

## CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

# Một số vấn đề cải cách bộ máy Nhà nước ta THEO ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA CỦA DÂN, DO DÂN, VÌ DÂN

■ TS. NGUYỄN THẾ THUẬN (\*)

Vấn đề cải cách tổ chức và hoạt động của nhà nước ta từ Hội nghị Trung ương lần thứ 8 khoá VII đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII và Hội nghị Trung ương lần thứ 3 khoá VIII đã từng bước làm rõ hơn các quan điểm, phương hướng tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân.

Công cuộc cải cách, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo các quan điểm và phương hướng được xác định trong các Văn kiện của Đảng đã góp phần quan trọng vào việc củng cố và tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước thời gian qua.

Tuy nhiên cho đến nay, như Hội nghị Trung ương lần thứ 7 (khoá VIII) tháng 8-1999 và đặc biệt là Đại hội IX của Đảng nhận định: "Tổ chức bộ máy Nhà nước cồng kềnh, trùng lặp chức năng với nhiều tầng lớp trung gian và những thủ tục hành chính phiền hà, không ít những trường hợp trên và dưới, trung ương và địa phương hành động không thống nhất, gây khó khăn cho việc phát triển kinh tế - xã hội và làm giảm động lực phát triển"<sup>(1)</sup>. Chính vì vậy Đại hội IX của

Đảng đã xác định phải đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước với 5 vấn đề sau đây:

- Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng;
- Cải cách thể chế và phương thức hoạt động của Nhà nước;
- Phát huy dân chủ, giữ vững kỷ luật, kỷ cương, tăng cường pháp chế;
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, vững mạnh, có năng lực;
- Đấu tranh chống tham nhũng<sup>(2)</sup>.

Trong phạm vi bài viết này, xin đề cập một số nội dung cơ bản của vấn đề nhà nước pháp quyền và việc cải cách bộ máy Nhà nước ta theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân.

**Vấn đề nhận thức về Nhà nước pháp quyền (NNPQ).**

Tư tưởng về NNPQ đã có từ thời trước công nguyên. Một trong những đại biểu tiêu biểu cho tư tưởng ấy là nhà triết học cổ đại Hy Lạp Pla-tôn (427-347 trước CN), ông viết: "Tôi nhìn thấy sự sụp đổ nhanh chóng của nhà nước ở nơi nào mà pháp luật không có hiệu lực và nằm dưới quyền lực của một ai đó"<sup>(3)</sup>. Và, tư tưởng về NNPQ đã trở thành học thuyết chính trị - pháp lý ở châu Âu vào thế kỷ XVII-XVIII. Một trong những đại biểu tiêu biểu cho học thuyết này là triết học Đức

(\*) Học viện Chính trị khu vực 1.  
Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

I.Can-tơ (1724-1804), ông cho rằng: "cần phải ngăn chặn sự chuyên quyền của một cá nhân trong mối quan hệ đối với người khác và vai trò đó phải do nhà nước - liên hiệp của những người phục tùng pháp luật đảm nhiệm... chính nhà nước trong toàn bộ hoạt động của mình phải dựa vào pháp luật, làm khác đi nhà nước sẽ mất niềm tin của những người tạo nên nó - những công dân"<sup>(4)</sup>.

Có thể nói đây là học thuyết tiến bộ, phản ánh ý chí của giai cấp tư sản lúc đang lên, tự khẳng định mình cùng với các tầng lớp nhân dân lao động chống lại chế độ quân chủ, độc đoán và chuyên quyền của vua chúa phong kiến. Do đó cùng với dân chủ, việc xây dựng NNQP đã trở thành mục tiêu tập hợp lực lượng của các cuộc cách mạng tư sản thế kỷ XVIII và thế kỷ XIX.

C.Mác, Ph.Ăng-ghe-n và Lê-nin đã đánh giá cao giá trị nhân văn của học thuyết về NNQP mà cách mạng tư sản đã cống hiến cho nhân loại. Đồng thời, các ông cũng phê phán NNQP tư sản thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX đó là kiểu nhà nước suy cho cùng là của một nhóm người để bóc lột, đàn áp giai cấp vô sản và nhân dân lao động.

Về mặt lý thuyết có nhiều quan điểm khác nhau về NNQP. Tại hội thảo quốc tế về NNQP tổ chức tại Bê-nanh tháng 9-1991, từ các góc độ khác nhau, các nhà khoa học của hơn 40 nước đã đưa ra một hệ thống các quan điểm như sau: NNQP là một nhà nước và ở đó quyền và nghĩa vụ của tất cả và của mỗi người được pháp luật ghi nhận và bảo vệ; NNQP được định nghĩa chung là một chế độ mà ở đó nhà nước và các cá nhân phải tuân thủ pháp luật; các quy trình, quy phạm pháp luật được bảo đảm thực hiện bằng một hệ thống toà án độc lập; NNQP có nghĩa vụ tôn trọng giá trị cao nhất là con người; nhà nước phải tuân thủ pháp luật và bảo đảm cho công dân đủ khả năng và điều kiện chống lại chính sự tùy tiện của nhà nước. Phải tạo lập một cơ chế chặt chẽ để kiểm tra tính hợp

pháp và hợp hiến của pháp luật cũng như các hành vi của bộ máy hành chính và cán bộ, công chức nhà nước.

Đặc điểm của NNQP là nhà nước phải tạo ra cho công dân sự bảo đảm rằng người ta không bị đòi hỏi cái ngoài hoặc trên những điều được quy định trong hiến pháp của pháp luật; trong NNQP hiến pháp giữ vị trí tối cao trong hệ thống pháp luật, nhưng hiến pháp được xây dựng trên cơ sở đảm bảo tự do và quyền của công dân. Như vậy là giữa các quan điểm và cách nhìn còn có điểm khác nhau, thậm chí đôi chỗ đối lập nhau, nhưng nhìn chung có thể tóm lược các tiêu chuẩn hay đặc trưng cơ bản về NNQP như sau:

*Thứ nhất*, thừa nhận và tôn trọng tính tối cao của luật, trước hết là của hiến pháp là đạo luật cơ bản có giá trị pháp lý cao nhất. Hiến pháp, luật và những văn bản dưới luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, mọi hành vi vi phạm pháp luật đều phải được xử lý.

*Thứ hai*, quyền lực nhà nước được phân định theo ba chức năng cơ bản là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ba chức năng đó giao cho ba cơ quan quyền lực khác nhau nhằm kiểm soát, kiểm chế lẫn nhau trong thực thi quyền lực, tránh sự tùy tiện và lạm quyền. Trên cơ sở độc lập, cần có cơ chế phối hợp và giám sát giữa ba hình thức quyền lực nhà nước, trong đó trội hơn hết là quyền lập pháp và xét xử. Cơ sở tồn tại của các cơ quan nhà nước phải là pháp luật, các mối quan hệ qua lại giữa các cơ quan quyền lực cũng phải do pháp luật quy định.

*Thứ ba*, con người phải là mục tiêu và giá trị cao nhất. Do đó, nhà nước đảm bảo cho công dân sự an toàn pháp lý được hưởng các quyền và tự do cơ bản và bảo vệ họ trong trường hợp các quyền tự do cơ bản đó bị vi phạm, kể cả từ phía các cơ quan nhà nước và những người có chức vụ; xây dựng

một xã hội đồng trách nhiệm giữa công dân và nhà nước, công dân có trách nhiệm với nhà nước thì nhà nước cũng có trách nhiệm với công dân; trong xã hội cần có hệ thống tài phán tiện lợi nhất cho nhu cầu tố tụng, tranh tụng của nhân dân.

*Thứ tư*, trong quan hệ quốc tế, một NNQP phải bảo đảm thực hiện một cách tận tâm các cam kết và nghĩa vụ quản lý xuất phát từ các điều ước quốc tế mà nhà nước đó ký kết hoặc công nhận, thừa nhận giá trị ưu tiên của các cam kết và nghĩa vụ đó đối với pháp luật trong nước<sup>(5)</sup>.

Với đặc điểm cơ bản nêu trên, NNQP dĩ nhiên phải là một nhà nước dân chủ, một nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, trong đó tất cả các quyền lực phải thực sự thuộc về nhân dân. Nhà nước phải được xây dựng và tổ chức một cách hợp lý, khoa học để thực thi một cách hiệu quả nguyên lý này. Chính vì lẽ đó, lịch sử nhân loại không thừa nhận các kiểu nhà nước chiếm hữu nô lệ, nhà nước phong kiến, cũng như các chế độ chính trị độc tài phát - xít, phân biệt chủng tộc... là NNQP.

Để đáp ứng được yêu cầu và các đặc trưng của NNQP ở nước ta trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, phát huy dân chủ thì việc cải cách bộ máy nhà nước cho từng thiết chế cụ thể cần đặt trong một tổng thể đồng bộ. Theo đó, cải cách bộ máy nhà nước cần được tiến hành đồng bộ với cải cách toàn bộ hệ thống, đặc biệt là đồng bộ với các giải pháp đổi mới sự lãnh đạo của Đảng với tư cách là Đảng duy nhất cầm quyền, đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội.

#### **Các nội dung về cải cách bộ máy nhà nước:**

1. Về cải cách Quốc hội. Quốc hội cần được đổi mới tổ chức và hoạt động sao cho thật sự là cơ quan đại biểu cao nhất - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Trọng tâm của việc đổi mới Quốc hội là khẳng định

năng lực quyền lập pháp, quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và quyền giám sát tối cao; tăng cường năng lực đại biểu Quốc hội, đổi mới cơ cấu tổ chức, tính chất và hình thức hành động của Quốc hội.

Trong điều kiện phát triển mới của đất nước cần phải tăng cường chức năng lập pháp của Quốc hội, chức năng đó được thể hiện là việc xây dựng luật, pháp lệnh. Cần xác định rõ những vấn đề nào đáng ra luật thì phải được điều chỉnh bằng luật; vấn đề nào cần được điều chỉnh bằng pháp lệnh thì phải ban hành pháp lệnh... cần có cơ cấu thích hợp để việc soạn thảo và thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, tránh tình trạng giao cho nhiều cơ quan, tổ chức chủ trì, soạn thảo dự án luật, pháp lệnh như hiện nay; vì vậy cần có cơ quan chuyên làm việc đó như Ủy ban soạn thảo pháp luật; Ủy ban thẩm tra dự án luật, pháp lệnh...

Đối với hoạt động giám sát, cần tăng cường hơn nữa hoạt động xem xét báo cáo, chất vấn đối với những người có thẩm quyền; đẩy mạnh hình thức giám sát bằng các đoàn công tác của Quốc hội, các Hội đồng và Ủy ban của Quốc hội... Để làm tốt được chức năng này, cần phải hoàn thiện cơ cấu làm việc thích hợp trong Quốc hội như Ủy ban giám sát, phát huy vai trò giám sát của các cơ cấu khác của Quốc hội, của từng đại biểu Quốc hội.

2. Về cải cách bộ máy của hệ thống hành chính nhà nước. Sau gần 20 năm thực hiện đường lối cải cách bộ máy nhà nước và đặt trọng tâm vào cải cách nền hành chính quốc gia. Thực tế cho thấy bên cạnh những thành tựu đạt được, bộ máy hành chính Nhà nước ta vẫn còn nhiều nhược điểm, còn nhiều mặt chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của đất nước. Tổ chức hành pháp chưa thống nhất, còn yếu trong việc xử lý những mối liên kết dọc và ngang, thậm chí còn có hiện tượng cục bộ, không tuân lệnh cấp trên.

Chế độ phân cấp trách nhiệm còn thiếu rành mạch, thậm chí còn làm trầm trọng thêm tác phong quan liêu, dựa dẫm. Thẩm quyền và trách nhiệm của mỗi cá nhân chưa được quy định rõ ràng, chặt chẽ. Thái độ làm việc và trách nhiệm trước dân của một bộ phận cán bộ, công chức vẫn còn là vấn đề phải quan tâm nhiều hơn nữa.

Đảng ta chủ trương tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính và đặt nó trên cơ sở một chiến lược khoa học nhằm xây dựng cho được một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch vững mạnh, từng bước hiện đại hoá. Cải cách bộ máy hành chính, trước hết là tổ chức của Chính phủ, như Nghị quyết Đại hội IX của Đảng đã đặt ra là cần phải "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. Xây dựng hệ thống pháp luật, chính sách hoàn chỉnh, đồng bộ. Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc"<sup>(6)</sup>.

Một trong những nội dung cơ bản của nguyên tắc phân công và phối hợp quyền lực nhà nước và cải cách hành chính là sự phân công, phân cấp giữa trung ương và địa phương. Sự phân công, phân cấp ấy phải dựa trên cơ sở khuyến khích và nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý theo lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ. Đặc biệt, việc đổi mới tổ chức và hoạt động nhằm nâng cao vai trò đại diện, vai trò giám sát của Hội đồng Nhân dân (HĐND) là nhiệm vụ thường xuyên, cơ bản, cấp thiết. HĐND là mắt xích quan trọng trong bộ máy Nhà nước ta. Hiện nay, có nhiều phương hướng để đổi mới cơ quan này. Tuy nhiên, điều này không ngăn cản việc phải phân biệt tính chất, chức năng, nhiệm vụ

cũng như tổ chức HĐND theo từng loại đơn vị.

3. Về đổi mới tổ chức và hoạt động tư pháp. Về vấn đề này, đường lối của Đảng, Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước ta trước sau như một đều khẳng định các yêu cầu về bình đẳng, công bằng, độc lập của Toà án khi xét xử, bảo đảm mọi vi phạm đều bị xử lý, tăng cường bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp và chính đáng của công dân, để cao nguyên tắc tôn trọng, bảo vệ quyền con người, để phòng oan, sai trong các khâu điều tra, truy tố và xét xử.

Trong giai đoạn hiện nay, hoạt động tư pháp đã trở thành một hoạt động hết sức quan trọng của Nhà nước ta, thể hiện vai trò mới, những đòi hỏi mới của nó. Trên cơ sở những thành tựu và kinh nghiệm đã có, cần có những bước đột phá trong cải cách tư pháp mà nội dung cơ bản của nó là phải cải cách hoạt động xét xử, cải cách tố tụng, nâng cao năng lực chuyên môn, đạo đức, nghề nghiệp, tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức tư pháp, đổi mới nội dung, chương trình, chất lượng đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ các chức danh tư pháp. Theo đó, cần phải cải cách và kiện toàn các cơ quan tư pháp là sắp xếp lại tổ chức hệ thống Toà án Nhân dân, phân định lại thẩm quyền theo nguyên tắc tổ chức Toà án Nhân dân theo cấp xét xử. Toà án Nhân dân tối cao làm nhiệm vụ hướng dẫn áp dụng pháp luật và thực hiện công tác giám sát xét xử các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật; quy định rõ tiêu chuẩn, trách nhiệm và thẩm quyền của Hội thẩm nhân dân.

Đối với Viện Kiểm sát Nhân dân, nên xem xét cơ cấu lại tổ chức, chức năng, nhiệm vụ theo nguyên tắc Viện Kiểm sát Nhân dân thực hiện chức năng công tố và kiểm soát hoạt động tư pháp.

Đối với cơ quan điều tra, nên xem xét tổ chức lại theo hướng: gọn đầu mối, có sự chủ động tập trung, thống nhất. Kiện toàn cơ

quan thi hành án. Cải cách và kiện toàn các cơ quan hỗ trợ tư pháp. Để bảo đảm quyền con người, quyền công dân theo nguyên tắc mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, cần ban hành Luật về Nhà nước bồi thường thiệt hại đối với các hoạt động tư pháp làm oan, sai, khi thực hiện các hoạt động tố tụng gây ra cho công dân, tổ chức.

4. Về hoàn thiện các hình thức và cơ chế giám sát, kiểm tra các hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Thực thi quyền lực nhà nước và thi hành pháp luật là những hoạt động luôn cần đến sự kiểm tra, giám sát đầy đủ và hữu hiệu. Theo quy định hiện hành, cơ chế kiểm soát hoạt động của các cơ quan Nhà nước ta hiện nay được xây dựng theo nhiều cấp độ.

Quốc hội xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo và chịu trách nhiệm trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đối chiếu với thực trạng và hiệu quả của các hình thức và cơ chế giám sát, kiểm tra hiện nay, có thể nói rằng, nghiên cứu để hoàn thành các hoạt động nêu trên phải được coi là một trong những nhiệm vụ cấp bách của việc xây dựng NNPQ XHCN của dân, do dân, vì dân ở nước ta hiện nay.

Để cải cách bộ máy nhà nước Cộng hòa

XHCN Việt Nam theo hướng xây dựng NNPQ XHCN của dân, do dân vì dân trong giai đoạn hiện nay cần có những chủ trương và biện pháp cụ thể:

*Thứ nhất*, cần đổi mới và nâng cao nhận thức về NNPQ trong điều kiện mới; từ đó tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác lập pháp và giám sát tối cao của cơ quan quyền lực nhà nước; đẩy mạnh cải cách tư pháp đảm bảo cho hoạt động này thực sự là hoạt động giữ gìn và bảo vệ pháp luật.

*Thứ hai*, kiên quyết chỉ đạo cải cách hành chính ở các ngành, các cấp cả về thể chế, tổ chức bộ máy và về nhân sự với tinh thần dựa vào dân, phát huy tính năng động, chủ động của cấp dưới, để cao hơn nữa trách nhiệm cá nhân.

*Thứ ba*, thực thi pháp luật, giữ gìn nghiêm chỉnh kỷ cương, kỷ luật trong bộ máy nhà nước và trong xã hội; phát huy vai trò làm chủ của nhân dân trong xây dựng nhà nước, đẩy mạnh đấu tranh chống tham nhũng, buôn lậu, lãng phí và tăng cường hoạt động tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật, có quy chế đảm bảo cho nhân dân được thông tin về các văn bản pháp luật đã ban hành, nâng cao trình độ hiểu biết pháp lý cho nhân dân; mở rộng các hình thức lấy ý kiến của dân về các văn bản quy phạm pháp luật trước khi ban hành. Nghĩa là phải làm sao cho pháp luật thực sự trở thành công cụ quản lý cơ bản của nhà nước; nhà nước và pháp luật thực sự là quyền lực của nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng. ■

(1) Đảng CSVN: Văn kiện Đại hội IX, NXB CTQG, H.2001, tr 77

(2) Sđd, tr 131-135

(3) Viện thông tin khoa học xã hội - Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội 1991, tr 6

(4) Sđd, tr 7

(5) Tạp chí Cộng sản, số 4/1992, tr 15

(6) Đảng CSVN: Văn kiện Đại hội IX, NXB CTQG, H.2001, tr 133