

# XU HƯỚNG DỊCH CHUYỂN QUYỀN LỰC TRONG BỘ MÁY HÀNH CHÍNH VÀ VẤN ĐỀ DÂN CHỦ

*Phạm Hồng Thái \**

## 1. Xu hướng dịch chuyển quyền lực trong một cơ quan hành chính

Nhìn lại lịch sử phát triển hành chính của nhân loại có thể nhận thấy là trong chế độ quân chủ chuyên chế quyền lực của nhà Vua, hoàng đế (hay tên gọi khác) cũng là quyền lực của nhà hành pháp tối cao, ở đó không chứa đựng yếu tố dân chủ, mọi quyết định của hành chính cũng đều thể hiện dưới hình thức mệnh lệnh, sắc lệnh hay chỉ dụ của nhà vua. Nhân dân không có quyền tham gia thiết lập quyền lực nhà nước, mặc dù chế độ tự quản ở các cộng đồng làng - xã được thiết lập. Nhưng chế độ phong kiến với tư cách một chế độ chính trị, một hình thái nhà nước thì chế độ đó là chế độ phi dân chủ.

Khi nhà nước tư sản ra đời chính thể nhà nước đã thay đổi, chuyển từ chế độ quân chủ chuyên chế sang chế độ quân chủ hạn chế (quân chủ lập hiến) hay chế độ cộng hoà với những biến thể khác nhau. Cùng với quá trình đó thiết chế đại diện quyền lực nhà nước đã hình thành, kỷ nguyên dân chủ được xác lập đánh dấu một bước tiến trong lịch sử nhân loại.

Nhưng về hành pháp thì quyền lực hành pháp có thể vẫn tập trung trong tay một cá nhân - tổng thống hay thủ tướng hoặc là cả tổng thống và thủ tướng, tùy thuộc vào chính thể quốc gia đó là cộng hoà tổng thống hay cộng hòa đại nghị, hay cộng hòa lưỡng hợp. Để hạn chế quyền lực của nhánh quyền lực hành pháp người ta áp dụng cơ chế “phân chia quyền lực, kiểm chế và đối trọng” và cũng chính là để chống lạm quyền, chuyên chế.

Với cơ chế cơ quan hành pháp cao nhất là một cá nhân, nếu người đó thông thái, sáng suốt, có mục tiêu vì lợi ích chung của

xã hội thì dân đất nước phát triển theo hướng tích cực, tiến bộ, nhưng nếu đó lại là người vị kỷ, vì lợi ích cá nhân hay lợi ích của một tập đoàn hay một lực lượng nào đó sẽ có thể biến nhân dân thành các vật thí nghiệm xã hội. Để tránh xu hướng đó, nhiều quốc gia lại chọn mô hình cơ quan hành pháp cao nhất là một tập thể - để quyết định tập thể những vấn đề trọng đại thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, còn việc điều hành nền hành chính trao cho người đứng đầu cơ quan hành chính.

Nhìn một cách tổng thể có thể nhận thấy sự dịch chuyển quyền lực trong cơ quan hành pháp của các nước có hai xu hướng trái ngược nhau, một là: chuyển từ cơ chế “nội các chế” sang cơ chế “thủ tướng chế”, trong xu hướng này người ta đề cao vai trò của người đứng đầu cơ quan hành pháp cao nhất. Xu hướng này diễn ra khi mà “chế độ nội các chế” tỏ ra kém hiệu quả, trì trệ trong giải quyết các công việc. Xu hướng thứ hai lại chuyển từ cơ chế “thủ tướng chế” sang cơ chế “nội các chế”. Nhưng chế độ “nội các chế” cũng dẫn lại bộc lộ những nhược tật của nó, nên nhiều quốc gia trên thế giới lại có những cuộc cải cách hành chính tăng quyền hạn của người đứng đầu cơ quan hành pháp cao nhất. Cứ thế mà quyền lực được dịch chuyển theo những chu kỳ nhất định. Do đó không thể có một mô hình nào là bất biến.

Cùng với những cơ chế này có sự thay đổi về tính chất dân chủ trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Việc chuyển quyền lực như vậy là do điều kiện chính trị - xã hội, bối cảnh lịch sử cụ thể của mỗi quốc gia quyết định, mà không có mô hình duy nhất phù hợp với mọi quốc gia và vào mọi thời đại. Bối cảnh lịch sử của quốc gia quyết định vấn đề đó, mỗi chế độ “nội các chế” hay “thủ tướng chế” cũng chỉ phù

\* PGS. TS Luật học. Học viện Hành chính Quốc gia

hợp với một giai đoạn cụ thể nhất định, nó không tồn tại vĩnh viễn.

## **2. Xu hướng dịch chuyển quyền lực trong cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam qua các hiến pháp**

Trong hành chính nhà nước Việt Nam qua các thời kỳ cũng diễn ra những xu hướng dịch chuyển quyền lực giữa tập thể cơ quan với người đứng đầu cơ quan hành chính.

Nét nổi bật có thể nhìn thấy trong mối tương quan giữa tập thể và cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất và cơ quan hành chính nhà nước ở từng cấp hành chính.

Hiến pháp 1946 với mô hình Chính phủ bao gồm Chủ tịch nước và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng. Nội các làm việc theo chế độ tham vấn, không biểu quyết quyết định các vấn đề mà mọi quyết định đều do Thủ tướng và Chủ tịch nước quyết định. Quy định này phù hợp với điều kiện hoàn cảnh lịch sử đòi hỏi sự tập trung quyền lực vào người đứng đầu nhánh quyền hành pháp. Theo cách quy định về quyền hạn của Chủ tịch nước và Nội các có thể nhận thấy mô hình tổ chức quyền lực hành pháp ở Hiến pháp 1946 là mô hình “thủ tướng chế”. Vấn đề dân chủ được bảo đảm bằng chế độ tham vấn của Nội các.

Đến Hiến pháp năm 1959 Chính phủ chuyển thành Hội đồng Chính phủ, Chủ tịch nước tách thành một định chế độc lập. Hội đồng Chính phủ trở thành cơ quan quyết định các vấn đề theo chế độ tập thể. Bên cạnh việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể Chính phủ, pháp luật còn quy định các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của người đứng đầu Chính phủ. Nhưng những vấn đề thuộc chiến lược, quyết sách lớn đều do tập thể quyết định. Bắt đầu từ đây Hiến pháp đi theo một hướng mới trong tổ chức quyền lực hành pháp và một hướng mới trong việc xác định tương quan quyền lực giữa tập thể và cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính cao nhất và chế độ trách nhiệm tập thể bắt đầu được đề cao. Có thể

nói từ đây bắt đầu một xu hướng chuyển từ “Thủ tướng chế” sang chế độ “nội các chế”.

Hiến pháp năm 1980 ra đời trong bối cảnh sự ngự trị của quan điểm, lý thuyết “làm chủ tập thể”, chính các quan điểm, lý thuyết này đã chi phối phương thức tổ chức quyền lực nhà nước, ảnh hưởng tới việc giải quyết mối tương quan giữa lập pháp và hành pháp, tới chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Hội đồng Chính phủ đổi thành Hội đồng Bộ trưởng. “Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”, theo đó, các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Bộ trưởng chủ yếu được giải quyết bởi tập thể. Với cơ chế này vai trò của người đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp - Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng bị hạn chế. Cùng với quá trình đó là quá trình đề cao trách nhiệm tập thể, vì vậy trong bối cảnh đó, trách nhiệm cá nhân có phần bị mờ nhạt đi về mặt pháp lý. Như vậy, theo Hiến pháp năm 1980 thì Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã chuyển sang chế độ “nội các chế”, đối với cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương cũng diễn ra quá trình tương tự.

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đòi hỏi sự năng động, linh hoạt của bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy hành chính nhà nước nói riêng đòi hỏi phải có những thay đổi về tổ chức, hoạt động, phân công quyền lực trong bộ máy hành chính. Khi quy định quyền lực giữa tập thể cơ quan hành chính và người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp, Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (đã được sửa đổi bổ sung năm 2001) đi theo hướng tăng quyền của người đứng đầu cơ quan hành chính thông qua các quy định: chuyển một số quyền của tập thể cơ quan hành chính cho người đứng đầu cơ quan hành chính, quy định những quyền mới của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Ví dụ như quyền của Thủ tướng Chính phủ, của Chủ tịch Ủy ban nhân

dân cấp tỉnh, cấp huyện trong việc đình chỉ, bãi bỏ văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới trực tiếp, quyền này theo Hiến pháp năm 1980 thuộc tập thể Chính phủ, tập thể Ủy ban nhân dân; quyền của Thủ tướng Chính phủ, của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện trong việc phê chuẩn việc bầu thành viên cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới trực tiếp... Thêm vào đó Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đã liệt kê nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể cơ quan hành chính nhà nước và của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước. Với các quy định này có thể khẳng định rằng Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) lại bắt đầu đi theo hướng chuyển dần từ chế độ “nội các chế” sang chế độ “Thủ tướng chế”.

Việc chuyển dịch từ chế độ “Thủ tướng chế” ở Hiến pháp năm 1946 sang chế độ “nội các chế” bắt đầu từ Hiến pháp 1959 đến chế độ “nội các chế” ở Hiến pháp năm 1980 và từ chế độ “nội các chế” ở Hiến pháp năm 1980 sang chế độ “Thủ tướng chế” ở Hiến pháp năm 1992 là một xu hướng, quy luật đáp ứng yêu cầu của đời sống kinh tế - xã hội, khi mà những điều kiện đó đòi hỏi.

Thực chất đó của các quá trình này cũng là sự tìm kiếm mô thức tổ chức quyền lực trong cơ quan hành chính nhằm tạo dựng bộ máy hành chính gọn nhẹ, năng động, hoạt động có hiệu quả, có khả năng thích ứng những thay đổi của đời sống xã hội.

Ngày nay trong nhiều công trình nghiên cứu khoa học ở mức độ khác nhau như các khóa luận đại học, luận văn thạc sỹ, luận án tiến sỹ, các đề tài nghiên cứu cấp bộ, cấp nhà nước... phần lớn đều nêu ra các khuyến nghị khoa học là chuyển cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương - Ủy ban nhân dân các cấp từ chế độ làm việc tập thể sang chế độ thủ trưởng chế. Điều đó có nghĩa là những người nghiên cứu đã nhìn thấy tính hình thức của chế độ làm việc tập thể, sự yếu kém trong điều hành của nó, sự thiếu trách nhiệm do chế độ tập thể đó tạo nên. Như vậy, các

nhà khoa học đã dự báo xu hướng tổ chức quyền lực trong cơ quan hành chính nhà nước, xu hướng thủ trưởng hành chính đã hình thành. Nếu pháp luật đi theo hướng này chuyển cơ quan hành chính địa phương từ một tập thể thành cơ quan hành chính một người, thì vấn đề dân chủ cũng được đặt ra. Để bảo đảm chế độ dân chủ thì cơ quan hành chính chỉ có thể còn lại những quyền hạn thuộc lĩnh vực điều hành hành chính, mà không còn những quyền quyết định những vấn đề có tính chất chính trị ở địa phương, mọi quyết định thuộc đời sống chính trị, kinh tế - xã hội ở cộng đồng lãnh thổ sẽ phải thuộc về cơ quan đại biểu của nhân dân.

### 3. Sự dịch chuyển quyền lực giữa các cấp hành chính ở nước ta

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, việc điều hành toàn bộ nền kinh tế, điều hành nền hành chính nhà nước đều chủ yếu tập trung vào các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương, vào các cấp hành chính. Trung ương là trung tâm phát ra các mệnh lệnh, tổ chức, chỉ đạo thực hiện các mệnh lệnh và kiểm tra việc thực hiện các mệnh lệnh đó, cấp dưới chỉ thuần túy chấp hành mệnh lệnh và thực hiện bằng mọi giá mệnh lệnh của cấp trên. Như vậy, sẽ không một cấp dưới nào có quyền gọi là phát huy tính năng động sáng tạo của mình, cấp dưới có quyền nhưng đó chỉ là quyền chấp hành mệnh lệnh cấp trên. Từ đó mà hình thành một cách thức, lề lối làm việc: cần giải quyết vấn đề gì, cần làm gì thì cấp dưới chỉ việc “xin cấp trên - xin các nguồn lực do cấp trên nắm giữ, xin quyền lực”, xin... “xin cả những cái mà cấp trên không có - xin ý kiến, xin chỉ đạo”. Chính từ cơ chế này đã hình thành một nhận thức “cấp trên luôn luôn đúng, luôn sáng suốt”, và không ít những người giữ chức vụ quản lý cũng tự cho mình là như vậy, mình là người có toàn quyền định đoạt “số phận chính trị” của cấp dưới. Chính chế độ tập trung quyền lực vào cơ quan nhà nước ở trung ương và người đứng đầu cơ quan nhà nước ở từng cấp hành chính kiểu này tất yếu dẫn đến sự chuyên quyền độc

doán, mất dân chủ nếu không có cơ chế pháp lý hữu hiệu để kiểm soát nó. Chế độ quản lý kiểu ấy đã biến bộ máy hành chính thành bộ máy quân sự quan liêu, điều hành hành chính chẳng khác nào như điều hành, chỉ huy các đơn vị quân đội, điều hành trong các trận đánh bằng các mệnh lệnh hành chính. Trong cơ chế ấy các chuẩn mực pháp lý không được tôn trọng.

Kiểu cai quản, quản lý đó đã tồn tại trong lịch sử và vẫn còn sống dai dẳng trong không ít các cơ quan, tổ chức nhà nước ở nước ta với những biến thể, biểu hiện khác nhau của nó, nhưng lại được tạo nguy bằng những khẩu hiệu dân chủ mà những người trung thực đều nhìn nhận thấy điều đó. Và như vậy thì dân chủ với đầy đủ ý nghĩa của nó không tồn tại trên thực tế, hoặc tồn tại một cách hình thức. Dân chủ mới chỉ có trong tiềm thức hay là sự khao khát của con người.

Khi chuyển từ cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, như một điều kỳ diệu là làm cho cơ chế quản lý tập trung đã trở nên không còn thích hợp, buộc mọi người phải thay đổi nhận thức về quyền lực hành chính, về phương thức tổ chức thực hiện quyền lực trong bộ máy hành chính, trong các cơ quan hành chính nhà nước. Chính điều đó đã dần làm khơi dậy sức sống những nguyên lý dân chủ trong đời sống nhà nước và xã hội.

Cơ chế thị trường với những đòi hỏi khách quan của các quy luật kinh tế thị trường - quy luật cung cầu, quy luật giá trị, buộc các cơ quan hành chính phải đổi mới tổ chức, phương thức hoạt động, cách thức giải quyết các công việc. Những biểu hiện của nó trước hết về tổ chức bộ máy hành chính ngày một gọn nhẹ hơn và có sự phân công rạch ròi hơn nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp hành chính, hành chính dần bớt can thiệp vào công việc làm ăn của xã hội công dân, mặt khác yếu tố phi tập trung hoá dần được hình thành thông qua chế độ phân cấp trong quản lý và đề cao trách nhiệm từng cấp hành

chính, của các cơ quan hành chính với đầy đủ nhất ý nghĩa của từ trách nhiệm. Các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương chuyển dần những công việc mà trước đây được coi là “đặc quyền” của mình cho các cấp chính quyền địa phương thực hiện thông qua cơ chế phân cấp được xác lập bằng các văn bản quy phạm pháp luật. Chính chế độ phân cấp đã mở ra xu hướng dân chủ trong hoạt động nhà nước. Dân chủ được thể hiện ở chỗ mỗi cấp hành chính phải tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về mọi hành vi, hoạt động của mình. Đây mới đích thực là dân chủ, không có tự quyết, tự chịu trách nhiệm thì không có dân chủ thực sự.

Tiếp cận vấn đề từ khía cạnh này có thể nhận thấy càng phân cấp càng thể hiện tính dân chủ trong đời sống nhà nước và trong hoạt động của bộ máy hành chính. Theo tư duy này cũng cần phải tính đến mô hình chính quyền địa phương là những thiết chế tự quản- thiết chế quyền lực của cộng đồng, do dân cư địa phương bầu nên để giải quyết những vấn đề có ý nghĩa địa phương, đó không phải là những thiết chế nhà nước. Để quản lý nhà nước ở các cộng đồng lãnh thổ Nhà nước phải thiết lập các thiết chế nhà nước theo chế độ tản quyền và với cơ chế các cơ quan tản quyền như là các cơ quan giám hộ hành chính đối với các thiết chế tự quản, còn các thiết chế tự quản là cơ quan của dân cử giám sát hoạt động của các thiết chế tản quyền tại địa phương. Chỉ với cơ chế như vậy mới có thể chuyển sang chế độ thủ trưởng hành chính ở địa phương. Với cơ chế như vậy vừa bảo đảm được dân chủ, tự quyết của chính quyền địa phương, vừa bảo đảm được sự quản lý tập trung, thống nhất của bộ máy hành chính nhà nước.

Với xu hướng dịch chuyển quyền lực này tất yếu dẫn đến xu hướng điều chỉnh pháp luật là cần phải quy định cụ thể những việc gì do nhà nước thực hiện và những vấn đề gì chỉ do cộng đồng lãnh thổ đảm nhiệm và những vấn đề gì có thể do nhà nước và cả cộng đồng lãnh thổ cùng phối hợp thực hiện.