

TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY

ĐINH VĂN MẬU*

Quá trình nghiên cứu tổ chức thực hiện quyền hành pháp theo hướng nhà nước pháp quyền phục vụ xã hội công dân trong nền kinh tế thị trường đang chuyển đổi để hội nhập quốc tế ở nước ta cần tìm tòi các căn cứ có tính lý luận và thực tiễn từ việc xác định quyền hành pháp trong hệ thống chính trị hiện tại, cấu thành hệ thống thực hiện thẩm quyền hành chính và phương thức triển khai quyền hành pháp xuống các cấp hành chính – lãnh thổ.

1. Quyền hành pháp trong hệ thống quyền lực chính trị

Trong chế độ chính trị dân chủ, quyền lực chính trị tác động vào đời sống công dân, tổ chức cư dân thông qua Nhà nước, bằng Nhà nước. Do vậy, để hiểu về quyền hành pháp cần trả lời chính trị là gì (?).

Trong điều kiện chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, ở đó nếu tiếp cận chính trị từ góc nhìn lợi ích thì có quan niệm rằng chính trị là tất cả những gì mà khi giải quyết sẽ đụng chạm lợi ích quốc gia, nhóm, cộng đồng. Hiệu quả của giải quyết này dành cho lợi ích quốc gia, cho các nhóm, cho cộng đồng dân cư. Phải giải quyết lợi ích của cộng đồng làng xã như thế nào trong điều kiện công nghiệp hoá trên một biển làng xã đang biến đổi (?). Sẽ có giải pháp gì để đảm bảo, bảo vệ đông đảo công dân từ làng quê đang được hút vào các khu công nghiệp làm công ăn lương và được định danh là giai cấp công nhân. Đàm phán thế nào để khẳng định chủ quyền biển đảo quốc gia phía Đông Tổ quốc như một lợi ích thiêng liêng, bất khả xâm phạm (?).

* PGS. TS. Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ chí Minh

Để giải quyết lợi ích quốc gia, nhóm, cộng đồng cần một quyền lực chính trị và tổ chức thực hiện nó trong quốc gia và có tính tới bối cảnh quốc tế.

Quyền lực chính trị trong chính thể dân chủ là ý chí của lực lượng cầm quyền xuất phát từ sự đồng thuận xã hội và sức mạnh vật chất, tinh thần đảm bảo tính hiện thực của ý chí đó. Sự đồng thuận xã hội trong chính thể dân chủ là gốc rễ, bản chất của quyền lực chính trị. Điều này được Hiến pháp 1946 khẳng định: mọi quyền bính trong nước thuộc về nhân dân, trong đó quyền lực nhà nước chỉ là một loại trong quyền bính công dân.

Quyền lực chính trị được thực hiện bởi các tổ chức chính trị chuyên biệt và quyền lực của công dân qua hình thức dân chủ trực tiếp. Mỗi một chủ thể dù là tổ chức hay cá nhân công dân đều có vị thế chính trị nhất định, không ai được độc chiếm quyền lực, dùng lợi thế để vượt mức hạn định quyền lực và quyền lực luôn trong thế cân bằng. Thiếu sự cân bằng ấy là mầm mống dẫn đến lạm dụng quyền lực. Mọi quyền bính trong nước đều thuộc về nhân dân thông qua đồng thuận xã hội là cơ sở tạo ra sự cân bằng quyền lực và hạn chế sự vượt mức, lạm dụng quyền lực.

Quyền lực chính trị ở nước ta được thực hiện chủ yếu bởi các tổ chức trong hệ thống chính trị. Mỗi tổ chức xác định vị thế của mình: Đảng cầm quyền; Nhà nước công quyền quản lý xã hội; các tổ chức chính trị xã hội tham gia trực tiếp vào quyền lực chính trị. Hai mươi năm đổi mới thực hiện quyền lực chính trị của hệ thống chính trị nước ta đã chứng minh nhiều điều, trong đó cần khẳng định xây dựng nền chính trị tôn trọng pháp quyền và bảo đảm, bảo vệ đời sống dân sự tự chủ, tự quản trong khuôn khổ pháp luật dân chủ là nền tảng của thực thi chính trị trong nền kinh tế thị trường hiện đại.

Sự tôn trọng xã hội dân sự phải toàn diện. Phân định quyền lực chính trị với quyền lực trong kinh doanh, sự nghiệp là một bước tiến quan trọng, mang lại hiệu quả xã hội đáng kể. Nhưng sự dè dặt trong bảo đảm quyền lực chính trị trực tiếp của từng công dân, tổ chức đã bỏ phí một nguồn lực to lớn để cân bằng quyền lực và hạn chế sự lạm quyền. Thập niên thứ 30 của đổi mới chắc ít ai dám bảo chưa phải lúc, chưa nên có điều này. Nhưng trong hành động cụ thể, thiết thực và tích cực thì không phải tự nhiên mà có, nếu không phát huy nội lực chính từ nhân dân.

Trong thực hiện quyền lực chính trị, quyền hành pháp là tác nhân quan trọng. Quyền hành pháp nói một cách phổ quát, là quyền tổ chức bảo đảm, bảo vệ việc thực thi luật trong hệ thống chính trị và đời sống xã hội. Quan niệm này cần được làm rõ: trước hết, các tổ chức được giao quyền hành pháp phải tự tổ chức thực hiện pháp luật như mọi tổ chức chính trị, tổ chức nhà nước, tổ chức xã hội và cá nhân công dân. Những điểm khác biệt của nó với tổ chức khác thể hiện ở chỗ hệ thống tổ chức có quyền hành phải bằng hoạt động có tính tổ chức pháp lý của mình để bảo đảm, bảo vệ việc thực hiện hoạt động hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xã hội dân sự.

Quyền hành pháp được thực hiện chủ yếu bằng cơ quan hành chính nhà nước cần được nhìn nhận từ hai góc độ: liên hệ với quyền lực chính trị và hoạt động thực hiện chức năng của nó.

Trước hết, quyền hành pháp, trong mối liên hệ với hệ thống quyền lực chính trị, phải được thực hiện trên cơ sở định hướng chính trị hợp pháp của lực lượng cầm quyền, trong khuôn khổ của quyền lập pháp và được đánh giá về tính hợp pháp của quyền tư pháp.

Mối liên hệ có tính tương tác hữu cơ này thể hiện sự đan cài, phức hợp của quyền lực chính trị được thực hiện bởi những tổ chức, chức vụ có tính chất vừa thống nhất vừa phân lập được tách ra xã hội dân sự để định hướng, điều chỉnh, bảo đảm, bảo vệ đối với xã hội. Như vậy, mục tiêu của sự tương tác quyền hành pháp và quyền lực chính trị trong hệ thống đó không hẳn tự mình, cho mình mà chủ yếu vì xã hội và cho xã hội. Tính cao cả của quyền lực chính trị là ở chỗ ấy và sự tha hoá của nó cũng phụ thuộc vào điều này. Có sự định hướng, điều chỉnh nhằm cải tạo xã hội và kích thích sự phát triển của nó. Nhưng ngược lại, có sự tác động tiêu tốn một khối lượng năng lượng khổng lồ để tự vệ, bảo vệ quyền lực bảo thủ được che đậy bằng ngôn từ cải tổ. Đó là cuộc cải biến trong nỗi sợ hãi, cần phải cứu nguy ngay từ bên trên, còn hơn để xảy ra làn sóng bức xúc cao độ từ bên dưới.

Quyền hành pháp triển khai đường lối chính trị của Đảng cầm quyền và những nguyên tắc chính trị cơ bản được thể chế hoá trong các đạo luật, do vậy, nó cần đề ra các chính sách trong quản lý nhà nước đối với các địa phương và ngành, lĩnh vực. Các chính sách phải trong khuôn khổ pháp luật. Thực tiễn đã minh chứng quá trình thực hiện chính sách quản lý nhà nước được khái quát thành đường lối chính trị. “Khoản 10” được nảy nở trong quá trình quản lý hợp tác xã nông nghiệp và quá trình thực nghiệm theo kiểu “khoán chui” đã được thừa nhận thành một chủ trương có giá trị. Đảng viên thực chất đã làm kinh tế tư nhân dưới nhiều hình thức, công khai trong nông nghiệp như làm trang trại và “núp danh” trong công nghiệp dưới các hình thức doanh nghiệp ngoài quốc doanh và sự hồi sinh của cuộc sống, sự đổi mới mà thành một định hướng có tính đột phá trong quan niệm về kinh tế tư nhân.

Như vậy, quyền hành pháp có thể tách thành hai nhánh: chính trị và quản lý hành chính nhà nước. Chính trị được thể hiện chủ yếu trong quyền lập quy dưới luật, còn quyền quản lý hành chính được áp dụng trong tổ chức điều hành trực tiếp thông qua quyết định hành chính cá biệt hoặc hành vi hành chính cụ thể.

Quyền hành chính ở nước ta song tồn với quyền lực chính trị của Đảng, cả ở khu vực quản lý lãnh thổ hành chính lẫn phạm vi quản lý ngành, lĩnh vực. Ở đâu có tổ chức thực hiện quyền hành pháp, ở đó có thiết chế của Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội. Phương thức tổ chức này tăng cường tính lãnh đạo chính

trị; kéo theo nó xuất hiện hoạt động chỉ thị, chỉ đạo thường xuyên đối với từng vụ việc theo phân cấp. Từ đó xuất hiện sự tác động kép: lãnh đạo chính trị và chỉ đạo, điều hành. Thực tiễn này có ý nghĩa quan trọng trong nghiên cứu các hành vi quản lý của hệ thống hành chính nhà nước và các chức vụ của hệ thống đó. Khía cạnh chỉ đạo, cho ý kiến trực tiếp của các thiết chế Đảng cầm quyền trở thành yếu tố quan trọng để các thiết chế hành chính nhà nước ra quyết định hành chính cá biệt hoặc thực hiện các hành vi tổ chức trực tiếp.

Thứ hai, tổ chức thực hiện quyền hành pháp bảo đảm, bảo vệ sự hoạt động bình thường của bộ máy tham mưu, phục vụ của hệ thống nhà nước và các cơ quan của Đảng, các tổ chức chính trị – xã hội và bảo đảm, bảo vệ đời sống xã hội phát triển trong khuôn khổ chính thể là những hoạt động rộng lớn có tầm vĩ mô, nhưng cũng rất vi mô bằng tác động trực tiếp vào tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của từng cá nhân, tổ chức, cộng đồng xã hội.

Hơn 20 năm đổi mới đã xác định được tính giai đoạn trong định hướng phát triển. Giai đoạn đầu lấy phát triển kinh tế là trọng tâm, lấy sức mạnh của bộ máy nhà nước (cơ quan, doanh nghiệp nhà nước) để đảm đương phát triển kinh tế là phương thức chủ đạo, lấy tăng trưởng kinh tế là cơ sở chủ yếu cho xác định tính hợp pháp của hoạt động kinh doanh.

Sự phát triển kinh tế nhanh (tính theo GDP) làm xuất hiện các vấn đề như: thu nhập giữa các bộ phận dân cư chênh lệch lớn, tạo việc làm và bảo hiểm xã hội chậm nên là một gánh nặng, sự phát triển mất cân đối giữa các khu vực; do kinh tế tăng nhanh mang lại sự phát triển nóng: chiếm dụng đất canh tác trái pháp luật, đầu tư dàn trải, thiếu quy hoạch, xây dựng trùng lặp thiếu cân đối, sự nghiệp xã hội phát triển chậm, đời sống dân cư có thu nhập rất khó khăn. Đồng thời hệ thống hành chính nhà nước đóng vai trò chủ đạo đầu tư kinh tế thiếu tập trung vào năng lực chính sách, hành chính đã dẫn đến hậu quả: quyền lực bị tha hoá, lợi ích nhà nước và cộng đồng bị cục bộ hoá, “chạy” chức là tất yếu; thị trường bị chia cắt theo vùng, địa phương, thủ tục hành chính phức tạp; lấy tăng trưởng kinh tế (GDP) làm thành tích quan viên, chức năng phục vụ xã hội giảm sút; thất nghiệp và thất thời của nhóm yếu thế; thị trường bị kiểm chế và mở rộng vào khu vực tư, hành chính càng quan liêu, lũng đoạn bằng tăng sự phê duyệt xin - cho; niềm tin đối với chính quyền giảm sút.

Tình hình ấy là mảnh đất màu mỡ để phát triển cuộc sống ngoài pháp luật, trong đó xuất hiện sự tương tác, trao đổi phi pháp giữa quan viên của quyền lực công với cá nhân mang danh nghĩa tổ chức kinh tế – xã hội của xã hội, của cả nước ngoài hoặc với cá nhân “môi giới” và các nhóm phi quyền lực chính danh hoạt động ẩn danh giữa công quyền và xã hội dân sự.

2. Hệ thống thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước

Hệ thống hành pháp được nhìn từ tổ chức vật chất và thiết chế hành vi gồm bảy yếu tố cấu thành.

Thứ nhất, tổ chức hành chính nhà nước bao gồm hệ thống thứ bậc, tập quyền cao nhất là Chính phủ, Bộ đến các tầng nấc của chính quyền địa phương. Hiện tại nó đang có xu hướng vươn dài “cánh tay” xuống các cộng đồng nông thôn, trường bản và công chức hoá nhiều chức danh trong hệ thống chính trị cấp xã là chủ thể quyền hành pháp.

Thứ hai, nhân sự bao gồm các chính khách giữ vị trí cao nhất trong Chính phủ, Bộ, Ủy ban nhân dân (UBND) và các đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HDND) cùng hệ thống công chức được chia ra thành nhiều ngành, ngạch, bậc và cấp độ khác nhau với hệ số quyền lợi khá phức tạp đang nắm giữ những thẩm quyền hành chính quan trọng.

Thứ ba, nguồn lực, mặc dù đang trong tiến trình tách hoạt động kinh tế nhà nước và sự nghiệp nhà nước với hành chính công quyền, nhưng nguồn lực của hành chính nhà nước bao gồm tài chính công và tài sản công (có thể gọi tắt nguồn lực đó bằng khái niệm công sản) vẫn còn khá lớn. Đó là hệ thống phương tiện, điều kiện vật chất để thực thi quyền hành chính nhà nước.

Thứ tư, nhiệm vụ, quyền hạn, quyền hành pháp trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật đòi hỏi phải có hệ thống quyền hạn lớn được phân công, phân cấp trong cơ chế tập quyền theo nguyên tắc tập trung dân chủ càng tạo ra tính đa diện, phức tạp, đan xen của nó. Hệ thống quyền hạn của nó được cụ thể hoá thành thẩm quyền hành chính nhà nước của tổ chức hành chính nhà nước tạo thành quyền lực hành chính tác động dọc trong hệ thống của Nhà nước và điều chỉnh, can thiệp đối với tổ chức, hoạt động của đời sống dân cư thường xuyên, liên tục và cụ thể hoá đến từng cư dân, từng nhóm lợi ích và mỗi cộng đồng.

Thứ năm, thủ tục, đó là trình tự hành vi công vụ trong thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước được pháp luật hoá và quy chế hoá thành thủ tục hành chính nhà nước; nó được biểu hiện trên hai khía cạnh: Thể chế về thủ tục và giao tiếp theo trình tự. Giao tiếp là quá trình cụ thể hoá thể chế về thủ tục và do đó, nó đích thực là hành vi thủ tục theo quyền lực pháp lý.

Thứ sáu, đạo đức, quản lý hành chính nhà nước đặc biệt việc thực hiện các kỹ năng, thao tác quản lý hành chính nhà nước đã được khẳng định có tính chuyên nghiệp. Tính chuyên nghiệp này đòi hỏi phải có đạo đức nghề nghiệp, được gọi là đạo đức công vụ.

Thứ bảy, thể chế, Nhà nước thực chất là một trật tự pháp lý, tổ chức và hoạt động trên cơ sở luật và thực hiện quyền lực bằng quyền năng lập pháp, hành pháp, tư pháp. Quản lý hành chính nhà nước là phương thức chủ yếu để thực hiện quyền hành pháp và phải được pháp luật hoá, tức là được thể chế hoá trong luật và các văn bản lập quy được gọi là thể chế hành chính nhà nước.

Bảy yếu tố cơ bản trên được phân nhóm, tổng hoà thành khái niệm hệ thống tổ chức hành chính nhà nước. Khái niệm này đề cập tổ chức quyền hạn và hoạt động nội bộ (bên trong) bộ máy nhà nước; hay nói cụ thể hơn là xem xét hình thức, phương thức, kỹ năng tổ chức công sở và thao tác các quan hệ công vụ nội bộ trong nền hành chính nhà nước. Và sau đó, toàn bộ ý chí, sức mạnh của nó sẽ ảnh hưởng và tác động đến xã hội với mục đích định khuôn khổ điều chỉnh và tổ chức điều hành – hành chính nhằm đảm bảo, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích công dân, cộng đồng, Nhà nước. Lẽ dĩ nhiên bảy yếu tố đều có thể trực tiếp hoặc gián tiếp, có mặt trong tiến trình quyền lực hành pháp để thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước.

Quyền và quyền hạn của hệ thống hành chính nhà nước được hiện thực hoá bằng thẩm quyền của các cơ quan, chức vụ trong quản lý hành chính nhà nước. Tiếp cận từ nội dung quản lý hành chính có thể kể ra bảy thẩm quyền chủ yếu của hệ thống hành chính nhà nước.

Một là, thẩm quyền lập quy. Lập quy theo ngôn ngữ của luật học là hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật. Còn theo cách nói thông dụng, đó là hệ thống văn bản quy phạm dưới luật. Lập quy đa phần là cụ thể hoá, chi tiết hoá luật; nhưng khi cần thiết nó có nội dung “tiên quyết” mang tính độc lập tương đối với luật trong trường hợp chưa có luật quy định. Với quan điểm như vậy, lập quy là phù hợp với luật, nhưng vì lý do khác nhau hoặc vì phụ thuộc vào lợi ích đa dạng của hành pháp mà nó có thể trái luật. Về lý thuyết cũng như thực tiễn, lập quy có khả năng lạm dụng quyền lực để trục lợi.

Hai là, thẩm quyền bảo đảm tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, được thực hiện thông qua hoạt động cấp phép, đăng ký, chứng thực, chứng nhận, thị thực và lưu giữ, cung cấp hồ sơ công dân, tổ chức khi có nhu cầu hợp pháp từ Nhà nước và xã hội. Thẩm quyền này xuất phát từ những quy định pháp luật có tính bắt buộc đối với cá nhân, tổ chức của đời sống dân sự và chức danh, chức vụ, cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Ba là, thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính. Khiếu kiện đối với quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính luôn xuất hiện tranh chấp hành chính giữa công quyền và dân quyền. Nhưng việc giải quyết này luôn trong tâm thế không bình đẳng giữa một bên là Nhà nước có quyền lực và bên kia là công dân mang tâm lý lệ thuộc. Do vậy, sự chậm trễ, thờ ơ, vô cảm và thậm chí hách dịch có thể xảy ra. Thậm tệ hơn là tâm lý không thừa nhận sai lầm của người có quyền luôn cản trở việc giải quyết công lý.

Bốn là, thẩm quyền cưỡng chế hành chính. Khi có dữ liệu về vi phạm hành chính hoặc có vi phạm hành chính đang diễn ra và vi phạm hành chính đã hoàn thành thì có hoạt động hành chính phòng ngừa, ngăn chặn và xử phạt hành

chính. Khi có thẩm quyền để đảm bảo, bảo vệ lợi ích quốc gia, an ninh, quốc phòng thì Nhà nước có thể thực hiện thẩm quyền trưng dụng, trưng mua tài sản của dân. Các hành vi công quyền đó được gọi là cưỡng chế hành chính. Cũng như các thẩm quyền hành chính khác, cưỡng chế hành chính có nhiều khả năng lạm dụng quyền lực để mưu lợi cá nhân.

Năm là, thẩm quyền thanh tra kiểm tra. Các cơ quan hành chính nhà nước có quyền thanh tra trong nội bộ Nhà nước và đối với cá nhân, tổ chức của xã hội dân sự. Đây là khả năng đơn phương từ phía công quyền và được pháp luật quy định. Mặc dù vậy vẫn có kẽ hở cho việc lạm dụng chức vụ theo thẩm quyền để tìm lợi ích cho người thực thi.

Sáu là, thẩm quyền quản lý tổ chức dịch vụ công. Từ Nhà nước bao cấp các đảm bảo xã hội được chuyển giao sang cho cá nhân, tổ chức dân sự thực hiện làm xuất hiện dịch vụ công. Trong phạm vi này cơ quan công quyền có thể tạo khả năng “móc nối” với cá nhân, pháp nhân thực hiện dịch vụ công từ cung cấp nguồn lực hoặc đóng góp của dân để trực lợi làm sai lệch chức năng xã hội của Nhà nước.

Bảy là, quản lý phần vốn nhà nước ở các doanh nghiệp. Cổ phần hoá làm đa dạng nguồn vốn doanh nghiệp và trong đó Nhà nước có phần của mình. Nhưng chính cổ phần hoá không được tính toán kỹ lưỡng các giá trị hữu hình hoặc vô hình của doanh nghiệp, khả năng của các cổ đông ít năng lực thì dễ có xu hướng biến sở hữu nhà nước giá hời thành sở hữu tư nhân giá cao. Và thậm chí, trong doanh nghiệp cổ phần hoá và doanh nghiệp chưa cổ phần, có thể mất toàn bộ vốn nhà nước. Ở khâu này, dễ có sự lạm dụng quyền lực để chiếm đoạt tài sản công.

Bảy loại thẩm quyền mang quyền lực hành pháp tạo ra khả năng to lớn, cụ thể, thiết thực nhằm bảo đảm, bảo vệ xã hội dân sự trong sự ổn định và phát triển. Tuy nhiên, chính các thẩm quyền đó cũng ẩn chứa khả năng có thể lạm dụng từ phía công quyền làm thiệt hại lợi ích của công dân và của quốc gia.

3. Hệ thống hành pháp theo cấp hành chính - lãnh thổ

Hiện nay hệ thống hành pháp nước ta được tổ chức trên cơ sở tập trung thống nhất (tập quyền) đang có xu hướng phân cấp thẩm quyền theo cấp hành chính lãnh thổ.

Hiện tượng này được hình thành và phát triển từ một số căn cứ chủ yếu sau:

Thứ nhất, việc định ra các đơn vị hành chính trên nguyên tắc: Nước chia thành tỉnh, tỉnh chia thành huyện, huyện chia thành xã và quá trình triển khai quyền hành pháp tập quyền đã tạo lập một hệ thống tổ chức và quyền hạn của nó “lồng chứa” vào nhau.

Cơ chế “lồng chứa” ấy tạo ra hình ảnh: xã nằm trong “bụng” huyện, huyện trong “bụng” tỉnh, tỉnh trong “bụng” nước và được triển khai hầu hết ở các lĩnh vực quản lý: quản lý ngân sách nhà nước, quản lý thuế, quản lý giáo dục - đào tạo, y tế, văn hoá - xã hội, nội chính...

Cơ chế ấy tạo ra các cơ chế con: “xin - cho”; phê duyệt chỉ đạo từ trên với giao tiếp từ dưới; chào mừng tiếp đãi... Đồng thời chính nó là mầm mống hình thành các cứ địa phương về chủ quyền đất đai, chủ quyền dân cư, và sự khác biệt về dịch vụ công, tính thông suốt thị trường và dịch vụ từ phía Nhà nước.

Thứ hai, quan niệm về quyền hành pháp và triển khai quyền này xuống các cấp hành chính thiếu rành mạch, chứa đựng nhiều quy định “nước đôi”.

Định đề quyền lực thống nhất của Nhà nước được phân thành quyền lập pháp, quyền tư pháp và phân công quyền lập pháp duy nhất cho Quốc hội, quyền tư pháp cho toà án (cho Hội đồng xét xử độc lập, chỉ tuân theo pháp luật) và các quyền khác liên quan trực tiếp đến xét xử (như công tố, điều tra, luật sư, công chứng...), có thể khẳng định quyền hành pháp thuộc về Chính phủ, Bộ và các chính quyền địa phương (gồm HĐND và UBND các cấp).

Từ nhận định trên có thể rút ra từ thực tiễn tổ chức quyền hành pháp những nhận định chủ yếu:

Một là, quyền hành pháp bao gồm quyền lập quy (ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, cơ chế, hướng dẫn thực hiện luật) và quyền chỉ đạo, điều hành và hành chính. Hoạt động tổ chức điều hành hành chính gồm bảo đảm đời sống nhà nước và đời sống xã hội trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật.

Hai là, quyền hành pháp được giao cho hệ thống hành pháp bao gồm Chính phủ, Bộ và chính quyền địa phương (HĐND và UBND).

Ba là, quan hệ giữa Chính phủ với HĐND và UBND; giữa HĐND và UBND được phân định.

Chính phủ là cấp trên có quyền chỉ đạo, điều hành đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc nó. Phương pháp quan hệ đó tạo ra hệ thống hành chính nhà nước xuyên suốt từ Trung ương đến cơ sở bao gồm Chính phủ, Bộ và Ủy ban nhân dân, cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân các cấp.

Chính phủ không là cấp trên có quyền chỉ đạo, điều hành Hội đồng nhân dân, nhưng có quyền hướng dẫn, kiểm tra để thực hiện quyền lập quy trên cơ sở luật và văn bản của cấp quản lý ở lãnh thổ cao hơn và của Hội đồng nhân dân trên lãnh thổ hành chính cùng cấp.

Hội đồng nhân dân chủ yếu thực hiện lập quy, trừ một vài trường hợp cụ thể được quyết định có tính hành chính đối với những vấn đề quan trọng ở địa phương.

Ủy ban nhân dân chủ yếu thực hiện quyền hành chính điều hành bằng quyết định cá biệt và hành vi tổ chức thực hiện các quyết định cá biệt của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cùng cấp. Đồng thời, Ủy ban nhân dân cũng có quyền lập quy trên cơ sở cụ thể hoá quyết định lập quy của cấp trên và quyết định lập quy của Hội đồng nhân dân cùng cấp hoặc tự quyết định lập quy khi cần thiết.

Tuy vậy, trong triển khai quan hệ pháp luật này, yếu tố tự quản, tự chủ, thậm chí tự trị chưa được chú trọng, thiếu dứt khoát nên đã hạn chế khá nhiều năng lực của các cấp hành chính.

Bốn là, thiếu rành mạch trong quản lý hành chính nhà nước giữa Chính phủ, Ủy ban nhân dân - cơ quan hành chính thẩm quyền chung và Bộ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân - cơ quan thẩm quyền ngành.

Nguyên lý chung để phân định thẩm quyền chung và thẩm quyền ngành, nói một cách đơn giản, là thẩm quyền chung tác động vào công dân và những tổ chức hoạt động thực hiện quyền gắn liền với thể nhân công dân (quyền tự do cá nhân) và một số vấn đề quan trọng thuộc các ngành.

Khác với thẩm quyền chung, thẩm quyền ngành là tác động vào công dân hoặc tổ chức của công dân tham gia vào lĩnh vực, ngành, nghề mà Bộ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quản lý. Như vậy, cơ quan quản lý ngành không có quyền tác động vào công dân trong thực hiện tự do cá nhân.

Nhìn nhận thực tế cho thấy những nguyên lý sơ đẳng ấy chưa được bảo đảm trong chỉ đạo điều hành ở hệ thống thực hiện hành pháp nhà nước.

Năm là, ở tất cả các cấp hành chính đều có sự lãnh đạo, tham gia của các cơ cấu hệ thống chính trị vào thực hiện quyền hành pháp.

Sự tham gia đúng đắn của các tổ chức không thuộc hệ thống hành pháp vào thực hiện quyền hành pháp là lĩnh vực lập quy (xây dựng đề án và đóng góp ý kiến, gây áp lực) và giám sát thực hiện quản lý hành chính.

Sự thay thế hệ thống hành pháp trong chỉ đạo ra các quyết định hành chính và hành vi hành chính chỉ có thể được trong các trường hợp đặc biệt được quy định, nhưng không thể trở thành thẩm quyền thường xuyên được pháp định cho tổ chức đó.

Sáu vấn đề rút ra trên chưa được khẳng định rành mạch nên dẫn đến tình trạng: tập quyền quá mức; phân tán, đùn đẩy thẩm quyền dẫn đến chồng lấn và bỏ trống; xin cho ý kiến, vật chất và cơ chế; tạo ra tính “hình thức” của những tổ chức do cử tri bầu ra, trong đó có Hội đồng nhân dân.

Từ những thực trạng có tính hạn chế này đã nảy sinh hai khuynh hướng liên quan đến tổ chức hành pháp ở địa phương:

Một là, tăng cường vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân các cấp;

Hai là, không có Hội đồng nhân dân ở huyện, quận và phường; tức là chỉ có Hội đồng nhân dân ở cấp tỉnh và ở xã.

Căn cứ lý thuyết và thực tiễn để thực hiện “ba không” kể trên chưa đủ sức thuyết phục trong hệ thống chính trị có khá nhiều cơ cấu tổ chức của nó đã và đang có xu hướng tham gia quá mức vào thực hiện quyền hành pháp và hành chính nhà nước của hệ thống chính phủ (hành pháp và cai quản). Đồng thời, quyền tự chủ, tự quản, tự trị của các cấp hành chính địa phương không rõ, chưa được khẳng định có tính pháp lý nên các quyết định lập quy của Hội đồng nhân dân trở thành “cái đuôi” của quyết định hành chính và chính trị cấp trên và cùng cấp. Do vậy, nó là một cơ cấu thực hiện thẩm quyền có tính hình thức nhiều hơn thực chất.

Từ đó, nếu chưa đổi cơ chế tập quyền “lồng chứa” như hiện nay thì việc thực hiện “ba không” (không Hội đồng nhân dân ở huyện, quận, phường) có thể làm nhưng chưa đủ cơ sở lý thuyết và hiệu quả khó lường định.

Nếu hình thành cơ chế tự quản, tự chủ, tự trị của cấp tỉnh, huyện, xã thì ở đó có Hội đồng nhân dân để tự quyết những vấn đề thuộc tự quản địa phương. Riêng thành phố bỏ cơ chế tổ dân phố theo cách hành chính bắt buộc như hiện nay, xây dựng thành phố đô thị (nội đô) và khu vực phụ cận chưa hoàn toàn được đô thị hoá với hai loại hình tổ chức chính quyền: nội đô là đơn vị hành chính cơ sở và ở khu vực phụ cận có đơn vị hành chính huyện, xã. Xã là đơn vị cơ sở(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, số 7/2008.