

VỀ VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT CỦA CHÍNH PHỦ TRONG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA

TS. VŨ HỒNG ANH

Đại học Luật Hà Nội

Trong tổ chức bộ máy nhà nước, Chính phủ có vai trò, vị trí rất quan trọng. Chính vì vậy, Chính phủ luôn đứng ở vị trí trung tâm của các cuộc cải cách bộ máy nhà nước trong lịch sử lập hiến 60 năm qua của nước ta. Nhìn lại vị trí, tính chất của Chính phủ trong lịch sử lập hiến Việt Nam thời gian qua có ý nghĩa lý luận và thực tiễn cao, góp phần vào tiến trình đổi mới và hoạt động của Chính phủ, cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta hiện nay.

1. Vị trí, tính chất của Chính phủ trong giai đoạn từ năm 1946-1992.

Ngày 09-11-1946, Quốc hội khoá I, kì họp thứ 2 đã thông qua bản *Hiến pháp* đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Mặc dù bản *Hiến pháp* này chưa trực tiếp đề ra các quy định về 3 bộ phận cấu thành của quyền lực nhà nước nhưng đã có đề cập đến những yếu tố phân quyền, theo đó, trong cơ cấu quyền lực nhà nước, các chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước khác nhau. Cụ thể: “*Nghị viện là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà*” (Điều 22), “*Nghị viện... đặt ra các pháp luật...*” (Điều 23), “*Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ*”

(Điều 43) và “*Cơ quan tư pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà gồm có: Toà án tối cao, các toà án phúc thẩm, các toà án đệ nhị cấp và sơ cấp*” (Điều 63).

Theo *Hiến pháp* năm 1946, Chính phủ được tổ chức theo mô hình tương đối đặc biệt. Điều này thể hiện ở “sự tiếp thu các yếu tố của Chính phủ trong chính thể cộng hoà tổng thống và nội các trong cộng hoà nghị viện”¹. Sự kết hợp này đem lại cho Chính phủ vị thế độc lập tương đối rõ nét. Là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc, Chính phủ tổ chức thi hành các đạo luật và nghị quyết của Nghị viện; trình dự án luật ra trước Nghị viện, dự án sắc lệnh ra trước Ban Thường vụ (trong trường hợp Nghị viện không họp); bãi bỏ mệnh lệnh, nghị quyết của cơ quan cấp dưới; bổ nhiệm, cách chức các nhân viên trong cơ quan hành chính hoặc chuyên môn; thi hành mọi phương sách cần thiết để giữ gìn đất nước; lập dự toán ngân sách hàng năm (Điều 52). Để bảo đảm tính chủ động của Chính phủ trong việc tổ chức thi hành các văn bản luật do Nghị viện ban hành, *Hiến pháp* năm 1946 trao cho Chính phủ khả năng tác động đến quá trình lập pháp của Nghị viện thông qua quyền trình dự án luật và quyền của Chủ tịch nước yêu cầu Nghị viện thảo luận lại những luật đã được Nghị viện biểu quyết (Điều 31).

ngoài ra, Chính phủ còn tham gia vào việc thành lập cơ quan tư pháp thông qua việc bổ nhiệm các thẩm phán (Điều 64).

Như vậy, có thể thấy, mặc dù *Hiến pháp* năm 1946 xác định Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất, có quyền thành lập Chính phủ, kiểm soát và phê bình Chính phủ nhưng chính Chính phủ không những chi phối hoạt động của xã hội thông qua việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước mà Chính phủ còn có khả năng tác động đến hoạt động lập pháp và tổ chức tư pháp. Đây là một điểm khác biệt cơ bản của *Hiến pháp* năm 1946 so với các *Hiến pháp* sau này, đồng thời, cũng thể hiện sự sáng tạo độc đáo của Chủ tịch Hồ Chí Minh trong quá trình xây dựng mô hình tổ chức Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà².

Khi *Hiến pháp* năm 1959 ra đời, vị trí và tính chất của Chính phủ đã có sự thay đổi cơ bản. Do có sự thay đổi trong quan điểm về tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, các yếu tố của nguyên tắc phân quyền đã không còn được thừa nhận, Chính phủ được chuyển tên gọi thành Hội đồng Chính phủ. *Hiến pháp* năm 1959 vẫn tiếp tục khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Tuy nhiên, nếu như *Hiến pháp* năm 1946 xác định quyền lực nhân dân được thực hiện bởi toàn bộ các cơ quan nhà nước (Nghị viện, Chính phủ, Tòa án), thì *Hiến pháp* năm 1959 khẳng định nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp do nhân dân bầu ra (Điều 4). Như vậy, theo *Hiến pháp* năm 1959, chỉ có những cơ quan do nhân dân trực tiếp bầu ra (Quốc hội, HĐND các cấp) mới là cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân, còn các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội và HĐND thành lập là cơ

quan phái sinh, những quyền hạn của các cơ quan này là quyền hạn phái sinh. Xung quanh vấn đề này hiện có những cách hiểu chưa thống nhất. Tác giả Đàm Văn Hiếu cho rằng: “Nhà nước xã hội chủ nghĩa được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền... Mọi quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền xét xử, hay quyền kiểm sát đều tập trung vào các cơ quan đại diện nhân dân... Tất cả các cơ quan nhà nước khác đều trực tiếp hay gián tiếp được hình thành trên cơ sở hệ thống này... Trong thực tế, Quốc hội không thể tự mình giải quyết được tất cả mọi công việc của Nhà nước, cho nên chỉ giữ quyền quyết định những việc lớn nhất, còn thì giao cho các cơ quan nhà nước khác phụ trách. Chẳng hạn như: giao việc hành chính cho các cơ quan hành chính, công việc xét xử cho các toà án nhân dân, công việc kiểm sát cho các cơ quan kiểm sát”³. Một quan điểm khác lại cho rằng: “... chính địa vị là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, mà Hội đồng Chính phủ vẫn còn có được địa vị độc lập tương đối của mình trong hoạt động hành chính nhà nước”⁴. Theo chúng tôi, theo quy định của *Hiến pháp* lần này, hoạt động hành chính của Hội đồng Chính phủ không còn mang tính chất độc lập tương đối như trước nữa vì các lý do sau đây:

Thứ nhất, *Hiến pháp* năm 1959 xây dựng mô hình tổ chức bộ máy nhà nước mà trong đó Quốc hội là cơ quan toàn quyền. Quốc hội không những là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền thực hiện những quyền hạn được ghi nhận trong *Hiến pháp* mà còn có thể tự định ra cho mình những quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết.

Thứ hai, *Hiến pháp* đặt tính chất chấp

hành của Hội đồng Chính phủ lên trước tính chất hành chính cho thấy sự phụ thuộc của Chính phủ vào Quốc hội. Hội đồng Chính phủ trở thành cơ quan chấp hành của Quốc hội (khoản 1, Điều 71); Hội đồng Chính phủ phải chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Quốc hội (khoản 2, Điều 71).

Thứ ba, ngoài những quyền hạn mà *Hiến pháp* quy định cho Hội đồng Chính phủ tại Điều 75, Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn có quyền trao cho Hội đồng Chính phủ những quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết.

Thứ tư, khi thực hiện hoạt động quản lý nhà nước, "*Hội đồng Chính phủ phải căn cứ vào Hiến pháp, pháp luật và pháp lệnh mà quy định những biện pháp hành chính, ban bố những nghị định, nghị quyết, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những nghị định, nghị quyết và chỉ thị ấy*" (Điều 73).

Qua phân tích trên đây, chúng ta có thể thấy, theo *Hiến pháp* năm 1959, Hội đồng Chính phủ không còn đứng ở vị trí trung tâm của quyền lực nhà nước, vị thế này được thay thế bởi Quốc hội. Hội đồng Chính phủ trở thành cơ quan chấp hành của một Quốc hội toàn quyền và điều này đã chi phối mạnh mẽ tính chất và hoạt động hành chính của Hội đồng Chính phủ.

Đến *Hiến pháp* năm 1980, vị trí, tính chất của Chính phủ (lúc này là Hội đồng Bộ trưởng) cũng không cải thiện hơn "toàn bộ quyền lực nhà nước tập trung vào Quốc hội. Quốc hội trực tiếp mang chủ quyền của đất nước và của nhân dân"⁵. Điều này thể hiện ở những quy định: "Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính cao nhất của cơ quan quyền lực

nhà nước cao nhất" (Điều 104); "Quốc hội và Hội đồng Nhà nước có thể giao cho Hội đồng Bộ trưởng những nhiệm vụ và quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết" (Điều 107). Như vậy, Chính phủ thực sự trở thành cơ quan "phái sinh" của Quốc hội, không còn là một cơ quan có một vị trí riêng trong bộ máy quyền lực nhà nước. Quốc hội không chỉ là cơ quan thống nhất quyền lực cao nhất mà còn nắm và thực thi quyền hành pháp⁶. Vì vậy, mặc dù Chính phủ vẫn còn mang tính chất hành chính, tuy nhiên tính chất này là do Chính phủ "mượn" của Quốc hội. Do vậy, khi thực hiện chức năng của một cơ quan hành chính nhà nước, Chính phủ nhân danh Quốc hội. Điều này không những làm hạn chế vai trò, tính chủ động, sáng tạo của Chính phủ, mà còn tạo ra sự không rõ ràng trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, dẫn đến sự chông chéo giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các chức năng của quyền lực nhà nước.

2. Vị trí, tính chất của Chính phủ trong giai đoạn từ năm 1992 đến nay.

Hiến pháp năm 1992 mở ra một trang mới trong sự phát triển của Chính phủ nước ta. Bên cạnh sự kế thừa các quy định của *Hiến pháp* trước đây, *Hiến pháp* năm 1992 đã nâng vị thế của Chính phủ lên một tầm cao mới. Sự thay đổi vị thế của Chính phủ không đơn thuần ở việc thay đổi tên gọi, từ Hội đồng Bộ trưởng thành Chính phủ mà quan trọng hơn là vị trí, tính chất của Chính phủ đã được xác định lại cho phù hợp với tầm quan trọng của Chính phủ trong cơ cấu quyền lực nhà nước. Trong mối quan hệ với Quốc hội, Chính phủ không còn là một cơ quan của Quốc hội mà trở thành một cơ quan đứng ở vị thế tương đối độc lập với Quốc hội. Quốc hội không còn toàn quyền

quyết định tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ. Bởi vì, việc thành lập Chính phủ theo quy định của *Hiến pháp* năm 1992 cần phải có sự tham gia của Chủ tịch nước. Ngoài ra, Quốc hội không còn có quyền tự định ra cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác ngoài những nhiệm vụ và quyền hạn quy định tại Điều 84; Quốc hội không còn quyền giao cho Chính phủ thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết. Do vậy, tuy vẫn được xác định là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, hoạt động hành chính của Chính phủ đã mang tính độc lập rõ rệt. Trên cơ sở kế thừa và phát triển kinh nghiệm tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, tổ chức bộ máy nhà nước của những bản *Hiến pháp* trước, *Hiến pháp* năm 1992 sửa đổi năm 2001 đã có một bước tiến mới trong việc xác định quyền lực nhà nước, nguyên tắc tổ chức bộ máy thực hiện quyền lực nhà nước. Điều 22 bản *Hiến pháp* này khẳng định: "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*". Tuy nhiên, *Hiến pháp* năm 1992 (sửa đổi) mới chỉ dừng lại ở việc khẳng định nguyên tắc đó mà chưa có những quy định cụ thể hoá nguyên tắc này. Do vậy, trên thực tế, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở nước ta vẫn còn có những khoảng trống nhất định. Điều này đã gây ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của công cuộc cải cách bộ máy nhà nước nói chung, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ và cải cách nền hành chính nói riêng. Khiếm khuyết đó thể hiện rõ nhất ở việc khẳng định quyền lực nhà nước gồm 3 quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp, nhưng lại vẫn giữ nguyên mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, trong

đó Quốc hội là cơ quan lập pháp, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Toà án là cơ quan xét xử, Viện Kiểm sát thực hiện quyền kiểm sát các hoạt động tư pháp và thực hành quyền công tố. Nghĩa là, cơ cấu quyền lực nhà nước gồm 3 quyền được thực hiện bởi hệ thống gồm 4 loại cơ quan mà không rõ cơ quan nào thực hiện quyền hành pháp, cơ quan nào thực hiện quyền tư pháp.

Trên phương diện pháp lý, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam. Hiện nay, có một số ý kiến cho rằng, ở nước ta, quyền hành pháp được thực hiện cả bởi Chính phủ và Quốc hội, vì Quốc hội tham gia thành lập Chính phủ. Quan điểm này chưa dựa trên một cơ sở vững chắc cả về lý luận và thực tiễn. Bởi vì, thực tiễn tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở các nước cho thấy, cho dù được tổ chức theo mô hình phân quyền "cứng" hay phân quyền "mềm dẻo" thì cơ quan lập pháp đều trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia vào việc thành lập cơ quan hành pháp. Sự tham gia này là một trong những yếu tố khách quan của tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất. Trong tác phẩm *Tinh thần pháp luật*, L.Montesquieu đã rất hình tượng khi ví quyền lực nhà nước như một cơ thể sống, trong đó, mỗi bộ phận của cơ thể thực hiện một chức năng của mình với sự hỗ trợ của các bộ phận khác. Khối óc không thể thực hiện thay chức năng của chân tay, nhưng chân tay không thể thực hiện chức năng của mình nếu khối óc không làm việc. Do vậy, không thể lấy tiêu chí tham gia vào thành lập cơ quan hành pháp làm cơ sở để khẳng định cơ quan lập pháp thực hiện quyền hành pháp.

Quan điểm khác lại cho rằng, ở nước

ta, quyền hành pháp được thực hiện bởi nhiều cơ quan, trong đó, Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất của Nhà nước⁷. Về ý kiến này, chúng tôi cho rằng, không có *Hiến pháp* của nhà nước nào xác định Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất. Trong *Hiến pháp* của nước ta cũng không có điểm nào quy định như vậy. Nói về quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, tức là nói về các chức năng của quyền lực nhà nước, trong đó mỗi chức năng do một cơ quan nhà nước đảm nhiệm trong mối quan hệ hữu cơ với các cơ quan nhà nước khác. Mối quan hệ hữu cơ đó chính là cơ chế hợp tác, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước. Cho dù có cơ chế hợp tác, phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lực nhà nước thì mỗi nhánh quyền lực đều phải có một cơ quan chủ đạo thực hiện, các cơ quan khác chỉ tham gia với tư cách phối hợp mà thôi. Mặt khác, nếu chúng ta hiểu nội dung của quyền hành pháp là quyền hoạch định chính sách, xây dựng thể chế, tổ chức bộ máy hành chính, thì nội dung này hoàn toàn không phù hợp với địa vị pháp lý của UBND các cấp. Vì vậy, không thể coi UBND là cơ quan hành pháp. Do đó, trong bộ máy nhà nước không thể có cơ quan hành pháp cao nhất, mà chỉ có cơ quan hành pháp duy nhất. Điều này cũng giống như không thể có cơ quan lập pháp cao nhất mà chỉ có cơ quan lập pháp duy nhất (ở nước ta đó là Quốc hội).

3. Một số kiến nghị.

Để Chính phủ thực sự là cơ quan hành pháp (mà không phải là cơ quan hành chính cao nhất như quy định hiện nay) trong bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân,

vì nhân dân, theo chúng tôi, trước hết, trong *Hiến pháp* nước ta cần quy định rõ Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Toà án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp.

Khi Chính phủ chính thức trở thành cơ quan hành pháp, thực hiện chức năng quản lý nhà nước các lĩnh vực của đời sống xã hội, thì *Hiến pháp* cũng phải có những quy định rõ về tính chất chấp hành của Chính phủ. Sự thay đổi này không làm ảnh hưởng tới vai trò của Quốc hội với tư cách là cơ quan lập pháp, cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước. Quốc hội vẫn có khả năng kiểm soát Chính phủ thông qua quyền thành lập, giải tán, giám sát hoạt động của Chính phủ.

Cùng với những quy định trên, *Hiến pháp* cũng cần phải quy định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong hoạt động hoạch định chính sách, xây dựng thể chế, tổ chức bộ máy; trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động quản lý, điều hành nền hành chính công ở nước ta hiện nay □

1, 4. PGS.TS. Lê Minh Thông: *Những cải cách Chính phủ qua các giai đoạn lập hiến Việt Nam*. Kỷ yếu Hội thảo 57 năm tổ chức bộ máy Chính phủ Việt Nam 1945-2002, Lạng Sơn 2004, tr. 10, 11.

2. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung: Chính thể nhà nước trong *Hiến pháp* 1946 - Sự sáng tạo tài tình của Chủ tịch Hồ Chí Minh in trong "Hiến pháp 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt Nam". Văn phòng Quốc hội, NXB. CTQG, H.1998, tr. 163-172.

3, 5. Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Bình luận, NXB. KHXH, H. 1985, tr. 252-255.

6. Sđd (2), tr. 314.

7. Nguyễn Cảnh Hợp: Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luận án PTS Luật học, M. 1995, tr. 37.