SỰ LIÊN TỤC CỦA HÀNH PHÁP VÀ QUYỀN LỰC HÀNH CHÍNH

GS.TS Phạm Hồng Thái*

1. Đặt vấn đề

Theo quan niệm phổ biến hiện nay trong các sách báo chính trị - pháp lý ở trong và ngoài nước, cơ cấu quyền lực nhà nước của bất kỳ quốc gia hiện đại nào cũng đều bao gồm 3 nhánh quyền lực: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Mỗi nhánh quyền lực có những đặc thù riêng vốn có của nó, những đặc thù đó do chính đời sống nhà nước, đời sống xã hội quyết định, nói cách khác, do chính các quan hệ chính trị - xã hội quyết định. Mỗi nhánh quyền lực đều được trao cho những thể chế nhà nước nhất định thực hiện bằng những phương thức khác nhau. Quyền lập pháp được trao cho cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân thực hiện - Quốc hội, Nghị viện, hay tên gọi khác. Quyền lực hành pháp có thể trao cho Tổng thống ở những nước theo chế độ Tổng thống - chế độ hành pháp một đầu, hoặc cả Tổng thống và Thủ tướng Chính phủ - chế độ hành pháp hai đầu thực hiện. Quyền lực tư pháp được trao cho toà án và cả những thể chế khác thực hiện, nhưng trung tâm thực hiện quyền tư pháp là toà án, không có toà án thì không có tư pháp.

Xét về lịch sử thì quyền hành pháp (cơ quan hành pháp) - quyền điều hành đất nước là nhánh quyền lực hình thành sớm hơn so với các nhánh quyền lực khác, nó gắn liền với lịch sử nhà nước. Do vậy, trên thực tế, quyền hành pháp luôn nổi lên là trung tâm của quyền lực nhà nước. Thực tiễn đã minh chứng rằng: hành pháp mạnh, biết quản lý, biết dẫn dắt các quá trình xã hội phát triển phù hợp với các quy luật của tự nhiên và xã hội tất yếu dẫn đất nước tới phát triển, phồn vinh; còn khi hành pháp yếu, không có khả năng quản lý tất yếu dẫn đất nước tới những cuộc khủng hoảng về chính trị, kinh tế - xã hội. Chính vì vậy, một yêu cầu được đặt ra là phải bảo đảm tính liên tục của quyền lực hành pháp, sự ngưng trệ của quyền lực hành pháp sẽ làm ảnh hưởng, thậm chí dẫn đến sự ngưng trệ của

* Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

toàn bộ hệ thống quyền lực nhà nước. Trong bài viết này, tôi xin trao đổi một số vấn đề có tính nhận thức luận về tính liên tục của quyền lực hành pháp và quyền lực hành chính.

2. Cách thức tổ chức thực hiện quyền hành pháp

Trong chế độ quân chủ chuyên chế, quyền lực hành pháp cũng đồng nhất là toàn bộ quyền lực nhà nước, trong bản thân nó chứa đựng yếu tố quyền lực lập pháp và cả quyền tư pháp. Khi chuyển từ chế độ quân chủ chuyên chế sang chế độ quân chủ hạn chế và chế độ cộng hoà thì mới bắt đầu có sự phân định giữa quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là bước tiến quan trọng trên con đường dân chủ và pháp quyền, bản thân sự phân công quyền lực giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước tạo nên sự hạn chế quyền lực bởi quyền lực và bởi pháp luật. Sự hạn chế ở đây là sự hạn chế của chính quyền lực nhà nước và sự hạn chế của từng nhánh quyền lực nhà nước.

Ngày nay, việc tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở các nước không giống nhau, mỗi nước có cách tổ chức riêng của mình. Theo quan niệm và thực tiễn ở các nước châu Âu lục địa, Anh - Mỹ thì quyền hành pháp chỉ do các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương thực hiện (Tổng thống, Chính phủ, Thủ tướng, các bộ, cơ quan hành chính nhà nước và bộ máy thuộc các bộ đóng tại các địa phương, không phải của địa phương) và người ta chỉ coi những cơ quan này là những cơ quan nhà nước, còn các thể chế chính quyền địa phương không được coi là những cơ quan nhà nước mà là những thể chế tự quản. Những thể chế tự quản địa phương thực hiện quyền lực hành chính, tuy rằng về tổ chức, các thể chế chính quyền địa phương lại có dáng dấp tổ chức như chính quyền trung ương. Trong khi đó ở Việt Nam, chính quyền địa phương các cấp đều là các cơ quan nhà nước. Đây là điểm khác nhau căn bản có tính nguyên tắc về tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam và các nước. Điều này trong một mức độ nhất định cũng ảnh hưởng tới mọi hoạt động của nhà nước.

Khác với quyền lập pháp và quyền tư pháp, quyền hành pháp ở Việt Nam được phân công tới các cơ quan nhà nước ở địa phương, tới cộng đồng lãnh thổ. Như vậy, quyền hành pháp ở Việt Nam được thực hiện bởi toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương và cả các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương - Hội đồng nhân dân các cấp. Từ đó xuất hiện một nhận thức luận rằng, để bảo đảm tính liên tục của quyền hành pháp đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước phải tạo thành một hệ thống thống nhất và chịu sự điều hành từ một trung tâm là Chính phủ, đồng thời Chính phủ cũng phải kiểm soát được cả các cơ quan đại diện ở địa phương. Mặt khác, cũng dễ nhận thấy rằng, do tổ chức chính quyền địa phương ở Việt Nam chia thành 3 cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã) nên thực tiễn thực hiện quyền hành pháp sẽ bị

ngưng trệ bởi từng cấp chính quyền, hơn nữa, nó lại bị ngưng trệ bởi những quyết sách của Hội đồng nhân dân ở từng cấp. Vì vậy, để đảm bảo tính liên tục, liên thông của quyền lực hành pháp tất yếu phải giảm bớt các cấp hành chính, nếu không giảm cấp hành chính cũng cần bỏ bớt cơ quan quyền lực nhà nước ở cấp trung gian (cấp huyện), hoặc chuyển các cơ quan đại biểu địa phương thành những thiết chế tự quản, chỉ ra những nghị quyết để quyết định những vấn đề thuộc đời sống địa phương.

3. Phân biệt quyền hành pháp chính trị và quyền lực hành chính điều hành

Quyền lực hành pháp trong bản thân nó chứa đựng yếu tố chính trị. Điều đó thể hiện ở quyền ban hành các chính sách, các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và quyền ban hành chính sách, quyền lập quy (quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới luật có hiệu lực ở địa phương) của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân các cấp.

Xét từ phương diện chính trị và hành chính Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch Uỷ ban nhân dân có hai tư cách: nhà chính trị và nhà hành chính, nhưng tính chính trị và hành chính ở những chức vụ này có mức độ thể hiện khác nhau. Tính chính trị của Thủ tướng Chính phủ có tính vượt trội so với tính hành chính, còn đối với Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thì tính hành chính lại có tính vượt trội.

Quyền lực hành chính là quyền điều hành, tổ chức đưa các chính sách và pháp luật vào đời sống xã hội bằng các hoạt động mang tính tổ chức - pháp lý khác nhau. Quyền lực này ở trung ương được tập trung vào Thủ tướng, nhưng quyền điều hành của Thủ tướng mang tính chất vĩ mô, còn ở địa phương thuộc về Chủ tịch Uỷ ban nhân dân điều hành cụ thể. Điều này thể hiện ở quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước và người đứng đầu cơ quan hành chính và đã được phản ánh vào Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng hạn chế dần quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Thủ tướng và Bộ trưởng, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân không có quyền này. Như vậy, quyền hành pháp chính trị chủ yếu do tập thể quyết định, còn quyền hành chính điều hành là thuộc về cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính. Phải phân định rạch ròi như vậy mới xác định được quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của tập thể và cá nhân trong cơ chế cơ quan hành chính nhà nước ở nước ta là một tập thể.

Quyền lực hành chính là quyền lực trong hành động để thực hiện quyền hành pháp thông qua việc ban hành các quyết định hành chính - quyết định cá biệt và thực hiện các hành vi hành chính để quản lý mọi mặt đời sống xã hội, đời sống nội bộ trong bộ máy hành chính nhà nước. Những điều này quyết định tính đặc thù của quyền lực hành chính: tính thứ bậc, tính hệ thống, tính liên tục. Tất cả những điều này quyết định vị thế thực tế của bộ máy hành chính, của người đứng

đầu cơ quan hành chính trong cơ cấu bộ máy, cơ cấu quyền lực nhà nước. Thực tiễn đã minh chứng rằng, cùng một điều kiện tự nhiên thiên nhiên, kinh tế - xã hội, nhưng khi có sự thay thế các nhà hành chính đứng đầu cơ quan hành chính cũng dẫn đến những sự phát triển thay đổi đời sống chính trị, kinh tế - xã hội trên một địa bàn lãnh thổ hay một quốc gia.

Để bảo đảm tính liên tục của quyền lực hành pháp và quyền lực hành chính đòi hỏi bộ máy hành chính phải được tổ chức một cách thống nhất, đồng bộ, chịu sự điều hành từ một trung tâm thống nhất, đó là Chính phủ và đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng. Nhưng theo quy định của pháp luật nước ta, Chính phủ là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể quyết định theo đa số những vấn đề thuộc thẩm quyền trên phiên họp thường kỳ (mỗi tháng một lần, trừ trường hợp họp bất thường), chính điều đó cũng làm cho quyền lực hành pháp bị gián đoạn giữa các phiên họp của Chính phủ. Để khắc phục tình trạng này, pháp luật Việt Nam quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ có thể do Thủ tướng Chính phủ thực hiện, trừ những vấn đề buộc phải giải quyết trên phiên họp. Cách quy định này cũng có những hạn chế nhất định là đã không xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của tập thể Chính phủ và trách nhiệm của cá nhân Thủ tướng. Cái sâu xa của nó là đã không phân biệt giữa quyền lực hành pháp chính trị và quyền hành chính điều hành của Thủ tướng. Phải chăng, để thực hiện quyền hành pháp chính trị của Chính phủ thì pháp luật cần đi theo hướng tăng cường số lượng phiên họp của Chính phủ để giải quyết những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ và xác định rõ, tăng thêm nhiệm vụ, quyền hạn điều hành của Thủ tướng Chính phủ. Đối với Bộ trưởng, cần phải xác định rõ vị thế của Bộ trưởng - thành viên Chính phủ và đứng đầu Bộ, thay mặt Chính phủ để quản lý ngành, liên ngành. Thực ra Bộ chỉ là cơ quan giúp Bộ trưởng thực hiện các nhiệm vụ. Với tư cách là thành viên Chính phủ và là người đứng đầu Bộ thì Bộ trưởng là chính khách để quyết định những vấn đề thuộc quyền lực hành pháp chính trị, nhưng đồng thời cũng là người có quyền cao nhất trong bộ máy lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện mọi chính sách của Chính phủ và của chính mình trong lĩnh vực quản lý được phân công. Đó mới là tầm cỡ và công việc của Bộ trưởng cần được pháp luật hoá. Nếu không, Bộ trưởng sẽ trở thành nhà hành chính thông thường điều hành các công việc hành chính có tính sự vụ trong Bộ. Toàn bộ công việc hành chính có tính nội vụ cần trao cho Thứ trưởng "hành chính" thực hiện như mô hình mà các quốc gia có nền hành chính phát triển, tiên tiến áp dụng.

4. Sự liên tục của quyền lực hành chính

Bộ máy hành chính nhà nước ở nước ta được tổ chức theo những thứ cấp hành chính khác nhau trên cơ sở phân chia lãnh thổ quốc gia thành các đơn vị hành chính. Điều đó đòi hỏi phải bảo đảm tính liên tục, liên thông của quyền lực hành chính nhằm hạn chế sự "ngưng trệ" của nó bởi các cấp hành chính. Thực tiễn

thường xảy ra tình trạng là khi có những quyết định, mệnh lệnh được phát ra từ một trung tâm, để đi vào cuộc sống, nó lại bị ngưng lại ở mỗi cấp hành chính vì mỗi cấp lại mất một thời gian "khởi động" để tổ chức thực hiện.

Bộ, cơ quan ngang Bộ là những thể chế làm việc theo chế độ thủ trưởng thực hiện sự quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trên toàn lãnh thổ quốc gia. Để đảm bảo sự liên thông của quyền điều hành trong quản lý ngành, lĩnh vực về nhận thức cần quan niệm Bộ trưởng là cấp trên trực tiếp của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh về hành chính trong quản lý ngành, và Bộ trưởng cần phải tích cực sử dụng quyền đình chỉ các văn bản của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trái với quy định của ngành do mình quản lý. Có như vậy mới đảm bảo được sự liên thông, liên tục của quyền lực.

Để hạn chế tình trạng gián đoạn của quyền lực hành chính ở nước ta, trên thực tế đã tiến hành bỏ bớt những khâu, cấp không cần thiết trong bộ máy của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (bỏ phòng ở Bộ, bỏ các ban thuộc Uỷ ban nhân dân cấp xã). Các nhà khoa học đã đưa ra phương án giảm bớt các cấp hành chính địa phương, đặc biệt là đối với các cấp chính quyền đô thị. Mặt khác, cần tăng cường tính kỷ luật, trách nhiệm và kiểm tra, thanh tra, giám sát đối với hoạt động hành chính diễn ra ở các cấp hành chính; đồng thời cần tính toán khoa học để phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương; đối với một số ngành, lĩnh vực đòi hỏi sự quản lý tập trung, cần áp dụng mô hình tổ chức dựa trên lý thuyết "tản quyền" để tăng sự trực thuộc của các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh vào cơ quan nhà nước ở trung ương.

Trong mỗi thiết chế hành chính nhà nước có nhiều chức vụ lãnh đạo, quản lý, và cả chức vụ chuyên môn trực tiếp thực hiện những quyền lực hành chính có tính chất nội bộ, hoặc quyền lực hành chính tác động tới công dân, cơ quan, tổ chức nhưng lại có những công chức phục vụ nhà nước bằng chuyên môn của mình, phục vụ cho công chức lãnh đạo ra các quyết định hành chính. Vì vậy, cần phải tạo ra sự độc lập và chịu trách nhiệm của họ trong công vụ, hạn chế sự can thiệp của những người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý vào hoạt động của các công chức chuyên môn. Điều này đòi hỏi phải phân biệt thẩm quyền quyền lực và thẩm quyền chuyên môn trong bộ máy hành chính nhà nước.

Để bảo đảm sự liên tục của quyền lực, đặc biệt là quyền điều hành, cai quản đất nước, "giải quyết các vấn đề hành kỳ chính sự", các quốc gia trên thế giới chú trọng tính liên tục của quyền lực hành chính bằng hệ thống các quan chức, công chức hành chính, bằng cách áp dụng chế độ "công chức chức nghiệp" trong hành chính, xác định ngạch, bậc công chức hành chính, hoặc áp dụng chế độ "việc làm", chế độ "việc làm" kết hợp với chế độ "chức nghiệp". Chính vì sự liên tục của quyền lực hành chính trong quyền lực nhà nước, ở các nước phương Tây hình thành nhận thức luận "chính trị ra đi, nhưng hành chính ở lại", "hành chính độc lập với

chính trị", "hành chính trung lập". Nhận thức ấy phản ánh những thay đổi chính trị có thể diễn ra thường xuyên, liên tục, nhưng quyền lực hành chính có tính ổn định, kế thừa, đồng thời phản ánh sự độc lập tương đối của hành chính với chính trị. Tất nhiên sự độc lập đó cũng hiểu một cách tương đối, không một nền hành chính nào lại không phục vụ cho những mục tiêu chính trị. Nhưng khi chính trị thay đổi không có nghĩa là kéo theo sự thay đổi của hành chính, hành chính ổn định bởi hoạt động của nó dựa trên cơ sở pháp luật và có tính kế thừa, dựa vào hoạt động của đội ngũ công chức hành chính. Thực tiễn lịch sử đã chỉ ra rằng, một chính thể có thể ra đi nhưng có những quyết định hành chính do chính thể đó để lại vẫn còn nguyên giá trị của nó về sau, đặc biệt là những quyết định hành chính liên quan đến những vấn đề cá nhân, dân sự...

Tóm lại, để bảo đảm tính liên tục của quyền lực hành pháp, quyền lực hành chính nhà nước có nhiều phương thức, cách thức khác nhau cần được áp dụng, từ lựa chọn mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, phân biệt quyền lực hành pháp chính trị và quyền lực hành chính điều hành, xác định nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của tập thể cơ quan hành chính, của người đứng đầu cơ quan hành chính, bỏ bớt khâu, cấp trung gian, đến việc phân biệt thẩm quyền quyền lực và thẩm quyền chuyên môn, xây dựng đội ngũ công chức chuyên nghiệp, bảo đảm sự độc lập của họ trong công vụ trên cơ sở những chuẩn mực pháp lý và quy chế hoạt động công vụ được xác lập.