

CHƯƠNG 2:

THỰC TIỄN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM HIỆN NAY

1. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

1.1. Thực tiễn tổ chức thực hiện quyền lập pháp

1.1.1. Quyền lập pháp

Trong Hiến pháp 1992, quyền lập pháp được nhắc đến 2 lần ở Điều 2 và Điều 83. Tuy nhiên, quyền lập pháp là gì và bao gồm những nội dung gì thì không được quy định rõ. Hiến pháp 1992 chỉ tuyên bố Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp và quy định các quyền, nghĩa vụ cụ thể của Quốc hội tại Điều 84. Vấn đề đặt ra là, nội hàm của quyền lập pháp với cách quy định như vậy quyền lập pháp có phải là bao gồm các quyền của Quốc hội quy định tại Điều 84 hay không? Để có quan điểm chính xác về quyền lập pháp cần phải xuất phát từ quan điểm về quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước không phải là một đại lượng được xác định một cách rạch ròi. Quyền lực nhà nước về bản chất là thống nhất, không thể phân chia. Việc phân định ra các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là phương thức để tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước chứ không mang ý nghĩa quyền lực nhà nước là phép cộng của các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Trong chế độ dân chủ và pháp quyền, quyền lực nhà nước không được coi là tự có, không xuất phát từ lực lượng siêu nhiên hay từ một cá nhân nào đó mà là quyền lực thuộc về nhân dân, được nhân dân ủy quyền cho nhà nước thực hiện. Để tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, thông qua văn bản Hiến pháp, nhân dân ủy quyền cho các cơ quan khác nhau thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ở hầu hết các nước trên thế giới, quyền lập pháp được trao cho Nghị viện (hoặc Quốc hội), quyền hành pháp được trao cho Chính phủ và quyền tư pháp được trao cho Tòa án. Sự hình thành của các cơ quan được nhân dân trao quyền phản ánh tính chất và bản chất của loại quyền lực đó. Theo đó, Quốc hội là cơ quan tập hợp những người được nhân dân bầu ra do phổ thông đầu phiếu. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của cơ quan này là tính đại diện, bảo đảm cho ý chí chung của nhân dân. Phụ thuộc vào hình thức tổ chức nhà nước mà tính chất của cơ quan được trao quyền lập pháp có tính trội hay không trội so với các cơ quan khác. Hình thức để cơ quan đại diện này thực hiện quyền lực là thông qua

đạo luật thể hiện ý chí chung của nhân dân. Từ đó, có thể hiểu quyền lập pháp là quyền đại diện cho nhân dân thực hiện ý chí chung của quốc gia được thể hiện thông qua hình thức biểu quyết thông qua luật. Cũng có thể hiểu một cách đơn giản là, quyền lập pháp là quyền biểu quyết thông qua luật (hay không thông qua luật).

Với các phân tích trên, có thể thấy quan điểm về quyền lập pháp được thể hiện trong Hiến pháp 1992 còn tồn tại sau:

Thứ nhất, quyền lập pháp chỉ được Hiến pháp tuyên bố trao cho cơ quan duy nhất là Quốc hội. Tuy nhiên, những quyền (nghĩa vụ) của Quốc hội quy định tại Điều 84 có phải là để thực hiện quyền lập pháp không thì lại không rõ. Bởi vì, ngoài những thẩm quyền chắc chắn phải được Quốc hội thông qua bằng một đạo luật (hoặc trong các đạo luật) như quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương, quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế... thì còn rất nhiều thẩm quyền khác mà tính chất và nội dung có thuộc thẩm quyền của quyền lập pháp hay không còn rất nhiều tranh luận, chẳng hạn như quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước; Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại...

Thứ hai, với việc quy định Quốc hội có quyền làm luật, sửa đổi luật thành một khoản độc lập thì dường như có cách hiểu là các thẩm quyền của Quốc hội ở các khoản sau có thể không cần thiết được thông qua bằng một đạo luật. Hoặc cũng có quan điểm là, quyền lập pháp của Quốc hội chỉ gói gọn trong thẩm quyền làm luật, sửa đổi luật tại khoản 1.

Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, các quy định về quyền lập pháp trong Hiến pháp nước ta còn một số vấn đề tồn tại sau đây.

Thứ nhất, trong mối quan hệ với nhân dân, nhân dân mới là chủ thể thống nhất của quyền lực nhà nước. Bản chất của quyền lập pháp là đại diện cho nhân dân, do nhân dân ủy quyền. Phạm vi ủy quyền được thể hiện trong Hiến pháp. Quyền lập pháp vì vậy không phải là một thứ quyền không giới hạn mà giới hạn của nó chính là Hiến pháp. Tính dân chủ của nhà nước pháp quyền và tính chất thống nhất của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân đòi hỏi phải có cơ chế để

nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện chứ không phải là nhân dân *sử dụng* quyền lực của mình thông qua các cơ quan đại diện là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Xuất phát từ lý do đó, thiết kế của các điều khoản quy định về trưng cầu dân ý chưa được bảo đảm. Bởi vì, Hiến pháp giao cho Quốc hội quyết định việc trưng cầu dân ý. Sự uỷ quyền này dường như đi hơi quá xa, bởi vì, nhân dân hơn ai hết thông qua Hiến pháp phải xác lập được về cơ bản những nội dung gì bắt buộc phải thực hiện trưng cầu dân ý (chẳng hạn như những nội dung sửa đổi Hiến pháp, những vấn đề liên quan đến chủ quyền biên giới quốc gia, lãnh thổ...), những nội dung gì Quốc hội quyết định việc trưng cầu dân ý (chẳng hạn như những vấn đề quan trọng của đất nước) và giao cho Quốc hội quy định về trình tự, thủ tục, phạm vi cụ thể của các vấn đề Quốc hội quyết định việc trưng cầu dân ý. Có như vậy, mới bảo đảm được tinh thần của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở hai đặc trưng cơ bản là tính dân chủ và quyền lực nhà nước thống nhất thuộc về nhân dân.

Thứ hai, Điều 83 và Điều 84 chưa phân định rõ quyền lập pháp bao gồm các thẩm quyền gì và có bắt buộc phải được thực hiện bằng việc thông qua các đạo luật hay không, công cụ để Quốc hội thực hiện các quyền được quy định là gì và thực hiện nó như thế nào. Điều này dẫn tới một thực trạng là, mặc dù được trao rất nhiều quyền nhưng dường như Quốc hội không có thực quyền quyết định. Chẳng hạn như quy định về việc thông qua ngân sách. Vấn đề đặt ra là, cơ chế làm thế nào để Quốc hội quyết định thông qua hay không thông qua và nếu không thông qua thì hệ quả pháp lý của việc không thông qua là gì? Trách nhiệm của Chính phủ sẽ đến đâu?

Thứ ba, Hiến pháp quy định “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”. Trên thực tế, với cách quy định như hiện nay, việc *phối hợp* như thế nào chưa được là chưa rõ cả về thẩm quyền và về phương thức. Điều này thể hiện ở chỗ, dường như cơ quan lập pháp đang thực hiện cả quyền hành pháp và tư pháp, cơ quan hành pháp thì thực hiện cả quyền lập pháp, cả quyền tư pháp và cơ quan tư pháp thì thực hiện cả chức năng của lập pháp. Từ đó dẫn đến sự lẫn lộn về tính chất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, làm giảm ưu thế của cơ quan được trao quyền lập pháp mà đáng ra phải là quyền mạnh mẽ

nhất do tính chất đại diện trực tiếp của mình. Trong khi đó, quyền hành pháp và tư pháp đôi khi vượt ra khỏi sự kiểm soát của pháp luật. Thiết lập lại trật tự giữa các quyền đòi hỏi sự phân định, nội hàm các quyền phải rõ ràng, được thực hiện công việc gì, được uỷ quyền trong phạm vi nào, phương thức và trách nhiệm phối hợp thực hiện các quyền... Cũng có quan điểm cho rằng trên thực tế không cần quy định về việc *phối hợp*, bởi vì các hoạt động mang tính quyền lực nhà nước sẽ không thể được tiến hành thông suốt nếu không có sự phối hợp. Vấn đề ở đây cần có sự phân công rành mạch. Tuy nhiên, cần thiết phải bổ sung nguyên tắc về *kiểm soát quyền lực* giữa các chủ thể thực hiện các quyền. Kiểm soát quyền lực ở đây không mang tính đối trọng mà mục đích chính là để bảo đảm cho việc thực hiện các quyền đã được phân công cho các chủ thể, tránh sự tiếm quyền, lạm quyền. Đồng thời, cũng tránh được sự *tha hóa quyền lực* của các cá nhân được trao quyền.

1.1.2. Chủ thể thực hiện quyền lập pháp

Quốc hội: Hiến pháp quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Với vị trí, vai trò của mình, Quốc hội đương nhiên là chủ thể quan trọng nhất trong việc thực hiện quyền lập pháp. Tuy nhiên, tính chất *duy nhất* còn đặt ra nhiều vấn đề cả về lý luận và thực tiễn. Bởi vì, đã là duy nhất có nghĩa là không cơ quan/chủ thể nào khác có quyền thực hiện quyền lập pháp dưới bất kỳ hình thức nào ngoại trừ Quốc hội. Vấn đề đặt ra là, trong nhà nước pháp quyền, nhân dân, chủ thể của quyền lực có quyền trực tiếp thực hiện quyền lập pháp hay không và thực hiện dưới hình thức nào. Hiến pháp có quy định về trưng cầu dân ý nhưng không có quy định về nội dung, hình thức, thủ tục quyết định việc trưng cầu dân ý. Một câu hỏi nữa đặt ra khi Quốc hội được quy định là cơ quan *duy nhất* có quyền lập pháp thì Quốc hội có thể uỷ quyền cho cơ quan khác thực hiện quyền lập pháp được không. Điều 91 Hiến pháp cho phép Ủy ban thường vụ Quốc hội được “ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao”, tức là Ủy ban thường vụ Quốc hội được ban hành những vấn đề thuộc quyền của Quốc hội khi Quốc hội uỷ quyền. Bên cạnh đó, từ luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đến khi sửa đổi năm 2003 và luật năm 2008 đều có điều khoản quy định cho phép Chính phủ ban hành nghị định “không đầu” quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây

dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Xung quanh việc ủy quyền lập pháp và các chủ thể thực hiện ủy quyền lập pháp hiện nay có rất nhiều vấn đề pháp lý cần được giải quyết như phạm vi ủy quyền, nguyên tắc ủy quyền, từ đó xác định rõ ranh giới của việc thực hiện quyền lập pháp, ủy quyền lập pháp và quyền lập quy. Qua các phân tích trên, có thể nhận thấy các quy định trong Hiến pháp còn có các mâu thuẫn trong quan điểm về tính *duy nhất* của chủ thể thực hiện quyền lập pháp.

Một vấn đề nữa trong việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội là quan điểm về thẩm quyền *làm luật* của Quốc hội. Quốc hội thực hiện quyền lập pháp chủ yếu thông qua việc *làm luật*. Tuy nhiên, công việc *làm luật* là một chuỗi các hoạt động lập pháp như lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, soạn thảo, trình, thẩm tra, cho ý kiến, chỉnh lý, hoàn thiện và thông qua. Mỗi hoạt động thuộc quyền và do các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác nhau thực hiện. Vì vậy, quan điểm đồng nghĩa quyền lập pháp là quyền làm luật, sửa đổi luật là chưa hoàn toàn chính xác. Bởi vì, quyền làm luật của Quốc hội suy cho cùng chỉ là việc thông qua hay không thông qua các đạo luật chứ không thể bao hàm tất cả các hoạt động nói trên. Tính *trội* của Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu của nhân dân cũng thể hiện qua điểm này.

Một vấn đề khác liên quan tới Quốc hội là, với tính chất là một cơ quan đại diện của nhân dân thì Quốc hội có đặc điểm *trội* hơn so với các cơ quan hành pháp và tư pháp. Điều này thể hiện ở việc Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng liên quan đến tổ chức, bộ máy thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, thông qua các quy phạm điều chỉnh các mối quan hệ trong toàn xã hội. Để làm được điều này đòi hỏi phải thiết lập một cơ chế hợp lý hơn nữa trong mối quan hệ với các thiết chế như Đảng cầm quyền và các cơ quan khác, tránh tình trạng quyền lập pháp chỉ mang tính hình thức thông qua những quyết định đã được *quyết* từ trước. Chẳng hạn như quyền bầu, phê chuẩn, miễn nhiệm, cách chức các chức danh lãnh đạo trong bộ máy nhà nước, quyền quyết định ngân sách nhà nước, quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Với những thẩm quyền nói trên, dường như Quốc hội đang chỉ là cơ quan thông qua về mặt hình thức. Các vấn đề thảo luận tại nghị trường chỉ gây sức

ép đối với các cơ quan chứ chưa thật sự mang tính chất thực hiện quyền quyết ở Quốc hội.

Ủy ban thường vụ Quốc hội: Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Hiến pháp 1992 là cơ quan thường trực của Quốc hội. Hiến pháp cũng quy định rõ về địa vị pháp lý và thẩm quyền của cơ quan này. Tuy nhiên, cần phải khẳng định rằng, Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải là một thiết chế quyền lực độc lập mà chỉ là cơ quan của Quốc hội, được Quốc hội bầu ra và giải quyết các công việc theo thẩm quyền khi Quốc hội không họp. Và như vậy, không thể đặt Ủy ban thường vụ Quốc hội trong mối quan hệ mang tính quyền lực tương ứng với Chính phủ (hành pháp) và tòa án (tư pháp). Trong mối quan hệ với Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng không phải là cơ quan cấp trên của các cơ quan này, bởi vì Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội đều là các cơ quan của Quốc hội, được Quốc hội thành lập và giao cho các nhiệm vụ, quyền hạn nhất định, giúp cho Quốc hội thực hiện quyền của mình theo quy định của Hiến pháp. Tuy nhiên, trong tổ chức bộ máy nhà nước ta hiện nay, với vị trí của mình, Ủy ban thường vụ Quốc hội là một chủ thể quan trọng trong việc thực hiện quyền lập pháp, thể hiện ở hai vị trí sau:

Thứ nhất, Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện quyền lập pháp đối với những vấn đề được Quốc hội giao. Ở vị trí này, Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải là chủ thể đầy đủ của quyền lập pháp mà chỉ là chủ thể thực hiện quyền lập pháp khi được Quốc hội ủy quyền. Tuy nhiên, ngay cả với tư cách là một chủ thể thực hiện quyền lập pháp không đầy đủ thì có một vấn đề khó lý giải. Đó là, Ủy ban thường vụ Quốc hội với tư cách là một cơ quan thường trực không mang tính đại diện (của Quốc hội) và không có chức năng điều hành (của Chính phủ) lại được giao một nhiệm vụ quan trọng, có tác động và ảnh hưởng tới toàn xã hội. Trong thời gian gần đây, số lượng pháp lệnh ban hành đã được giảm đáng kể. Một số pháp lệnh liên quan đến quyền công dân, thuế được ban hành không đúng thẩm quyền đã được thay thế bằng các đạo luật. Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều pháp lệnh quy định những nội dung liên quan đến quyền công dân, thuế không phù hợp với thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội như pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính; pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính; mới đây nhất là quy định giao Ủy ban thường vụ Quốc hội “*quyết định mức thuế suất cụ thể đối với từng*

loại tài nguyên trong từng thời kỳ” (khoản 3, Điều 7 Luật thuế tài nguyên năm 2009).

Thứ hai, với vai trò là cơ quan thường trực của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đang được giao nhiều thẩm quyền có ảnh hưởng, thậm chí là quyết định đến việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Chẳng hạn như, theo quy trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay thì Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan trình dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để Quốc hội quyết định. Với thẩm quyền này, Ủy ban thường vụ Quốc hội về lý thuyết có thể không đưa đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của một chủ thể có quyền vào dự kiến mà không có cơ chế nào để các chủ thể có quyền bảo vệ đề xuất, kiến nghị của mình. Theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì thậm chí Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền “quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất”. Thí dụ thứ hai là về việc quyết định Chương trình làm việc của kỳ họp Quốc hội. Theo quy định của khoản 1 Điều 10 Nội quy kỳ họp Quốc hội được ban hành năm 2002 thì “Chương trình làm việc của kỳ họp Quốc hội do Quốc hội thông qua tại phiên họp trừ bị theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội”. Vấn đề đặt ra ở đây là quy định nói trên không đưa ra được những nguyên tắc, tiêu chí bắt buộc để Ủy ban thường vụ Quốc hội xây dựng dự kiến chương trình. Vì vậy, khi quyết định chương trình kỳ họp thì các đại biểu Quốc hội cũng không có căn cứ để đồng ý hay không đồng ý với Chương trình do Ủy ban thường vụ Quốc hội đề xuất. Trong khi đó, Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên, một năm hai kỳ, trung bình mỗi kỳ chỉ diễn ra trong khoảng 1 tháng đến 1 tháng rưỡi. Một thí dụ thứ ba về ảnh hưởng của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội là việc xem xét, cho ý kiến đối với các dự án luật trước khi trình Quốc hội lần đầu. Câu hỏi được đặt ra là, Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền xem xét về thủ tục hay cả nội dung đối với các dự án luật trước khi trình Quốc hội? Hệ quả pháp lý của việc xem xét cho ý kiến là gì? Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền không đưa một dự án luật nằm trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được thông qua vào trong Chương trình của kỳ họp hay không? Đối với hoạt động chỉ đạo các cơ quan trong việc tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội trước khi trình Quốc hội thông qua thì thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội đến

đâu? Có được quyết định các vấn đề còn có ý kiến khác nhau giữa các cơ quan hay không?

Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội: Cũng như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội là các cơ quan của Quốc hội, được Quốc hội thành lập ra để giúp Quốc hội phục vụ trực tiếp cho các hoạt động của Quốc hội. Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội không phải là các thiết chế quyền lực, không phải là chủ thể thực hiện quyền lập pháp. Tuy nhiên, với mô hình Quốc hội hoạt động không thường xuyên, Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan chỉ đạo, điều hòa thì trên phương diện nào đó có thể coi Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội là cơ quan gián tiếp thực hiện quyền lập pháp. Thể hiện rõ nhất ở đây là vai trò chủ trì của Hội đồng dân tộc, các ủy ban trong quá trình chỉnh lý, tiếp thu các dự án luật giữa hai kỳ họp. Thực tế cho thấy hoạt động của các hội đồng dân tộc, các ủy ban cũng có vấn đề về cách thức tổ chức. Một số quyền trong quá trình thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý giao cho tập thể ủy ban nhưng thực chất do bộ phận thường trực đảm nhận. Mối quan hệ giữa thường trực ủy ban và tập thể ủy ban vì vậy cũng là vấn đề được nghiên cứu.

Chính phủ: Chính phủ không phải là cơ quan được ủy quyền lập pháp trong Hiến pháp, nhưng luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ năm 1996 cho đến nay đều giao cho Chính phủ quyền *“quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội”*. Trên thực tế, việc ban hành “nghị định không đầu” là không nhiều. Điều này không có nghĩa là Chính phủ hiện nay hoàn toàn không thực hiện quyền lập pháp mà trái lại, Chính phủ đang thực hiện khá nhiều thẩm quyền thuộc quyền lập pháp. Rất dễ nhận thấy trong các đạo luật hiện nay các nội dung giao Chính phủ quy định được thể hiện dưới nhiều hình thức như *“Chính phủ quy định chi tiết điều này”* hoặc *“Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật này”* hoặc thậm chí là *“Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các điều ... và các nội dung cần thiết khác của Luật này theo yêu cầu quản lý”*. Luật đang giao cho Chính phủ những thẩm quyền quá rộng trong việc ban hành văn bản pháp quy nhưng lại chưa có quy định về nguyên tắc giới hạn thẩm quyền và phạm vi của việc quy định chi tiết hay hướng dẫn thi hành. Điều này dẫn tới hai khả năng, một là Chính phủ sẽ *lạm quyền*, quy định

những nội dung thuộc quyền lập pháp; hai là Chính phủ sẽ *phót lờ* những nội dung đáng ra thuộc trách nhiệm của mình phải quy định. Và hệ quả của việc không phân định rõ các nội dung liên quan đến vấn đề ủy quyền lập pháp, thẩm quyền lập quy sẽ dẫn tới tình trạng lẫn lộn giữa quyền lập pháp và quyền lập quy, không thể hiện được tính thứ bậc trong tổ chức quyền lực nhà nước.

Hội đồng thẩm phán: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 giao cho Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thẩm quyền ban hành nghị quyết để hướng dẫn các tòa án áp dụng thống nhất pháp luật. Một điểm lưu ý là trong Hiến pháp cũng có quy định về thẩm quyền ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, các bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân nhưng không có bất cứ quy định nào cho phép tòa án được ban hành một loại văn bản quy phạm pháp luật. Việc Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật giao cho Hội đồng thẩm phán tòa án thẩm quyền ban hành nghị quyết để hướng dẫn các tòa án áp dụng thống nhất pháp luật mặc dù không phải là ủy quyền lập pháp nhưng mang nhiều tính chất và yếu tố của ủy quyền lập pháp. Bởi vì, thứ nhất, hướng dẫn là một hoạt động rất rộng, có thể bao gồm cả việc đặt ra các quy phạm mới có giá trị áp dụng trực tiếp đối với công dân và các tổ chức trong xã hội. Thứ hai, thuật ngữ *pháp luật* ở đây không giới hạn các loại văn bản mà có thể hiểu là nếu trong quá trình xét xử, Hội đồng thẩm phán có thể hướng dẫn mọi loại văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Việc trao cho tòa án thẩm quyền này cần được xem xét trên quan điểm có cho phép cơ quan tòa án ban hành văn bản giải thích hiến pháp, pháp luật hay không.

Có thể nhận thấy rằng các quy định trong Hiến pháp cũng như Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thể hiện sự lúng túng trong việc quy định cụ thể nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Chính vì thế, sự phân vai của giữa các thiết chế nhà nước, mà cụ thể ở đây là Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao trong việc thực hiện quyền lập pháp là chưa rõ ràng. Vì vậy, cần thiết phải có quy định rõ ràng hơn nữa về quyền lập pháp trong Hiến pháp.

1.1.3. Hình thức văn bản của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội

Theo quy định của Hiến pháp và luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Quốc hội có quyền ban hành Hiến pháp, luật, nghị quyết; Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, nghị quyết.

Trên thực tế, cả Quốc hội lẫn Ủy ban thường vụ Quốc hội hiện đều đang ban hành hai loại nghị quyết: nghị quyết chứa quy phạm và nghị quyết không chứa quy phạm. Hiến pháp và luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện chưa quy định về vấn đề này và thực tế cũng không có tiêu chí nào xác định khi nào Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành nghị quyết chứa quy phạm, khi nào ban hành nghị quyết không chứa quy phạm. Hiện nay, cách phân biệt rõ nhất là nếu nghị quyết được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm thì chắc chắn nó sẽ là nghị quyết có chứa quy phạm. Bởi vì, quy trình trình, soạn thảo, thẩm tra tương đương với quy trình của luật. Tuy nhiên, nó lại không được Chủ tịch nước công bố vì quy định về các trường hợp cụ thể cần công bố nghị quyết không rõ ràng, do đó, gây khó khăn cho quá trình thực thi văn bản. Vấn đề đặt ra là, có nên giữ hình thức ban hành nghị quyết có chứa quy phạm như hiện nay hay không trong khi đối tượng điều chỉnh, trình tự, thủ tục soạn thảo, trình, thẩm tra, sửa đổi, ban hành của loại nghị quyết này là tương tự với các quy trình của một đạo luật.

1.2. Thực tiễn hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh của các chủ thể

Hoạt động lập pháp (hay hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết) là một chuỗi các công việc được các chủ thể tiến hành theo quy định của Hiến pháp và luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong giới hạn phạm vi bài viết này chỉ xin được trình bày những hoạt động liên quan đến quy trình, thủ tục soạn thảo, thông qua các văn bản thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

1.2.1. Trình sáng kiến lập pháp

Điều 87 của Hiến pháp năm 1992 quy định:

“Chủ tịch nước, UBTVQH, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, MTTQVN và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội.

ĐBQH có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội.

Thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định”.

Quy định về việc thực hiện quyền trình sáng kiến lập pháp và thực tiễn áp dụng các quy định này có một số vấn đề như sau:

Thứ nhất, quy định trong luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hạn chế quyền trình dự án luật, đề nghị về luật của các chủ thể. Hiến pháp không “giao” Luật quy định làm thế nào để có được một đạo luật, kiến nghị về luật trình Quốc hội mà chỉ giao Luật quy định về thủ tục trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội. Theo quy định hiện hành, một dự thảo luật, pháp lệnh chỉ chính thức được soạn thảo khi đã nằm trong CTXDLPL, đồng thời sẽ chỉ được trình ra trước Quốc hội khi dự thảo luật, kiến nghị về luật đó có tên trong CTXDLPL nhiệm kỳ và hàng năm. Quy định này làm cho CTXDLPL trở thành “rào cản” đối với quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật của các chủ thể ra trước Quốc hội.

Thứ hai, ta có thể dễ dàng nhận thấy nội dung lời văn của Hiến pháp và luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật có sự khác biệt. Hiến pháp quy định các chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, trong khi đó luật quy định các chủ thể có quyền gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội. Về bản chất, quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội khác hẳn với quyền đề nghị. Quyền trình dự án luật, pháp lệnh là quyền *chủ động* của chủ thể trong việc trình ra trước Quốc hội một dự thảo luật đã được chuẩn bị để Quốc hội xem xét, quyết định; còn quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh mang tính chất *hỏi ý kiến* xem có được phép xây dựng dự án luật, pháp lệnh theo đề xuất hay không. Hơn nữa, luật đã giới hạn việc thực hiện quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể bằng quy định các chủ thể chỉ được trình đề nghị ra trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ủy ban thường vụ Quốc hội trên cơ sở các đề nghị sẽ tập hợp và trình ra trước Quốc hội. Về lý thuyết hoàn toàn có thể xảy ra trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội loại bỏ sáng kiến của một chủ thể nào đó vì cho rằng sáng kiến đó không hợp lý và chủ thể có sáng kiến cũng không có cơ hội bảo vệ sáng kiến của mình trước Quốc hội.

1.2.2. Soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

Phân công cơ quan soạn chủ trì soạn thảo, cơ quan chủ trì thẩm tra: Việc phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan chủ trì thẩm tra do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định. Về cơ bản, cơ quan nào trình sáng kiến lập pháp sẽ đương nhiên là cơ quan chủ trì soạn thảo, có đến 95% là các sáng kiến xuất phát từ phía

Chính phủ. Tuy nhiên, cũng có một số trường hợp cơ quan trình sáng kiến lập pháp lại không được phân công. Chẳng hạn như sáng kiến xây dựng luật trọng tài thương mại xuất phát từ Chính phủ nhưng Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định giao cho Hội luật gia là cơ quan chủ trì soạn thảo, trình dự án. Thực tiễn không xảy ra nhiều vướng mắc khi thực hiện các quy định về phân công cơ quan soạn thảo. Tuy nhiên, cũng cần phải bổ sung các nguyên tắc bảo đảm cho việc phân công đúng, phù hợp với năng lực và thẩm quyền của các cơ quan. Việc phân công cơ quan thẩm tra thường căn cứ vào lĩnh vực thuộc thẩm quyền của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Trong luật hiện nay cũng chưa có quy định cụ thể về việc phân công này. Thực tế xảy ra trường hợp trong một kỳ họp có thể một Ủy ban có nhiều dự án luật thuộc lĩnh vực của mình, có ủy ban không có dự án luật nào và Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ phải điều tiết công việc của các Ủy ban. Đây cũng là vấn đề cần được quy định rõ trong luật để tránh tình trạng *tùy nghi* trong việc phân công của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Ban soạn thảo, tổ biên tập dự án luật, pháp lệnh

Chất lượng của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng hoạt động của Ban soạn thảo và tổ biên tập các dự án đó. Mặc dù nhiệm vụ của Ban soạn thảo, tổ biên tập đều được quy định khá rõ ràng nhưng có một thực tế mà trong hầu hết các Báo cáo thẩm tra dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm của Ủy ban pháp luật đều nêu là Ban soạn thảo hoạt động không có hiệu quả. Nguyên nhân xuất phát ở chỗ thành viên Ban soạn thảo thường là lãnh đạo các bộ, do đó việc tham gia chỉ đạo trong Ban soạn thảo rất hạn chế. Dự thảo luật thường được giao khoán cho tổ biên tập và trong không ít trường hợp là do các chuyên viên soạn thảo. Hơn nữa, việc không xác định được chính sách một cách minh bạch, rõ ràng làm cho việc dịch chính sách ra các điều luật gặp nhiều khó khăn. Không ít dự thảo luật, pháp lệnh rơi vào tình trạng vừa soạn thảo vừa mày mò đi tìm chính sách. Vì thế, chất lượng của các dự thảo còn hạn chế. Tình trạng cơ quan chủ trì soạn thảo là các bộ cũng dẫn tới hiện tượng cục bộ trong việc xây dựng và soạn thảo dự án luật, pháp lệnh.

1.2.3. Thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

Hoạt động thẩm tra dự án luật, pháp lệnh là hoạt động chính của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy

phạm pháp luật thì một dự án luật, dự thảo nghị quyết trước khi được Quốc hội xem xét cho ý kiến phải được các ủy ban thẩm tra. Thông thường sẽ có hai lần thẩm tra là thẩm tra sơ bộ và thẩm tra chính thức tương ứng với các lần trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và trình Quốc hội cho ý kiến. Trong quá trình thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội cho ý kiến, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội thường gặp phải một thực tiễn là các cơ quan trình dự án không bảo đảm đúng thời gian gửi tài liệu như quy định của pháp luật. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của báo cáo thẩm tra. Bên cạnh đó, phương thức thẩm tra hiện nay cũng đang được thực hiện khác nhau do quy định của Luật chưa chặt chẽ. Luật ban hành quy phạm pháp luật quy định đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội thì các ủy ban được phân công sẽ phải tiến hành phiên họp toàn thể ủy ban để thẩm tra. Đối với dự án luật, pháp lệnh trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến thì có thể tổ chức phiên họp thường trực ủy ban để thẩm tra sơ bộ. Điều đó có nghĩa là đối với lần trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến cũng có thể trình báo cáo thẩm tra chính thức của toàn thể ủy ban. Tuy nhiên, luật không quy định sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến, ban soạn thảo tiếp thu thì Ủy ban có phải họp phiên toàn thể để thẩm tra lại hay không hay có thể giao cho thường trực ủy ban chỉnh lý báo cáo thẩm tra trình Quốc hội. Bên cạnh đó, luật cũng quy định đối với một dự án luật thì Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể xem xét cho ý kiến một lần hoặc nhiều lần. Trong trường hợp xem xét nhiều lần thì liệu mỗi lần xem xét Thường trực ủy ban đều phải tổ chức thẩm tra sơ bộ lại dự án luật, dự thảo pháp lệnh hay có thể chỉ là báo cáo của thường trực ủy ban.

1.2.4. Việc cho ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết trước khi trình Quốc hội

Giá trị pháp lý của việc cho ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết trước khi trình Quốc hội là điều được quan tâm nhất. Vấn đề đặt ra là, giá trị kết luận của chủ tọa phiên họp sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến. Liệu Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể kết luận dự án luật chưa đủ điều kiện trình Quốc hội hay không? Thực chất, việc Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội chỉ mang tính chất khuyến nghị với cơ quan trình chứ không quyết

định việc cơ quan đó có trình hay không trình dự án luật ra trước Quốc hội. Bởi vì, luật quy định rằng “*trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội có ý kiến khác với ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định*”. Vấn đề đặt ra là hệ quả pháp lý sẽ như thế nào nếu cơ quan trình tiếp thu những khuyến nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng khi trình ra Quốc hội thì những tiếp thu đó lại không được Quốc hội nhất trí. Trong trường hợp có ý kiến khác nhau như trên thì ai sẽ là cơ quan trình những ý kiến khác nhau đó? Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể chỉ đạo Ủy ban chủ trì thẩm tra trình quan điểm của mình không hay cơ quan trình sẽ phải trình quan điểm của Ủy ban thường vụ Quốc hội?

1.2.5. Chính lý dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

Quá trình chính lý dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hiện nay có rất nhiều điểm đáng lưu ý. Thứ nhất là vai trò chỉ đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội và vai trò chủ trì của cơ quan chủ trì thẩm tra. Với quan điểm Quốc hội là cơ quan “*làm luật*” và do đó phải trực tiếp tiếp thu, chính lý dự thảo luật đã làm cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội lần sâu vào hoạt động đáng ra phải thuộc về chủ thể trình dự án. Có những dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết sau khi tiếp thu đã thay đổi cơ bản cả về chính sách, nội dung, kỹ thuật so với dự thảo trình Quốc hội. Trong trường hợp cơ quan trình dự án không đồng ý với dự thảo do Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo việc tiếp thu thì sẽ giải quyết thế nào; và trong trường hợp Quốc hội không thông qua dự thảo thì trách nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội, ủy ban chủ trì sẽ được xem xét thế nào.

1.2.6. Thông qua dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có thể được thông qua tại một kỳ hoặc hai kỳ họp với những quy trình khác nhau. Tiêu chí để xác định dự án nào được thông qua tại một kỳ, dự án nào được thông qua tại hai kỳ họp hiện nay là chưa rõ ràng, dẫn đến việc có những dự án có thể thông qua tại một kỳ (trong trường hợp dự án được chuẩn bị tốt, khi ra Quốc hội cơ bản được đồng ý và không phải chỉnh sửa nhiều) có thể vẫn phải thông qua trong hai kỳ; trong khi đó, có những dự án chưa được chuẩn bị tốt, còn nhiều vấn đề cần có thời gian để hoàn thiện thì lại được đưa vào chương trình thông qua tại một kỳ họp. Quy trình thông

qua tại hai kỳ họp cũng có vấn đề là, mặc dù luật không quy định phải thông qua dự án luật trong kỳ họp tiếp theo kỳ họp cho ý kiến nhưng sẽ không lý giải được đối với những dự án luật Quốc hội đã xem xét hai lần nhưng vẫn chưa được thông qua (luật biển Việt Nam là một ví dụ) hoặc đã xem xét, cho ý kiến, chỉnh lý, hoàn thiện nhưng không được trình để thông qua (ví dụ luật về hội). Đây là những vấn đề pháp lý đặt ra cần được tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện trong quy trình thông qua luật, pháp lệnh. Bên cạnh đó, thực tiễn hoạt động thông qua luật hiện nay cũng khiến nhiều đại biểu không yên tâm khi bấm nút. Đó là việc biểu quyết từng điều (theo dự kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội) và biểu quyết toàn bộ nội dung. Trong trường hợp nhiều đại biểu nhất trí với dự thảo luật nhưng không đồng ý với một hoặc một số điều mà các điều này lại không nằm trong các điều được đưa ra biểu quyết thì sẽ xử lý thế nào? Hoạt động thông qua luật được diễn ra rất nhanh chóng, đại biểu không có cơ hội trao đổi lại với những nội dung đã được chỉnh lý nhưng chưa cảm thấy hài lòng. Để nâng cao vai trò đại diện của các đại biểu Quốc hội thì cần thiết cần xây dựng một quy trình thông qua luật, nghị quyết tại các kỳ họp bảo đảm các đại biểu phải có quyền thể hiện chính kiến của mình đối với từng điều luật. Điều này đòi hỏi Quốc hội phải hoạt động với thời gian dài hơn, chuyên nghiệp hơn, đồng thời cũng phải nâng cao chất lượng soạn thảo, chỉnh lý các dự án luật, dự thảo Nghị quyết.

3. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA NỀN HÀNH PHÁP VIỆT NAM

3.1. Yêu cầu của nền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền: vững mạnh, trong sạch, có trách nhiệm.

3.1.1 Nền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền

Những đổi mới về chính trị nước ta thể hiện tập trung ở sự đổi mới Nhà nước. Đến cuối năm 2001, bản Hiến pháp 1992 được sửa đổi, tại Điều 2 của bản Hiến pháp đã ghi nhận: “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. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức...”. Nhà nước pháp quyền là nhà nước trong đó quan hệ qua lại giữa nhà nước và công dân là quan hệ *bình đẳng* về quyền và nghĩa vụ pháp luật. Những cơ sở thực tế cho việc xây dựng nhà nước pháp quyền đã hiện diện trong xã hội tư bản và nhà nước pháp quyền đang được

các quốc gia tiến bộ trên thế giới theo đuổi và thể hiện trên thực tế. Nhà nước pháp quyền trước hết là giá trị có tính phổ quát, đó là nhà nước bảo đảm quyền con người, quyền công dân và là nhà nước dân chủ. Quan niệm về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo quan điểm trên đây có ý nghĩa phương pháp luận to lớn cho việc xác định bản chất cũng như các đặc điểm của nền hành chính nhà nước, theo đó yếu tố hết sức quan trọng của nó là nền hành chính phải thể hiện được khả năng bảo đảm, bảo vệ được quyền con người, quyền công dân, phải thể hiện được tinh thần dân chủ vì dân chủ là tổ hợp của các quyền tự do của con người. Bên cạnh đó, nền hành chính thể hiện các thuộc tính, đặc điểm có tính chất nguyên tắc của nền hành chính:

- Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng;
- Tập trung dân chủ;
- Hướng vào khách hàng là công dân, doanh nghiệp, tổ chức;
- Nhân dân tham gia rộng rãi vào nền hành chính nhà nước;
- Thích ứng với điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN
- Gọn nhẹ và gần dân;
- Tuân thủ nguyên tắc pháp chế.

Tuy nhiên, cần thấy rằng, nền hành chính nhà nước không phải chỉ là vấn đề tương quan giữa nó với quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền. bản thân nó còn phải thể hiện được các yếu tố vốn có và các yếu tố mới của quản lý hành chính nhà nước trong bối cảnh mới. Những yếu tố đó là:

Các yếu tố vốn có của nền hành chính nhà nước:

- Tính liên tục và sáng tạo.
- Tính ổn định và tính thích ứng.
- Tính chuyên nghiệp.
- Tính không vụ lợi.
- Tính hệ thống.

Trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường và yêu cầu về nâng cao hiệu quả của quản lý hành chính nhà nước, đồng thời cũng là nâng cao vai trò, hiệu quả của việc thực hiện quyền hành pháp, đã xuất hiện các lý thuyết mà nền hành chính nhà nước mọi quốc gia đều phải tính đến. Một trong những lý thuyết được rất chú ý là lý thuyết quản lý công mới vào đầu thập kỷ 80 đến nay là lý thuyết *Quản lý*

công mới. Theo lý thuyết này, thì nền hành chính dựa vào kinh tế thị trường (hay còn gọi là hành chính hiện đại) có các đặc điểm:

- Tập trung vào việc đạt được kết quả.
- Hệ thống nhân sự và làm việc có kết quả.
- Giảm bớt phạm vi can thiệp của chính phủ vào các công việc kinh doanh, sản xuất hay dịch vụ.
- Tăng cường mối quan hệ giữa hành chính với chính trị.
- Các nhà quản lý công phải trở thành các nhà chính trị – hành chính.

Ngoài ra, để tạo lập nền hành chính nhà nước có hiệu quả thì cần chú trọng các kinh nghiệm quốc tế về điều hành quốc gia. Cho đến nay, để điều hành quốc gia tốt, tức là cách thức quyền lực nhà nước được thực hiện để quản lý các nguồn lực xã hội và kinh tế của một quốc gia cho sự phát triển liên quan đến tới 3 khu vực: Nhà nước, tư nhân và xã hội dân sự, người ta thừa nhận bốn trụ cột:

- *Tính minh bạch* – cho phép lưu thông tự do luồng thông tin với chi phí thấp, dễ hiểu, đáng tin và kịp thời.
- *Trách nhiệm* – có nghĩa vụ trả lời và giải thích các vấn đề liên quan tới hành động và hoạt động của một ai đó cho người có quyền yêu cầu trả lời và giải thích
- *Khả năng có thể dự đoán* - đề cập tới quy định pháp luật và các kết quả rút ra từ luật và các quy định phải rõ ràng, có thể biết trước được và được thực hiện thống nhất và hiệu quả.
- *Sự tham gia của người dân* – mọi người dân đều có tiếng nói trong quá trình ra quyết định, gồm cả người nghèo và người dễ bị tổn thương. (nguồn: ADB 1999)

Như vậy, có thể nói, nền hành chính nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có rất nhiều yếu tố phản ánh tính vững mạnh, tính trong sạch, tính trách nhiệm.

3.1.2. Nền hành pháp vững mạnh, trong sạch và trách nhiệm

Khái quát về nền hành pháp vững mạnh

Nền hành chính nhà nước được xem là vững mạnh là nền hành chính có khả năng chịu đựng được mọi thử thách và phát huy tác dụng một cách mạnh mẽ.

Như vậy, có thể nói nền hành chính nhà nước vững mạnh là nền hành chính nhà nước có khả năng chèo chống trong mọi tình huống phức tạp hay đơn giản gay cấn hay bình thường để luôn thúc đẩy khả quan sự phát triển kinh tế - xã hội và các mặt khác của đời sống xã hội. Do đó, bản lĩnh vững vàng và năng lực điều hành tốt của nền hành chính là hai mặt khác nhau nhưng gắn bó với nhau của quan niệm về nền hành chính nhà nước vững mạnh.

Từ quan niệm về nền hành chính nhà nước vững mạnh như trên có thể chỉ ra các yếu tố cơ bản cần thiết của nền hành chính nhà nước vững mạnh bao gồm:

a) Tư chất và năng lực của đảng cầm quyền. Ngày nay, bằng các cách khác nhau, nền hành pháp của bất cứ quốc gia nào thì cũng có sự lãnh đạo của đảng cầm quyền đối với chính quyền, bất luận đảng đó được xác định mặc nhiên hay là qua bầu cử mà nắm quyền lãnh đạo toàn bộ chính quyền hoặc chỉ nắm được là quyền hành pháp²³. Đối với đảng cầm quyền thì vấn đề tập trung nhất trong công cuộc lãnh đạo vẫn là việc sử dụng quyền lực hành pháp. Điều này cũng dễ cảm nhận được. Đối với đảng cầm quyền, sử dụng quyền hành pháp có hiệu quả và được thừa nhận vẫn là nơi thử thách đối với quyền lực của thực sự của họ. Nếu theo dõi chính trường nước Mỹ, có thể nhận thấy khá rõ trong các cuộc bầu cử chính quyền các bang, việc nắm quyền tại các bang này của chính đảng nào sẽ phụ thuộc rất lớn vào sự điều hành đất nước của Tổng thống liên bang đương nhiệm. Đảng cầm quyền sẽ có lợi thế trong bầu cử, nếu Tổng thống điều hành tốt đất nước và ngược lại.

Do chỗ sử dụng quyền hành pháp là nơi đặt cược, trọng tâm thể hiện năng lực sử dụng quyền lực nhà nước của đảng cầm quyền, đồng thời như đã nêu ở trên, hành pháp là yếu tố quan trọng nhất thể hiện vai trò của nhà nước, nên chính khách lãnh đạo chính phủ và chính khách đứng đầu các cơ quan hành pháp tại các địa phương là những người đóng vai trò hết sức quan trọng.

Trong nền hành pháp hiện đại, đang có xu hướng rất rõ nét là các chính khách nắm giữ quyền hành pháp đều đồng thời là các nhà hành chính – chính trị.

²³ Ở nước Mỹ, tồn tại hai đảng lớn là Cộng hoà và Dân chủ hầu như thay nhau nắm chính quyền liên bang. Nhưng, không phải bao giờ một chính đảng nắm được quyền hành pháp (thông qua bầu cử gián tiếp Tổng thống của các đại cử tri) cũng có thể đồng thời là người nắm quyền lập pháp. Đó là không phải là trường hợp hiếm.

Có một sự cam kết chính trị của nhà hành chính đối với xã hội, dân chúng. Hành chính hay hành pháp không thể chỉ đơn giản là thực thi luật mà thôi.

Cần thấy rằng, ngày nay, cải cách hành chính là xu thế có tính chất toàn cầu diễn ra ở tất cả các nước được xem là phát triển. Người ta đã rút ra một kết luận rằng, cải cách hành chính phụ thuộc vào quyết tâm chính trị của lớp người nắm giữ các trọng trách trong nền hành chính nhà nước.

b) Mô hình nền hành chính nhà nước.

Cho đến nay, có thể chỉ ra ba mô hình tổ chức nền hành chính trên thế giới điển hình đang tồn tại như sau:

- *Nền hành chính truyền thống*. Nền hành chính truyền thống (thường hay gọi là mô hình hành chính Max weber) là mô hình chứa đựng một số nguyên tắc: sắp xếp các cơ quan theo hệ thống thứ bậc của bộ máy thư lại theo hình tháp; phân công lao động hợp lý và có hệ thống; có phạm vi thẩm quyền xác định; quy tắc thành văn, vô nhân xưng, trung lập; có tính pháp quyền, tính hành chính kỷ luật. Mô hình hành chính truyền thống, do đó, được nhìn nhận là tổ chức hành pháp với một bộ máy quan liêu.

Nền hành chính truyền thống gần như tách biệt với kinh tế thị trường và thị trường. Do chứa ít đựng yếu tố thị trường, ít chịu tác động của thị trường nên nền hành chính truyền thống được xem là nền hành chính công thuần nhất, nhưng cũng vì vậy mà nó bị xơ cứng, quan liêu hoá, lạc hậu, tách rời cuộc sống, ít mang lại hiệu quả quản lý, càng ít mang lại hiệu quả kinh tế xã hội.

Tính đến nay, nền hành chính truyền thống tồn tại đã được hơn 200 năm và đang vận hành ở nhiều nước. Đó là một nền hành chính coi trọng và nghiêng về mặt giữ nghiêm phép nước, kỷ luật, hành chính đặt mình dưới pháp luật, đôi khi nó còn được gọi là nền hành chính “pháp quyền”. Đó là mặt mạnh. Quan hệ giữa công dân và nhà nước ở nền hành chính này được nhấn mạnh với ý nghĩa dân là người làm chủ xã hội. Vì vậy, họ phải được tham gia vào quá trình xây dựng luật pháp, tham gia vào quản lý xã hội và giám sát nền hành chính Nhà nước. Tuy nhiên, nền hành chính truyền thống còn có xu hướng nặng về “cai trị”, “siết chặt quản lý” không thích hợp với một giai đoạn mà nhận thức về việc chuyển nền hành chính từ trọng tâm từ hành chính “cai trị” sang hành chính phục vụ đã trở nên rõ rệt.

- *Nền hành chính “dân chủ”*. Nền hành chính “dân chủ” lấy chuẩn mực là ý chí của dân. Tiêu chí cần nhấn mạnh để xem xét, đánh giá trình độ dân chủ của nền hành chính là tính đại diện. Người dân tham gia bầu ra người đại diện cho mình. Trong sự phát triển của nền hành chính này, vai trò ủng hộ của nhân dân là hết sức quan trọng. Nền hành chính dân chủ trong xã hội phát triển càng cao thì vị trí người đại biểu nhân dân càng quan trọng và vai trò của các tổ chức đại diện nhân dân càng có ý nghĩa.

- *Nền hành chính phát triển* (còn gọi là nền hành chính thị trường). Khác với hành chính truyền thống, hành chính phát triển có những đặc trưng mới: mục tiêu cơ bản là hiệu quả, dùng những chỉ tiêu cụ thể để đánh giá kết quả, cả định hướng và định tính; mềm dẻo hơn, linh hoạt hơn, phi quy chế hoá, giảm bớt những quy chế rườm rà; có kết hợp sự ràng buộc về pháp lý với khuyến khích cả tinh thần và vật chất; có tính chính trị và cam kết chính trị cao hơn; phân quyền mạnh hơn, phát huy cao tính chủ động, sáng tạo của bên dưới; đội ngũ cán bộ gần bó hơn với chính trị, với nhà nước, không tách bạch nền hành chính công với hành chính tư; xu hướng quốc tế hoá.

Nền hành chính phát triển là sự cố gắng từng bước tách dần các chức năng hành chính khỏi các chức năng kinh doanh, tách dần các chức năng quản lý nhà nước với chức năng dịch vụ công. Đây là vấn đề rất lớn để bộ máy hành chính làm đích thực công việc nhà nước, còn các chức năng kinh doanh, chức năng dịch vụ hành chính, chức năng dịch vụ công do nhà nước thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, trong đó, xã hội hoá việc thực hiện các nhiệm vụ của nhà nước là một xu hướng rất được coi trọng.

Một đặc điểm nữa không kém phần quan trọng của nền hành chính phát triển là nó quan niệm mối quan hệ giữa hành chính với công dân trên cơ sở bình đẳng, các quyền và nghĩa vụ qua lại rõ ràng, không tuyệt đối hoá hay đề cao quá mức vai trò nhà nước trước công dân. Nó không xem cơ quan nhà nước như kẻ ban phát quyền, lợi ích cho công dân trong quan hệ “xin-cho”. Nền hành chính phát triển coi dân là khách hàng, cơ quan hành chính là người phục vụ hay theo cách nói ở ta là “công bộc” của nhân dân.

Nền hành chính phát triển lấy các quy luật của thị trường (giá trị, cung – cầu, cạnh tranh) làm chuẩn mực ứng dụng trong quản lý xã hội, chuyển từ một nền