

# BẢO ĐẢM QUYỀN CỦA CÔNG DÂN TRONG LĨNH VỰC QUYỀN HÀNH PHÁP CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XHCN VIỆT NAM

VŨ KIỀU OANH<sup>(\*)</sup>

Lý luận về nhà nước pháp quyền với tư tưởng tiến bộ, đề cao giá trị dân chủ, nhân quyền ra đời cuối thế kỷ XIX, kết quả của quá trình đấu tranh lịch sử lâu dài, bắt đầu từ thời cổ đại, được xem là thành quả chung của sự phát triển văn minh nhân loại. Từ khi ra đời cho đến nay, lý luận về nhà nước pháp quyền luôn đòi hỏi yêu cầu có tính bản chất đối với mọi nhà nước pháp quyền là tôn trọng và bảo đảm quyền của con người. Tính phổ quát như vậy của nhà nước pháp quyền đương nhiên được thể hiện trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam, qua Điều 2 Hiến pháp 1992 (sửa đổi): “*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...*”.

Khoa học pháp lý phân chia quyền lực nhà nước thành ba loại: quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp. Cả ba loại quyền này theo bản chất của nhà nước pháp quyền đều phải hướng đến việc tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân theo cách đặc thù của mỗi loại quyền. Bài viết này xin chỉ đề cập việc bảo đảm quyền công dân trong lĩnh vực quyền hành pháp.

## 1. Quyền hành pháp và quyền công dân trong nhà nước pháp quyền

Lý luận về nhà nước pháp quyền là lý luận xoay quanh trực quan hệ giữa quyền lực nhà nước và quyền con người, quyền công dân. Mục tiêu của nó là nhằm xác lập những cách thức cầm quyền tốt nhất, chống sự lạm quyền và vi phạm các lợi ích hợp pháp của công dân. Mặc dù mỗi nhà nước khi tiến hành xây dựng nhà nước pháp quyền đều thiết kế mô hình thích ứng, phù hợp với những điều kiện cụ thể của nước mình, nhưng cũng phải thể hiện đặc trưng phổ quát là bảo đảm dân chủ, bảo đảm quyền con người, thượng tôn pháp luật.

Khi nói đến quyền lực nhà nước, người ta luôn gắn nó với pháp luật và thể hiện dưới ba dạng: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Quyền lập pháp do Quốc hội (ngại viện, đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc...) thực hiện nhằm tạo ra các quy phạm pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội, thể hiện ý chí của giai cấp cầm quyền, của nhân dân. Quyền hành pháp được thực hiện với chức năng thi hành

---

<sup>(\*)</sup> ThS., Viện Thông tin Khoa học xã hội.

luật, bảo đảm để luật đi vào được đời sống xã hội. Còn quyền tư pháp là quyền bảo vệ pháp luật thông qua việc xét xử các tranh chấp hay vi phạm luật. Xét theo quan điểm thực tiễn, có thể nói rằng, trong ba loại, quyền nào cũng có vai trò quan trọng riêng, không thể thiếu, nhưng quyền hành pháp với chức năng thi hành luật có tầm quan trọng đặc biệt. Điều đó được thể hiện ở mối liên quan thường xuyên, trực tiếp của nó đến đời sống của nhân dân và hiệu quả thực thi quyền hành pháp ảnh hưởng đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và đối với từng cá nhân từ khi sinh ra cho đến khi chết. Tầm quan trọng của quyền hành pháp thể hiện rất rõ nét trên phương diện chính trị là năng lực cầm quyền, khả năng cầm quyền hay vượt quyền của một chính đảng phụ thuộc chủ yếu vào chỗ quyền hành pháp đã được sử dụng thế nào.

Cũng cần nói thêm rằng, trong cơ cấu quyền lực nhà nước ở mỗi quốc gia từ xưa đến nay, thường thì người ta phải đề phòng sự xâm lấn hay lũng đoạn của quyền hành pháp đối với quyền lập pháp chứ rất ít khi là ngược lại (theo: 1, tr.15). Những điều trên cho thấy, quyền lực hành pháp giữ vai trò quyết định đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước nói chung cũng như đối với việc bảo đảm quyền của công dân.

Về khái niệm, hầu hết các học giả tư sản cho rằng quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật. Cơ quan thực hiện quyền hành pháp là cơ quan thừa hành sự uỷ quyền từ phía cơ quan khác - cơ quan lập pháp (xem thêm: 2, tr.16). Và quyền hành pháp được hiểu một cách chung nhất là quyền thi hành hay thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật vào

trong thực tiễn đời sống xã hội. Tuy nhiên, về sau, với sự phát triển mạnh mẽ của kinh tế thị trường, khoa học công nghệ, sự biến đổi ngày càng đa dạng, phức tạp của các quan hệ xã hội, đặc biệt là trong xu thế toàn cầu hoá không thể đảo ngược hiện nay, thì quan niệm quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật là chưa đủ.

Sở dĩ nói như vậy là vì, một trong những trọng trách của hành pháp không chỉ là thi hành pháp luật một cách giản đơn mà còn là xác lập và thực hiện các chính sách của nhà nước<sup>(\*)</sup>. Chính sách và pháp luật là những hiện tượng không hoàn toàn giống nhau. Mặc dù việc hoạch định, thực thi chính sách phải dựa trên tinh thần, nguyên tắc, quy định của pháp luật, nhưng chính sách vẫn không phải là pháp luật và nó có giá trị, vai trò to lớn cần phải nhắc đến một cách độc lập mà nếu chỉ hiểu nó lẫn trong hoạt động thi hành pháp luật là không thoả đáng. Có những vấn đề không được quy định rõ ràng trong luật mà cần đến sự hoạch định năng động, sáng tạo của các nhà hành pháp. Trong thực tế, thậm chí có khi chính sách về một lĩnh vực nào đó còn được biết đến nhiều hơn là việc thi hành pháp luật, đặc biệt trong lĩnh vực quyền công dân. Chẳng hạn, Hiến pháp 1992 tại Điều 67 quy định Nhà nước sẽ hỗ trợ, giúp đỡ cho người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa nhưng trên thực tế, thực hiện nghĩa vụ này của Nhà nước như thế nào phụ thuộc vào cả

(\*) Điều này cũng tương tự như sự thay đổi quan niệm về quyền lập pháp, theo truyền thống thì quyền lập pháp được quan niệm là quyền làm luật, nhưng ngày nay, người ta đang mở rộng cách hiểu quyền lập pháp, ngoài quyền làm luật còn có quyền kiểm tra, giám sát.

chính sách của Chính phủ. Và người dân hầu như chỉ biết đến sự hỗ trợ cho những đối tượng trên dưới hình thức chính sách...

Ở trên đã nói về vai trò của quyền hành pháp trong cơ cấu hay cơ chế quyền lực nhà nước, đồng thời cũng khẳng định bảo đảm quyền con người, quyền công dân là bản chất của nhà nước pháp quyền. Điều đó là cơ sở để xác lập mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền công dân trong nhà nước pháp quyền.

Những quyền của công dân phải được ghi nhận, bảo đảm bởi một hệ thống pháp luật, nhưng vấn đề lớn hơn, khó hơn là phải được đưa vào áp dụng trong thực tế cuộc sống thông qua việc thực hiện quyền hành pháp bởi hệ thống cơ quan hành pháp. Công dân tự động thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình là tốt nhất, nhưng trong rất nhiều trường hợp phải có một bên là nhà nước thì các quyền đó mới thực hiện được, ví dụ, việc đăng ký kinh doanh, khai sinh, kết hôn, việc khiếu nại, tố cáo... Hầu như các quyền quan trọng của công dân đều liên quan đến hoạt động của bộ máy hành pháp, gắn với thủ tục hành chính. Nhưng thực tiễn ở Việt Nam cũng như mọi nước trên thế giới đều cho thấy, việc thực hiện quyền hành pháp liên quan đến quyền và lợi ích của con người luôn tiềm tàng những bất trắc, rủi ro. Không phải lúc nào quyền con người cũng được đảm bảo một cách công bằng, hợp pháp, hợp lý. Chính vì vậy, có thể nói, điều khiển, quản lý việc thực hiện quyền hành pháp đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong sứ mệnh của nhà nước pháp quyền trong việc bảo đảm quyền công dân trên thực tế.

## 2. Quyền hành pháp với việc thực hiện quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay

*Trước hết xét vấn đề trên bình diện tổ chức quyền lực nhà nước.* Trong các chính thể khác nhau, quyền hành pháp được tổ chức có những điểm khác nhau, nhưng có hai nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước cơ bản là phân quyền (tam quyền phân lập) và tập quyền.

Montesquieu - nhà tư tưởng về phân quyền, khi bàn về vấn đề quyền lực nhà nước trong tương quan với các quyền của con người, viết: *“Khi mà quyền lập pháp và quyền hành pháp nhập lại trong tay một người hay một Viện Nguyên lão thì sẽ không còn gì là tự do nữa; vì sợ rằng chính ông ta hay Viện ấy chỉ đặt ra luật độc tài để thi hành một cách độc tài. Cũng không còn gì là tự do nếu quyền tư pháp không tách rời khỏi quyền lập pháp và hành pháp. Nếu quyền tư pháp nhập lại với quyền lập pháp thì người ta sẽ đoán với quyền sống và quyền tự do của công dân; quan toà sẽ là người đặt ra luật. Nếu quyền tư pháp nhập lại với quyền hành pháp thì ông quan toà sẽ có cả sức mạnh của kẻ đàn áp”* (3, tr.100-101). Như vậy, theo nguyên tắc phân quyền, các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp phải do các cơ quan khác nhau nắm giữ, thực thi một cách độc lập nhằm bảo vệ các quyền và tự do của con người. Phân quyền không phải là vấn đề thuần túy có tính chất kỹ thuật về phân công lao động trong bộ máy nhà nước mà liên quan đến quyền con người.

Tập quyền là nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước mà ở đó một cơ quan, một người có quyền hạn to lớn,

quyết định đối với các bộ phận quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp trong nhà nước. Tuy nhiên, trong thực tiễn áp dụng, tổ chức nhà nước theo nguyên tắc tập quyền không có nghĩa là một người, một cơ quan quyết định và thực hiện toàn bộ các công việc thuộc quyền lực nhà nước từ trung ương đến địa phương mà vẫn phải phân công, phân nhiệm cho các bộ phận cấu thành của nhà nước. Điều đó cũng có nghĩa là tập quyền cũng có thể có các yếu tố tích cực của phân quyền. Liên quan đến việc bảo đảm quyền con người, về nguyên tắc, sự khác nhau là ở chỗ, phân quyền là cơ chế kiểm tra nội tại của quyền lực trong việc bảo đảm, bảo vệ quyền công dân, còn tập quyền thì sự kiểm tra nội tại trong cơ chế quyền lực nhà nước thiếu hoặc không mạnh.

Quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc quy định tại Điều 2 của Hiến pháp 1992, rằng: *“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”*. Với quy định này, tổ chức quyền lực của Nhà nước pháp quyền Việt Nam là theo nguyên tắc tập quyền, trong đó có yếu tố phân quyền. Dấu hiệu dễ nhận thấy nhất của nguyên tắc tập quyền này là quy định *Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có khả năng chi phối các quyền hành pháp và tư pháp*, thể hiện ở các chức năng: lập hiến và lập pháp, tổ chức ra các cơ quan cao nhất của bộ máy nhà nước, quyết định các vấn đề quan trọng nhất, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với bộ máy nhà nước. Người

đứng đầu cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Tuy nhiên, chúng ta vẫn thấy được sự hiện diện của yếu tố phân quyền thể hiện ở “sự phân công” thực hiện quyền lực trong bộ máy nhà nước, các cơ quan hành pháp và tư pháp có tính độc lập nhất định trong việc thực hiện các quyền hành pháp và quyền tư pháp trong khuôn khổ của nguyên tắc tập quyền. Như vậy, quyền lực trong Nhà nước Việt Nam không theo nguyên tắc phân quyền, nhưng có được yếu tố phân quyền trong việc phân công, phân nhiệm các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp.

Về thực tiễn mối quan hệ giữa quyền hành pháp với quyền công dân trong đời sống chính trị - pháp lý, từ năm 1986 đến nay, vấn đề thực hiện quyền con người, quyền công dân ở nước ta ngày càng được đặt ra gắt gao và mang tính thiết thực từ đòi hỏi của sự vận động nội tại của đời sống xã hội. Những cải cách trong thủ tục hành chính theo hướng huỷ bỏ, hoặc sửa đổi các thủ tục không cần thiết, bất lợi cho công dân, xoá bỏ cơ chế “xin - cho”... đã làm cho người dân thực hiện quyền dễ chịu hơn. Tự do của công dân được mở rộng, hạn chế các khiếm nại của công dân. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu tổ chức quyền hành pháp trên, cũng còn đặt ra nhiều vấn đề:

- Nền hành pháp Việt Nam đã được xác lập và phát triển qua hàng chục năm, đặc biệt là đã qua 25 năm cải cách hành chính, nhưng vẫn thiếu hệ các quy tắc đầy đủ và căn bản về mối quan hệ nhà nước - công dân cũng như bảo đảm

pháp chế trong mối quan hệ này. Các quy định của pháp luật nói chung không phải bao giờ cũng rõ ràng về đối tượng mà nó điều chỉnh. Trong thực tiễn hành pháp, có không hiếm các trường hợp cùng một quy định pháp luật, những người khác nhau hiểu về nó khác nhau. Có những trường hợp mà chưa có luật điều chỉnh, rất có thể chính cơ quan hành pháp phải ban hành quyết định điều chỉnh quan hệ chưa có luật điều chỉnh ấy. Ngoài ra, tự do (hay tùy nghi) xét định hành chính trong việc thực hiện quyền hành pháp là cần thiết, nhưng khoảng tự do xét định luôn hàm chứa khả năng có thể mắc sai lầm thể hiện ở sự lạm quyền, làm trái pháp luật. Đó là những thực tế dẫn tới vi phạm pháp luật hoặc tranh chấp pháp luật.

- Tham nhũng đang là vấn đề tiềm ẩn những nguy cơ lớn trong xã hội Việt Nam. Theo xếp hạng hàng năm của Tổ chức Minh bạch quốc tế thì nạn tham nhũng ở Việt Nam luôn ở thứ hạng trầm trọng cao. Trong đó, phần tham nhũng chiếm tỷ trọng lớn nhất trong hệ thống quyền lực nhà nước là quyền hành pháp. Thực tế này có lẽ ai cũng biết, khi công dân có việc cần liên hệ với cơ quan công quyền hoặc để sử dụng các dịch vụ của Nhà nước, tâm lý của đa số họ đều cảm thấy cần có “phong bì” như một thủ tục cần thiết để thực hiện các quyền của mình và trên thực tế rất nhiều trường hợp là như vậy. Còn tham nhũng thì không thể nói đến việc công dân thực hiện quyền của mình tốt được.

- Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức hành chính còn rất hạn chế, người dân thật khó có thể biết được bộ máy đó đang vận

hành như thế nào và không hiếm hiện tượng cán bộ, công chức ngại hoặc không dám tiếp xúc, trả lời người dân. Trong khi, đây là những đặc tính cần thiết thể hiện cách hành xử quyền lực nhà nước trong xã hội ngày nay.

- Tính chuyên nghiệp của nền hành pháp thấp, là hệ quả của một thời gian dài quản lý nhà nước tập trung bao cấp quá coi trọng yếu tố chính trị mà xem nhẹ yếu tố quản lý, năng lực, kỹ năng quản lý (xem thêm: 4, tr.49).

- Tính dân chủ trong hoạt động hành pháp còn nhiều hạn chế thể hiện ở khả năng công dân có thể đề xuất ý kiến, bảo vệ trước quyền lực hành pháp. Các kênh thực hiện dân chủ chưa đầy đủ (trưng cầu dân ý, biểu tình,...), các kênh đã có (khiếu nại, tố cáo,...) chưa phát huy tác dụng. Bên cạnh đó, còn có xu hướng thần tượng thái quá khả năng sử dụng biện pháp hành chính quyền lực - phục tùng, cưỡng chế mà không thấy được tầm quan trọng và sự cần thiết sử dụng hữu hiệu các biện pháp thuyết phục, noi gương, lôi cuốn người dân vào các hoạt động theo yêu cầu của hành pháp (xem thêm: 1, tr.103-104).

- Tinh thần, trách nhiệm, ý thức tổ chức kỷ luật của một bộ phận cán bộ công chức còn yếu, phong cách làm việc chậm đổi mới, tinh thần phục vụ nhân dân chưa cao. Những biểu hiện suy thoái về đạo đức, sách nhiễu, hách dịch, quan liêu trong hoạt động công vụ của một bộ phận cán bộ, công chức ngày càng có chiều hướng nghiêm trọng, không ít cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật và trách nhiệm hình sự. Các tổng kết về kết quả giải quyết khiếu nại nhiều năm qua cho thấy gần phân nửa số các khiếu nại

được giải quyết là người khiếu nại đúng một phần hoặc toàn bộ.

- Giám sát của nhà nước và xã hội đối với quyền lực hành pháp còn nhiều hạn chế, chưa kiểm soát được hoạt động của nó với tư cách là cơ quan đại diện nhân dân. Mối quan hệ giữa đại biểu dân cử và cử tri rất lỏng lẻo, do đó ý kiến, ý chí của người dân đối với quyền hành pháp bị hạn chế, v.v...

### **3. Một số vấn đề đổi mới thực thi quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam**

Kể từ Đổi mới đến nay, những thành quả rực rỡ trong cải cách và phát triển kinh tế đã đưa nước ta từ nhóm nước nghèo nhất thế giới trở thành nước có thu nhập trung bình thấp, cùng với đó là các thành tích xoá đói, giảm nghèo, thực hiện chính sách xã hội... Nhưng nay đã đến lúc thắng lợi về kinh tế phải song đôi với thắng lợi về dân chủ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Thành tích về kinh tế chỉ được coi là trọn vẹn khi nó đi đôi với dân chủ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Trong thời kỳ hiện nay, đổi mới việc thực hiện quyền hành pháp phải quán triệt các quan điểm cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, bảo đảm và thực hiện chủ quyền nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trong đó, trục cốt lõi của mối quan hệ này là bảo đảm thực thi quyền lực của nhân dân. Sự lãnh đạo của Đảng đối với quyền hành pháp xét cho cùng cũng phải hướng vào việc thực hiện quyền lực nhân dân ấy. Thể hiện và thực hiện quyền lực nhân dân trong thực thi quyền hành pháp là cơ sở tồn tại và là

tính chính đáng của hoạt động của quyền hành pháp.

*Thứ hai*, thực thi quyền hành pháp phải bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền đòi hỏi quyền hành pháp phải tôn trọng, bảo vệ và thực hiện nghiêm túc quyền công dân với tinh thần thượng tôn hiến pháp, pháp luật.

*Thứ ba*, bảo đảm để pháp luật ràng buộc không chỉ đối với các đối tượng bị quản lý (cá nhân, tổ chức) mà trước hết là đối với các cán bộ, công chức nhà nước thực thi công quyền trong mục đích bảo đảm quyền lực được thực thi đúng đắn và bảo đảm quyền con người.

*Thứ tư*, quyền hành pháp phải được thực hiện trên các lĩnh vực quản lý một cách hiệu quả. Trong các nhà nước hiện đại, vấn đề hiệu quả quản lý luôn có tầm quan trọng đặc biệt không chỉ trong mục đích phát triển xã hội, bảo đảm các quyền tự do dân chủ của người dân mà còn liên quan đến sinh mệnh, sự định đoạt của nhân dân đối với các đảng phái, người cầm quyền. Bởi vậy, bất cứ đảng phái hay người cầm quyền nào có trách nhiệm trước nhân dân, trước dân tộc và lịch sử muốn được tiếp tục nắm giữ quyền lực nhà nước thì phải sử dụng có hiệu quả quyền lực đó, trước hết và chủ yếu là quyền hành pháp để thúc đẩy có hiệu quả sự phát triển mọi mặt của đất nước; do đó, với việc thực hiện quyền công dân.

*Thứ năm*, quyền hành pháp phải được kiểm soát chặt chẽ bởi các cơ chế nhà nước và cơ chế xã hội. Đây là vấn đề có tính nguyên tắc đối với việc sử dụng quyền lực nhà nước.

Bên cạnh đó, quyền hành pháp cũng phải thể hiện các yếu tố tích cực của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phải được tổ chức vừa có tính đặc thù vừa có tính phổ quát phù hợp với các điều kiện cụ thể ở Việt Nam và quá trình hội nhập quốc tế; việc tổ chức, đổi mới quyền hành pháp nói riêng, quyền lực nhà nước nói chung phải có tính đồng bộ với các đổi mới về kinh tế, chính trị, tổ chức và đổi mới các quyền lập pháp và tư pháp...

Để hoàn thiện việc tổ chức và thực hiện quyền hành pháp nước ta, xin đề xuất một số kiến nghị sau đây:

*Một là*, quyền hành pháp nên được tổ chức trong khuôn khổ nguyên tắc phân quyền. Trong khuôn khổ của nguyên tắc này, quyền hành pháp cũng như các quyền lập pháp, tư pháp mới có được tính độc lập trong việc bảo đảm thực thi đúng đắn quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Phân quyền hàm chứa trong nó khả năng kiểm soát quyền lực nhà nước nhằm bảo đảm quyền của công dân. Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam, khi bổ sung, phát triển Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội tiếp tục khẳng định rằng: "...Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công và phối hợp và *kiểm soát giữa các cơ quan* (tác giả nhấn mạnh) trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp" (5, tr.85).

*Hai là*, tổ chức quyền hành pháp mạnh nhằm bảo đảm tính độc lập của hành pháp và dành cho quyền hành pháp phạm vi và mức độ được quyết định các vấn đề quản lý rộng rãi hợp lý để phát huy được tính năng động, sáng tạo, phản ứng nhanh nhạy với sự vận

động đa dạng, mau chóng của các quan hệ xã hội. Tính mạnh của quyền hành pháp cũng có nghĩa là nó phải thể hiện được năng lực thực hiện quyền trong việc xây dựng và thực hiện chính sách, thực hiện đúng đắn và có hiệu quả luật. Có như vậy, cơ quan hành pháp mới thực hiện việc quản lý tốt, qua đó, tạo điều kiện bảo đảm việc thực hiện quyền công dân.

Ở đây cần phải bổ sung thêm rằng, quyền hành pháp mạnh không đồng nghĩa với đặc quyền, độc quyền mà gắn liền với trách nhiệm của hành pháp trước xã hội và phải chịu sự giám sát, kiểm tra của lập pháp và tư pháp và sự giám sát xã hội.

*Ba là*, sử dụng các yếu tố hợp lý của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong tổ chức quyền hành pháp. Các yếu tố tích cực thuộc kinh tế thị trường như tư tưởng cạnh tranh bình đẳng, tự do, công bằng, phương thức hoạt động của doanh nghiệp... cần phải được nghiên cứu sử dụng để tiếp tục cải cách bộ máy hành chính để phục vụ tốt hơn người dân và doanh nghiệp.

*Bốn là*, cần phải có triết lý về sử dụng quyền lực nhà nước. Cần xác định vai trò và giới hạn của quyền lực, các phương pháp thực hiện quyền lực... Đây là vấn đề còn ít được nghiên cứu ở nước ta, cần đến sự tham gia nghiên cứu của nhiều nhà khoa học.

*Năm là*, quyền hành pháp phải thể hiện được những nét tinh hoa của hành pháp - hành chính trong xã hội hiện đại. Nó cần phải tiếp nhận một loạt các tiêu chí điều hành quốc gia hiện đại được thừa nhận chung: Minh bạch (nghĩa là lưu thông tự do thông tin theo các

chuẩn mực được thừa nhận chung), trách nhiệm giải trình, khả năng có thể dự đoán (đối với pháp luật) và sự tham gia của người dân, kể cả những đối tượng dễ bị tổn thương, vào quá trình ra quyết định.

*Sáu là*, quyền hành pháp muốn vận hành tốt phải được thực hiện bởi đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực, phẩm chất phù hợp. Trong bối cảnh nền hành chính Việt Nam hiện nay, vấn đề lớn chính là sử dụng được diện rộng những người có tài đức vào nền hành pháp. Phải tạo cơ hội để bất cứ ai thực tài và có đức cũng có thể vào được nền hành pháp, hình thành môi trường cạnh tranh về nhân sự thật sự, chú trọng thành tích hơn là bằng cấp. Cần phòng, chống việc đưa người thân quen không đủ tiêu chuẩn vào đội ngũ cán bộ, công chức, hạn chế mặt trái của chế độ cán bộ kế cận...

Quyền hành pháp không thể tốt nếu động lực làm việc của cán bộ, công chức không tốt. Hiện nay, bảo đảm đời sống vật chất - một yếu tố tạo động cơ làm việc cho cán bộ, công chức đang có sự bất cập. Cần có chế độ tiền lương thoả đáng phù hợp với các điều kiện cụ thể ở nước ta hiện nay. Tuy nhiên, những nghiên cứu cho thấy động cơ làm việc xuất phát từ niềm tự hào công chức, nhu cầu được đánh giá đúng, nhu cầu khẳng định mình mới là lâu dài và cơ bản. Không phải hễ cứ tăng thu nhập là tạo được động cơ làm việc cho công chức, nếu không nói là có thể tạo động cơ làm việc lệch lạc. Do đó, quan trọng là tạo động lực tinh thần cho họ bằng việc đánh giá đúng năng lực, phần khích niềm tự hào, danh dự công chức phục vụ nhân dân, tạo cho họ ý thức, chỉ

hướng về sứ mệnh cao cả của hành chính là phục vụ nhân dân, đưa đất nước ra khỏi tình trạng kém phát triển,...

*Bảy là*, thông qua các cơ chế khác nhau kiểm soát có hiệu quả việc thực hiện quyền lực hành pháp. Kiểm soát quyền lực hành pháp không chỉ dừng lại ở chỗ xem xét việc thực hiện quyền hành pháp có phù hợp luật pháp hay không mà vấn đề hết sức quan trọng khác là hiệu quả của việc thực hiện luật đến mức độ nào. Trong khuôn khổ nguyên tắc phân quyền, cần làm cho Quốc hội giám sát có hiệu quả đối với Chính phủ trong tư cách là các thực thể có tính độc lập. Trên nguyên tắc, không thể để các cán bộ, công chức công tác trong lĩnh vực hành pháp được bầu vào Quốc hội, điều đó làm giảm hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội. Cần củng cố, nâng cao hiệu quả và uy tín của Tòa án hành chính và sớm xác lập thiết chế bảo hiến để bảo đảm tính hợp hiến của hoạt động hành pháp.

Ngoài ra, còn cần có sự tự kiểm soát quyền lực bên trong của bộ máy hành pháp thông qua các hoạt động thanh tra, kiểm tra. Hiệu quả của sự kiểm soát này còn nhiều yếu kém. Có không ít trường hợp, cấp trên không nắm được các hoạt động của cấp dưới, của người dưới quyền.

Nhưng quan trọng hơn nữa là việc đề cao vai trò kiểm soát của xã hội dân sự (hay công dân) đối với việc thực thi quyền hành pháp. Một xã hội công dân mạnh là điều tốt cho việc thực thi quyền hành pháp đúng đắn, hợp lòng dân. Thực tiễn lịch sử cho thấy, vai trò đối trọng của xã hội công dân đối với quyền lực nhà nước, trong đó có quyền lực

hành pháp là cực kỳ quan trọng. Trong rất nhiều trường hợp, xã hội công dân tạo ra sự biến chuyển trong thực hiện quyền hành pháp hay hơn bất cứ sự kiểm tra nhà nước nào.

Cho đến nay, xã hội công dân Việt Nam vận động hết sức mờ nhạt. Vấn đề đặt ra hiện nay là nước ta cần tiếp nhận khái niệm “xã hội dân sự” và làm cho xã hội dân sự phát triển và trưởng thành. Đây là vấn đề có tính quy luật liên quan đến nhà nước pháp quyền mà muốn hay không thì xã hội công dân cũng sẽ hình thành và tác động đến quyền lực nhà nước. Xã hội công dân trưởng thành ở các nước phát triển hiện nay là kết quả của một quá trình vận động, phát triển lâu dài, chắc chắn khó tránh khỏi những bước khởi đầu khó khăn, chệch choạc, ngô nghê... Do đó, xây dựng xã hội công dân nước ta chỉ có thể bằng cách để nó rèn luyện, cọ xát trong thực tế chính trị - pháp lý. Về nguyên tắc, xã hội công dân trưởng thành sẽ là bảo đảm cho việc thực hiện quyền công dân

có một chỗ dựa chắc chắn hơn trong quan hệ với quyền lực hành pháp.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Thư. Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về quyền hành pháp của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam giai đoạn 2011-2020 (đề tài cấp Bộ). Viện Nhà nước và Pháp luật, 2010.
2. Đinh Ngọc Vượng. Thuyết tam quyền phân lập và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại. Viện Thông tin KHXH, 1992.
3. Montesquieu. Tinh thần pháp luật. H.: Giáo dục, 1996.
4. Đào Trí Úc. Đánh giá kết quả của cải cách hành chính và các giải pháp tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính ở nước ta (đề tài cấp Bộ). Viện Nhà nước và Pháp luật, 2006.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI. H.: Chính trị quốc gia, 2011.