

MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ THIẾT CHẾ CHÍNH PHỦ VIỆT NAM TRONG 60 NĂM HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN

*Nguyễn Phước Thọ**

Ngày 27 tháng 8 năm 1945, theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban Dân tộc giải phóng Hồ Chí Minh, Ủy ban Dân tộc giải phóng do Quốc dân Đại hội Tân trào bầu ra (vào ngày 16 tháng 8 năm 1945) đã tự cải tổ thành Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà, theo đó nhiều Ủy viên trong Ủy ban đã tự nguyện rút lui, nhường chỗ cho những nhân sĩ ngoài Việt Minh tham gia thành phần Chính phủ gồm 14 Bộ trưởng. Tính hợp pháp của Chính phủ lâm thời đã được nêu rõ trong Lời Tuyên cáo của nó: Làm sao cho Chính phủ lâm thời tiêu biểu được Mặt trận Dân tộc thống nhất rộng rãi và đầy đủ... Chính phủ lâm thời không phải là Chính phủ của Mặt trận Việt Nam độc lập Đông minh (Việt Minh)... Cũng không phải là Chính phủ chỉ bao gồm đại biểu của các chính đảng. Nói thật là một Chính phủ quốc gia thống nhất, giữ trọng trách chỉ đạo trong toàn quốc, đợi đến ngày triệu tập được Quốc hội để cử ra một Chính phủ dân chủ¹.

Sau khi làm lễ ra mắt vào ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chính phủ lâm thời đã họp phiên đầu tiên vào ngày 3 tháng 9 năm 1945 dưới sự chủ tọa của Chủ tịch Chính phủ Hồ Chí Minh.

Được hình thành trong bối cảnh như vậy, từ đó đến nay, thiết chế Chính phủ của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, nay là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã không ngừng được xây dựng vững mạnh, ngày càng thực hiện tốt hơn vai trò tổ chức thực thi quyền hành pháp và hành chính trong quản

lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế - xã hội, phù hợp với yêu cầu đòi hỏi của mỗi giai đoạn, mỗi thời kỳ phát triển của đất nước, dân tộc ta.

Nhìn lại quá trình phát triển liên tục trong suốt 60 năm qua của thiết chế Chính phủ của nhà nước ta, vấn đề đặt ra cho ngày hôm nay là trên cơ sở những quan điểm nhận thức mới về tổ chức quyền lực nhà nước, phải làm rõ được những giá trị bền vững trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ; những nội dung, yêu cầu đặt ra cho việc tiếp tục đổi mới, cải cách Chính phủ hiện nay để tiếp tục bảo tồn và phát huy những giá trị đó, đồng thời đem lại cho chúng những nội dung và hình thức biểu hiện mới, đáp ứng yêu cầu phát triển mới của đất nước.

1 - Những giá trị cơ bản, bền vững đã được hình thành

Trong 60 năm hình thành và phát triển, tổ chức và hoạt động của Chính phủ luôn chịu sự chi phối mạnh mẽ bởi những điều kiện hoàn cảnh lịch sử cụ thể của những giai đoạn lịch sử khác nhau của đất nước, đặc biệt là chịu sự tác động của những cơ chế quản lý rất khác nhau, đó là cơ chế kế hoạch hóa tập trung và cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Mặc dù vậy, có thể khẳng định sự hình thành và phát triển của thiết chế Chính phủ là một quá trình liên tục, tiếp nối nhau, có sự kế thừa và phát huy những kinh nghiệm, thành tựu đạt được. Có được điều này là quá trình tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã hình thành được những giá trị cơ bản, bền vững của mình, lấy đó làm cơ sở định hướng nhất quán cho quá trình không ngừng hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ, phù hợp với điều kiện hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam trong từng thời kỳ phát triển. Những

*Thạc sỹ Luật học, Văn phòng Chính phủ

¹ Tuyên cáo của Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ cộng hoà ngày 28 tháng 8 năm 1945 - Công báo nước Việt Nam dân chủ cộng hoà năm 1945.

giá trị này được phản ánh cả trong các quy định của Hiến pháp, các Luật Tổ chức Chính phủ và trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

1.1 Chính phủ của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân

Tính chất hợp pháp của Chính phủ không chỉ thể hiện ở nguồn gốc, cơ sở quyền lực của Chính phủ: Chính phủ đó phải được Quốc hội - cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, biểu hiện tập trung và cao nhất cho ý chí của nhân dân - thành lập ra và được Hiến pháp, luật quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, mà trong cơ cấu, thành phần tham gia Chính phủ phải thể hiện được tính đại diện tiêu biểu cho cơ cấu giai cấp, thành phần xã hội để Chính phủ đó thực sự là Chính phủ của toàn dân, đại biểu cho tư tưởng đại đoàn kết toàn dân, phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội, với truyền thống dân tộc. Nhưng vượt lên trên hết, tính hợp pháp của Chính phủ suy cho cùng phải thể hiện tính vì dân và phục vụ dân trong những hoạt động hàng ngày của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, cơ sở, đến từng cán bộ công chức, nói khác đi Chính phủ lấy nhu cầu, lợi ích của nhân dân, của dân tộc làm hướng đi, làm lí do cho sự tồn tại của mình. Về bản chất, đó là Chính phủ dân chủ, Chính phủ được xây dựng và hoạt động theo nguyên tắc dân chủ.

Đó là nội dung chủ yếu của tư tưởng Hồ Chí Minh về Chính phủ và đã được Người vận dụng cụ thể và rất thành công vào việc tổ chức và hoạt động của Chính phủ ngay từ buổi đầu thành lập nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Từ đó đến nay, việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Chính phủ, nhất là về mặt thể chế, qua các thời kỳ luôn chịu sự chi phối bởi tư tưởng quan trọng này.

1.2 Chính phủ là cơ quan hành pháp, hành chính nhà nước cao nhất nước

Đây là tính chất, giá trị quan trọng nhất của Chính phủ. Chúng luôn hàm chứa trong đó những nội dung liên quan đến quan niệm

về quyền lực nhà nước; các mối quan hệ về tổ chức và phân công quyền lực nhà nước; việc tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước, do đó chúng chi phối mạnh mẽ đến các chức năng, thẩm quyền của Chính phủ trong quản lý điều hành các hoạt động của đời sống kinh tế - xã hội của đất nước.

Các Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 đều khẳng định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Hiến pháp 1946 cũng quy định Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất. Tuy không xác định tính chất là cơ quan chấp hành của "cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa", nhưng việc quy định quyền của Chính phủ "Thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện"² đã nói lên được nội dung cơ bản và quan trọng nhất của quyền hành pháp. Chấp hành là tính chất của hành pháp. Tính chất chấp hành của cơ quan hành pháp suy cho cùng thể hiện ở việc tổ chức thi hành các đạo luật của cơ quan lập pháp. Tuy nhiên, do hoàn cảnh đặc biệt của thời kỳ đó, Nghị viện phải tuyên bố ngừng hoạt động, hoãn công bố hiến pháp và giao cả quyền lập pháp và hành pháp cho Chính phủ liên hiệp kháng chiến, đất nước được quản lý, điều hành chủ yếu bằng các sắc lệnh của Chủ tịch Chính phủ, hay tiếp sau đó là của Chủ tịch nước, thay thế cho các luật và nghị quyết của Nghị viện (trừ trường hợp Luật Cải cách ruộng đất năm 1953).

Trong khi 3 bản Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 đều xác định vị trí của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta, thì Hiến pháp 1980 lại khẳng định Chính phủ là "cơ quan chấp hành và cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất". Theo quy định này, Chính phủ trở thành một cơ quan của Quốc hội, trực thuộc Quốc hội, cơ quan cấp dưới của Quốc hội,

² Điểm a điều thứ 52 Hiến pháp 1946.

nói cách khác quyền hành pháp và hành chính không có được một vị trí, vai trò độc lập trong quan hệ với quyền lập pháp. Việc đồng nhất quyền lực này, trên thực tế là sự không thừa nhận những đặc trưng, tính chất riêng có trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính, của nền hành chính nhà nước, do vậy không thấy được những yêu cầu đặt ra cho việc kiện toàn, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của nó, do đó tính chất quan liêu, trì trệ cũng như tình trạng bộ máy chồng chéo, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả tăng lên, mà không có những giải pháp khắc phục có hiệu quả.

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nhưng thực tiễn cho thấy không phải vì thế mà tất cả quyền lực nhà nước tập trung vào Quốc hội và coi đó là biểu hiện cho tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Việc Quốc hội thành lập Chính phủ và ban hành các đạo luật quy định chức năng, thẩm quyền cho Chính phủ không có nghĩa là Quốc hội trao quyền cho Chính phủ mà nên hiểu đó là việc xác lập các cơ sở hợp hiến, hợp pháp cho quyền hành pháp của Chính phủ. Tính thống nhất của quyền lực nhà nước là ở bản chất của nó. Quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp thống nhất với nhau ở tính thuộc về nhân dân của chúng, và tính thống nhất là cơ sở bảo đảm cho sức mạnh của quyền lực nhà nước nói chung, cũng như của từng nhánh quyền lực.

Bước vào thực hiện cơ chế thị trường, yêu cầu về nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý hành chính nhà nước đối với mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội trở nên ngày càng đa dạng và phức tạp, đòi hỏi phải phát huy mạnh mẽ vai trò của hành pháp. Cơ quan hành chính nhà nước phải có đủ quyền lực và có khả năng sử dụng quyền lực một cách linh hoạt, nhanh nhạy để đối phó có hiệu quả với diễn biến của tình hình. Chính vì vậy, Hiến pháp 1992 đã khẳng định: Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, đồng thời là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Quy định rất quan trọng này của Hiến pháp 1992, một mặt tuân thủ yêu cầu của nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất và nguyên tắc phân công quyền lực, mối quan hệ giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp, mặt khác bảo đảm tính độc lập tương đối của quyền hành pháp trong quan hệ với quyền lập pháp, quyền tư pháp, qua đó mà đề cao vai trò của hành pháp, tạo cơ sở cho Chính phủ và hệ thống hành chính quyền độc lập và chủ động trong quản lý, điều hành.

1.3 Chính phủ tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số

Lần đầu tiên được Hiến pháp 1959 ghi nhận, nguyên tắc tập trung dân chủ trở thành nguyên tắc quan trọng nhất đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta từ đó đến nay. Việc tuân thủ nguyên tắc này trở thành vấn đề mang tính nguyên tắc.

Chính phủ là một tập thể các thành viên được hiến pháp trao cho quyền hành pháp để quản lý đất nước; tập thể đó được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ, nhưng cũng chỉ là một thành viên Chính phủ, phải tôn trọng và phục tùng quyết định của tập thể Chính phủ. Thủ tướng không có quyền áp đặt ý kiến của mình cho tập thể Chính phủ trên những vấn đề thuộc chức năng, thẩm quyền của Tập thể Chính phủ được hiến pháp và luật quy định. Chính phủ là người có thẩm quyền cao nhất và vai trò quan trọng nhất trong hệ thống hành chính nhà nước. Đó là thực tế xuyên suốt toàn bộ 60 năm hình thành và phát triển của thiết chế Chính phủ.

1.4 Chính phủ có vai trò to lớn và quan trọng trong công tác lập pháp của Nhà nước ta

Trong giai đoạn từ 1945 đến trước khi có Hiến pháp 1959, đất nước chủ yếu được quản lý bằng các sắc lệnh của Chủ tịch nước; các sắc lệnh này đã điều hành có hiệu quả công

cuộc kháng chiến, kiến quốc. Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung từ 1960 đến đầu những năm Đổi mới, các văn bản pháp luật của Hội đồng Chính phủ và Hội đồng Bộ trưởng là hình thức pháp luật chủ yếu để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Phương tiện chủ yếu để thể hoá đường lối, chính sách của Đảng là các nghị định, quyết định, chỉ thị của Hội đồng Chính phủ hoặc của Hội đồng Bộ trưởng. Những năm Đổi mới, kể cả khi công tác lập pháp của Quốc hội đã được đổi mới một bước quan trọng, Chính phủ không chỉ là cơ quan chủ yếu thực hiện sáng kiến lập pháp mà còn là cơ quan trực tiếp soạn thảo và trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành hơn 90% dự án luật, pháp lệnh. Ngoài ra, để thực hiện sự uỷ quyền lập pháp của Quốc hội, Chính phủ còn phải chi tiết hoá luật khung để bảo đảm thi hành.

Không nên nhìn nhận thực tế trên đây như là một gánh nặng lập pháp của Chính phủ, thậm chí coi đây là một tồn tại kéo dài trong hoạt động lập pháp của Nhà nước ta, do vậy cần phải giảm nhẹ "gánh nặng lập pháp" của Chính phủ. Quan điểm này nặng về quan niệm coi lập pháp như là một quy trình có nhiều giai đoạn, mà bắt đầu từ sáng kiến lập pháp; và với tư cách là cơ quan lập pháp, thì phần lớn các công đoạn của quy trình này phải do Quốc hội đảm nhiệm.

Cần quan niệm lập pháp đó là sự xác lập vị trí tối cao của luật, mà tính hợp pháp của nó là ý chí của nhân dân được phản ánh thông qua ý chí của Quốc hội. Quyền lực của Quốc hội là biểu hiện tập trung và cao nhất ý chí của nhân dân. Quốc hội thông qua một dự luật là xác lập ý chí của nhân dân lên dự luật đó. Đó chính là lập pháp.

Nhân tố then chốt của quá trình chuyển đổi từ cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường ở nước ta chính là nhà nước, trong đó vai trò trung tâm là bộ máy hành chính nhà nước, mà trước hết và quan trọng nhất là vai trò của Chính phủ. Chuyển đổi cơ chế quản lý gắn liền với quá trình cải cách bộ máy nhà nước. Chỉ có nhà nước mới

có thể xoá bỏ được cơ chế cũ, đồng thời là bà đỡ cho việc từng bước hình thành cơ chế quản lý mới. Chính sách, cơ chế quản lý mới phải được hình thành từ thực tiễn sinh động, phù hợp với điều kiện hoàn cảnh cụ thể của từng giai đoạn, từng thời kỳ phát triển của đất nước. Là chủ thể quản lý nhà nước các mặt đời sống kinh tế xã hội của đất nước, Chính phủ, hơn ai hết, là người nắm bắt sâu sát yêu cầu của thực tiễn quản lý, do vậy, qua tổng kết thực tiễn Chính phủ có thể đề xuất với các cơ quan lãnh đạo của Đảng những chủ trương, chính sách lớn về đổi mới kinh tế, xã hội, góp phần chủ yếu vào việc hình thành các quan điểm, đường lối của Đảng lãnh đạo công cuộc Đổi mới toàn diện đất nước. Và cũng thông qua tổng kết thực tiễn quản lý, điều hành, cũng như tổ chức thực thi pháp luật, Chính phủ có điều kiện để xuất các sáng kiến lập pháp và trực tiếp soạn thảo kịp thời và có chất lượng những dự án luật, pháp lệnh đáp ứng yêu cầu của thực tiễn để trình cơ quan lập pháp thông qua. Yêu cầu của việc kiên quyết xoá bỏ những quy định mang nặng tính hành chính quan liêu, bao cấp, gây phiền hà cho doanh nghiệp và nhân dân, đồng thời nhanh chóng hình thành đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, càng đòi hỏi Chính phủ phải chủ động tham gia tích cực và sâu rộng hơn vào công tác lập pháp.

Thực tiễn nói trên thể hiện rất sinh động mối quan hệ chặt chẽ giữa lập pháp và hành pháp trong phân công, phối hợp giữa các bộ phận của quyền lực nhà nước thống nhất của nhà nước ta. Thông qua việc tham gia chủ động, tích cực và đóng vai trò quan trọng vào công tác lập pháp, Chính phủ với tư cách là cơ quan hành pháp có thể tác động đến hoạt động lập pháp của Quốc hội trên nhiều khía cạnh tích cực. Tiến độ công tác lập pháp của Quốc hội bị chi phối bởi nhu cầu lập pháp của Chính phủ. Mặt khác, trong vai trò là người đề xuất sáng kiến lập pháp và đồng thời lại là người trực tiếp soạn thảo, các dự

luật do Chính phủ trình Quốc hội thông qua có thể phản ánh sâu sát thực tiễn quản lý, đáp ứng được các yêu cầu bức xúc của cuộc sống đang đặt ra, phù hợp trình độ, khả năng của bộ máy quản lý, và do đó tạo cơ sở tiền đề cho Chính phủ và hệ thống hành chính thực hiện tốt các chức năng, thẩm quyền của mình trong quản lý, điều hành đất nước.

1.5 Chính phủ luôn được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

Trong bất cứ thể chế chính trị nào, Chính phủ là một thiết chế vừa mang tính chất hành chính, vừa mang tính chất chính trị. Tính chất chính trị của Chính phủ thể hiện ở chỗ Chính phủ đó do lực lượng chính trị nào kiểm soát, phục vụ cho lợi ích giai cấp nào, tầng lớp nào trong xã hội.

Lịch sử hình thành và phát triển của nhà nước ta luôn gắn liền với vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, kể cả khi Đảng rút vào hoạt động bí mật. Do đặc điểm là hệ thống chính trị một đảng lãnh đạo, mà Đảng Cộng sản Việt Nam là trở thành người lãnh đạo toàn diện và tuyệt đối hệ thống chính trị, trong đó có Nhà nước. Chính phủ là một phận trọng yếu cấu thành nên tổ chức bộ máy nhà nước ở Trung ương không thể tách rời sự lãnh đạo của Đảng. Sự lãnh đạo chính trị của Đảng đối với Chính phủ là sự bảo đảm cho Chính phủ thực hiện đúng các quan điểm, đường lối, chiến lược phát triển đất nước trong mỗi thời kỳ do Đảng vạch ra. Nói cách khác, sự lãnh đạo của Đảng là bảo đảm chính trị cho Chính phủ đi đúng đường hướng, chiến lược phát triển của đất nước của Đảng cầm quyền. Ngược lại, tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong từng bước đi, trên từng lĩnh vực đều phải quán triệt tinh thần các nghị quyết của Đảng về phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, về đối nội và đối ngoại. Các hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ phải thể hiện được tư tưởng đường lối lãnh đạo của Đảng trên các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội của đất nước.

Đảng lãnh đạo Chính phủ không chỉ là bằng việc đề ra các quan điểm, nguyên tắc cho việc tổ chức và hoạt động của Chính phủ; các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của đất nước làm tư tưởng chỉ đạo cho các hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, mà còn thông qua con đường dân chủ bố trí cán bộ ưu tú của mình vào nắm giữ những vị trí then chốt trong Chính phủ, trong bộ máy của Chính phủ. Đồng thời, Đảng còn thông qua tổ chức đảng được thành lập bên trong Chính phủ để thực hiện sự lãnh đạo đối với Chính phủ.

2 – Những thành tựu của cải cách, đổi mới

Phải 5 năm sau khi bắt đầu công cuộc Đổi mới, thì những quan điểm cơ bản đầu tiên về cải cách bộ máy nhà nước, cũng như cải cách nền hành chính nhà nước mới được đề ra tại Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII, năm 1991. Hiến pháp 1992, Hiến pháp của thời kỳ Đổi mới được chỉ đạo soạn thảo bởi các quan điểm của nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VII, nhất là của Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ, đã có những quy định tạo cơ sở pháp lý thúc đẩy cải cách một bước cơ bản đối với cấu trúc Chính phủ, thể hiện trên các khía cạnh sau đây:

- Thứ nhất, khôi phục lại vị trí của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

- Thứ hai, hình thành thiết chế Thủ tướng Chính phủ, cùng với thiết chế Chính phủ thay thế cho thiết chế Hội đồng Bộ trưởng.

Xét về hình thức thì những quy định về chức năng của Chính phủ và các nhiệm vụ, quyền hạn của nó trong Hiến pháp 1992 về cơ bản và phần lớn là không khác so với Hiến pháp 1980. Cái tạo ra sự khác biệt cơ bản chính là sự thay đổi nội hàm của khái niệm quản lý. Quan niệm về quản lý nhà nước trong điều kiện của cơ chế thị trường khác cơ bản so với trong cơ chế kế hoạch

hoá tập trung bao cấp. Nếu như trong cơ chế cũ, quản lý của Chính phủ là tập trung cao độ, trực tiếp vĩ mô, bằng mệnh lệnh hành chính, thì trong cơ chế thị trường quản lý của Chính phủ là vĩ mô trong phạm vi toàn xã hội bằng pháp luật; phương thức quản lý của Chính phủ là gián tiếp thông qua việc xây dựng, ban hành thể chế và tổ chức thanh tra, kiểm tra việc thực hiện thể chế. Nói cách khác, cơ chế quản lý bằng mệnh lệnh hành chính được thay thế bởi cơ chế quản lý bằng pháp luật. Vậy, nhân tố nào tạo ra sự thay đổi cơ bản trong nội hàm của khái niệm quản lý nhà nước? Đó chính là việc đồng thời với việc loại bỏ những quy định liên quan đến cơ chế kế hoạch hóa tập trung của Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 đã ghi nhận những nội dung cơ bản của cơ chế thị trường tại chương II về Chế độ kinh tế, điều đó tất yếu làm thay đổi cơ bản phương thức hoạt động của Chính phủ. Và sự thay đổi này được phản ánh trong định nghĩa mới về khái niệm quản lý nhà nước trong cơ chế thị trường.

Việc Hiến pháp 1992 lần đầu tiên quy định những nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ trong quản lý, điều hành các hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước được coi là nội dung đổi mới mang ý nghĩa quan trọng nhất đối với thiết chế Chính phủ. Với những nhiệm vụ, quyền hạn hiến định này, Thủ tướng Chính phủ với tư cách là một thiết chế đã được hình thành. Mặt khác, với việc Luật Tổ chức Chính phủ cũng không còn quy định chức danh Phó Thủ tướng thường trực, đồng thời giảm số lượng Phó Thủ tướng thì quyền điều hành của Thủ tướng Chính phủ được tập trung hơn; vai trò và trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng trong chỉ đạo, điều hành ngày càng trở nên rõ nét hơn và được đề cao hơn. Như vậy, bên cạnh thiết chế Chính phủ, còn có thiết chế Thủ tướng Chính phủ. Chức năng điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước được giao cho người đứng đầu Chính phủ. Tuy nhiên, cần

được hiểu không phải hiến pháp giao cho Thủ tướng Chính phủ quyền hành pháp, chia sẻ quyền hành pháp với Chính phủ. Quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ là quyền hành chính, tức là quyền chỉ huy, điều hoà, phối hợp hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước bảo đảm sự tập trung thống nhất, thông suốt từ trung ương đến cơ sở. Quyền hành pháp vẫn được hiến pháp trao cho thiết chế Chính phủ.

Cơ chế hoạt động của Chính phủ cũng được đổi mới một bước cơ bản, thể hiện trên một số khía cạnh sau đây:

- Mặt dân chủ trong nguyên tắc tập trung dân chủ đối với tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã được coi trọng hơn thể hiện ở chỗ đã bỏ thiết chế thường trực Hội đồng Bộ trưởng (trước đó là thường trực Hội đồng Chính phủ), theo đó Chính phủ chỉ có một hình thức hoạt động là phiên họp toàn thể Tập thể Chính phủ.

- Phương thức ra quyết định của Chính phủ được quy định linh hoạt hơn. Không phải tất cả các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đều được Chính phủ quyết định theo nguyên tắc "thảo luận tập thể và quyết định theo đa số"³, mà chỉ có một số vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ mới được giải quyết theo nguyên tắc này. Và luật cũng không ấn định các cách thức cụ thể khác cho việc thực hiện thẩm quyền của Chính phủ. Điều này là để cho Chính phủ từ thực tiễn mà có những cách thức linh hoạt trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình cho phù hợp. Trên thực tế, trong phiên họp của Chính phủ, phần lớn những vấn đề đều được giải quyết bằng phương thức: các thành viên Chính phủ thảo luận, cuối cùng trên cơ sở kết quả thảo luận Thủ tướng kết luận vấn đề. Kết luận của Thủ tướng trở thành nghị quyết phiên họp của Chính phủ. Mặc dù không biểu quyết nhưng ý kiến kết luận của Thủ tướng phản ánh ý kiến đa số của các thành viên Chính phủ.

³ Điều 115 Hiến pháp 1992

Mặt khác, không ít vấn đề thuộc thẩm quyền của Thủ tướng, nhưng để tham khảo thêm ý kiến các thành viên Chính phủ, Thủ tướng có thể đưa ra thảo luận tại phiên họp Chính phủ trước khi quyết định.

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ nhưng không phải là thủ trưởng của Tập thể Chính phủ mà là một thành viên của tập thể đó, phục tùng các quyết định của nó. Nói cách khác, Tập thể Chính phủ vẫn là người có thẩm quyền cao nhất của hệ thống hành chính nhà nước. Tuy nhiên, thẩm quyền cao nhất không có nghĩa là tập trung mọi quyền lực và quyết định mọi vấn đề quản lý, điều hành như trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung. Thẩm quyền cao nhất của Tập thể Chính phủ chính là thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất trong quản lý nhà nước, đó là thẩm quyền quyết định những chủ trương, chính sách, thể chế quản lý, điều hành đất nước, còn chức năng, thẩm quyền điều hành cụ thể các công việc hàng ngày của hệ thống hành chính để thực hiện các chủ trương, chính sách, thể chế này được giao cho Thủ tướng Chính phủ thực hiện theo chế độ thủ trưởng. Có một điểm chung là cả thiết chế Chính phủ và thiết chế Thủ tướng Chính phủ đều thực hiện các chức năng, thẩm quyền của mình thông qua việc xây dựng, ban hành thể chế và kiểm tra việc thực hiện thể chế, tức là đều sử dụng pháp luật làm công cụ quản lý, điều hành. Đây là điểm khác biệt cơ bản so với hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp với công cụ là các mệnh lệnh hành chính. Điều này dẫn đến hai hệ quả tất yếu:

- Thứ nhất Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thông qua quá trình phân công lại và phân cấp để chuyển những công việc hành chính sự vụ, giải quyết công việc cụ thể, những việc về tổ chức thực hiện cho các bộ và chính quyền địa phương; đồng thời thực hiện phân biệt và tách bạch quản lý doanh nghiệp ra khỏi quản lý nhà nước, trao quyền tự chủ cho doanh nghiệp; thực hiện xã hội

hoá, chuyển những công việc không nhất thiết nhà nước phải làm cho xã hội để tập trung chủ yếu vào nghiên cứu, hoạch định những chủ trương, chính sách, chiến lược quản lý vĩ mô;

- Thứ hai, phải hoàn thiện năng lực nghiên cứu để nâng cao chất lượng công tác hoạch định chính sách vĩ mô, xây dựng và ban hành thể chế của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành vĩ mô.

Như vậy, có thể thấy so với thiết chế Hội đồng Bộ trưởng, tính chất hội đồng trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã giảm đi, và vai trò, trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ được đề cao; hoạt động Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trở nên linh hoạt và nhanh nhạy, đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành vĩ mô các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước trong quá trình chuyển mạnh sang cơ chế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế.

3 – Những vấn đề cơ bản đặt ra cho việc tiếp tục cải cách, đổi mới thiết chế Chính phủ

3.1 Bảo đảm cho Chính phủ có đủ quyền lực và thực hiện đúng quyền lực

Chính phủ là cơ quan hành pháp và hành chính nhà nước cao nhất, là thiết chế trung tâm của nền hành chính nhà nước phải được trao đủ quyền lực và thực hiện đúng quyền lực để quản lý, điều hành đất nước. Đây là vấn đề liên quan đến mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; đến mối quan hệ giữa các cơ quan lãnh đạo của Đảng với Chính phủ, ở đây chỉ xin nêu hai vấn đề có liên quan cần được nghiên cứu:

- Thứ nhất là việc tách quyền công tố ra khỏi quyền hành pháp của Chính phủ đã hợp lý chưa? trong khi các nhà nước hiện đại trên thế giới và thực tiễn tổ chức của nhà nước ta trước Hiến pháp 1959, đều coi quyền công tố là một bộ phận không tách rời quyền hành pháp được trao cho Chính phủ, do Chính phủ nắm giữ. Quyền công tố có liên quan trực

tiếp quyền và nghĩa vụ của công dân, tới chức năng của Chính phủ; là công cụ để duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý, điều hành, do vậy Chính phủ cần có quyền công tố và giữ quyền công tố.

Cần nghiên cứu thành lập Viện Công tố thuộc Chính phủ và “thực hiện cơ chế công tố chỉ đạo, chỉ huy điều tra”⁴.

- Thứ hai là vấn đề tổ chức và chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Việc phải tập trung nhiều nỗ lực để giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân đang ngày càng tăng lên đã làm tiêu tốn nhiều nguồn lực quản lý của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước mà vẫn không hiệu quả. Cần phải nghiên cứu cơ chế giải quyết hiệu quả vấn đề này theo cơ chế toà án, để quyền hành pháp và hành chính của Chính phủ tập trung vào giải quyết những vấn đề quản lý đúng với vai trò, chức năng của mình.

3.2 Tiếp tục đổi mới chức năng và phương thức hoạt động của Chính phủ

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX đã chỉ rõ: “Điều chỉnh chức năng và cải tiến phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng thống nhất quản lý vĩ mô việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại trong cả nước bằng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ”⁵. Thực tiễn gần 15 năm tiến hành cải cách hành chính thời gian qua cho thấy, chức năng và phương thức hoạt động của Chính phủ đã có bước đổi mới cơ bản phù hợp với quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tuy nhiên, so với yêu cầu của thực tiễn, việc đổi mới này còn chậm, hiệu quả còn thấp.

Để tiếp tục đổi mới thiết chế Chính phủ theo định hướng của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX, thì những vấn đề sau đây phải được tiếp tục nghiên cứu làm rõ:

- Phân định rõ, rành mạch chức năng, thẩm quyền giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ; giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các Bộ trưởng trong quản lý, điều hành vĩ mô các ngành, lĩnh vực, trên cơ sở đó phân biệt và tách bạch giữa trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân để đề cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ trong điều hành các hoạt động cụ thể của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước; vai trò, trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn là cơ sở của trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn đến đâu thì trách nhiệm đến đó, quyền hạn càng lớn thì trách nhiệm càng nặng nề. Do vậy, trên tinh thần cải cách, cần nghiên cứu lại quy định của Luật Tổ chức Chính phủ về chế độ kết hợp trách nhiệm tập thể với việc đề cao quyền hạn và trách nhiệm cá nhân.

- Nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả hoạt động của Tập thể Chính phủ trong việc quyết định những vấn đề thuộc chức năng, thẩm quyền của mình. Các thành viên Chính phủ cần hoạt động theo hướng chuyên nghiệp hơn, dành nhiều thời gian hơn cho các hoạt động chung của tập thể Chính phủ. Theo đó, cần nhiều hơn các phiên họp của Chính phủ (không chỉ là một phiên từ 2 – 3 ngày trong một tháng như hiện nay); phiên họp của Chính phủ cần dành nhiều thời gian hơn để phát huy trí tuệ tập thể, thảo luận và quyết định thực chất các vấn đề quan trọng về chính sách, cơ chế quản lý điều hành vĩ mô, tạo môi trường và điều kiện thuận lợi, mở đường và định hướng cho thị trường hình thành đồng bộ, phát huy được tác dụng tích cực, hạn chế những khuyết tật của nó để giải phóng các năng lực sản xuất, tiềm năng và trí tuệ của dân và doanh nghiệp. Để bảo đảm tính tập trung thống nhất của công tác hoạch

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam – Dự thảo Đề cương các văn kiện trình Đại hội X của Đảng, tr.22.

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam - Văn kiện Đại hội Đại biểu lần thứ IX, NXB CTQG, HN, tr.133.

định chính sách vĩ mô và xây dựng thể chế của Chính phủ, thì cần giảm dần chức năng của bộ tham gia vào công tác lập pháp và lập quy của Chính phủ, để bộ tập trung hơn vào việc tổ chức thực hiện quản lý vĩ mô đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn xã hội và khắc phục tình trạng cục bộ, khép kín trong quản lý của bộ, ngành.

- Kịch bản toàn bộ máy tư vấn và làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để thực hiện tốt chức năng tư vấn, tham mưu, giúp việc cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc chủ động nghiên cứu, hoạch định các chính sách, cơ chế quản lý vĩ mô, ban hành và kiểm tra việc thực hiện thể chế.

Những vấn đề trên đây liên quan trực tiếp đến việc tiếp tục nghiên cứu cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ, kết hợp chặt chẽ nguyên tắc tập trung dân chủ với nguyên tắc thủ trưởng trong cơ chế hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập quốc tế, bảo đảm tính tập trung thống nhất và thông suốt của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước.

3.3 Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ

Đây là một vấn đề lớn, khó khăn, phức tạp và nhạy cảm. Thời gian qua nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ đã từng bước được đổi mới và đạt được những kết quả nhất định, nhất là giảm dần việc bao biện, áp đặt, làm thay công việc của Chính phủ. Tuy nhiên, thực tiễn đang đặt ra nhiều vấn đề liên quan đến phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ đòi hỏi tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để làm rõ, để vừa nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác lãnh đạo của Đảng, vừa phát huy được hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý, điều hành của Chính phủ trên tất cả các lĩnh vực kinh tế – xã hội vì lợi ích phát triển của đất nước.

Một điều hiển nhiên là vai trò, chức năng, thẩm quyền của Chính phủ đã được từng bước đổi mới phù hợp với những yêu cầu quản lý mới, do vậy nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ cũng cần phải tiếp tục được đổi mới, để Đảng nâng cao hơn nữa trình độ và năng lực cầm quyền, tiếp tục duy trì sự lãnh đạo đối với toàn xã hội thông qua hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước, để đường lối, chính sách của Đảng tiếp tục là tư tưởng chỉ đạo đối với hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ trên các mặt đời sống kinh tế – xã hội của đất nước. Và đương nhiên, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng là điều kiện quan trọng thúc đẩy đổi mới, cải cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Vấn đề quan trọng và bức xúc nhất hiện nay trong đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ là vấn đề quản lý cán bộ. Việc Đảng, thông qua con đường dân chủ, bố trí những cán bộ ưu tú của Đảng có trình độ, năng lực cao về chính trị và quản lý hành chính, có uy tín vào nắm giữ những vị trí then chốt trong trong cơ cấu Chính phủ là một trong những vấn đề hệ trọng nhất của đảng cầm quyền. Tuy nhiên, có cần thiết tất cả các vị trí trong Chính phủ, các chức danh lãnh đạo trong hệ thống cơ quan hành chính đều do các đảng viên của Đảng nắm giữ không? Có cần thiết Bộ trưởng nào cũng là Ủy viên Trung ương Đảng không?

Mặt khác, cần đề cao hơn nữa quyền hạn và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ trong việc lựa chọn, bố trí, sắp xếp cán bộ để tạo cơ sở cho việc thực hiện tốt chức năng, thẩm quyền điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính được hiến pháp và luật giao cho người đứng đầu Chính phủ, bảo đảm trật tự, kỷ cương trong chỉ đạo, điều hành tập trung thống nhất và thông suốt đối với hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở.