngừng hoàn thiện các thiết chế thực thi pháp luật, hỗ trợ người dân thực thi pháp luật (thiết lập bộ máy tổ chức, bố trí cán bộ, bảo đảm cơ sở vật chất; hoàn thiện quy trình giải quyết yêu cầu, vướng mắc pháp luật, thiết lập các cơ chế bảo vệ, hỗ trợ người dân thực thi pháp luật...). Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc triển khai, thi hành các thiết chế cũng như các điều kiện bảo đảm để người dân ở nông thôn tiếp cận pháp luật, sử dụng, thực hiện pháp luật đang gặp những khó khăn, vướng mắc, hạn chế, bất

⁽³⁾ Bùi Xuân Đức (2003), “Hương ước mới: Những vấn đề điều chỉnh pháp luật”, Tạp chí *Khoa học Pháp lý*, số 4, tr.11-12.

⁽⁴⁾ Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

⁽⁵⁾ Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp 2013.

⁽⁶⁾ Điều 3 Hiến pháp 2013.

cấp; vi phạm pháp luật diễn ra thường xuyên, trật tự an toàn xã hội không được bảo đảm:

Một là, tình trạng vi phạm pháp luật diễn ra ở nông thôn là khá phổ biến. Đó là các vi phạm pháp luật về đất đai, về hôn nhân, gia đình, về phòng, chống bạo lực gia đình, về an toàn, vệ sinh lương thực, thực phẩm, về tín ngưỡng, tôn giáo, về trật tự, an toàn giao thông. Các tranh chấp, nhất là tranh chấp đất đai diễn ra khá căng thẳng, quyết liệt ở một số địa phương. Các vụ án hình sự liên quan đến trộm, cướp, đánh chém nhau làm ảnh hưởng lớn đến sinh mạng, tài sản của con người, công dân và trật tự an toàn ở địa phương.

Hai là, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của hệ thống chính trị ở cơ sở, nhất là đội ngũ công chức chuyên môn cấp xã còn yếu về trình độ chuyên môn và thiếu về số lượng. Vì vậy đã có những tác động, ảnh hưởng nhất định đến việc tổ chức thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống cũng như chất lượng, hiệu quả thực thi công vụ, nhất là yêu cầu của công tác ban hành, phổ biến văn bản pháp luật, giải quyết các thủ tục, vụ việc hành chính - tư pháp phục vụ quyền lợi chính đáng của người dân cũng như hỗ trợ chuyên môn, nghiệp vụ cho các hoạt động pháp luật mang tính xã hội, cộng đồng... Theo quy định thì ở cấp xã, mỗi xã, phường, thị trấn ít nhất phải có 01 công chức/01 chức danh; đối với xã, phường, thị trấn có đông dân cư thì có thể bố trí từ 2 đến 3 người cho mỗi chức danh công chức Tư pháp - Hộ tịch, Địa chính - Xây dựng - Đô thị (hoặc Nông nghiệp và Môi trường...) và theo Quyết định số 04/2004/QĐ-BNV ngày 16 tháng 01 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành quy định tiêu chuẩn cụ thể đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thì 07 chức danh công chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã được

tuyển dụng lần đầu phải có trình độ trung cấp chuyên ngành trở lên. Tuy nhiên, qua số liệu thống kê cho thấy, số lượng công chức cấp xã còn rất thiếu, trình độ chuyên môn nhiều công chức còn hạn chế, chỉ có 11.723/15.249 (76,9%) công chức Tư pháp - Hộ tịch đạt tiêu chuẩn theo quy định; 84,2% công chức Tài chính - Kế toán; 80,6% công chức Văn phòng - Thống kê; 76,1% công chức Văn hóa - Xã hội; 82,7% công chức Địa chính - Xây dựng; 68,5% Trưởng Công an và 91,3%, Chỉ huy trưởng quân sự có trình độ chuyên môn nghiệp vụ từ trung cấp trở lên. Đối với các tỉnh miền núi phía Bắc, chỉ có khoảng 70% công chức Tư pháp - Hộ tịch ở cấp xã đạt tiêu chuẩn trên, ngay cả đối với 5 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì tỷ lệ công chức tư pháp - hộ tịch đạt chuẩn cũng chỉ khoảng 80%⁽⁷⁾.

Ba là, các thiết chế hỗ trợ, giúp đỡ người dân tiếp cận pháp luật ở cơ sở phát triển chậm, chất lượng không đồng đều. Ở một số địa phương, cơ chế phổ biến, thông tin, hỗ trợ giải quyết vướng mắc pháp luật, thực hiện quyền làm chủ của người dân tại cơ sở chưa được triển khai đồng bộ, hiệu quả mang lại chưa cao. Theo kết quả điều tra khảo sát cho thấy, chưa đến 50% xã, phường, thị trấn triển khai thực hiện trợ giúp pháp lý lưu động trong năm; ở nhiều địa bàn, hoạt động trợ giúp pháp lý hướng về cơ sở chưa được phủ sóng; tỷ lệ người dân biết về các văn bản pháp luật mới có liên quan đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng như được tham gia ý kiến vào các chương trình, dự án kinh tế - xã hội trên địa bàn ở nhiều xã, phường, thị trấn chưa đến 30%; không ít câu lạc bộ về pháp luật hoạt động còn cầm chừng, mang tính

⁽⁷⁾ Bộ Tư pháp (2012), *Báo cáo: Một số vấn đề chung về chuẩn mực tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở*, Hà Nội, tr.2.

hình thức; nhiều thôn, bản, cụm dân cư chưa triển khai xây dựng hương ước, quy ước và nội dung hương ước, quy ước còn chưa bám sát tình hình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương⁽⁸⁾...

Bốn là, chất lượng hoạt động thực thi công vụ để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân cũng như hỗ trợ, giúp đỡ người dân thực hiện quyền và nghĩa vụ từ phía các cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước còn hạn chế. Việc thực hiện quy trình giải quyết thủ tục hành chính và các vướng mắc pháp luật còn nhiều bất cập. Ở nhiều địa phương, tỷ lệ giải quyết các vụ việc hành chính, tư pháp ở cơ sở đúng thời hạn theo quy định chiếm tỷ lệ còn thấp. Có xã, phường, thị trấn tỷ lệ giải quyết vụ việc đúng thời hạn chỉ đạt dưới 70%, thậm chí có xã chỉ đạt dưới 50%. Nguyên nhân của tình trạng này là do công chức cấp xã chưa đạt tiêu chuẩn nghiệp vụ theo quy định hoặc đạt tiêu chuẩn nhưng không đủ số lượng theo chức danh.

Năm là, việc ban hành các văn bản hướng dẫn, triển khai và tổ chức thực hiện pháp luật của chính quyền cơ sở còn chậm, thiếu các điều kiện bảo đảm để triển khai, tổ chức thực hiện. Qua khảo sát cho thấy, nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân cấp xã ban hành có tính khả thi không cao, chưa phù hợp với tình hình thực tiễn và thuận tiện để người dân thực thi, vận dụng. Một số nơi, văn bản ban hành còn chưa đúng về nội dung và thể thức, chưa lấy ý kiến của đông đảo người dân, các đối tượng chịu sự tác động, điều chỉnh.

Sáu là, cơ sở vật chất bảo đảm cho công tác tiếp cận pháp luật, sử dụng pháp luật của người dân tại cơ sở ở nông thôn còn rất thiếu thốn, nhất là đối với các tỉnh miền núi. Các phương tiện làm việc như máy vi tính chưa có hoặc phải sử dụng chung; các tài liệu pháp luật, nghiệp vụ chưa được cập

nhật thường xuyên. Nhiều nơi chưa được nối mạng Internet đã ảnh hưởng đến việc cập nhật văn bản pháp luật mới và sử dụng cơ sở dữ liệu pháp luật một cách hệ thống, việc ứng dụng công nghệ thông tin, tin học trong quản lý và thực thi công vụ còn ít. Đây chính là những hạn chế làm ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng, hiệu quả thực thi công vụ tại cấp cơ sở.

3.2. Những vấn đề đặt ra về vận dụng hương ước, tập quán trong quản lý xã hội nông thôn

Một là, đối tượng điều chỉnh của hương ước còn lẫn lộn với quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở. Quy chế thực hiện dân chủ ở xã được quy định trong Pháp lệnh về thực hành dân chủ ở xã, phường, thị trấn dành cho chính quyền cấp xã thực hiện bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân. Còn hương ước, quy ước là văn bản quy phạm xã hội của cộng đồng làng, thôn, ấp, bản... do cộng đồng ban hành theo hướng dẫn chung của Nhà nước.

Hai là, nội dung hương ước có phần còn sơ sài, lặp lại pháp luật và chủ trương chính sách của Nhà nước một cách khô khan, thiếu cụ thể, chưa sát thực với điều kiện và đặc điểm của từng làng, câu chữ trong văn bản còn nặng tính hô hào, khẩu hiệu. Có một số bản hương ước có những điều khoản không đúng với tinh thần của pháp luật, can thiệp quá sâu vào đời sống cá

⁽⁸⁾ Theo số liệu thống kê tại 7.898 xã, phường của 48/63 địa phương năm 2011: Số xã, phường được trợ giúp pháp lý lưu động là 2.797, chiếm 35,41%; số xã, phường có cộng tác viên trợ giúp pháp lý hoạt động trên địa bàn là 2.123, chiếm 26,88%; số xã, phường có Câu lạc bộ trợ giúp pháp lý là 3.213, chiếm 40,68%. Có 8.703 câu lạc bộ về pháp luật, trong đó có 73,11% số xã, phường có một trong những loại câu lạc bộ về pháp luật. Gần 10% số xã, phường có thôn, bản, cụm dân cư chưa xây dựng hương ước, quy ước. Xem: Bộ Tư pháp (2012), *Báo cáo: Một số vấn đề chung về chuẩn mực tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở*, Hà Nội, tr.3.

nhân, đi ngược lại cả những phong tục truyền thống từ lâu đời. Đã có một thời kỳ có không ít hương ước thậm chí quy định cả những “hình phạt” vốn không thuộc thẩm quyền của cấp cơ sở. Nơi này, nơi kia chúng biến tướng thành một thứ “lệ làng” - với nghĩa tiêu cực của từ này - do các ông trưởng thôn, chủ tịch xã quan liêu, hách dịch, thiếu hiểu biết, tùy tiện đặt ra bắt dân phải tuân theo. Có một số bản hương ước quy định các hình thức phí, lệ phí, xử phạt một cách tùy tiện, bừa bãi. Nay tình trạng này, về cơ bản không còn nữa.

Ba là, tính thiết thực, tính khả thi và tính hiệu quả của hương ước mới ở nhiều nơi chưa cao. Hương ước, có lẽ, cần gắn với việc giữ gìn các tập quán, tục lệ tốt đẹp của địa phương; gắn với các lễ hội, bảo vệ danh lam thắng cảnh, di tích lịch sử, bảo vệ cây cối, bến nước, hồ ao, đình chùa - hồn của làng quê.

Về chính sách áp dụng tập quán, có thể thấy những vấn đề đặt ra sau đây:

Thứ nhất, chưa có phân định rạch ròi giữa khái niệm “tập quán” và “tập quán pháp”. Khái niệm “tập quán pháp” chưa được quy định trong bất kỳ văn bản pháp luật nào. Theo cách hiểu thông thường thì tập quán pháp được hiểu là các tập quán tồn tại lâu đời có tính phù hợp, tính phổ biến đã được Nhà nước thừa nhận và nâng lên thành luật, trở thành các quy tắc xử sự chung.

Thứ hai, hầu hết các quy định hiện hành chỉ thừa nhận áp dụng tập quán mà chưa quy định về nội dung tập quán. Trong lúc đó, từ thời Pháp thuộc, vào năm 1927 Hội đồng khảo sát tục lệ đã sưu tầm và giải đáp trên 300 vấn đề về tập quán. Tài liệu này có giá trị quan trọng làm cơ sở cho các tòa án thời đó áp dụng tập quán khi xét xử trong trường hợp nếu không có quy định của pháp luật.

Thứ ba, hầu hết các văn bản pháp luật chưa xác định được các điều kiện cần và đủ để áp dụng tập quán.

Thứ tư, các văn bản thường đưa ra nguyên tắc áp dụng tập quán là giữ gìn bản sắc văn hóa truyền thống và phát huy phong tục, tập quán, truyền thống và văn hóa tốt đẹp của mỗi dân tộc không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật, tuy nhiên, cho đến nay, chưa xác định được thế nào là tiêu chí đánh giá tính đúng đắn hay phù hợp của các phong tục, tập quán.

Thực tiễn áp dụng tập quán vào hoạt động xét xử của các Tòa án nước ta cho thấy:

Thứ nhất, tập quán đã được áp dụng trong giải quyết các vụ án dân sự tại Tòa án các cấp sơ thẩm, phúc thẩm hay các thủ tục xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật và tại nhiều địa phương khác nhau trong phạm vi cả nước.

Thứ hai, thực tiễn cho thấy tập quán được áp dụng để giải quyết nhiều loại tranh chấp dân sự như tranh chấp về di sản thừa kế (vụ án tranh chấp quyền sử dụng đất và nhà thờ họ tại tỉnh Hưng Yên), hợp đồng (hai vụ tranh chấp liên quan đến hợp đồng gửi giữ cả phê ở tỉnh Đắk Lắk), quyền sở hữu (vụ án “Cây chà 19 tiếng”), hay quyền ưu tiên khai thác địa điểm đánh bắt hải sản (vụ án “Cây chà 19 tiếng”).

Thứ ba, áp dụng tập quán được chứng minh là cách thức hiệu quả trong giải quyết tranh chấp dân sự, nhất là trong các trường hợp để giải quyết việc lấp chỗ trống trong khi thiếu các quy định pháp luật và sự thỏa thuận của các đương sự.

Thứ tư, các Tòa án còn chưa có sự thống nhất trong việc công nhận và áp dụng tập quán. Các Tòa án chưa thống nhất trong việc áp dụng tập quán của Tòa án cấp trên (nhất là của Tòa án nhân dân tối cao) đối với Tòa án cấp dưới hay vấn đề áp dụng tập quán tương tự của các Tòa án ngang cấp với nhau. Ngoài ra, việc sửa đổi các tập quán áp dụng trong hoạt động xét xử của Tòa án các cấp do sự biến chuyển của tình hình cũng chưa được tính đến. Đây có thể

được xem là khó khăn cơ bản khiến việc công nhận và áp dụng tập quán trong hoạt động xét xử của hệ thống Tòa án nhân dân các cấp còn chưa đạt hiệu quả cao.

Thứ năm, hầu hết các tòa án còn gặp vướng mắc trong quá trình áp dụng tập quán, đặc biệt liên quan đến hai vấn đề: (i) xác định tập quán nào được công nhận và áp dụng; (ii) điều kiện áp dụng tập quán. Một số các điều kiện khác nhau đã được các Tòa án dùng để phủ nhận việc sử dụng tập quán trên thực tế. Ngoài ra, việc công nhận và áp dụng tập quán trong hoạt động xét xử cũng gặp phải vấn đề là chủ thể nào có nghĩa vụ chứng minh khả năng áp dụng tập quán pháp; giải quyết như thế nào trong trường hợp các chủ thể chứng minh khác nhau về khả năng áp dụng tập quán pháp. Đây là những vấn đề rất quan trọng cần được giải quyết đúng đắn để có thể công nhận và áp dụng các tập quán trong hoạt động xét xử của Tòa án một cách có hiệu quả.

Như vậy, còn không ít vướng mắc trong thực tiễn công nhận và áp dụng tập quán ở nước ta. Nguyên nhân cơ bản của những vướng mắc trong thực tiễn công nhận và áp dụng tập quán là các quy định pháp luật hiện hành về tập quán pháp còn nhiều hạn chế, khiếm khuyết. Trong khi đó, Tòa án nhân dân tối cao cũng chưa ban hành hướng dẫn về công nhận tập quán trong công tác xét xử. Thêm vào đó, chúng ta chưa có danh mục tập quán của các nước. Hơn nữa, giữa các Tòa án cũng chưa áp có sự phối hợp chặt chẽ và chia sẻ thông tin, kinh nghiệm về công nhận và áp dụng tập quán nhằm đạt được sự thống nhất về vấn đề này. Để nâng cao hiệu quả áp dụng tập quán pháp ở Việt Nam, những hạn chế, thiếu sót này cần được giải quyết.

Các vấn đề đang đặt ra trong chính sách thực hiện, áp dụng pháp luật và vận dụng hương ước, tập quán trong quản lý xã hội ở nông thôn được nêu trong bài này đòi hỏi

phải có những giải pháp giải quyết nhằm bảo đảm hiệu quả của hoạt động thực hiện pháp luật và sử dụng hương ước, tập quán tạo ra trật tự xã hội, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và xây dựng nông thôn mới ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tư pháp - UNDP - VNCI (2008), *Báo cáo đánh giá tác động Dự thảo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
2. Bộ Tư pháp (2012), *Báo cáo: Một số vấn đề chung về chuẩn mực tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở*, Hà Nội.
3. Phan Đại Doãn (Chủ biên) (1996), *Quản lý xã hội nông thôn hiện nay - một số vấn đề và giải pháp*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Bùi Xuân Đỉnh (1998), *Hương ước và quản lý làng xã*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (1993), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa VII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Bùi Xuân Đức (2003), “Hương ước mới: Những vấn đề điều chỉnh pháp luật”, *Tạp chí Khoa học Pháp lý*, số 4.
7. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội (2005), *Giáo trình Lý luận về Nhà nước và Pháp luật*, Hà Nội.
8. Nguyễn Như Phát (Chủ biên) (2014), *Xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch và hiệu quả trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
9. Lê Minh Tâm (2003), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
10. Ngô Đức Thịnh (2000), “Luật tục với việc phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam”, *Luật tục và phát triển nông thôn hiện nay ở Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
11. Đào Trí Úc, Phạm Hữu Nghị (1993), “Quy ước làng, một yếu tố quan trọng trong hệ thống các quy tắc điều chỉnh các quan hệ xã hội ở nông thôn”, *Xây dựng quy ước làng văn hóa ở Hà Bắc, Sở Văn hóa, Thông tin và Thể thao Hà Bắc*.

