

QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC CỦA CHÍNH PHỦ TRONG HIẾN PHÁP 1959

Vũ Thị Phụng*

Sau năm 1954, tình hình chính trị, kinh tế, xã hội ở trong nước và thế giới đã có những biến chuyển và thay đổi. Để đáp ứng yêu cầu của tình hình mới, vấn đề sửa đổi Hiến pháp năm 1946 đã được đặt ra. Ngay từ năm 1957, một Ban Sửa đổi Hiến pháp đã được thành lập và đi vào hoạt động. Ban Sửa đổi Hiến pháp (từ đây xin viết tắt là BSDHP) do Chủ tịch Hồ Chí Minh làm trưởng ban và 28 thành viên. Từ ngày 27/2/1957 đến ngày 25/12/1959, BSDHP đã tiến hành 28 phiên họp để thảo luận và thông qua từng câu, từng chữ, từ nguyên tắc cơ bản đến những vấn đề cụ thể của dự thảo Hiến pháp mới, **trong đó có vấn đề tổ chức chính phủ**. Sau khi lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, Bản dự thảo Hiến pháp mới đã được thông qua ngày 31/12/1959 và được Chủ tịch nước công bố ngày 01/01/1960. Khi nghiên cứu về tổ chức bộ máy Nhà nước trong Hiến pháp năm 1959, chúng tôi đã tiếp cận với một số tài liệu lưu trữ, đặc biệt là biên bản các phiên họp của Ban Sửa đổi Hiến pháp từ năm 1957 đến năm 1959. Hầu hết các biên bản này hiện đang được lưu trữ trong các hồ sơ thuộc Phòng Lưu trữ Văn phòng Quốc hội, trong đó đáng chú ý là các hồ sơ số 213, 214, 215, 216, 217, 218. Trong bài viết này thông qua các tài liệu lưu trữ nói trên, chúng tôi muốn giới thiệu một số quan điểm và nhận thức của BSDHP, đồng thời cũng là quan điểm của Đảng và Nhà nước ta khi nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp 1946 và **xây dựng những quy định về mô hình tổ chức chính phủ trong Hiến pháp 1959**. Qua đó, chúng ta có thể phần nào thấy được sự phát triển về mặt lý luận và nhận thức cũng như những kinh nghiệm trong quá trình xây dựng tổ chức bộ máy của Chính phủ. Trong khuôn khổ của bài này, chúng tôi xin tập trung giới thiệu một số vấn đề cơ bản sau đây:

1. Về tên gọi của Chính phủ

Khi nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp năm 1946, có một số ý kiến của các thành viên BSDHP cho rằng nên đổi tên Chính phủ thành Hội đồng Chính phủ. Các ý kiến thiên về tên gọi này cho rằng cần có thêm chữ hội đồng để thể hiện nguyên tắc hoạt động theo chế độ tập thể, nhấn mạnh nguyên tắc chịu trách nhiệm tập thể của Chính phủ. Trong phiên họp lần thứ 23 (ngày 13- 15/1/1959), khi thông qua bản dự thảo, một số thành viên trong Ban Thư ký lại có ý kiến đề nghị bỏ hai chữ Hội đồng vì đây là từ để chỉ nguyên tắc làm việc chứ không phải là tên gọi¹. Tuy nhiên, sau khi cân nhắc, trao đổi và thảo luận, BSDHP đã đề nghị trong Hiến pháp nên đổi tên của Chính phủ thành Hội đồng Chính phủ. Đây là một điểm mới so với Hiến pháp năm 1946. Tên gọi này nhằm khẳng định nguyên tắc tổ chức và hoạt động vừa theo chế độ tập thể (Hội đồng), vừa phát huy vai trò của cá nhân người lãnh đạo Chính phủ (Thủ tướng).

2. Về chức năng của Chính phủ

Trong Hiến pháp năm 1946, chức năng của Chính phủ được xác định là “*cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc*” (Điều 43). Khi nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp, đây là vấn đề được đưa ra thảo luận khá sôi nổi. Ngay đầu phiên họp bàn về tổ chức của Chính phủ, ông Đình Gia Trinh (một thành viên của BSDHP) đã nêu ý kiến: vấn đề đầu tiên là cần phải định nghĩa về Hội đồng Chính phủ, hay nói cách khác là cần xác định cụ thể chức năng của Hội đồng Chính phủ. Hầu hết các ý kiến đều đồng ý giữ nguyên chức năng cơ quan hành chính cao nhất toàn quốc của Chính phủ như đã ghi trong Hiến pháp 1946. Tuy nhiên, theo ý kiến của ông Đình Gia Trinh và đại đa số ý kiến khác thì *trong Hiến pháp mới cần bổ sung thêm một chức năng quan trọng nữa của Chính phủ* -

* TS. Đại học Quốc gia Hà Nội

¹ Hồ sơ số 216, Phòng Lưu trữ Văn phòng Quốc hội-Trung tâm Lưu trữ Quốc gia, Hà Nội, trang 63.

Đó là chức năng chấp hành, vì nếu chỉ ghi như Hiến pháp năm 1946 thì có thể hiểu lầm rằng Chính phủ đối lập/ hoặc ngang hàng với Quốc hội. Một số ý kiến cho rằng cần phải bổ sung thêm chức năng chấp hành của Chính phủ vì như vậy mới thể hiện rõ nguyên tắc tổ chức của bộ máy nhà nước Việt Nam là tập trung dân chủ, khác với nguyên tắc phân quyền của các nhà nước tư sản². Tuy nhiên, khi bàn đến chức năng này, có một vấn đề đã được các thành viên của BSDHP tranh luận khá lâu, đó là nên ghi chức năng này như thế nào trong dự thảo Hiến pháp. Theo thống kê của chúng tôi, qua ghi chép trong Biên bản họp của BSDHP, đã có khoảng 30 lượt ý kiến phát biểu về vấn đề này. Tựu trung lại có hai quan điểm chính³:

- Nhóm ý kiến thứ nhất cho rằng trong Hiến pháp nên ghi: "*Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội*". Lý giải cho quan điểm này, một số ý kiến cho rằng vì Quốc hội là cơ quan có chức năng làm luật, còn Chính phủ là cơ quan có trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện, thi hành.

- Nhóm ý kiến thứ hai không đồng ý với cách ghi trên vì cho rằng nếu ghi như vậy thì quá cụ thể, đồng thời lại chưa thể hiện rõ nguồn gốc quyền lực của nhà nước ở Việt Nam (quyền lực nhà nước là thuộc về nhân dân). Vì vậy, nhóm ý kiến này cho rằng nên ghi vào Hiến pháp như sau: "*Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của quyền lực nhà nước hoặc của cơ quan quyền lực cao nhất*".

Sau khi tham khảo thêm Hiến pháp một số nước như Liên Xô, Trung Quốc, An-ba-ni, Triều Tiên, Ba Lan..., các thành viên BSDHP đã thảo luận, trao đổi và đi đến thống nhất xác định rõ hai chức năng của Chính phủ cần ghi trong Hiến pháp là:

+ *Cơ quan chấp hành của cơ quyền lực nhà nước cao nhất.*

+ *Cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.*

Vấn đề này sau đó đã được thể hiện trong Điều 71- Hiến pháp 1959. So với quy định của Hiến pháp 1946, việc xác định rõ hai chức năng

của HĐCP trong Hiến pháp 1959 đã phản ánh những nhân thức mới về vai trò kép của HĐCP, phản ánh quan điểm về nguồn gốc quyền lực cũng như tính dân chủ trong tổ chức bộ máy nhà nước.

3. Về nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng Chính phủ

Xung quanh vấn đề này, các ý kiến đã tập trung thảo luận về việc kế thừa trên cơ sở có sửa đổi những quy định của Hiến pháp 1946 cho phù hợp với tình hình mới. Trên cơ sở những ý kiến của các thành viên trong BSDHP, đồng thời tham khảo ý kiến đóng góp của nhân dân, nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong Hiến pháp 1959 đã có những thay đổi cơ bản sau đây:

Với chức năng là cơ quan chấp hành của Quốc hội, HĐCP có nhiệm vụ chấp hành kế hoạch kinh tế và ngân sách do Quốc hội quyết định, thi hành lệnh động viên và lệnh giới nghiêm; Tổ chức việc thi hành các nghị quyết khác của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội (ở Hiến pháp 1946, nhiệm vụ này được ghi là: Chính phủ thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện).

- Trong Hiến pháp năm 1946, Chính phủ có quyền trình dự án luật và Sắc luật, còn trong Hiến pháp 1959, ngoài quyền trình dự án luật, HĐCP được bổ sung thêm quyền trình dự án pháp lệnh và các dự án khác ra trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Hiến pháp 1959 đã quy định rõ: HĐCP có quyền thống nhất lãnh đạo công tác của các Bộ, các cơ quan thuộc HĐCP và Ủy ban hành chính các cấp (vấn đề này chưa được quy định trong Hiến pháp 1946).

- Mặc dù Hiến pháp 1946 ghi nhận Chính phủ là cơ quan Hành chính cao nhất toàn quốc nhưng trong phần nhiệm vụ lại không ghi rõ trách nhiệm quản lý của Chính phủ trong các lĩnh vực cụ thể. Vì thế, trong Hiến pháp 1959, vấn đề này đã được bổ sung và ghi rõ: về mặt hành chính, HĐCP có nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực: nội thương, ngoại thương, quản lý công tác văn hoá- xã hội, công tác đối ngoại, công tác dân tộc và các công tác khác theo thẩm quyền được giao; HĐCP có quyền phê chuẩn sự phân vạch địa giới của các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh.

² Hồ sơ số 214, tài liệu đã dẫn, trang 45-50.

³ Hồ sơ số 214, tài liệu đã dẫn, trang 45-50.

4. Về cơ cấu tổ chức của Hội đồng Chính phủ

Đây là những vấn đề có những thay đổi cơ bản so với Hiến pháp năm 1946, trong đó chủ trương tách chế định Chủ tịch nước ra khỏi cơ cấu tổ chức của Chính phủ đã được các thành viên trong BSDHP thảo luận sôi nổi. Hầu hết các ý kiến đều tập trung phân tích sự thay đổi về tình hình chính trị, kinh tế, xã hội ở nước ta, phân tích vai trò của nguyên thủ quốc gia trong bộ máy nhà nước và nhất trí đề nghị trong Hiến pháp mới, Chủ tịch nước sẽ được tách ra thành một chế định riêng không nằm trong cơ cấu của HĐCP như quy định của Hiến pháp 1946. Tuy nhiên, bên cạnh sự thống nhất đó thì có một vấn đề được các thành viên hết sức quan tâm - đó là quan hệ giữa Chủ tịch nước và HĐCP - nói cách khác là có nên tách bạch hoàn toàn vai trò của Chủ tịch nước trong hoạt động của HĐCP hay không. Về vấn đề này, tựu trung lại có hai quan điểm:

- Quan điểm thứ nhất cho rằng Chủ tịch nước là nguyên thủ Quốc gia, nên có tính chất độc lập, vì thế vai trò đứng đầu Chính phủ cần xác định dứt khoát là thuộc về Thủ tướng.

- Quan điểm thứ hai cho rằng khi chuyển đổi sang giai đoạn mới, công việc và nhiệm vụ của HĐCP sẽ tăng lên rất nhiều, nếu cứ để Chủ tịch nước chủ tọa tất cả các phiên họp của HĐCP như trước thì khó kham nổi và có những việc to lớn khác, Chủ tịch nước sẽ không có thì giờ suy nghĩ. Nhưng nếu tách bạch hoàn toàn thì Chủ tịch nước lại không nắm được tình hình, mặt khác nếu như vậy, quyền của Chủ tịch nước chỉ nặng về vai trò đại diện. Vì thế, đa số các ý kiến cho rằng cần sửa đổi trên cơ sở kế thừa Hiến pháp 1946, nên để Chủ tịch nước có thể chủ tọa một số phiên họp quan trọng của HĐCP khi cần⁴.

Sau khi xem xét và cân nhắc các ý kiến, cuối cùng trong Hiến pháp 1959, mối quan hệ này đã được thể hiện trong Điều 66: "*Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ*".

Sau khi thống nhất được vấn đề trên, BSDHP tiếp tục thảo luận về các thành viên trong HĐCP.

Hầu hết các ý kiến đều thống nhất cơ cấu của Chính phủ bao gồm:

- Thủ tướng, các Phó thủ tướng;
- Các Bộ trưởng và Chủ nhiệm các Ủy ban Nhà nước.

Tuy nhiên, vẫn có hai vấn đề được đưa ra thảo luận:

- Thứ nhất, trong HĐCP còn có các thứ trưởng như quy định của Hiến pháp 1946?

- Thứ hai, Giám đốc ngân hàng có là thành viên của HĐCP không?

Về vấn đề thứ nhất, hầu hết các ý kiến đều cho rằng trong cơ cấu mới của HĐCP sẽ không có các thứ trưởng nữa vì do tình hình mới nên trong cơ cấu của nhiều Bộ không chỉ có một thứ trưởng như trước đây. Vì thế nếu để các thứ trưởng tham gia HĐCP thì tổ chức của Chính phủ sẽ rất công kênh, khó triệu tập đầy đủ khi cần họp (ý kiến của ông Lương Duyên Lạc, bà Trương Thị Mỹ...). Phân tích về vấn đề này ông Trần Huy Liệu, ông Vũ Đình Hoè và một số ý kiến khác cho rằng sự công kênh về mặt tổ chức chỉ là một lý do, nhưng không phải là lý do cơ bản. Điều quan trọng là cần xác định rõ: trước Quốc hội, Bộ trưởng mới là người chịu trách nhiệm, thứ trưởng chỉ là người giúp việc cho Bộ trưởng thôi. Trong Hiến pháp 1946, việc để thứ trưởng trong thành phần chính phủ là do điều kiện và hoàn cảnh lịch sử thời kỳ đó, nay tình hình khác trước nên quy định này cần sửa đổi.

Về vấn đề thứ hai, các ý kiến có nhiều điểm khác nhau. Một số thành viên cho rằng vấn đề ngân hàng nằm trong lĩnh vực tài chính, mà trong thành phần HĐCP đã có Bộ trưởng Tài chính rồi, nên không để giám đốc ngân hàng trong thành phần HĐCP⁵. Trong khi đó, nhiều ý kiến lại cho rằng ngân hàng và tài chính tuy có mối liên quan nhưng vẫn là hai lĩnh vực khác nhau. Mặt khác, khi Chính phủ bàn kế hoạch, có nhiều vấn đề liên quan đến ngân hàng và trong tương lai, khi nền kinh tế phát triển mạnh thì lĩnh vực ngân hàng sẽ có nhiều thay đổi theo hướng mở rộng hơn. Sau khi xem xét các ý kiến, BSDHP đã thống nhất đề nghị trong thành phần HĐCP cần có thêm Tổng Giám đốc Ngân hàng nhà nước⁶.

⁴ Hồ sơ số 214, tài liệu đã dẫn, trang 39-42.

⁵ Hồ sơ số 214, tài liệu đã dẫn, trang 54-55.

⁶ Hồ sơ số 214, tài liệu đã dẫn, trang 55-56.

Qua các tư liệu lưu trữ nói trên, chúng ta có thể rút ra một số vấn đề sau:

- *Thứ nhất*, việc sửa đổi Hiến pháp 1946 nói chung, trong đó có vấn đề xây dựng mô hình tổ chức Chính phủ đã được nghiên cứu công phu, nghiêm túc. Việc thành lập BSDHP từ năm 1957 và số lượng 28 phiên họp trong hai năm cũng như ý kiến phát biểu trong khi thảo luận và trao đổi các vấn đề đã cho chúng ta thấy quyết tâm và nhận thức đúng đắn của Đảng, Nhà nước cũng như tinh thần trách nhiệm của các thành viên. Theo chúng tôi, đây là một kinh nghiệm cần được phát huy trong giai đoạn hiện nay, khi chúng ta tiến hành nghiên cứu về lịch sử Chính phủ nói riêng, nghiên cứu cải cách bộ máy nhà nước nói chung.

- *Thứ hai*, mô hình tổ chức của Chính phủ trong Hiến pháp năm 1959 đã được xây dựng trên cơ sở kế thừa những yếu tố hợp lý của Hiến pháp 1946, đồng thời mạnh dạn nghiên cứu để sửa đổi và bổ sung những quy định mới cho phù hợp. Khi đề xuất những quy định mới, chúng tôi thấy các thành viên trong BSDHP đã thẳng thắn nêu ra các quan điểm, nhận thức của mình, đồng thời lắng nghe các ý kiến khác, thậm chí cả những ý kiến trái ngược để trên cơ sở đó, BSDHP có thể cân nhắc, xem xét cụ thể và đề nghị đưa vào dự thảo. Bên cạnh đó các thành viên cũng đã giới thiệu nhiều quy định của Hiến pháp các nước về những vấn đề có liên quan để tập thể cùng xem xét. Qua các trang biên bản, chúng tôi thấy, những quy định của Hiến pháp nước ngoài đã được xem xét và phân tích rất kỹ, đồng thời các thành viên cũng chỉ rõ những điều phù hợp và không phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam để có thể tham khảo và vận dụng.

- *Thứ ba*, với tinh thần và phương pháp đó, mô hình tổ chức của Hội đồng Chính phủ đã được xây dựng và chính thức đưa vào chương VI của Hiến pháp 1959. So với Hiến pháp 1946, mô hình Chính phủ đã có những thay đổi cơ bản về tên gọi, chức năng, nhiệm vụ cũng như cơ cấu tổ chức (như đã trình bày ở phần trên). Theo chúng tôi, mô hình tổ chức trong Hiến pháp 1959 có một số ưu điểm sau đây:

+ Xác định rõ hơn chức năng của Hội đồng Chính phủ là cơ quan hành pháp, hành chính. Đây

là vấn đề cho đến nay, lý luận và thực tiễn về xây dựng nhà nước đã chứng minh là đúng đắn. Đồng thời đây cũng là vấn đề quan trọng phân biệt sự khác nhau giữa Chính phủ Việt Nam với Chính phủ của những nước được tổ chức theo nguyên tắc "Tam quyền phân lập".

+ Phân định được tính độc lập tương đối cũng như mối quan hệ giữa Quốc Hội, Chủ tịch nước và Hội đồng Chính phủ.

+ Xác định cụ thể hơn những nhiệm vụ và quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức của Chính phủ.

+ Việc thay đổi và đưa ra các quy định mới bước đầu đã được nghiên cứu trên cơ sở những nguyên tắc có tính lý luận kết hợp với việc xem xét tình hình thực tiễn, khắc phục dần nhận thức và quan điểm của giai đoạn trước là chỉ tập trung đáp ứng nhu cầu thực tiễn. Nhờ vậy mô hình tổ chức Chính phủ theo quy định của Hiến pháp 1959 đã tồn tại trong suốt 20 năm (1960-1980) và sau đó lại gần như được duy trì lại trong Hiến pháp 1992.

- *Thứ tư*, mặc dù vậy, mô hình tổ chức Hội đồng Chính phủ trong Hiến pháp 1959, theo chúng tôi có một số vấn đề còn mang dấu ấn của những nhận thức có tính chất lịch sử, hoặc để phù hợp với tình hình lịch sử lúc bấy giờ như vấn đề tên gọi, vấn đề Chủ tịch nước có thể chủ tọa một số phiên họp của HĐCP khi cần... Mặt khác, khi xem xét tổng thể các biên bản, chúng tôi thấy tính lý luận trong quá trình xây dựng mô hình tổ chức Chính phủ tuy có được một số ý kiến đưa ra, nhưng chưa nhiều. Xu hướng chung vẫn là sự nhìn nhận từ yêu cầu thực tiễn để định ra tổ chức. Điều này, theo chúng tôi là rất cần thiết, nhưng nếu tính lý luận không được chú trọng đúng mức thì mô hình tổ chức Chính phủ nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng sẽ thiếu đồng bộ, chỉ phù hợp với yêu cầu trước mắt mà thiếu tính điều chỉnh xa, vì thế hay phải sửa đổi, bổ sung; làm ảnh hưởng đến tính ổn định lâu dài của bộ máy nhà nước. Đây là một vấn đề cần được khắc phục khi xây dựng tổ chức bộ máy nhà nước nói chung, tổ chức Chính phủ nói riêng trong giai đoạn hiện nay.