



60 NĂM XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

TS. NGÔ MẠNH HÀ - TRẦN VĂN THẮNG
Học viện CTQG Quốc gia Hồ Chí Minh

Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà (nay là Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam), được thành lập ngay sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, đánh dấu sự ra đời và phát triển của một chế độ nhà nước kiểu mới - nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Trải qua 60 năm xây dựng và không ngừng lớn mạnh, Nhà nước ta đã trải qua nhiều giai đoạn phát triển với những bước cải cách thể chế quan trọng, gắn liền với bốn bản *Hiến pháp*. Mỗi bản *Hiến pháp* ra đời đều đem đến sự phát triển mới cả về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; đó còn là những bước cải cách quan trọng trong lịch sử phát triển liên tục của thể chế nhà nước ở Việt Nam.

Hiến pháp năm 1946 mở đầu lịch sử lập hiến của Việt Nam, đánh dấu sự thay đổi căn bản thể chế chính trị ở nước ta. Từ đây, chế độ quân chủ và hệ thống các thiết chế thuộc địa nửa phong kiến bị xoá bỏ.

Trong Lời nói đầu của *Hiến pháp* năm 1946, đã đặt ra nhiệm vụ cho việc xây dựng các thể chế ở nước Việt Nam độc lập: “Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo; Đảm bảo các quyền tự do dân chủ; Thực

hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân”¹.

Hiến pháp năm 1946 là cơ sở pháp lý vững chắc cho nhân dân Việt Nam cùng chung sức xây dựng và thật sự trở thành người chủ nhà nước độc lập của chính mình. Điều 1 *Hiến pháp* năm 1946 khẳng định: “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”². Về phương diện pháp lý, nhân dân Việt Nam trở thành chủ thể chân chính của quyền lực nhà nước, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân không thể phân chia và luôn luôn thống nhất.

Theo quy định của *Hiến pháp* năm 1946, cấu trúc quyền lực nhà nước bao gồm các thể chế: Nghị viện nhân dân với tính cách là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. “Nghị viện nhân dân giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật”³ (Điều 22, 23). Nghị viện nhân dân do nhân dân bầu ra; Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc, tức là cơ quan hành pháp cao nhất. Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch và Nội các. Nội các bao gồm: Thủ tướng, bộ trưởng, thứ trưởng và có thể có phó thủ tướng (Điều 43-50). Chính quyền địa

phương với Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp (Điều 57-62) và các cơ quan tư pháp bao gồm Tòa án tối cao, các tòa án phúc thẩm, các tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp. Bộ máy nhà nước Việt Nam thể hiện khá rõ tính đặc thù trên cả phương diện tổ chức và cơ chế quan hệ giữa các thiết chế quyền lực. Theo đó, quyền lực nhà nước cao nhất thuộc về Nghị viện nhân dân. Nghị viện nhân dân giữ quyền lập pháp, Nghị viện bầu ra Chính phủ. Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp, các nhân viên thẩm phán do Chính phủ bổ nhiệm. Đây là kết quả tiếp thu và vận dụng sáng tạo những giá trị phổ biến của các hình thức nhà nước dân chủ trong tổ chức bộ máy nhà nước và xác lập các quan hệ quyền lực của Nhà nước ta.

Như vậy, có thể thấy rằng, thể chế nhà nước được quy định trong *Hiến pháp* năm 1946 là sự kết hợp phù hợp giữa các giá trị phổ biến của chế độ cộng hòa dân chủ và đặc điểm của cách mạng Việt Nam trên nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Tuy nhiên, vì các điều kiện lịch sử của cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, *Hiến pháp* năm 1946 mặc dù được Quốc hội thông qua nhưng bộ máy nhà nước theo các quy định của *Hiến pháp* cũng không được tổ chức trên thực tế. Nhưng ý nghĩa của các quy định này thật lớn lao, nó đánh dấu một sự thay đổi có tính cách mạng trên phương diện tổ chức nhà nước, mở ra một thời kỳ phát triển mới của cách mạng Việt Nam.

Năm 1959, cách mạng Việt Nam thực hiện hai nhiệm vụ chiến lược: *xây dựng CNXH ở miền Bắc và đấu tranh giải phóng miền Nam thống nhất đất nước*. Xây dựng CNXH ở miền Bắc trong thời kỳ quá độ đòi hỏi các thiết chế nhà nước

phải được cải cách mạnh mẽ. Để phù hợp với hoàn cảnh mới, Quốc hội thông qua *Hiến pháp* năm 1959.

Hiến pháp năm 1959 nhằm đảm bảo quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng hơn giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở nguyên tắc: "Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân"⁴ (Điều 4 *Hiến pháp* năm 1959)

Hiến pháp năm 1946 quy định Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất. Đến *Hiến pháp* năm 1959 lần đầu tiên sử dụng thuật ngữ cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất để xác định địa vị pháp lý của Quốc hội. Theo *Hiến pháp* năm 1959, Quốc hội với 17 quyền hạn được quy định tại Điều 50 đã cho thấy Quốc hội là cơ quan giữ vị trí quyết định trong cấu trúc quyền lực của Nhà nước Việt Nam. Tuy nhiên, với 17 quyền hạn được xác định, Quốc hội vẫn không thể là cơ quan tập trung mọi quyền lực nhà nước vào tay mình và trở thành toàn quyền. Quyền lực nhà nước còn được phân công cho các thể chế nhà nước khác như: Chủ tịch nước, Hội đồng Chính phủ, Tòa án và Viện kiểm sát, nhưng vị trí và thẩm quyền của các thể chế này đã bị hạn chế hơn so với *Hiến pháp* năm 1946.

Có thể nói thể chế nhà nước Việt Nam theo *Hiến pháp* năm 1959 là sự kế thừa và phát triển những giá trị trong lĩnh vực tổ chức nhà nước của *Hiến pháp* năm 1946. Đặc biệt là những quy định về vị trí độc lập tương đối của các chế định quyền lực quan trọng như Chủ tịch nước,

Hội đồng Chính phủ. Nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp tuy chưa được nêu lên như một nguyên tắc hiến định, nhưng sự thống nhất quyền lực, sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp đã được khẳng định thông qua địa vị pháp lý, tính độc lập và sự phối hợp giữa các cơ quan như Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Trong các quy định của *Hiến pháp* năm 1959 về các thể chế quyền lực nhà nước cho ta thấy, dường như các hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền được sử dụng khá linh hoạt.

Năm 1980, nhiệm vụ của cách mạng Việt Nam là *cả nước quá độ lên CNXH* đã đặt ra yêu cầu khách quan phải cải cách, đổi mới thể chế nhà nước cho phù hợp. *Hiến pháp* năm 1980 ra đời, đã thể hiện yêu cầu cải cách bằng các thay đổi các quy định về cơ cấu và hình thức tổ chức các thể chế nhà nước. Quốc hiệu của Nhà nước ta cũng thay đổi: Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã được đổi thành Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Bản chất nhà nước cũng được *Hiến pháp* năm 1980 xác định rõ ràng: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước chuyên chính vô sản. Sứ mệnh lịch sử của Nhà nước đó là thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động...”⁵ (Điều 2 *Hiến pháp* năm 1980).

Chế định hội đồng là cơ sở quan trọng trong tổ chức và hoạt động của toàn bộ thể chế nhà nước theo *Hiến pháp* năm 1980. Các thể chế nhà nước tối cao theo *Hiến pháp* năm 1980 so với các quy định của *Hiến pháp* năm 1946, 1959 đều có sự

thay đổi lớn trong tổ chức bộ máy từ tên gọi đến phạm vi quyền lực. Cơ chế tập quyền thể hiện rất rõ trong *Hiến pháp* lần này.

Quốc hội được xác định là “cơ sở chính trị của hệ thống cơ quan nhà nước”⁶, quyền lực nhà nước thống nhất tuyệt đối vào Quốc hội, do vậy quyền lực Quốc hội rất lớn. Cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương có điểm mới là thành lập Hội đồng Nhà nước để đảm nhiệm chức năng của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Hội đồng Nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước ta.

Hội đồng Chính phủ được đổi sang Hội đồng Bộ trưởng, là Chính phủ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Theo *Hiến pháp* năm 1980, các vị trí quan trọng trong bộ máy nhà nước như Chủ tịch Hội đồng Nhà nước, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng không được xem là một thể chế quyền lực có tính độc lập trong các quan hệ quyền lực, không có những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà đều nhân danh một tập thể lãnh đạo với tư cách là thay mặt Hội đồng Nhà nước hay Hội đồng Bộ trưởng. Đây là sự thể hiện của nguyên tắc “*tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách*” - một trong những nguyên tắc phổ biến của chế độ nhà nước XHCN trong thời kỳ này.

Quan hệ quyền lực và tổ chức bộ máy nhà nước trong *Hiến pháp* năm 1980 nhằm xây dựng chế độ làm chủ tập thể và một cơ chế kế hoạch hoá tập trung. Các thể chế nhà nước trong giai đoạn này tỏ ra lúng túng và thiếu hiệu quả trong khả năng quản lý để đưa nền kinh tế vượt qua

khủng hoảng, thúc đẩy xã hội phát triển. Tổ chức và hoạt động của các thể chế nhà nước theo quy định trong *Hiến pháp* năm 1980 đã bộc lộ nhiều nhược điểm, nhất là khi triển khai một số chính sách kinh tế - xã hội trong thời kỳ này. Vấn đề cải cách bộ máy nhà nước một lần nữa lại được đặt ra một cách cấp bách để đáp ứng yêu cầu phải đổi mới toàn diện đời sống kinh tế - xã hội nước ta.

Nhận thức sâu sắc tình hình thực tế của đất nước, Đại hội VI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra đường lối chính trị mang ý nghĩa cách mạng sâu sắc, đó là tiến hành công cuộc đổi mới trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Công cuộc đổi mới do Đảng khởi xướng và lãnh đạo trước tiên là đổi mới kinh tế đồng thời từng bước đổi mới hệ thống chính trị trong đó có đổi mới thể chế nhà nước. Vì vậy bước vào những năm đầu của thập kỷ 90 thế kỷ XX, lịch sử lập hiến Việt Nam lại chuyển sang một giai đoạn mới với việc ra đời *Hiến pháp* năm 1992.

Trên phương diện tổ chức bộ máy nhà nước, *Hiến pháp* năm 1992 đã xác định một cấu trúc tổ chức thể hiện được tính kế thừa và phát triển. Những giá trị và kinh nghiệm tổ chức bộ máy nhà nước trong *Hiến pháp* năm 1946, đặc biệt là *Hiến pháp* năm 1959, đã được thể hiện khá hợp lý trong tổ chức bộ máy nhà nước theo *Hiến pháp* năm 1992.

Theo *Hiến pháp* năm 1992, Quốc hội được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Quốc hội

thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Tuy nhiên, khác với *Hiến pháp* năm 1980, Quốc hội không còn là “cơ sở chính trị của hệ thống cơ quan nhà nước”. Đây là cơ sở pháp lý cho việc phân công, phân nhiệm rõ ràng và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Theo *Hiến pháp* năm 1992, Chính phủ có nhiều thay đổi quan trọng về địa vị pháp lý trong cơ cấu quyền lực để thể hiện là cơ quan điều hành, quản lý đất nước. Chính phủ không còn là cơ quan chấp hành và hành chính của Quốc hội, như quy định của *Hiến pháp* năm 1980. Điều 109 *Hiến pháp* năm 1992 khẳng định: “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”⁷. Như vậy, Chính phủ có tính độc lập nhất định trong thực hiện quyền hành pháp. Điều này thể hiện sự phân công, phân nhiệm và phối hợp khá rõ ràng giữa Quốc hội và Chính phủ.

Chính phủ có 11 nhiệm vụ và quyền hạn (Điều 112) và Thủ tướng Chính phủ có 6 nhiệm vụ, quyền hạn (Điều 114). Hoạt động của Chính phủ kết hợp chế độ tập thể với cơ chế thủ trưởng, cá nhân chịu trách nhiệm các lĩnh vực mình quản lý. Thủ tướng chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động quản lý của mình. Xác định rõ vị trí, vai trò của Thủ tướng Chính phủ là sự cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức bộ máy nhà nước, trong cơ chế tổ chức và hoạt động của Chính phủ, phù hợp với yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác chỉ đạo, điều hành, thống nhất và thông suốt, liên tục của Thủ tướng Chính phủ. Đảm bảo cho Chính phủ hoạt động mạnh mẽ, năng động, có hiệu quả.

Đối với các cơ quan tư pháp, về cơ bản *Hiến pháp* năm 1992 ít có thay đổi có tính chất cải cách so với *Hiến pháp* năm 1980.

Để tiếp tục kiện toàn bộ máy nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khoá VIII đã đề ra nhiệm vụ “tổ chức việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số điều của *Hiến pháp* năm 1992 về tổ chức bộ máy nhà nước”. Văn kiện Đại hội IX của Đảng ghi: “Khẩn trương nghiên cứu, đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của *Hiến pháp* năm 1992 phù hợp với tình hình mới”⁸.

Chính vì vậy, Quốc hội khoá X đã ra Nghị quyết số 51/2001/QH10 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của *Hiến pháp* năm 1992.

Điều 2 *Hiến pháp* năm 1992 (sửa đổi) đã xác định: “Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...”

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”⁹. Nguyên tắc này lần đầu tiên được ghi nhận trong *Hiến pháp* và trở thành nguyên tắc hiến định trong tổ chức quyền lực nhà nước cũng như trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Theo *Hiến pháp* năm 1992 (sửa đổi), Viện Kiểm sát không còn thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân, mà chỉ thực hiện quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp.

60 năm thể chế nhà nước ở Việt Nam, đã trải qua nhiều thời kì phát triển với bốn bản *Hiến pháp*, trong đó Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam luôn khẳng định bản chất cách mạng của mình, đó là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân trên cơ sở gắn bó chặt chẽ giữa tính giai cấp, tính dân tộc và tính nhân dân của Nhà nước. Bộ máy nhà nước qua mỗi bước cải cách đều đánh dấu sự phát triển của nhận thức về lý luận và thực tiễn phù hợp với điều kiện lịch sử và nhiệm vụ cụ thể của từng thời kì.

Ngày nay, khi đất nước đang bước vào giai đoạn phát triển mới với việc xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, thực hiện CNH, HĐH và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, thể chế nhà nước cần được nghiên cứu để tiếp tục cải cách mạnh mẽ theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân; nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp cần được nghiên cứu, thể chế hóa và xây dựng cơ chế vận hành cụ thể trong chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước để đáp ứng tốt hơn nhu cầu tăng cường, mở rộng dân chủ, củng cố kỉ cương và pháp chế, nhằm thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế, chủ động hội nhập quốc tế, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN □

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9. *Hiến pháp* Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992...), NXB. CTQG, H. 2002, tr. 7, 8, 12, 29, 67, 69, 161, 178.

8. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB. CTQG, H. 2001, tr. 132-133.