

NHỮNG THÀNH TỰU ĐẠT ĐƯỢC TRONG HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

Có thể nói, không phải đợi đến công cuộc đổi mới đất nước năm 1986 thì tư tưởng về một nhà nước được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật mới được hình thành ở Việt Nam. Tư tưởng này đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh manh nha từ những năm đầu của thế kỷ XX. Được tiếp thu nền văn minh Âu - Mỹ, nhất là kinh nghiệm tổ chức, hoạt động của nhà nước trong quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã sớm nhận thức được việc quản lý xã hội bằng pháp luật là một tiến bộ của nhân loại, có tính chất phổ biến đối với xã hội hiện đại. Điều này được minh chứng trong bản yêu sách của Nhân dân An Nam gửi tới Hội nghị Véc xây với một trong số các yêu cầu đó là: “Cải cách nền pháp lý ở Đông Dương bằng cách cho người bản xứ cũng được hưởng những đảm bảo về mặt pháp luật như người Âu châu”¹ và yêu cầu: “thay chế độ ra các sắc lệnh bằng chế độ ra các đạo luật”². Sau này, bản yêu sách đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh chuyển thành “Việt Nam yêu cầu ca”, trong đó yêu cầu thứ bảy là: “Bảy xin Hiến pháp ban hành, trăm điều phải có thần linh pháp quyền”³. Đây là tư tưởng thể hiện rất rõ cách nhìn đúng đắn của Chủ tịch Hồ Chí Minh về một nhà nước đặt dưới chế độ pháp quyền. Tuy nhiên, phải đến giai đoạn đổi mới thì tư tưởng này mới được nghiên cứu sâu sắc hơn. Nội hàm về nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước của một nhà nước pháp quyền được xác định ở Việt Nam từ những năm 1991, trong Cương lĩnh 1991, Đảng ta đã nhấn mạnh nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước như sau: “có đủ quyền lực và đủ khả năng định ra luật pháp, quản lý xã hội bằng pháp luật; thống nhất quyền lực với sự phân công rành mạch ba quyền đó”. Đến Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (1994) lần đầu tiên Đảng ta chính thức sử dụng thuật ngữ “nhà nước pháp quyền”. Kể từ đó đến nay, quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nổi lên một số thành tựu cơ bản như sau:

¹Hồ Chí Minh: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, t.1, tr.469.

²Hồ Chí Minh: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, t.1, tr. 441.

³Hồ Chí Minh: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, t.1, tr.473.

Thứ nhất, hơn 30 năm qua, bộ máy nhà nước đã ghi nhận những sự đổi mới theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền thể hiện ở tư duy lý luận về tổ chức quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền của chúng ta đã có những thay đổi đi từ một chính thể nhà nước tập trung quyền lực: “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 qua Nhà nước có sự phân công phân nhiệm và phối kết hợp giữa ba quyền thể hiện tại Điều 2 - Hiến pháp 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001: “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 và tư pháp” và gần đây nhất là Điều 2 Hiến pháp năm 2013⁵. Lần đầu tiên thuật ngữ: “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” và nguyên tắc “phân công và phối hợp” được trang trọng ghi nhận trong Hiến pháp nước ta. Tiếp tục phát triển tư duy lý luận về tổ chức quyền lực nhà nước, đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên xã hội chủ nghĩa (bổ sung, phát triển năm 2011) đã đưa vào nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước một yếu tố mới đó là kiểm soát quyền lực nhà nước: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”⁶. Thể chế hóa nguyên tắc này, Hiến pháp năm 2013 tái khẳng định nguyên tắc phân công, phân nhiệm và phối hợp mà còn hoàn thiện bằng cách quy định thêm sự kiểm soát giữa ba quyền ở Điều 2: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Đây cũng là một bước tiến lớn trong nhận thức của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong gần 30 năm đổi mới về vấn đề hoàn thiện bộ máy Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Về cấu trúc quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định rõ: Quyền lực nhà nước là thống nhất thuộc về Nhân dân. Nói cách khác, Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, là chủ của bộ máy nhà nước. Đây chính

⁴Điều 4 Hiến pháp năm 1959.

⁵“Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

⁶Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Sdd, tr.85.

là giá trị đích thực và bền vững trong tư tưởng nhân loại về nhà nước pháp quyền.

Để thực thi quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân có hiệu quả, quyền lực nhà nước được tổ chức, phân công thành ba bộ phận, quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”; Điều 94 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội” khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp” khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Việc phân biệt rõ ràng các nhóm quyền thuộc ba quyền này không chỉ tạo cơ sở cho việc chuyên nghiệp hóa các quyền, mà còn là yếu tố đầu tiên để tạo cơ sở cho sự kiểm soát quyền lực hiệu quả giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước”⁷. Tuy nhiên, đây không phải ba bộ phận quyền tách rời nhau, mà ngược lại hoạt động của các cơ quan thực hiện các quyền này luôn có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan trong việc thực quyền lực nhà nước. Cụ thể của sự phối hợp này được thể hiện như sau: Một là, nhánh quyền lực tư pháp và hành pháp có ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động của lập pháp, lập hiến, đặc biệt là hành pháp. “Trên thực tế, ở nước ta hiện nay, có hơn 95% các dự án luật là do Chính phủ trình, một số văn bản luật do Tòa án nhân dân tối cao soạn thảo trình Quốc hội”⁸. Hai là, Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, nhưng Quốc hội được tham gia vào quy trình tổ chức và hoạt động của Chính phủ, quyết định việc thành lập hay bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ;

⁷Xem GS.TS. Trần Ngọc Đường: Nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nguồn: <http://tapchigptd.vn/zh/tuyen-truyen-ve-thuc-hien-hien-phap/nguyentac-to-chuc-bo-may-nha-nuoc-trong-hien-phap-nuoc-cong-hoa-xhcnviet-nam/5172.html>.

⁸Xem GS.TS. Trần Ngọc Đường: Nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nguồn: <http://tapchigptd.vn/zh/tuyen-truyen-ve-thuc-hien-hien-phap/nguyen+...+nchuc-bo-may-nha-nuoc-trong-hien-phap-nuoc-cong-hoa-xhcnviet-nam/5172.html>.

thành lập mới, phân chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt... Như vậy, nói một cách mềm dẻo hơn, không có một sự phân quyền tuyệt đối giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Những năm gần đây, đã có những ý kiến cho rằng việc Chính phủ trình nhiều dự án luật lên Quốc hội như vậy Chính phủ đã lấn sân sang phân công việc của Quốc hội.

Hơn thế nữa thông qua việc trình các dự án, Chính phủ, các bộ có khả năng cho việc ghi các quyền lợi của mình vào các dự án luật. Để tránh tình trạng này Chính phủ cần phải giảm bớt việc trình các dự án luật và tăng cường việc trình các dự án luật của các đại biểu và các Ủy ban của Quốc hội. Nhận xét về sự kiện có tính khách quan này và gợi ý cho việc tránh được các hậu quả của sự “gài” các lợi ích của hành pháp vào các dự án luật, trong một Hội thảo về “Dự án nâng cao năng lực của các cơ quan dân cử” ông Kevin Deveaux, cố vấn kỹ thuật dự án của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) đã phát biểu: Việc nếu các Ủy ban tự soạn thảo dự án luật, trình và thẩm tra - như hai Ủy ban của Quốc hội đã làm trong khóa XI cũng là điều tốt lành, bởi nó thể nghiệm những khả năng có thể đảm đương được một tỷ lệ nhất định nào đó trong đầu vào của các dự án luật. Tránh sự độc quyền tuyệt đối của bên hành pháp. Song tuyệt đại đa số các dự án luật đều do cơ quan hành pháp trình Quốc hội cũng không phải là điều tệ hại, bởi đó là yêu cầu tất yếu của thực tế cuộc sống. Quốc hội không phải là cơ quan điều hành, vì vậy sẽ khó có thể nắm lòng được những gì vướng mắc, những gì cần điều chỉnh để đảm bảo hiệu quả điều hành của cơ quan hành pháp như chính họ được. Vì vậy, cơ quan hành pháp trình dự án luật dường như là đương nhiên, và họ có động lực để làm việc đó. Quốc hội cần quan tâm và cần làm tốt phần việc quan trọng của mình đó là - thẩm tra và thông qua các dự án luật hơn là việc bản thân khẳng định rằng nếu để tỷ lệ quá lớn các dự án luật do các bộ, ngành trình thì sẽ mờ nhạt đi vai trò “làm luật” theo đúng nghĩa đen của nó. Thay vì lo lắng điều đó, việc tốt hơn nên làm là thẩm định xem các dự án luật khi áp dụng vào cuộc sống thì người dân sẽ ảnh hưởng thế nào và phải cân đối giữa lợi ích giữa các đối tượng điều chỉnh của luật để chọn giải pháp tối ưu nhất. Chính từ hoạt động thẩm tra của các Ủy ban được đẩy mạnh, các dự án luật tại đó mới qua quá trình tương tác giữa các đại biểu, xung đột lợi ích địa phương và trung ương,

giữa ngành, giới, dân tộc... ý kiến các chuyên gia, người dân... Đây cũng chính là khâu quan trọng quyết định chất lượng dự án luật⁹.

Thứ hai, đổi mới nhận thức về kiểm soát quyền lực nhà nước. Kiểm soát quyền lực nhà nước thường được phân định theo hình thức thực hiện thành kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài. Kiểm soát bên trong được thực hiện giữa các bộ phận cấu thành quyền lực với nhau được gọi là tự kiểm soát. Kiểm soát bên ngoài được thực hiện bởi các chủ thể đứng ngoài các cơ cấu nhà nước như của báo chí, của các tổ chức xã hội, của người dân... Cơ chế kiểm soát quyền lực bên trong chủ yếu được thể hiện ở sự giám sát của Quốc hội với các cơ quan quyền lực khác trong bộ máy nhà nước, trong đó, chủ thể giám sát trong hoạt động giám sát của Quốc hội bao gồm: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội. Hoạt động giám sát của Quốc hội được ghi nhận bao gồm giám sát tối cao của Quốc hội, giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội (Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015). Hoạt động giám sát của Quốc hội được phân biệt rõ thành hoạt động giám sát tối cao và hoạt động giám sát của Quốc hội. Trong đó, chủ thể của hoạt động giám sát tối cao thì chỉ có Quốc hội - cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đối tượng bị giám sát của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội là hoạt động của các thiết chế cao nhất trong bộ máy nhà nước bao gồm: Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập. Về phương thức thực hiện giám sát thì hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội chỉ được thực hiện tại kỳ họp của Quốc hội thông qua phương thức xem xét báo cáo, xem xét việc trả lời chất vấn, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm.

Bên cạnh đó, cơ chế giám sát của Quốc hội còn được thể hiện bởi hoạt động giám sát của Quốc hội bên ngoài kỳ họp của Quốc hội, thông qua vai trò

⁹ Xem daibieunhandan.vn/ONA-BDT/NewPrint.aspx?newsId=23606: Đòi điều thách thức của Quốc hội Việt Nam trong công tác lập pháp, 059-2007.

của các chủ thể giám sát khác như: Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội. Trong đó, hoạt động này được thực hiện thông qua các phương thức như: xem xét báo cáo, chất vấn của đại biểu Quốc hội giữa hai kỳ họp của Quốc hội, kiểm tra việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thành lập các đoàn công tác đi địa phương. Đối tượng của hoạt động giám sát của Quốc hội rộng hơn so với hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, bao gồm toàn bộ các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành Hiến pháp và pháp luật (có thể được hiểu là các cơ quan, tổ chức, cá nhân từ Trung ương đến địa phương).

Quốc hội - lập pháp do Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về mình bầu ra, trực tiếp thành lập ra Chính phủ - hành pháp, và Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội (Điều 94) Chính phủ có trách nhiệm đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội; Ủy ban thường vụ Quốc hội; quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền...; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội (khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013). Cụ thể hơn nữa Quốc hội có quyền giám sát Chính phủ với nhiều hình thức khác nhau như việc nghe báo cáo, cũng như sự giải trình của Chính phủ, đại biểu Quốc hội chất vấn Thủ tướng và các thành viên Chính phủ. Trong trường hợp đặc biệt Quốc hội có quyền bãi miễn Thủ tướng và các thành viên của Chính phủ (khoản 7 Điều 70)... Đó là trọng tâm của sự kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thêm vào đó, với việc ban hành Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, hệ thống pháp luật về tổ chức Chính phủ có bước đổi mới, hoàn thiện quan trọng đáp ứng tốt hơn yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Hiến pháp năm 2013 đã có một bước tiến rất lớn trong lịch sử lập hiến của Nhà nước ta khi quy định về Chính phủ. So với Hiến pháp năm 1992, quy định Hiến pháp năm 2013 về vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cũng như về cơ chế thực hiện quyền lực của Chính phủ đều có những sửa đổi, bổ sung theo tinh thần đổi mới theo hướng khẳng định tính chất, chức năng hành pháp, cũng như các nhiệm vụ, quyền hạn về hành pháp của Chính phủ; đồng thời đề cao vị trí, vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo đảm tính độc lập tương đối, tăng cường tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo và tính dân chủ pháp quyền

trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Với quy định tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 đã xác lập nguyên tắc Chính phủ có quyền kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội, quyền tư pháp của Tòa án nhân dân. Nhân tố quan trọng nhất trong đổi mới cơ chế thực thi quyền lực của Chính phủ của Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 là hình thành và hoạt động của thiết chế Thủ tướng Chính phủ với những nhiệm vụ, quyền hạn riêng, độc lập với tập thể Chính phủ; làm việc theo chế độ thủ trưởng. Kế thừa quy định Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001, Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định mạnh mẽ hơn vị trí, vai trò, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ với tư cách là người đứng đầu Chính phủ, đồng thời là một thiết chế độc lập và đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước. Theo đó, Hiến pháp năm 2013 quy định toàn diện hơn về chế độ trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ: chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và những nhiệm vụ được giao. Đồng thời, nhấn mạnh chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, trước Nhân dân về hoạt động của Chính phủ, về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao, về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia (xem Điều 95 Hiến pháp năm 2013). Để khắc phục được tình trạng bộ máy trì trệ, nặng nề, cục bộ, cát cứ, kỷ luật, kỷ cương hành chính lỏng lẻo hiện nay, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đã cụ thể các quy định của Hiến pháp năm 2013, bảo đảm quyền lực của Thủ tướng Chính phủ với tư cách là một thiết chế độc lập trong cơ chế quản lý, điều hành của Chính phủ, tập trung thẩm quyền lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước vào Thủ tướng Chính phủ. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 tiếp tục khẳng định mạnh mẽ, quy định rõ hơn vị trí, thẩm quyền, trách nhiệm của Thủ tướng với tư cách là một thiết chế độc lập có chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ riêng, là người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước, làm việc theo chế độ thủ trưởng, chịu trách nhiệm cá nhân trước Quốc hội. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đã phân định và quy định rõ hai loại công việc của Thủ tướng: (1) Với tư cách là người đứng đầu Chính phủ, có nhiệm vụ, quyền hạn triệu tập, quyết định nội dung và chủ tọa các phiên họp Chính phủ; và (2) Với tư cách là một thiết chế độc lập, có thẩm quyền và trách

nhiệm lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương; làm việc theo chế độ thủ trưởng. Bên cạnh việc tiếp tục khẳng định nguyên tắc và một số nội dung phân cấp quan trọng tạo cơ sở cho tiếp tục đẩy mạnh phân cấp hợp lý trên các lĩnh vực, lần đầu tiên Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 khẳng định nguyên tắc phân quyền hợp lý trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Đây là cơ sở tiền đề cho việc xây dựng Chính phủ phân quyền trong quan hệ với chính quyền địa phương, thúc đẩy đổi mới mạnh mẽ hoạt động của Chính phủ và của các bộ, ngành, từng bước hình thành chế độ tự quản địa phương.

Thứ ba, phân công quyền lực nhà nước không chỉ là sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trung ương với nhau mà còn thể hiện ở sự phân cấp giữa các cơ quan ở trung ương và địa phương. Vấn đề phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương được hình thành cũng trong giai đoạn đổi mới xuất phát từ xu hướng phi tập trung hóa quyền lực nhà nước. Để đảm bảo quyền lực tập trung, thống nhất, trên thực tế, từ trước tới nay, ở nước ta không có sự phân công quyền lực nhà nước giữa trung ương và địa phương mà thực chất chỉ có sự phân cấp quyền lực của trung ương đối với các cấp chính quyền địa phương. Khái niệm phân cấp thường được dùng để chỉ việc cấp trên phân công cho cấp dưới thực hiện một số thẩm quyền nhất định mà trước thời điểm có quyết định phân cấp thì nhiệm vụ đó vẫn do cấp trên thực hiện¹⁰. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003¹¹, chính quyền địa phương ở nước ta được chia thành ba cấp: tỉnh, huyện, xã, trong đó: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã, thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường¹². Thực chất việc phân chia như thế này không khác mấy so với thời kỳ trước đó theo Hiến pháp năm 1980. Sau lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 2001, tuy các nội dung sửa đổi, bổ sung không có quy định mới về tổ chức bộ máy nhà nước mang tính căn bản nhưng trước yêu cầu mới, Luật Tổ

¹⁰Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (TS. Nguyễn Văn Cương Chủ nhiệm đề tài khoa học cấp bộ): Phân công quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam - lịch sử, lý luận và thực tiễn.

¹¹Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã bị thay thế bởi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

¹²Điều 118 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001.

chức Chính phủ năm 2001 và Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 đã có những sửa đổi nhất định về tổ chức và hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương theo hướng điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp để khắc phục những chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Hội đồng nhân dân các cấp tỉnh, huyện, xã đều có các nhiệm vụ, quyền hạn:

+ Quyết định những chủ trương, **biện pháp** quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và **phát triển** địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, **không ngừng** cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân địa phương, làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với cả nước (Điều 1 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003).

+ Quyết định dự toán thu, chi ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu chi ngân sách địa phương và phân bổ ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách cấp mình.

+ Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên thường trực Hội đồng nhân dân, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân (Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm hội thẩm nhân dân của Tòa án cùng cấp); **bỏ phiếu** tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu (khoản 1, 2 Điều 17 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003).

+ Thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực Hội đồng **nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp**; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương (Điều 1 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003). | - Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. Ủy ban nhân dân thực hiện

chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở (Điều 2 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003).

+ Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân tỉnh được quy định theo 14 lĩnh vực, của Ủy ban nhân dân huyện theo 11 lĩnh vực và của Ủy ban nhân dân xã theo 7 lĩnh vực, nhưng thực chất cũng là đầy đủ các lĩnh vực kinh tế - xã hội - an ninh, quốc phòng, xây dựng chính quyền, điểm khác biệt là càng xuống Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã càng có sự lồng ghép một số lĩnh vực gần nhau.

+ Đối với Ủy ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, quận, phường, bên cạnh việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn như Ủy ban nhân dân tỉnh, huyện, xã, còn có được bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn riêng phù hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị (các vấn đề về kết cấu hạ tầng đô thị, giao thông, bảo vệ môi trường và cảnh quan); Ủy ban nhân dân huyện thuộc địa bàn hải đảo cũng được bổ sung nhiệm vụ thực hiện các biện pháp để xây dựng, quản lý, bảo vệ đảo, vùng biển và dân cư trên địa bàn.

Chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2010 của Chính phủ được phê duyệt theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17-9-2001 cũng đã yêu cầu định rõ những loại việc địa phương toàn quyền quyết định, những việc địa phương quyết định phải có ý kiến của trung ương và những việc phải thực hiện theo quyết định của trung ương. Theo đó, Chính phủ tập trung vào thực thi quản lý nhà nước ở tầm vĩ mô, tức là thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong phạm vi cả nước đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội; dành nhiều thời gian, nguồn lực vào việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; xây dựng và ban hành cơ chế chính sách; thanh tra, kiểm tra việc tổ chức thực hiện. Cùng với điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương, Chính phủ đã tăng cường phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương các cấp trong quyết định và chịu trách nhiệm đối với nhiều lĩnh vực.

Thực hiện Chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2010, ngày 30-6-2004, Chính phủ ban hành Nghị quyết số

08/2004/NQ-CP về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Theo đó, chính quyền địa phương cấp tỉnh đã được phân cấp thẩm quyền trên nhiều lĩnh vực, góp phần tạo ra những chuyển biến tích cực trong hoạt động của chính quyền địa phương cũng như của các bộ, ngành Trung ương. Trong đó, các bộ, ngành tập trung vào khâu hoạch định thể chế, chính sách và tổ chức thực hiện thanh tra, kiểm tra. Các địa phương được tăng thẩm quyền đã phát huy sức sáng tạo, tự chủ của chính quyền địa phương. Thực hiện phân cấp được gắn với công tác cải cách thủ tục hành chính đã giảm phiền hà và giải quyết công việc nhanh gọn hơn cho công dân và doanh nghiệp trên nhiều lĩnh vực, nhất là về đất đai, đầu tư và xây dựng, thành lập doanh nghiệp...¹³

Hiến pháp năm 2013 đã có những bước thay đổi trong tư duy liên quan đến đổi mới mô hình tổ chức và nguyên lý hoạt động của chính quyền địa phương bằng việc đổi tên Chương từ “Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân” sang thành “Chính quyền địa phương” cùng những điểm sửa đổi, bổ sung trong nội dung của Chương) như là sự ghi nhận yêu cầu phải đổi mới thực sự về mô hình tổ chức cũng như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương theo hướng bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ hơn nữa giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; tạo không gian tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao hơn cho chính quyền địa phương; khẳng định rõ nét hơn vị trí của chính quyền địa phương trong hệ thống hành chính thống nhất thông suốt của đất nước¹⁴. Bên cạnh đó, mặc dù về cơ bản, các đơn vị hành chính vẫn giữ nguyên giống như Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001, nhưng việc bổ sung quy định về “đơn vị hành chính tương đương” quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt tại Điều 110 Hiến pháp năm 2013 cùng với việc quy định “Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định” tại khoản 2 Điều 11 Hiến pháp năm 2013 phần nào thể hiện được mong muốn tổ chức chính quyền địa phương phù hợp hơn

¹³Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý (TS. Nguyễn Văn Cương Chủ nhiệm đề tài khoa học cấp bộ): Phân công quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam - lịch sử, lý luận và thực tiễn.

¹⁴Trích ý kiến của PGS.TS. Hoàng Thế Liên (Thứ trưởng Bộ Tư pháp), nguồn: Hoàng Thư, Hiến pháp năm 2013 mở đường cho việc tiếp tục đổi mới thể chế về chính quyền địa phương, <http://baophapluat.vn/trong-nuoc/hien-phap-nam-2013-mo-duong-cho-viec-tiep-tuc-doi-moi-the-che-ve-chinh-quyen-dia-phuong-175932.html>, ngày 20-01-2014.

giữa các vùng miền, giữa đô thị và nông thôn nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước của các cấp chính quyền địa phương.

Cụ thể hóa những điều trên của Hiến pháp năm 2013, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Luật này đã cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các chủ trương, định hướng của Đảng về chính quyền địa phương; đồng thời kế thừa những nội dung hợp lý và sửa đổi, bổ sung các bất cập, vướng mắc trong 12 năm thực hiện Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Luật gồm 8 chương và 143 điều, tăng 2 chương và 3 điều so với Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

Một trong những điểm mới của Luật là phân định thẩm quyền giữa trung ương, địa phương và giữa các cấp chính quyền nhằm cụ thể hóa Điều 112 Hiến pháp năm 2013. Theo đó, để tạo cơ sở pháp lý cho việc phân quyền, phân cấp, ủy quyền cho chính quyền địa phương, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định các nguyên tắc phân định thẩm quyền, các trường hợp phân quyền, phân cấp, ủy quyền.

Cụ thể, có 6 nguyên tắc về phân định thẩm quyền được quy định tại khoản 2 Điều 11 gồm: Bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia. Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ. Việc phân định thẩm quyền phải phù hợp điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực. Công việc liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cùng cấp trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền cấp trên, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác. Nguyên tắc cuối cùng là chính quyền địa phương được bảo đảm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp.

Về phân quyền, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật; chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền (khoản 1, 2 Điều 12).

Về phân cấp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể khác của địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Việc phân cấp phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước thực hiện phân cấp (khoản 1, 2 Điều 13).

Về ủy quyền, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định trong trường hợp cần thiết, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền bằng văn bản do Ủy ban nhân dân cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể (khoản 1 Điều 14).

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính theo hướng chủ yếu tập trung ở cấp tỉnh, giảm dần xuống cấp huyện đến cấp xã để tránh tình trạng dồn việc về cấp cơ sở mà không tính đến khả năng đáp ứng của từng cấp chính quyền nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn tập trung thực hiện quản lý theo lãnh thổ; địa phương đô thị chú trọng thực hiện quản lý theo ngành, lĩnh vực.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 cũng quy định chung về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương phải thực hiện như tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn; quyết định những vấn đề của địa phương trong phạm vi được phân quyền, phân cấp; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền... Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân

trên các lĩnh vực nhằm thể hiện rõ sự gắn kết chặt chẽ, thống nhất giữa hai thiết chế Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân hợp thành chính quyền địa phương.

Đặc biệt, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng của chính quyền đô thị nhằm thể hiện sự khác biệt với chính quyền nông thôn. Theo đó, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở thành phố, thị xã ngoài việc quyết định các vấn đề của địa phương như đối với địa bàn nông thôn, còn tập trung quyết định các vấn đề quy hoạch phát triển đô thị, xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quản lý và tổ chức đời sống dân cư đô thị... Bên cạnh đó, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương quận và phường đã được điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu quản lý thống nhất, liên thông trong khu vực nội thành, nội thị tại các đô thị. Cụ thể, ngoài việc thực hiện chức năng đại diện và giám sát theo quy định chung thì chính quyền địa phương quận, phường còn tập trung thực hiện hai nhóm nhiệm vụ liên quan đến việc quyết định các vấn đề ở địa phương gồm: thông qua ngân sách quận, phường theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và bầu nhân sự của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp.

Thứ tư, trong hơn 30 năm qua, những thành tựu trong phát triển kinh tế - xã hội đã chứng tỏ năng lực hoạch định chính sách và thực thi chính sách của Đảng và Nhà nước ta đã ngày càng được cải thiện. Thành tích tăng trưởng sản phẩm quốc nội (GDP) bình quân đầu người của Việt Nam trong ba thập niên vừa qua kể từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới luôn ở mức khá mà trên thế giới chỉ có Trung Quốc đạt mức tăng trưởng GDP bình quân đầu người cao hơn trong giai đoạn này.

