

CHÍNH PHỦ TRONG CƠ CHẾ QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC VIỆT NAM - QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG, PHÁT TRIỂN VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ TIẾP TỤC ĐỔI MỚI

PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC *

1. Quá trình xây dựng và hoàn thiện Chính phủ qua các hiến pháp

1.1. Chính phủ theo Hiến pháp năm 1946

Theo quy định tại Điều 43 Hiến pháp năm 1946, Chính phủ là "cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc". Cơ cấu của Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các bộ trưởng, thứ trưởng. Có thể có Phó Thủ tướng. Chủ tịch nước do Nghị viện nhân dân bầu chọn trong Nghị viện với 2/3 tổng số nghị viên tán thành (nếu bỏ phiếu lần đầu mà không đủ số phiếu thì lần thứ hai sẽ theo đa số tương đối) với thời hạn 5 năm. Phó chủ tịch nước được chọn trong Nghị viện nhân dân và bầu theo lệ thường (quá nửa tổng số nghị viên tán thành). Nhiệm kỳ của phó chủ tịch nước theo nhiệm kỳ của Nghị viện (tức 3 năm). Thủ tướng do Chủ tịch nước chọn trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết (phê chuẩn). Tiếp đến, thủ tướng chọn các bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn thể danh sách. Thứ trưởng có thể chọn ngoài Nghị viện và do thủ tướng đề cử ra Hội đồng Chính phủ duyệt ý. Danh sách Chính phủ lập theo các quy định trên từ 3/11/1946 đến đầu năm 1955 gồm: Hồ Chí Minh, Chủ tịch nước kiêm Thủ tướng, Phạm Văn Đồng, Phó Thủ tướng (từ 25/7/1949), các bộ trưởng, quyền bộ trưởng (trường hợp thay đổi hoặc khuyết) đứng đầu 12 bộ.

Tổ chức và hoạt động của Chính phủ có những nét đặc thù so với các Chính phủ sau này, thể hiện ở chỗ, Chính phủ mặc dù được Nghị viện lập ra nhưng không phải là cơ quan chấp hành của Nghị viện mà trong cơ cấu của nó còn gồm cả Chủ tịch nước. Chủ tịch nước do Nghị viện bầu, là người thay mặt cho nước về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước có quyền hạn rất lớn như: Giữ quyền tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái quân đội, kí sắc lệnh bổ nhiệm thủ tướng và các chức danh cao cấp khác trong các cơ quan Chính phủ, chủ tọa Hội đồng Chính phủ, ban bố các đạo luật đã được Nghị viện thông qua, có quyền đặc xá, tuyên chiến hay đình chiến khi Nghị viện không họp. Trong khi đó, Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ tội phản quốc. Hơn thế nữa, Chủ tịch nước còn có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại các đạo luật. Khi thảo luận lại nếu vẫn được Nghị viện ủng hộ thì mới bắt buộc Chủ tịch nước phải ban bố. Chính phủ có quyền trình dự án luật (trước Quốc hội), sắc luật (trước Ban thường trực) và trực tiếp ban hành sắc lệnh (gần như luật) theo Điều 53 của Hiến pháp. Nội các là một cơ cấu trong Chính phủ gồm thủ tướng, các bộ trưởng, thứ trưởng và có thể có phó thủ tướng. Chỉ có Nội các chịu trách nhiệm

* Viện nhà nước và pháp luật

trước Nghị viện. Nói tóm lại, Chính phủ lúc bấy giờ hoạt động như một cơ quan hành pháp cao nhất. Có nghĩa là, trong cơ chế nhà nước lúc bấy giờ, Chính phủ có vị trí khá độc lập với những quyền hạn lớn trong việc điều hành đất nước mà không bị lệ thuộc quá nhiều vào Nghị viện. Bên cạnh đó Chính phủ cũng phải chịu sự giám sát của Nghị viện - theo nguyên tắc tập quyền là một trong những nguyên tắc cơ bản của tổ chức bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa.

Phương thức làm việc của Chính phủ thời kì này như đã nêu trên, chức trách của Chính phủ, Chủ tịch nước và các bộ trưởng đã được xác định khá rõ. Hình thức làm việc tập thể đã được quy định song không nhiều như sau này mà chủ yếu thông qua hoạt động của Chủ tịch nước và của từng bộ trưởng. Đó cũng là đặc trưng của hoạt động của Chính phủ mang dáng dấp chế độ tổng thống.

Hiến pháp cũng xác lập khá rõ ràng cơ chế trách nhiệm của Chính phủ trước Nghị viện nhân dân: Chủ tịch nước không chịu trách nhiệm nào trừ tội phản quốc. Mỗi khi truy tố Chủ tịch, phó chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc, Nghị viện sẽ lập toà án đặc biệt để xét xử (Điều 50, 51); bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức. Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các, Nội các mất tín nhiệm phải từ chức (Điều 54).

Như vậy, tại Hiến pháp năm 1946, mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ được xây dựng theo cơ chế "tân dân chủ", chưa phải là mô hình xã hội chủ nghĩa thuần túy kiểu xô viết, còn áp dụng một số yếu tố phân quyền phù hợp với điều kiện của chế độ dân chủ nhân dân (tức dân chủ rộng rãi, đa dạng

các lợi ích, các nhóm xã hội). Tuy nhiên, những nguyên tắc cơ bản của mô hình tổ chức nhà nước công nông như Chính phủ được lập ra trên cơ sở Quốc hội và chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm trước Quốc hội vẫn được bảo đảm.

1.2. Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959

Thời kì này, ở miền Bắc đã chuyển sang chế độ xã hội chủ nghĩa. Chính phủ được xây dựng lại theo những nguyên tắc chung trong bộ máy nhà nước kiểu xã hội chủ nghĩa mà đặc trưng là đã vận dụng mạnh mẽ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa.

Hội đồng Chính phủ trong Hiến pháp năm 1959 là "*cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*". Hội đồng Chính phủ gồm có: Thủ tướng, các phó thủ tướng, các bộ trưởng, các chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước, tổng giám đốc Ngân hàng nhà nước. Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội cử theo đề nghị của Chủ tịch nước; phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ do Quốc hội cử theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Trong thời gian Quốc hội không họp, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc bổ nhiệm hoặc bãi miễn phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ. Chủ tịch nước căn cứ vào quyết định của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội bổ nhiệm, bãi miễn Thủ tướng, phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ. Ở đây, Chủ tịch nước không trong thành phần của Hội đồng Chính phủ nữa. Tuy nhiên, Chủ tịch nước vẫn tham gia lãnh đạo Chính phủ thông qua chế định bổ nhiệm Thủ tướng, phó Thủ tướng và các thành viên khác của Chính phủ; khi xét thấy

cần thiết có thể tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ.

Cơ cấu tổ chức của Hội đồng Chính phủ có các bộ và cơ quan ngang bộ (với số lượng khá đông - thời kì đầu những năm 1960 là 24) do Hội đồng Chính phủ trình Quốc hội phê chuẩn; giữa hai kì họp Quốc hội thì trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn. Tùy sự cần thiết Hội đồng Chính phủ đặt những cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ là các tổng cục, uỷ ban do Hội đồng Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn.

Phương thức làm việc của Hội đồng Chính phủ lúc này về cơ bản gần giống như mọi chính phủ của nhà nước xã hội chủ nghĩa đương thời khác là nặng về làm việc tập thể. Hình thức làm việc tập thể của Hội đồng Chính phủ là các hội nghị. Có hai hình thức hội nghị: Hội nghị toàn thể và hội nghị thường vụ. Hội nghị toàn thể gồm toàn thể các thành viên của Hội đồng Chính phủ. Hội nghị thường vụ của Hội đồng Chính phủ gồm thủ tướng, các phó thủ tướng và bộ trưởng Phủ thủ tướng.

Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo công tác của Hội đồng Chính phủ và thay mặt Hội đồng Chính phủ chỉ đạo công tác của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ và Ủy ban hành chính các cấp. Thủ tướng Chính phủ chủ tọa Hội đồng Chính phủ và lãnh đạo công tác của Hội đồng Chính phủ. Các phó thủ tướng giúp thủ tướng, có thể được uỷ nhiệm thay thủ tướng khi thủ tướng vắng mặt. Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ lãnh đạo toàn bộ công tác thuộc phạm vi trách nhiệm của mình dưới sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Chính phủ và chịu trách nhiệm

trước Hội đồng Chính phủ.

Hội đồng Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Thủ tướng Chính phủ và mỗi thành viên của Hội đồng Chính phủ chịu trách nhiệm chung trước Quốc hội về toàn bộ công tác của Chính phủ đồng thời chịu trách nhiệm riêng trước Quốc hội về phần công tác của mình. Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan trực thuộc Hội đồng Chính phủ còn chịu trách nhiệm trước Hội đồng Chính phủ.

Có thể thấy, so với Chính phủ tại Hiến pháp năm 1946, mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ thời kì này đã chuyển sang mô hình xã hội chủ nghĩa, ở đó đề cao tính chấp hành, tính chịu trách nhiệm trước Quốc hội và hình thức làm việc và chịu trách nhiệm tập thể. Tuy nhiên, trong cơ chế quyền lực nhà nước này vẫn chưa hoàn toàn là cơ chế quyền lực nhà nước kiểu xã hội chủ nghĩa thuần túy nên việc tổ chức cơ quan chấp hành-hành chính cao nhất cũng chưa hoàn toàn lệ thuộc vào Quốc hội như: Mặc dù đã coi Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất song vẫn là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, tức là còn độc lập tương đối trong lĩnh vực hành chính nhà nước. Ngày nay, đứng trên quan điểm đổi mới chúng ta có thể đánh giá cao cách tổ chức này (và cả cách tổ chức bộ máy nhà nước trong Hiến pháp trước đó - Hiến pháp năm 1946) vì nó thể hiện được sự phân công rành mạch, rõ ràng, song trên quan điểm lịch sử thì đó là những "tật hậu"

thích hợp cho cơ chế nhà nước chưa hoàn toàn là xã hội chủ nghĩa.

1.3. Chính phủ theo Hiến pháp năm 1980

Đến Hiến pháp năm 1980, bộ máy nhà nước ta đã được thiết kế theo đúng mô hình bộ máy nhà nước kiểu xã hội chủ nghĩa thịnh hành lúc bấy giờ ở các nước xã hội chủ nghĩa (Liên xô, các nước Đông Âu, Trung Quốc). Nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa đã được vận dụng một cách triệt để. Đến đây "chế độ dân uỷ" nước ta đã theo đúng mô hình chế độ xô viết.

Hội đồng Chính phủ được đổi thành Hội đồng bộ trưởng do Quốc hội thành lập bằng cách bầu ra tất cả từ chủ tịch đến các thành viên, chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Đến đây, Hội đồng bộ trưởng - cơ quan trước đây vốn có nhiều độc lập đã lệ thuộc hoàn toàn vào cơ quan quyền lực (về mặt lý thuyết).

Về tính chất, Hội đồng bộ trưởng được xác định "là Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất" (Điều 104). Quy định này phản ánh đầy đủ tư tưởng về thống nhất quyền lực: Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và giám sát - phải thực sự trở thành "tập thể hành động". Các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội lập ra là để phân công, phân nhiệm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội. Hội đồng bộ trưởng được tổ chức theo tinh thần đó là cơ quan chấp hành - hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội. Chức năng nhiệm vụ của nó là thực hiện những hoạt động chấp hành - hành chính được Quốc hội giao.

Hội đồng bộ trưởng gồm có chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các bộ trưởng và chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước. Chủ tịch, các phó chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng bộ trưởng đều do Quốc hội bầu và bãi miễn. Trong thời gian Quốc hội không họp, Hội đồng nhà nước cử và bãi miễn các phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các bộ trưởng, chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước.

Hội đồng bộ trưởng thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng và đối ngoại của Nhà nước; tăng cường hiệu lực của bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành pháp luật; phát huy quyền làm chủ tập thể của nhân dân; bảo đảm xây dựng chủ nghĩa xã hội, không ngừng nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân.

Hội đồng bộ trưởng quyết định tập thể các vấn đề thuộc thẩm quyền của mình đồng thời đề cao trách nhiệm cá nhân của mỗi thành viên Hội đồng bộ trưởng về phần công tác được giao và phần tham gia vào công việc chung của Hội đồng bộ trưởng.

Cơ quan thường trực của Hội đồng bộ trưởng là thường vụ Hội đồng bộ trưởng. Thường vụ Hội đồng bộ trưởng gồm có chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng trong đó có một phó chủ tịch được phân công làm phó chủ tịch thường trực và bộ trưởng tổng thư kí Hội đồng bộ trưởng. Cơ quan này được coi là hình thức làm việc của Hội đồng bộ trưởng có nhiệm vụ và quyền hạn bảo đảm việc thực hiện các nghị quyết, nghị định, quyết định của Hội đồng bộ trưởng; giữa hai kì họp Hội đồng bộ trưởng quyết định những vấn đề thuộc quyền hạn của

Hội đồng bộ trưởng và phải được báo cáo với Hội đồng bộ trưởng.

Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng đứng đầu Hội đồng bộ trưởng, lãnh đạo, quản lý và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của Hội đồng bộ trưởng. Tuy nhiên, trong cơ chế đề cao hoạt động tập thể nhiệm vụ, quyền hạn của chủ tịch Hội đồng bộ trưởng cũng chỉ chủ yếu xoay quanh việc "đôn đốc", kiểm tra, "chỉ đạo", "điều hoà", "phối hợp" công tác của các thành viên, các bộ, uỷ ban nhà nước chứ hầu như ít có sự quyết định cá nhân của người đứng đầu Chính phủ như trước đây và sau này.

Các phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng giúp chủ tịch, được chủ tịch phân công điều hoà, phối hợp và kiểm tra, đôn đốc công tác một số ngành hoặc lĩnh vực. Từ đây hình thành cơ chế phó chủ tịch phụ trách khối và đôi khi chức danh này quyết định thay cả chủ tịch về lĩnh vực đó.

Chế định phó chủ tịch thường trực được Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng quy định chính thức. Khi chủ tịch Hội đồng bộ trưởng vắng mặt, phó chủ tịch thường trực là người thay chủ tịch Hội đồng bộ trưởng.

Bộ trưởng, chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước đứng đầu bộ, Uỷ ban nhà nước, thực hiện chức năng quản lý ngành hoặc lĩnh vực công tác của mình trong cả nước.

Hội đồng bộ trưởng chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhà nước. Bộ trưởng, chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Hội đồng nhà nước và Hội đồng bộ trưởng về việc quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực được phân công và cùng với các thành viên khác chịu trách

nhiệm tập thể về hoạt động của Hội đồng bộ trưởng trước Quốc hội và Hội đồng nhà nước.

Về phương thức hoạt động, Hội đồng bộ trưởng lúc này hoàn toàn theo cách làm việc tập thể, quyết định theo đa số, hạn chế hoạt động có tính chất điều hành của người đứng đầu. Đây cũng là phương thức hoạt động chung đề cao nguyên tắc tập thể của chính phủ các nước xã hội chủ nghĩa.

Đánh giá về vị trí, vai trò cũng như mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Hội đồng bộ trưởng thời kỳ này có thể thấy: Do tập trung quá nhiều quyền lực cho Quốc hội và Hội đồng nhà nước (với mục đích bảo đảm quyền lực nhân dân) nhưng với phương thức hoạt động như hiện nay là chưa thể thực hiện tốt được. Trong khi đó vai trò của Hội đồng bộ trưởng bị hạ thấp. Mặt khác, thiếu sự phân công, phối hợp rành mạch giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp dẫn đến sự thiếu hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Vấn đề này đã được nghiên cứu, sửa đổi căn bản tại Hiến pháp năm 1992.

1.4. Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992

Hiến pháp năm 1992 xây dựng lại bộ máy nhà nước trên tinh thần đổi mới. Nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa được nhận thức lại và vận dụng hợp lý hơn. Đó là: Một mặt vẫn tiếp tục khẳng định quyền lực nhà nước là thống nhất (tức thống nhất vào Quốc hội) chứ không phân chia các quyền, mặt khác cần thiết phải có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp chứ không chỉ tập trung vào Quốc hội còn các cơ quan khác lại không được phân định rõ ràng làm hạn chế vai trò và hiệu

lực của chúng. Trên cơ sở đó, bộ máy nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng được xây dựng lại theo hướng vừa bảo đảm thống nhất quyền lực vừa phân công, phân nhiệm rành mạch. Việc thiết lập trở lại thiết chế Chính phủ thể hiện sự khẳng định quán triệt nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa và trong chừng mực nhất định đã vận dụng hạt nhân hợp lý của thuyết "phân quyền", thừa nhận tính độc lập tương đối của lĩnh vực hành chính nhà nước.

Về tính chất, Chính phủ được xác định lại giống như trong Hiến pháp năm 1959: *"Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam"* tức mang hai tính chất: tính chấp hành của Chính phủ đối với cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và tính chất cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta. Tính chấp hành trước Quốc hội thể hiện ở chỗ Chính phủ phải thực hiện tất cả các quyết định (luật, nghị quyết) của Quốc hội mà không có quyền "phủ quyết" như Chính phủ ở các nước tư bản. Tính cơ quan hành chính nhà nước cao nhất nghĩa là Chính phủ đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước, thực hiện hoạt động thực thi pháp luật, quản lý điều hành đất nước. Mảng hoạt động này được trao cho Chính phủ thực hiện và hiện tại còn mang tính độc lập tương đối.

Chính phủ gồm có Thủ tướng, các phó thủ tướng, các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là đại biểu Quốc hội. Đây cũng là điểm mới so với trước đó khi quy định các thành viên của Chính phủ phải là đại biểu (Hiến pháp năm 1946 và 1959)

hoặc chủ tịch Hội đồng bộ trưởng là đại biểu Quốc hội, các thành viên khác chủ yếu chọn trong số đại biểu Quốc hội (Hiến pháp năm 1980). Thủ tướng do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của chủ tịch nước. Phó thủ tướng, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ (các thành viên khác) do thủ tướng đề nghị Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức và cho từ chức. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, chấp thuận việc từ chức đối với các thành viên khác đó của Chính phủ. Trước đây giữa hai kì họp của Quốc hội, thẩm quyền phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức đối với các thành viên khác của Chính phủ được Hiến pháp giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp, bãi bỏ thẩm quyền này của Ủy ban thường vụ Quốc hội đều để cho Quốc hội thực hiện. Trường hợp thật cần thiết thủ tướng trình chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác của các thành viên đó.

Phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về cơ bản giống như trước nhưng có một số điều chỉnh quan trọng thể hiện sự tăng cường vị trí, vai trò của Chính phủ theo hướng là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất có tính độc lập nhất định trong lĩnh vực này. Đó là những nhiệm vụ thống nhất quản lý các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá - xã hội; tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật; tổ chức nền hành chính nhà nước và phát huy quyền tham gia quản lý nhà nước của nhân dân. Điều đáng nói là có sự phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ với tính cách là tập thể với trách nhiệm cá nhân của thủ tướng và với các bộ trưởng. Nếu

như trong Hiến pháp năm 1980 hầu như tất cả nhiệm vụ, quyền hạn đều được quy định cho Hội đồng bộ trưởng còn chủ tịch Hội đồng bộ trưởng thì chỉ là "lãnh đạo công tác của Hội đồng bộ trưởng, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành những quyết định của Quốc hội, Hội đồng nhà nước. Hội đồng bộ trưởng và thay mặt Hội đồng bộ trưởng chỉ đạo công tác đối với các bộ, các cơ quan khác thuộc Hội đồng bộ trưởng và Ủy ban nhân dân các cấp" thì nay Hiến pháp phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và thủ tướng Chính phủ. Điều 112 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ gồm 11 điểm và Điều 114 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của thủ tướng Chính phủ gồm 6 điểm. Sự phân định này được cụ thể hoá thêm trong Luật tổ chức Chính phủ đặc biệt là giữa tập thể Chính phủ và các thành viên. Mặc dù có việc đề cao chức trách cá nhân nhưng Hiến pháp vẫn coi trọng hình thức làm việc tập thể "Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số" (Điều 115).

Chính phủ và thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Trước đây (ở Hiến pháp năm 1959 và 1980) Hội đồng Chính phủ, Hội đồng bộ trưởng chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (Hội đồng nhà nước). Hiến pháp năm 1992 quy định rõ việc Chính phủ chịu sự giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và chủ tịch nước nhưng chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội (chỉ Quốc hội mới có quyền xem xét việc

miễn nhiệm (với ý giải tán) đối với Chính phủ).

Tại kì họp thứ 10 Quốc hội khoá X (tháng 12/2001) Quốc hội đã thông qua Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992, trong đó có một số sửa đổi về Chính phủ như: Đã bỏ việc Ủy ban thường vụ Quốc hội giữa hai kì họp Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức đối với các thành viên khác của Chính phủ; bỏ quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan thuộc Chính phủ v.v.. Với những sửa đổi, bổ sung này, tổ chức và hoạt động của Chính phủ được hoàn thiện thêm một bước.

2. Những vấn đề tiếp tục đổi mới và hoàn thiện Chính phủ

2.1. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Tuy Chính phủ nước ta không thể có tất cả những quyền hạn giống như Chính phủ các nước, song trong giai đoạn hiện đại, bên cạnh sự kiểm soát chặt chẽ đối với hoạt động hành chính - là hoạt động dễ xảy ra lạm dụng, vi phạm quyền công dân là việc phải phân giao cho chúng đầy đủ quyền hạn tương xứng, độc lập và chủ động. Để đáp ứng yêu cầu của giai đoạn mới, thích ứng với quá trình hội nhập, hợp tác cần thiết phải trao thêm cho Chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng với Chính phủ các nước. Hiện tại, mặc dù được gọi là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất song trên thực tế Chính phủ chưa được giao quyền hạn tương xứng với vị trí đó cả trong đối nội và đối ngoại. Cần tăng cường hơn nữa thẩm quyền của Chính phủ trong các vấn đề về quyết định các chương trình, dự án quốc gia; trong đàm phán, kí kết các điều ước quốc tế với chính phủ các nước. Tăng cường thẩm quyền của Chính phủ trong việc lãnh đạo nền hành chính, tổ chức

bộ máy, biên chế, tiền lương, chế độ công vụ.

2.2. Về cơ cấu tổ chức và cơ cấu thành viên của Chính phủ

Hiện tại trong Chính phủ, ngoài các bộ và cơ quan ngang bộ - được quy định là cơ quan thành viên Chính phủ, cơ quan của Chính phủ - còn có nhiều cơ quan - được gọi là cơ quan thuộc Chính phủ - cũng có chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác nhưng không phải là cơ quan thành viên Chính phủ, do đó không được tham gia một cách quyết định vào hoạt động chung của tập thể Chính phủ. Điều này ảnh hưởng đến tính bao quát trong hoạt động của Chính phủ. Cần thiết phải đưa vào cơ cấu tổ chức của Chính phủ tất cả các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực công tác. Có thể ghép thành những cơ quan đa ngành để giảm bớt số lượng bộ hơn nữa đồng thời cần loại những cơ quan không phải là cơ quan quản lý nhà nước ra khỏi cơ cấu tổ chức - thành viên của Chính phủ để tránh lẫn lộn giữa các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực công tác với các tổ chức thuần túy chuyên môn, sự nghiệp. Trong cơ cấu thành viên cần bảo đảm bao quát tất cả các ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước. Giảm bớt số lượng phó thủ tướng. Đặc biệt cần xem xét kỹ lại chức vụ phó thủ tướng thường trực. Có vẻ như chức vụ này được Chính phủ lập ra tại Quy chế làm việc của Chính phủ là không đúng với tinh thần của Hiến pháp. Việc Hiến pháp không quy định chức danh này - vốn có trước đây theo Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981 - nhằm đề cao trách nhiệm của thủ tướng, đòi hỏi thủ tướng phải hoạt động thực sự đúng với vị trí người lãnh đạo, điều hành Chính phủ. Liên quan đến điều này cần quy định rõ hơn thẩm

quyền của phó thủ tướng được thủ tướng uỷ nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ trong thời gian thủ tướng vắng mặt và thủ tục tạm quyền thủ tướng khi bị khuyết.

2.3. Về cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ và của từng thành viên Chính phủ

Đối với trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội, cần xác định rõ đây là trách nhiệm của cả tập thể Chính phủ, chỉ xảy ra khi Chính phủ bị Quốc hội bất tín nhiệm dẫn đến phê bình, giải tán. Trong lịch sử các hiến pháp đều quy định hình thức trách nhiệm này song rất chung chung, trừ Hiến pháp năm 1946 là tương đối rõ (Điều 54). Cần thiết phải quy định rõ hơn khi nào, ai có quyền nêu vấn đề bất tín nhiệm và thủ tục cũng như hậu quả của việc giải tán Chính phủ.

Đối với trách nhiệm của thủ tướng, phó thủ tướng và các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cần quy định rõ hơn cơ sở và thủ tục miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với thủ tướng Chính phủ; trình tự tạm quyền và bầu người thay thế cũng như khả năng thủ tướng mới thay đổi các thành viên của Chính phủ để tạo êkip làm việc. Đối với các thành viên khác thì cần làm rõ trường hợp nào thì Quốc hội sẽ tự nêu vấn đề miễn nhiệm (bất tín nhiệm), khi nào thì do thủ tướng đề nghị. Nếu do thủ tướng đề nghị thì trường hợp nào đề nghị Quốc hội, trường hợp nào đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội⁽¹⁾.

(1). Ở đây tác giả vẫn giữ quan điểm nên để cho Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về việc thay đổi các thành viên khác của Chính phủ giữa hai kì họp Quốc hội và xin lưu ý rằng, việc Hiến pháp quy định cho Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước tham gia vào quá trình thay đổi các chức danh này trong thời gian giữa hai kì họp Quốc hội là do được Quốc hội giao thực hiện thay chứ không phải sự chịu trách nhiệm trước các cơ quan đó.