ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. VŨ HỒNG ANH *

Đại hội lần thứ IX của Đảng đề ra nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã thể chế hoá đường lối của Đảng bằng việc bổ sung quy định: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*".

Mặc dù Hiến pháp năm 1992 sửa đổi khẳng định Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền, tuy nhiên chúng ta cũng nhận thức rõ rằng đây là nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân trong thời gian tới. Cho đến nay, trong thực tiễn chúng ta mới chỉ biết đến mô hình nhà nước pháp quyền đã và đang được xây dựng ở các nước phương Tây còn mô hình nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa còn đang được triển khai nghiên cứu để tìm lời giải đáp. Nhiệm vụ của các nhà khoa học xã hội và nhân văn là phải tìm ra lời giải đáp đó.

Về mặt lí luận, đa số các nhà khoa học đều cho rằng những giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền nói chung có thể được thừa nhận và vận dụng vào điều kiện nước ta. Một trong những giá trị phổ biến đó là tư tưởng về nguồn gốc của quyền lực nhà nước. Nhìn chung, các nhà nước pháp quyền đều khẳng định quyền lực có nguồn gốc từ nhân dân, vì vậy phải thuộc về nhân dân. Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước nhưng nhân dân không trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước. Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Nhà nước và bằng hình thức dân chủ trực tiếp. Nhà nước được lập ra để thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực của nhân dân. Nhân dân uỷ quyền cho Nhà nước thực hiện quyền lực nhân dân thông qua hiến pháp. Vì vậy, trong nhà nước pháp quyền, cơ sở pháp lí của quyền lực nhà nước chính là hiến pháp. Bất cứ cơ quan nhà nước nào, dù là lập pháp, hành pháp hay tư pháp đều thực hiện quyền hạn của mình trên cơ sở hiến định.

Ở nước ta, kể từ khi Nhà nước dân chủ nhân dân ra đời cho đến nay, các bản hiến pháp đều khẳng định tư tưởng quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Tuy nhiên, cho đến nay, vấn đề đặt ra là quyền lực đó được thực hiện ra sao? bằng phương thức nào nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước đó? Vẫn chưa có được câu trả lời thoả đáng.

Về vấn đề này, nếu so sánh giữa bản Hiến pháp đầu tiên - Hiến pháp năm 1946

* Trường đại học luật Hà Nội

và các bản hiến pháp sau này có thể nhận thấy sự thay đổi nhất định. *Thứ nhất,* nếu như Hiến pháp năm 1946 khẳng định quyền lập hiến thuộc về nhân dân thông qua Lời nói đầu: "*Được quốc dân giao cho trách nhiệm thảo bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Quốc hội nhận thấy rằng Hiến pháp Việt Nam phải ghi lấy những thành tích vẻ vang của cách mạng và phải được xây dựng trên những nguyên tắc dưới đây*"; Điều 21: "*Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia*", khoản 3 Điều 70 về sửa đổi Hiến pháp: "*Những điều thay đổi khi đã được Nghị viện ưng chuẩn thì phải đưa ra toàn dân phúc quyết*" thì các bản hiến pháp sau không đề cập vấn đề quyền lập hiến của nhân dân mà quyền lập hiến được hoàn toàn chuyển giao cho Quốc hội; *thứ hai,* khác với các hiến pháp sau này, Hiến pháp năm 1946 không xác định Nghị viện nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất mà quy định Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, không xác định hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; *thứ ba,* Hiến pháp năm 1946 không xác định hình thức nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước là thông qua hoạt động của Quốc hội và hội đồng nhân dân.

Như vậy, có thể nói rằng theo tinh thần của Hiến pháp năm 1946 quyền lực nhà nước có nguồn gốc từ nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua hoạt động của nhà nước tức là hoạt động của các cơ quan nhà nước chứ không chỉ riêng Quốc hội và hội đồng nhân dân. Các cơ quan nhà nước thực hiện quyền hạn của mình đều nhân danh nhân dân, trên cơ sở sự uỷ quyền của nhân dân. Sự uỷ quyền của nhân dân cho Nhà nước nói chung, các cơ quan nhà nước nói riêng được thực hiện thông qua bản Hiến pháp. Vì vậy, quyền lập hiến phải thuộc về nhân dân. Đoạn 2 Điều 2 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi quy định: "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*". Quy định này cho thấy việc thực hiện quyền lực nhà nước có sự tham gia của toàn bộ các cơ quan nhà nước, vì vậy không chỉ có Quốc hội và hội đồng nhân dân mà các cơ quan hành pháp, tư pháp cũng mang quyền lực nhà nước.

Từ cách lập luận trên, có thể khẳng định, Chính phủ là cơ quan được nhân dân uỷ quyền thực hiện quyền hành pháp. Nếu Chính phủ là cơ quan được nhân dân uỷ quyền thực hiện quyền hành pháp thì cần phải có cơ chế bảo đảm cho nhân dân có khả năng trực tiếp tác động đến hoạt động của Chính phủ. Cho đến nay ở nước ta, cơ chế nhân dân tác động đến hoạt động của Chính phủ được thực hiện thông qua Quốc hội, bằng quyền chất vấn của các đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, nội dung của chế định chất vấn không bao hàm việc quy kết

trách nhiệm đối với người bị chất vấn mà chỉ mang tính chất là câu hỏi và trả lời. Mặc dù Hiến pháp năm 1992 sửa đổi có bổ sung chế định Quốc hội biểu quyết tín nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, trong đó có các thành viên Chính phủ. Tuy nhiên, do thủ tục thực hiện khá phức tạp, do vậy chế định này rất khó có thể vận dụng trong thực tiễn. Chính vì lí do đó mà trong thực tế nhân dân dường như chưa có khả năng gây ảnh hưởng đến hoạt động của Chính phủ nước ta.

Thực tiễn tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở nhiều nhà nước pháp quyền cho thấy hình thức mà thông qua đó nhân dân có khả năng tác động mạnh đến hoạt động của chính phủ chính là bầu cử. Tuy nhiên, tuỳ thuộc vào hình thức chính thể mà chính phủ được bầu theo cách thức khác nhau. Ở những nước theo chính thể cộng hoà tổng thống, người đứng đầu chính phủ là tổng thống do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra. Các đảng phái đưa người của đảng ra tranh cử tổng thống. Sau khi trúng cử, tổng thống bổ nhiệm các thành viên khác của chính phủ. Như vậy, thông qua bầu cử nhân dân có khả năng tác động đến hoạt động của tổng thống và các thành viên khác của chính phủ. Ở những nước đại nghị (cộng hoà, quân chủ) và cộng hoà hỗn hợp, chính phủ được thành lập trên cơ sở nghị viện. Đảng nào chiếm được quá nửa tổng số ghế đại biểu ở nghị viện (hạ viện đối với những nước nghị viện hai viện) sẽ đứng ra thành lập chính phủ. Trường hợp không đảng nào chiếm được đa số ghế nêu trên, đảng chiếm được nhiều ghế đại biểu nhất sẽ đứng ra tìm liên minh để thành lập chính phủ. Như vậy, ở những nước nêu trên, cuộc bầu cử vào nghị viện không những nhằm mục đích lập ra cơ quan lập pháp mà còn đóng vai trò quyết định đối với việc thành lập chính phủ. Với tầm quan trọng đó, các đảng phái chính trị sử dụng các biện pháp khác nhau để thu hút lá phiếu cử tri. Đối với đảng cầm quyền (đảng thành lập chính phủ), việc thực hiện tốt đường lối chính sách đưa ra trong cuộc vận động tranh cử là phương pháp tốt nhất, quan trọng nhất để thu hút lá phiếu cử tri. Bởi lẽ, nếu chính phủ đương nhiệm làm mất lòng tin của nhân dân thì đảng cầm quyền khó có thể nhận được sự ủng hộ của đông đảo nhân dân để tiếp tục duy trì vai trò lãnh đạo của mình thêm nhiệm kì nữa. Chính vì áp lực đó, chính phủ đương nhiệm luôn cố gắng duy trì và thực hiện chính sách đáp ứng các đòi hỏi của nhân dân.

Một trong những điểm khác biệt quan trọng của chế độ chính trị ở nước ta thể hiện ở vai trò lãnh đạo của một chính đảng duy nhất - Đảng cộng sản Việt Nam. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã được khẳng định qua gần một thế kỉ đấu tranh dựng nước của dân tộc ta. Sự lãnh đạo duy nhất của một chính đảng đối với Nhà nước và xã hội có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Sự lãnh đạo đó là

nhân tố quan trọng bảo đảm ổn định chính trị, tạo điều kiện phát triển kinh tế xã hội và tạo ra niềm tin của nhân dân đối với bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, một bộ phận không nhỏ cán bộ trong bộ máy nhà nước nói chung, cán bộ lãnh đạo trong bộ máy chính phủ nói riêng có tư tưởng và tâm lí an tâm, cầu toàn.

Thực tế tổ chức và hoạt động của Chính phủ nước ta trong những năm qua cho thấy bên cạnh những thành tựu rất đáng khích lệ, còn tồn tại nhiều yếu kém. Tổ chức bộ máy còn cồng kềnh; chức năng, quyền hạn của các cơ quan còn bị chồng chéo; trách nhiệm của tập thể Chính phủ, của cá nhân các thành viên Chính phủ không thật rõ ràng, tình trạng trì trệ, quan liêu vẫn còn là trở ngại rất lớn khó có thể khắc phục trong một sớm một chiều. Điều này không những gây ảnh hưởng đến tốc độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước mà còn có tác động tiêu cực đến nỗ lực xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam của chúng ta hiện nay.

Theo chúng tôi, một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là từ trước cho đến nay các thành viên Chính phủ nước ta hoạt động chủ yếu trên cơ sở động lực, dựa vào tinh thần trách nhiệm và ý thức tự giác của từng cá nhân mà không phải chịu áp lực trực tiếp từ nhân dân. Vì vậy, để bảo đảm cho các thành viên Chính phủ luôn ý thức được trách nhiệm của mình cần phải tạo ra cơ chế gây áp lực. Cơ chế tốt nhất gây áp lực lên hoạt động của Chính phủ là cơ chế trách nhiệm trực tiếp của Chính phủ trước nhân dân. Cơ chế này được xây dựng trên cơ sở thực hiện chế độ nhân dân trực tiếp bầu ra chức danh người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng Chính phủ). Thủ tướng chịu trách nhiệm về hoạt động của Chính phủ trước nhân dân. Các thành viên khác của Chính phủ do Thủ tướng đề nghị Quốc hội phê chuẩn, chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trước Thủ tướng Chính phủ. Việc áp dụng cơ chế bầu cử đối với Thủ tướng Chính phủ có tác dụng không những nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất đối với nhân dân mà còn bảo đảm cho nhân dân thực sự có khả năng tác động đến hoạt động của Chính phủ.

Vấn đề đặt ra ở đây là cơ chế này có ảnh hưởng đến vai trò lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức hoạt động của Chính phủ nói chung, vấn đề tổ chức cán bộ nói riêng hay không? Câu trả lời là không, bởi lẽ, công tác tổ chức cán bộ là do Đảng nắm quyền quyết định, việc giới thiệu ứng cử viên vào chức danh Thủ tướng Chính phủ do Đảng thực hiện.

Một trong những đặc điểm thể hiện sự khác biệt về tổ chức và hoạt động giữa hệ thống cơ quan hành chính nhà nước với các hệ thống khác trong bộ máy nhà nước là nguyên tắc thứ bậc của hệ thống. Nguyên tắc thứ bậc được quy định bởi chức năng quản lí điều hành của bộ máy hành chính nhà nước. Nguyên tắc này bảo

đảm cho bộ máy hành chính nhà nước hoạt động được thông suốt từ trung ương xuống dưới địa phương.

Khi phân tích nguyên tắc tổ chức chính phủ, xuất phát từ mối quan hệ giữa các loại lợi ích trong mỗi thành viên chính phủ, học giả người Pháp J.J.Rousseau đã rút ra kết luận rằng: *"Chính phủ phải do một người nắm... chính phủ năng động nhất là chính phủ của một người"*.[1] Thực tiễn tổ chức bộ máy hành chính của các nước cho thấy nguyên tắc thứ bậc phát huy được hiệu quả tốt trong điều kiện có sự quản lí tập trung thống nhất. Do đó, không phải ngẫu nhiên mà hiến pháp các nước đều tập trung quyền lực vào người đứng đầu chính phủ.

Trong lịch sử lập hiến của nước ta, nguyên tắc tập trung quyền hành pháp vào người đứng đầu chính phủ (hay còn được gọi là nguyên tắc thủ trưởng chế) đã từng được Hiến pháp năm 1946 vận dụng. Theo quy định của Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch nước nằm trong thành phần chính phủ và có những quyền hạn rộng lớn. Tuy nhiên, do tác động của các yếu tố chủ quan và khách quan, các hiến pháp sau này đã thay thế nguyên tắc thủ trưởng chế bằng nguyên tắc tập thể lãnh đạo kết hợp với trách nhiệm cá nhân.

Hiện nay, đứng trước xu hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương, một vấn đề đang đặt ra hết sức bức xúc là tình trạng kỉ cương, phép nước không nghiêm. Hiện tượng cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới không tuân thủ hoặc thực hiện không đúng với nội dung quyết định hành chính của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên còn diễn ra khá phổ biến. Nhiều quyết định của Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ không được thực hiện nghiêm chỉnh. Điều này gây tác động tiêu cực đến hiệu quả hoạt động của Chính phủ nói riêng, của bộ máy hành chính nhà nước nói chung. Vì vậy, trong thời gian tới, để bảo đảm cho hoạt động của Chính phủ thực sự phát huy được hiệu lực, hiệu quả trong quản lí, điều hành đất nước, chúng ta cần cân nhắc vận dụng mạnh mẽ nguyên tắc thủ trưởng chế trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Hiệu quả hoạt động của chính phủ còn phụ thuộc vào hiệu suất làm việc của chính phủ. Chính phủ càng gọn nhẹ, hiệu suất làm việc càng cao; ngược lại Chính phủ càng đông thì hiệu suất làm việc sẽ giảm. Câu châm ngôn: *Quan chức càng đông, Chính phủ càng yếu*[2] đã được nhiều nước chú ý trong quá trình xây dựng mô hình tổ chức chính phủ cho nhà nước mình. Chính vì vậy, ở các nước, bên cạnh tập thể chính phủ còn thiết lập một cơ cấu bên trong gọi là nội các để trực tiếp điều hành hoạt động của chính phủ. *Ví dụ,* ở Anh tập thể chính phủ Anh gồm hơn 100 thành viên nhưng nội các chỉ gồm từ 22 đến 24 thành viên, phụ thuộc vào sự lựa chọn của thủ tướng; trong Chính phủ Mĩ thành lập nội các bếp ăn gồm tổng thống và một số nhân vật quan trọng khác như: Bộ trưởng ngoại giao, Bộ trưởng quốc phòng, Bộ trưởng tư pháp, giám đốc Cục tình báo trung ương,

cố vấn an ninh quốc gia...

Hiện nay ở nước ta, do đặc thù của nền kinh tế chuyển đổi, rất nhiều quyết định mang tính chất kĩ thuật về các chính sách kinh tế - xã hội cần phải được thông qua một cách nhanh chóng chứ không cần phải chờ đến phiên họp thường kì của Chính phủ. Vì vậy, việc tổ chức một cơ cấu bên trong Chính phủ, có đủ thẩm quyền thay mặt Chính phủ quyết định những vấn đề mang tính kĩ thuật sẽ bảo đảm cho Chính phủ có thể đưa ra quyết định nhanh chóng, kịp thời, đáp ứng đòi hỏi của xã hội.

Một Chính phủ mạnh đòi hỏi phải có bộ máy giúp việc đủ mạnh. Bộ máy giúp việc thực hiện nhiệm vụ, bảo đảm sự điều hành thống nhất của người đứng đầu Chính phủ, phối hợp hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan khác thuộc Chính phủ. Việc thành lập cơ quan giúp việc chính phủ được thực hiện ở tất cả các nước trên thế giới. Tuy nhiên, giữa các nước có sự khác nhau về vị trí pháp lí của cơ quan giúp việc. Ở những nước mà quyền hành pháp tập trung vào người đứng đầu chính phủ thì cơ quan giúp việc sẽ trực thuộc người đứng đầu chính phủ. *Ví dụ*, ở Mĩ bộ máy giúp việc Chính phủ có tên gọi là Văn phòng điều hành của Tổng thống, trực thuộc Tổng thống; ở Anh là Văn phòng Nội các, trực thuộc Thủ tướng, ở Nga là Văn phòng Tổng thống, trực thuộc Tổng thống. Những cơ quan này là nơi soạn thảo các chính sách cơ bản của chính phủ.

Ở nước ta, theo quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, Văn phòng Chính phủ là bộ máy giúp việc của Chính phủ. Quy định này dường như không phản ánh đúng vị trí, vai trò thực tế của Văn phòng Chính phủ. Xét về mặt pháp lí, Văn phòng Chính phủ là cơ quan giúp việc của Chính phủ tức là tập thể các thành viên Chính phủ. Như vậy có thể hiểu, Văn phòng Chính phủ là cơ quan giúp việc chung cho tập thể Chính phủ chứ không cho riêng một thành viên nào của Chính phủ. Tuy nhiên, những quy định trong Nghị định quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Văn phòng Chính phủ cho thấy, Văn phòng Chính phủ không những là cơ quan giúp việc của Chính phủ mà còn là cơ quan tham mưu, đóng vai trò rất quan trọng cho việc bảo đảm hoạt động quản lí điều hành của Thủ tướng Chính phủ được thông suốt.

Hiện nay, đứng trước yêu cầu cải cách nền hành chính quốc gia, yêu cầu đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương, Chính phủ chủ yếu tập trung thực hiện chức năng hoạch định chính sách, xây dựng thể chế, quản lí vĩ mô, đòi hỏi cần phải tiếp tục kiện toàn Văn phòng Chính phủ theo hướng tăng cường thẩm quyền cho Văn phòng, bảo đảm cho Văn phòng thực sự trở thành cơ quan giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoạch định chính sách vĩ mô; phối hợp hoạt động giữa các bộ, ngành trong việc xây dựng thể chế cho nền hành chính nước ta./.

---

(1), (2). Xem: J.J. Rousseau. "Bàn về khế ước xã hội", Người dịch: Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Tp. Hồ Chí Minh, 1992, tr. 99, 98.