"QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC LÀ THỐNG NHẤT" VÀO ĐÂU VÀ TẠI SAO ĐÃ THỐNG NHẤT LẠI CÒN PHÂN CÔNG?

Nguyễn Đăng Dung[*]

1. Cho đến hiện nay, việc tổ chức và hoạt động của Nhà nước vẫn tuân theo một trong hai nguyên tắc cơ bản là tập quyền hay phân quyền. Ở thời kỳ chiến tranh lạnh, sự phân biệt giữa chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa tư bản được thể hiện ở nhiều lĩnh vực. Trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động nhà nước cũng có sự khác nhau rất rõ. Nếu Nhà nước tư bản được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền, thì ở xã hội chủ nghĩa là không phân quyền và mà phải là tập quyền xã hội chủ nghĩa.

Về nguyên tắc, cho đến nay kể từ khi có chế độ Dân chủ cộng hòa, Nhà nước Việt Nam vẫn được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền, tức là quyền lực nhà nước là thống nhất, phủ nhận hoàn toàn những biểu hiện của phân quyền. Nhưng với công cuộc đổi mới, mở cửa, và nhất là với công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền, những hạt nhân hợp lý trong học thuyết phân quyền lại được chúng ta ghi nhận trong quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Điều 2 của Hiến pháp hiện hành quy 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 mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. ***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****".*

Quy định thì rõ ràng như vậy, bằng một điều khoản Hiến pháp có hiệu lực pháp lý tối cao, nhưng hiểu được nội dung của quy định này là rất khó. Đã có rất nhiều bài viết xung quanh vấn đề này, nhưng nội hàm của quy định trên vẫn còn là một dấu hỏi rất lớn cần phải bàn luận: *Thứ nhất*, quyền lực nhà nước thống nhất có nghĩa là thế nào, nhất là việc quyền lực đó thống nhất vào đâu, vào nhân dân hay vào Quốc hội? *Thứ hai*, tại sao quyền lực nhà nước vừa phải thống nhất - tập quyền lại vừa phải phân công, và phân công có gì khác với phân quyền?

Từ chỗ phủ nhận hoàn toàn đến thừa nhận cho dù chỉ là một trong những hạt nhân nhỏ bé của học thuyết là cả một bước chuyển rất lớn trong nhận thức của chúng ta về việc đã đến lúc phải áp dụng một cách tương đối sự phân quyền. Tuy nhiên, sự nhận thức của chúng ta về phân quyền có nhiều vấn đề cần bàn. Hiện nay không ít các chuyên gia luật học, chính trị học và những chính khách khi phát biểu trên các phương tiện thông tin đại chúng đều có quan điểm: Lập pháp phải do Quốc hội và hành pháp thì do Chính phủ đảm nhiệm, theo đúng tinh thần lời văn của quy định hiến pháp. Có một số người cho rằng, cần phải chuyển mọi hoạt động có liên quan đến lập pháp, từ việc soạn thảo cho đến việc thông qua dự thảo luật cho Quốc hội, Chính phủ từ nay chỉ tập trung vào công tác hành pháp, tức là điều hành đất nước theo quy định của lập pháp đã được Quốc hội thông qua[1].

Quan niệm này có phần hơi tả, từ một thái cực này sang một thái cực khác. Đây là cách hiểu máy móc nguyên tắc phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước. Thực tế sự phân quyền theo cách nói của Nhà nước tư bản và phân công, phân nhiệm giữa lập pháp và hành pháp theo cách nói của Việt Nam

---

[*] GS.TS. Luật học, Khoa luật, Đại học quốc gia Hà Nội.

[1] Xem: Kỷ yếu Hội nghị của Văn phòng Quốc hội về việc soạn thảo Nghị quyết sửa đổi Hiến pháp năm 2001.

chúng ta hiện nay không hoàn toàn có nghĩa đơn giản như vậy. Mà ngược lại, hoạt động của hành pháp có ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động của lập pháp. Thậm chí Nghị viện lập pháp theo nhu cầu của Chính phủ - hành pháp, giữa Chính phủ - hành pháp và Quốc hội – lập pháp phải có quan hệ mật thiết với nhau. Sự quan hệ mật thiết này tạo nên tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Quan sát lịch sử tiến triển cách mạng tư sản Pháp, Hegel rất lo lắng cho sự phân quyền một cách biệt lập giữa các nhánh quyền lực của Nhà nước. Ông cho rằng:

"... Một trong những quan niệm sai lầm về Nhà nước là cho rằng các thành viên của hành pháp cần được loại ra khỏi các cơ quan lập pháp như đã xảy ra, chẳng hạn trong Quốc hội lập hiến của Pháp. Ở Anh các Bộ trưởng phải là các thành viên của Nghị viện và điều ấy là đúng đắn, vì những ai tham gia Chính phủ phải liên kết với quyền lập pháp chứ không phải đối lập lại nó. Quan niệm về cái gọi là sự độc lập của các quyền chứa đựng sai lầm cơ bản khi giả định rằng các quyền lực cần phải độc lập với nhau, thậm chí hạn chế nhau. Nhưng, nếu chúng độc lập với nhau thì sự thống nhất của Nhà nước – vốn là đòi hỏi cao nhất – sẽ bị thủ tiêu"[2].

Tổ chức và hoạt động của lập pháp và hành pháp trên thực tế không có sự phân định một cách cứng nhắc theo tinh thần học thuyết phân quyền trước kia của thời kỳ tiền cách mạng tư sản, mà chúng có quan hệ mật thiết với nhau. Phân quyền là một trong những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền tư sản, nhưng học thuyết phân quyền cũng không phải hiểu một cách đơn giản, máy móc như vậy. Và thực tế mối quan hệ giữa các quyền này không phải diễn ra một cách giản đơn như chúng ta nghĩ.

Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp quan trọng đến mức tạo thành mô hình tổ chức của Nhà nước mỗi quốc gia. Đó là chính thể nhà nước: Chính thể đại nghị kể cả cộng hòa lẫn quân chủ; chính thể Cộng hòa tổng thống và chính thể Cộng hòa hỗn hợp của sự pha trộn những đặc tính của hai loại hình đại nghị và Cộng hòa tổng thống.

Thứ nhất, theo cách thức tổ chức của Nhà nước đại nghị, lấy nước Anh là điển hình, Chính phủ - hành pháp và Quốc hội/Hạ nghị viện – lập pháp đều cùng phản ánh ý chí của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng chiếm đa số ghế trong Quốc hội thông qua một cuộc đầu phiếu phổ thông bầu ra Nghị sỹ Quốc hội, có quyền đứng ra thành lập Chính phủ. Thủ lĩnh của đảng cầm quyền sẽ là Thủ tướng Chính phủ. Các thành viên của Chính phủ về nguyên tắc đều là những người có chân trong ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sỹ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó, cộng với quyền trình dự án luật trước Quốc hội, nên gần như có một nguyên tắc mọi dự luật đều xuất phát từ Chính phủ - hành pháp. Mọi hoạt động của Quốc hội – lập pháp và Chính phủ - hành pháp đều do đảng cầm quyền quyết định. Mọi đề xuất cho hoạt động của Quốc hội – lập pháp đều bắt nguồn từ Chính phủ - hành pháp. Trong nhiều trường hợp người ta còn gọi Thủ tướng chính là thủ trưởng của cả cơ quan lập pháp lẫn hành pháp. Theo con số thống kê của nhiều Nghị viện, có tới hơn 90% tổng số các dự án luật được Quốc hội/Nghị viện thông qua là dự án đệ trình từ Chính phủ.

Như vậy, Quốc hội chỉ còn lại là kiểm soát Chính phủ và sẵn sàng thay đổi Chính phủ đảng cầm quyền của đảng đối lập, bằng những biện pháp bỏ phiếu tín nhiệm nhằm lật đổ Chính phủ của đảng đang cầm quyền. Đây là phần còn lại đích thực của lập pháp. Với tinh thần trách nhiệm, các nghị sỹ phải có nghĩa vụ cho qua những dự án được tạo ra từ những chính sách có khả năng tạo nên sự phát triển của quốc gia, và gạt bỏ ra ngoài thậm chí làm cơ sở cho việc bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ các dự án không có khả năng thực thi, hoặc thực thi sẽ có nguy cơ làm chậm quá trình phát triển của đất nước...

[2] Xem: Hegel, Các nguyên lý của Triết học pháp quyền, Nxb. Trí thức, 2010, tr. 779.

Thứ hai, sự can thiệp hay là sự chủ động đề xuất các hoạt động lập pháp của hành pháp không chỉ được thể hiện ở các nước có bộ máy được tổ chức theo thể chế đại nghị được hiến pháp của nhiều nước theo loại hình tổ chức này ghi nhận, mà còn được thể hiện trong Nhà nước có bộ máy được tổ chức theo chế độ Tổng thống như ở Mỹ. Nếu hiến pháp của các nước đại nghị quy định rõ sự can thiệp của hành pháp vào lập pháp như quyền trình dự án luật trước lập pháp của hành pháp, thì trong chế độ Tổng thống không cho phép hành pháp và lập pháp có sự phối kết hợp với nhau. Một trong những biểu hiện này là việc quy định, hành pháp không được quyền trình dự án luật trước Quốc hội – lập pháp. Quyền lập pháp của hiến pháp được quy định dành riêng cho cơ quan lập pháp ngay từ khi có sáng quyền lập pháp. Chỉ các nghị sỹ Thượng và Hạ Nghị viện mới có quyền này. Trong khi đó các cơ quan hành pháp và cả người đứng đầu Nhà nước đều không được có quyền trình dự án luật trước Nghị viện. Đây là một trong những quy định tạo nên tính cứng rắn của việc áp dụng học thuyết phân quyền của các Nhà nước Cộng hòa tổng thống. Nhưng bằng các con đường không chính thức, Tổng thống – người đứng đầu hành pháp can thiệp rất sâu vào quá trình lập pháp của Quốc hội. Ví dụ như việc thông điệp đọc hàng năm trước Quốc hội Mỹ, Tổng thống gửi yêu cầu lập pháp của mình sang cho Quốc hội, hoặc bằng con đường trình dự án luật của các đảng viên cùng đảng của mình, mà Tổng thống can thiệp đến chương trình lập pháp của Quốc hội, và cuối cùng là bằng con đường phủ quyết (veto), Tổng thống ngăn cản việc ban hành những đạo luật không phù hợp với ý chí của mình của cơ quan lập pháp – Nghị viện. Chính vì những lẽ đó mà trong một bài viết về *"Quyền lập pháp của Tổng thống"*, ông Stephen Wayne đã viết:

"Khái niệm về một Tổng thống có quyền lập pháp đã được phổ biến kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Từ đó đến nay vai trò này đã được thiết chế hoá, được thể hiện không chỉ vì cá tính độc đáo của một vị Tổng thống, một hoàn cảnh đặc biệt nào, mà chính là vì mọi người, trong đó có Quốc hội, báo chí, và công chúng trông đợi điều này"[3].

2. Như vậy, qua những điều đã phân tích ở trên chúng ta rất dễ nhận thấy rằng, cho dù được tổ chức theo mô hình đại nghị, hay được tổ chức theo mô hình của chế độ Tổng thống, thì lập pháp và hành pháp vẫn không có sự phân chia tuyệt đối với nhau, như cách hiểu của chúng ta; mặc dù có sự phân quyền nhưng, hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí các hoạt động lập pháp lại còn là nhu cầu của hành pháp. Bản thân Quốc hội không có nhu cầu của sự lập pháp, nhưng Quốc hội với chức năng lập pháp được hiến pháp quy định, vẫn còn có quyền biểu quyết thông qua dự án luật được Chính phủ đệ sang. Với quyền quyết định này Quốc hội có quyền thông qua những dự án luật tốt có tính khả thi, bảo đảm cho sự tồn tại và nhất là sự phát triển của đất nước; ngược lại những dự án không có khả năng thực thi, hoặc không bảo đảm cho sự phát triển và tồn vong của quốc gia, Quốc hội phải có trách nhiệm gạt bỏ. Đó là chức năng lập pháp đích thực của Nghị viện trong một Nhà nước dân chủ. Trong trường hợp này Quốc hội vẫn đảm bảo thực hiện vai trò lập pháp của mình, và học thuyết phân quyền vẫn có giá trị nhất định, mà không phải là một sự phủ nhận hoàn toàn. Nguy cơ của sự lạm dụng quyền lực nhà nước đòi hỏi quyền lực phải luôn luôn được phân ra theo nguyên tắc phân quyền.

Và cũng chính vì lẽ đó mà trong công cuộc đổi mới hiện nay, sau một thời gian dài không áp dụng nguyên tắc phân quyền trong tổ chức hoạt động Nhà nước xã hội chủ nghĩa khi chuyển đổi, trong đó có Việt Nam chúng ta, lại cố gắng thực hiện sự phân công, phân nhiệm giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

---

[3] Xem: Stephen Wayne, *Quyền lập pháp của Tổng thống*, New York, Harper và Row, 1978.

Trong một Nhà nước dân chủ, sự quản lý của Nhà nước phải theo pháp luật. Chính phủ hành pháp chỉ hoạt động trên cơ sở của các đạo luật. Việc điều hành đất nước của hành pháp không dựa trên cơ sở của luật pháp là biểu hiện của một Nhà nước độc tài, chuyên chế. Trong Nhà nước dân chủ, người có quyền thông qua luật đó là Quốc hội, người đại diện của nhân dân và Chính phủ - hành pháp luôn luôn đòi hỏi phải có luật để có cơ sở điều hành đất nước.

Vì vậy, quyền lực có xu hướng tập trung cho hành pháp, vì đằng sau hành pháp – Chính phủ là ban chấp hành/ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Đây cũng là nhận định của Acton cách đây hơn 100 năm: "*Quyền lực có xu hướng đồi bại, quyền lực tuyệt đối có xu hướng đồi bại tuyệt đối*". Nên đòi hỏi tuân theo nguyên tắc phân quyền luôn là một tiêu chí của dân chủ. Đó là lý do giải thích vì sao ở mọi Nhà nước tư sản luôn luôn chủ trương phân quyền. Vì họ hiểu rằng, mọi sự tập trung quyền lực ở đâu đó đều có nguy cơ của một sự độc tài và chuyên chế. Dân chủ được định nghĩa rất khác nhau, nhưng cuối cùng vẫn là sự cho phép nhân dân thay đổi Chính phủ[4].

Sự hợp lý của nhu cầu lập pháp của hành pháp còn thể hiện ở chỗ, chính thông qua các đề xuất lập pháp mà hành pháp có khả năng triển khai các chủ trương, chính sách của đảng cầm quyền nằm trong chương trình tranh cử của họ trước nhân dân. Ở đây rõ ràng là nhu cầu lập pháp nằm trong tay hành pháp chứ không phải hoàn toàn nằm trong tay lập pháp. Trên thực tế ở đây không có sự phân quyền tuyệt đối giữa lập pháp và hành pháp. Khi nghĩ ra học thuyết phân quyền, các nhà tư tưởng hầu như không phát hiện ra vấn đề có sự phối kết hợp lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp trên thực tế sôi động sau này của hoạt động Nhà nước dân chủ tư sản.

Bản thân khái niệm "*điều hành*" của Chính phủ buộc Chính phủ phải có các dự án luật cho Quốc hội. Không những thế sự ảnh hưởng của Chính phủ - hành pháp sang hoạt động Quốc hội – lập pháp không chỉ vượt ra khỏi chương trình lập pháp của Quốc hội, mà còn sang tất cả các lĩnh vực khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Thậm chí trong nhiều trường hợp, Chính phủ còn quyết định cả chương trình làm việc của Quốc hội. Đó là kinh nghiệm của nhiều nước phát triển như Pháp, Anh, Mỹ... Ở Pháp, Quốc hội không có chương trình kỳ họp riêng mà chương trình đó do Chính phủ ấn định. Nghe có vẻ rất vi phạm dân chủ, nhưng nghĩ thực ra thì đúng là như vậy[5]. Vì nguồn lực và ưu tiên của Nhà nước chỉ có một, không thể cùng một lúc chia cho Quốc hội lẫn Chính phủ.

Chính vì vậy trong tác phẩm chuyên luận của mình "*Logic chính trị Mỹ*", Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, đã viết:

"*Câu cách ngôn mà Tổng thống Franklin Roosevelt đưa ra: "Mưu sự tại Tổng thống, thành sự tại Quốc hội" đã mô tả chính xác một khía cạnh quan trọng trong vai trò của Tổng thống thời kỳ hiện đại, khía cạnh mà nhà lập hiến trước kia không dự tính khi đặt họ vào cuối quy trình lập pháp. Tuy nhiên, sự gia tăng nhiệm vụ hành pháp của Tổng thống, cùng với việc Quốc hội ủy quyền tự quyết cho Tổng thống, đã bảo đảm rằng Quốc hội sẽ xem xét thật kỹ lưỡng các kiến nghị lập pháp của Tổng thống. Quốc hội bắt đầu cân nhắc toàn bộ ngân sách quan trọng hàng năm chỉ sau khi Tổng thống đệ trình các kiến nghị về thuế và chi tiêu của Chính phủ cho năm tài khóa tiếp theo, kèm theo các mục chi tiêu dự kiến của từng cơ quan liên bang. Tổng quát hơn, các nhà lập pháp hy vọng Tổng thống tư vấn cho họ những vấn đề chính sách hiện hành và công việc hành pháp, kiến nghị những điểm sửa đổi để nâng cao hoạt động. Tổng thống và*

[4] Xem: Tuyên ngôn độc lập nước Mỹ, 1776.

[5] Xem: *Bài phát biểu của ông Christophe Palles*, Giám đốc Trung tâm Thư viện của Quốc hội Pháp ngày 20 tháng 11 năm 2007, Văn phòng Quốc hội Việt Nam.

những người được bổ nhiệm quản lí các cơ quan hành pháp liên bang, có lợi thế về thông tin, vì gắn liền với lợi thế về thông tin, gắn liền với quyền được ủy thác cũng có thể làm cho hành pháp giành được lợi thế khi kiến nghị dự luật. Đôi khi Tổng thống cũng có thể nâng cao khả năng thành công của dự luật họ mong muốn bằng cách không để các nhà lập pháp biết một số thông tin nhất định, nếu những người này ủng hộ một số chính sách mà Tổng thống phản đối. Bằng nhiều cách, vai trò hành pháp trung tâm của các Tổng thống thời kỳ hiện đại bảo đảm cho họ có được vị trí chủ chốt trong quá trình lập pháp. Kết quả là, không có gì ngạc nhiên khi các ủy ban và tiểu ban của Quốc hội xem xét, đánh giá tới 90 % các sáng kiến của Tổng thống"[6].

Những năm gần đây, sáng quyền lập pháp từ phía Chính phủ Việt Nam cũng chiếm một con số gần tương tự như vậy. Nhiều người đã có ý kiến cho rằng như vậy Chính phủ đã lấn sân sang phần công việc của Quốc hội. Và hơn thế nữa thông qua việc trình các dự án, Chính phủ, các Bộ có khả năng cài các quyền lợi của mình vào các dự án luật. Nhận xét về sự kiện có tính khách quan này và gợi ý cho việc tránh các hậu quả của sự cài các lợi ích của hành pháp vào các dự án luật, trong một hội thảo gần đây về *"Dự án nâng cao năng lực của các cơ quan dân cử"* ông Kevin Deveaux, cố vấn kỹ thuật dự án của UNDP đã nói:

Việc các Uỷ ban tự soạn thảo dự án luật, trình và thẩm tra - như 2 Uỷ 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 băn khoăn 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 do họ làm đại diện 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 Uỷ 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 luật[7].

Những điều phân tích trên là những biểu hiện của sự thống nhất quyền lực nhà nước mà các nhà nghiên cứu lý thuyết cũng như thực tiễn của hệ thống Nhà nước tư bản chủ nghĩa mặc dù đều thừa nhận sự áp dụng học thuyết phân quyền không thể bỏ qua.

Vậy thì Quốc hội/Nghị viện vẫn mang danh là cơ quan lập pháp còn lại là gì? Đó là trách nhiệm chỉnh lý các dự án luật của Chính phủ đệ sang theo ý chí của người dân, mà Quốc hội/Nghị viện là người đại diện[8], và là kiểm tra giám sát việc thực thi các chính sách đã được Nghị viện/Quốc hội thông qua. Tất

[6] Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *Logic chính trị Mỹ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007, tr. 123.

[7] *Đôi điều thách thức của Quốc hội Việt Nam trong công tác lập pháp*, Người đại biểu nhân dân và VietNamNet, 5/9/2007.

[8] Xem: *Triết lý lập pháp* của Nguyễn Sĩ Dũng, Tia sáng số 7 năm 2003.

cả những quy định đó đã được hình thành dần dần trong lịch sử Nhà nước Anh, để bảo tồn vững chắc sự trị vì của mình các nhà Vua nước Anh đều phải chấp nhận.

Chế định chịu trách nhiệm được hình thành trong lịch sử của nước Anh như một đạo luật bất thành văn. Mãi về sau này chế định quan trọng nói trên mới được các hiến pháp của nhiều nước ghi nhận, và chính nó trở thành một nguyên tắc quan trọng bậc nhất của mô hình chính thể đại nghị, kể cả của các nền cộng hoà và nền quân chủ lập hiến. Đây cũng là cơ sở pháp lý của việc giải tán Quốc hội và lật đổ Chính phủ, trả lại quyền thành lập Chính phủ mới của người dân.

Đó chính là tính thống nhất của quyền lực nhà nước mà Nhà nước nào cũng phải cần đến sự thống nhất này. Sự thống nhất này được quy định rất rõ một cách trực tiếp trong hiến pháp của các Nhà nước được tổ chức theo mô hình đại nghị. Với mong muốn có một cách thức tổ chức khác hẳn hoàn toàn với những đặc điểm cơ bản của Nhà nước đại nghị, và được quy định một cách gián tiếp trong hiến pháp của các Nhà nước tổ chức theo mô hình Tổng thống.

Sự thống nhất quyền lực nhà nước như đã phân tích ở phần trên chủ yếu thể hiện qua sự thống nhất giữa lập pháp và hành pháp, mà chủ yếu là vào hành pháp - Chính phủ. Đằng sau Chính phủ chính là ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Chính vì trong nhận thức của chính trị học người ta đã thống nhất rằng, đảng cầm quyền là đảng nắm hành pháp, chứ không phải đảng nắm lập pháp hoặc nắm tư pháp. Thông qua hoạt động của hành pháp mà các đảng cầm quyền chi phối các hoạt động của lập pháp và tư pháp. Trong bài viết của Hồ Bá Thâm đã có sự chỉ ra rằng, thống nhất quyền lực có nghĩa là sự thống nhất ở ý chí, ở mục tiêu của Nhà nước[9]. Không đơn giản chỉ là thống nhất trong ý chí, trong mục tiêu theo tính chất của những ý niệm trừu tượng, mà sự thống nhất quyền lực nhà nước đòi hỏi sự thống nhất về cả con người, và của tổ chức.

Còn lại cành quyền lực tư pháp có nằm trong sự thống nhất của quyền lực nhà nước hay không? Đương nhiên tư pháp cũng phải nằm trong sự thống nhất đó. Bởi một lẽ đơn giản rằng, các tòa án thông qua các thẩm phán phải có trách nhiệm cho việc phán xử các hành vi vi phạm pháp luật đã được Quốc hội - lập pháp thông qua, theo đề nghị của hành pháp.

Sự không thống nhất giữa các cành quyền lực nói trên là nguy cơ của sự thay đổi cơ cấu quyền lực nhà nước, hoặc chí ít là thay đổi thành phần Chính phủ - hành pháp.

Vậy sự phân công, hay phân quyền thể hiện ở chỗ nào trong sự thống nhất quyền lực như đã phân tích ở phần trên. Trên cơ sở của sự thống nhất thì quyền lực nhà nước vẫn đòi hỏi có một sự phân công. Phân công hay phân quyền cũng không khác nhau lắm. Sự thống nhất đến đâu đi nữa thì sự phân công vẫn là cần thiết trong điều kiện công việc của Nhà nước ngày càng nhiều và phức tạp lên. Mọi bộ phận của Nhà nước phải biết phần việc cần phải đảm nhiệm mà hoàn thành nhiệm vụ của mình nói riêng, và tạo nên sự hoàn thành mọi nhiệm vụ của Nhà nước nói chung. Ở nghĩa này đòi hỏi quyền lực nhà nước phải có sự phân quyền một cách rõ ràng, thậm chí như ở Nhà nước Mỹ cành quyền lực nọ còn được dùng để kìm chế cành quyền lực kia, thành một hệ thống kìm chế đối trọng (checks and balances). Và chỉ trong một trạng thái phân công, phân nhiệm như vậy các bộ phận cấu thành quyền lực mới có những kỹ năng, niềm tự hào riêng cho việc hoàn thành tốt các chức năng vốn có của mình, tạo nên những thành công của Nhà nước.

[9] Xem, Hồ Bá Thâm: *Dân chủ hóa, phân quyền hóa cơ cấu quyền lực nhà nước theo tư duy pháp quyền biện chứng*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, tháng 11/2009.