

Đôi điều bàn về Chính phủ và Bộ trưởng

Phạm Hồng Thái*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 24 tháng 12 năm 2008

Tóm tắt. Trên cơ sở nghiên cứu các bản Hiến pháp, pháp luật về Chính phủ, Quy chế làm việc của Chính phủ Việt Nam và thực tiễn hoạt động của Chính phủ, của bộ và các chức vụ của Chính phủ, tác giả bài viết đã bàn luận thêm về Chính phủ, và chỉ ra những mâu thuẫn, bất cập của Hiến pháp quy định về địa vị chính trị - Hiến pháp của Chính phủ và những bất cập của pháp luật về quan hệ giữa Thủ tướng và các Phó thủ tướng và giữa Bộ trưởng và Bộ, qua đó chỉ ra hướng cần hoàn thiện pháp luật, góp phần nâng cao hoạt động của các cơ quan và các chức vụ trong Chính phủ.

Chính phủ là gì? câu hỏi này đã được đặt ra đối với nhiều thời đại, mà ngày nay câu hỏi này vẫn được đặt ra không chỉ giới khoa học, mà cả những nhà chính trị - những người đã từng là thành viên Chính phủ nhiều năm và vẫn có những câu trả lời rất khác nhau. Khi thì người ta dựa vào một lý thuyết đã có nào đó, hay dựa vào câu nói nào đó của những tiên bô, hoặc lại dựa vào những quy định của Hiến pháp, pháp luật thực định và coi đó là những chân lý bất di bất dịch.

Về Chính phủ đã có vô số các công trình nghiên cứu lớn, nhỏ nhiều tới mức khó xác định đâu là chân lý, ngay cả những người chuyên nghiên cứu về Chính phủ, vì tất cả những điều nói ra, viết ra đều là suy nghĩ của con người về hiện thực khách quan, mỗi người đều có nhận thức riêng của mình, nói

một cách đơn giản mỗi người đều có lý thuyết riêng của mình.

Nhớ lại những phát biểu của mình tại một cuộc tọa đàm khoa học về Quy chế làm việc của Chính phủ, mà ở đó mọi suy nghĩ đều được những nhà khoa học, những người làm thực tiễn nói rất thẳng, rất thật về những suy nghĩ của mình, người ta tán đồng hay không tán đồng quan điểm khoa học của người khác một cách rất thẳng thắn. Chính điều này đã thúc dục tôi viết lại những điều đã nói.

1. Về Chính phủ

Đã có nhiều những định nghĩa, mô hình tổ chức Chính phủ khác nhau trên thế giới, nhưng được quy về những mô hình nhất định, thực chất là đi tìm điểm chung của những Chính phủ cụ thể để mà nhận thức, còn trên thực tế dù với mô hình Tổng thống

* ĐT: 84-4-37547787.

E-mail: thaihanapa@yahoo.com

(chế độ hành pháp một đầu) hay mô hình hành pháp hai đầu (Tổng thống và Chính phủ), v.v... thì cũng có vô số những biến thể của nó, không nước nào giống nước nào một cách nguyên mẫu và cũng sẽ chẳng bao giờ có được một mô hình hoàn bị nhất trên thực tiễn, nếu có chỉ là trong sự tưởng tượng của con người. Do đó, trong nhận thức không nên thần thánh hóa bất kỳ một mô hình Chính phủ nào, mỗi mô hình có những ưu điểm và hạn chế nhất định của nó, cùng một mô hình nhưng phù hợp với quốc gia này, nhưng lại không phù hợp với quốc gia khác, điều này do nhiều yếu tố khách quan và chủ quan quyết định, đặc biệt là yếu tố văn hóa.

Về Chính phủ, chỉ nói riêng Việt Nam mỗi Hiến pháp có một quan niệm khác nhau, Hiến pháp 1946: Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của nước; Hiến pháp 1959: Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa; Hiến pháp 1980: Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) lại quy định: Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Những quy định Hiến pháp khác nhau này là điểm đánh dấu cho những tìm tòi suy ngẫm đã được đúc kết cả về mặt nhận thức và thực tiễn và đồng thời cũng phản ánh xu hướng lý thuyết mà chúng ta tiếp nhận để hình thành nên lý thuyết của mình về Chính phủ.

Nhưng những quy định này cũng chỉ ra điều là chúng ta đang nhận thức lại Chính phủ, lại phương thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, về địa vị chính trị - hiến

pháp của Chính phủ. Về địa vị chính trị - hiến pháp của Chính phủ theo Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) có những tương đồng với địa vị chính trị - hiến pháp của Hiến pháp 1959, ở đây thể hiện tính chu kỳ của nhận thức, đã quay được 1/2 chu kỳ nếu lấy Hiến pháp 1946 làm mốc và coi đó là một chu kỳ, giống như một chu kỳ của tự nhiên, của đời người là 60 năm.

Với những quy định của Hiến pháp 1992 về Chính phủ nhiều tài liệu đã bình luận là Hiến pháp 1992 đã đi theo hướng đề cao vai trò của người đứng đầu Chính phủ, nhưng vẫn đảm bảo Chính phủ là một thể chế làm việc theo chế độ tập thể, nhưng những người nghiên cứu đều nhận thấy rằng chế độ lãnh đạo tập thể và cá nhân phụ trách của Thủ tướng, các Phó thủ tướng, Bộ trưởng đều không có sự rõ ràng về mặt pháp lý.

Khi Chính phủ là một tập thể thì mọi thành viên Chính phủ đều ngang quyền, đều có quyền bàn bạc và biểu quyết để thông qua mọi quyết định thuộc thẩm quyền, theo quy tắc đa số, những cũng có ngoại lệ khi số phiếu đồng ý và không đồng ý ngang nhau thì quyết định sẽ thuộc vào bên nào có ý kiến của Thủ tướng. Một quy phạm có tính hình thức, thực tiễn khó có thể xảy ra điều này. Nếu Chính phủ là một tập thể thì mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ đều phải được bàn bạc tập thể, và biểu quyết theo đa số (ở đây không có khái niệm việc lớn, việc nhỏ). Chính vì logic đó nên quy định: có những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ, nhưng xét thấy không cần thiết phải bàn bạc tập thể thì do Thủ tướng quyết định. Cái không rõ ràng, minh bạch mập mờ về pháp lý và tất yếu diễn ra trên thực tế là ở chính điểm này, và như vậy Thủ tướng lại chính là Chính phủ, chứ không phải là "bộ trưởng thứ nhất" để lãnh đạo, điều hành Chính phủ. Cũng chính do Chính phủ làm việc theo chế

độ tập thể và để đảm bảo sự hoạt động thường xuyên liên tục của thể chế này nên Chính phủ phải thường xuyên họp. Họp là một hình thức của quản lý nhà nước, không thể coi nhẹ hình thức này. Thời phong kiến có hình thức thiết triều, thời nay gọi là họp để giải quyết những vấn đề phát sinh trong hoạt động, điều hành đất nước.

2. Quan hệ giữa Thủ tướng và Phó Thủ tướng

Hiến pháp bên cạnh việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ còn quy định nhiệm vụ quyền hạn của Thủ tướng. Như vậy, ở đây có sự độc lập về thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng. Thủ tướng độc lập và toàn quyền quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của mình, hoặc có thể ủy quyền cho các Phó Thủ tướng, hay Bộ trưởng, còn những việc thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải do chính Chính phủ giải quyết. Với những nguyên lý pháp lý này thì việc phân công nhiệm vụ, quyền hạn thực hiện thẩm quyền của Chính phủ giữa các thành viên Chính phủ phải do chính những thành viên đó bàn bạc quyết định. Trong khi đó, pháp luật lại quy định: Phó Thủ tướng là người giúp Thủ tướng thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Phó Thủ tướng chỉ là người giúp Thủ tướng thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng khi thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn của riêng Thủ tướng, còn trong quan hệ với Chính phủ thì Phó Thủ tướng lại có tư cách là người “Phó của cả Chính phủ” thì lại phải do tập thể Chính phủ phân công vì Phó Thủ tướng cũng là một thành viên của Chính phủ. Chính ở đây thể hiện tính đa chức năng, vai trò của các Phó Thủ tướng. Nếu chỉ quan niệm Phó Thủ tướng là người giúp Thủ tướng thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng thì không cần đến nhiều Phó

Thủ tướng như hiện nay. Nhận thức và thực tiễn Hiến pháp đã không nhìn nhận một cách rõ ràng về những vấn đề này, nên còn nhiều lúng túng khi quy định về mối quan hệ giữa Thủ tướng với các Phó Thủ tướng và quan hệ giữa Phó Thủ tướng và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

3. Về Bộ trưởng và Bộ

Bộ trưởng là thành viên của Chính phủ, do đó điều đầu tiên cần phải suy nghĩ là để thực hiện được nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, tùy thuộc vào thực tiễn mà xác định là cần có bao nhiêu Bộ trưởng, vì vậy mỗi Chính phủ của từng Thủ tướng nhất định sẽ có số lượng Bộ trưởng không giống nhau và do chính Thủ tướng quyết định. Vì lẽ đó mà nhiều nước, ngay cả ở nước ta đã có “Bộ trưởng không bộ”. Với số lượng Bộ trưởng đã được xác định, thì chính Chính phủ với đầy đủ các thành viên của nó cùng nhau bàn bạc phân công công tác quản lý, phân công cho từng Bộ trưởng thực hiện sự quản lý đối với từng lĩnh vực, những lĩnh vực nhất định. Cái gốc ở đây là số lượng các Bộ trưởng phải được xác định trước và sự phân công của Chính phủ cho từng Bộ trưởng, chứ không phải là số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ. Với logic đó đòi hỏi phải có một công trình sư thiết lập một bản tổng thiết kế về nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng quản lý của từng Bộ trưởng. Nhưng chúng ta từ lâu đã làm một quy trình ngược là xác định số lượng các Bộ, cơ quan ngang Bộ (sau đây gọi chung là Bộ), sau đó đi tìm Bộ trưởng để rồi lấp vào đó. Việc quy định Bộ là cơ quan của Chính phủ - với tư cách là những bộ phận cơ cấu của Chính phủ cũng gây nên những mâu thuẫn về nhận thức và thực tiễn, mâu thuẫn với chính những quy định về thành phần Chính phủ. Bộ thực chất chỉ là bộ

máy giúp việc, bộ máy làm việc của Bộ trưởng - là người được Chính phủ phân công quản lý một ngành hay đa ngành, một lĩnh vực hay nhiều lĩnh vực. Do đó, về cơ cấu tổ chức của Bộ phải do chính Bộ trưởng tự quyết định hay do Bộ trưởng đề nghị để Chính phủ quyết định thông qua việc ban hành Nghị định, hay bằng một văn bản cụ thể của Bộ trưởng. Chúng ta đã nhầm lẫn giữa Bộ trưởng một chức vụ cao cấp của nhà nước và bộ là bộ máy giúp việc của Bộ trưởng và đặc biệt là coi bộ là những cơ quan quản lý, chứ không phải là Bộ trưởng. Bộ sẽ không đưa ra được bất kỳ một quyết định chính sách hay quy phạm nào nếu không có Bộ trưởng. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc về Bộ trưởng chứ không thuộc về bộ, thực tiễn đã nhiều khi nhầm lẫn giữa hai vấn đề này.

Hiện nay, ngoài những quy định chung về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của bộ do Chính phủ quy định chung, mỗi bộ lại có một Nghị định quy định, thậm chí nhiều Nghị định về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của bộ, mà việc xây dựng dự thảo những nghị định này lại do từng bộ xây dựng, từ đó tất yếu dẫn đến sự chông chéo, mâu thuẫn, đặc biệt là tình trạng tranh chấp về nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng. Một xu hướng chung trong hành chính là bất kỳ tổ chức nào cũng đều đi tìm nguồn lực cho nó, do đó chính bằng những nghị định rời rạc này mà sự mâu thuẫn, chông chéo giữa các văn bản, sự tranh chấp thẩm quyền giữa các bộ, luôn diễn ra không ngớt ở những mức độ, cấp độ khác nhau.

Khi nói tới Bộ trưởng ai cũng nói được một cách đơn giản là Bộ trưởng có hai tư cách: là thành viên của Chính phủ, là người đứng đầu một Bộ, chịu trách nhiệm về ngành, lĩnh vực do mình quản lý. Bộ trưởng

thực chất là một chính khách dù chúng ta thừa nhận hay không thừa nhận, do đó luôn chỉ có một tư cách là thành viên của Chính phủ và chịu trách nhiệm về ngành, lĩnh vực do mình quản lý theo sự phân công của Chính phủ là điều đương nhiên. Còn bộ với các bộ phận cơ cấu của nó chỉ là bộ máy giúp việc, hay làm việc theo sự phân công, ủy quyền của Bộ trưởng bằng những quyết định rất cụ thể cho từng bộ phận cơ cấu.

Với tư cách là thành viên của Chính phủ được giao trọng trách quản lý đối với những ngành, lĩnh vực nhất định thì Bộ trưởng là người có quyền cao nhất quyết định mọi vấn đề thuộc thẩm quyền quản lý của mình, mà cả những Bộ trưởng khác, chính quyền địa phương đều phải tuân theo. Chỉ với quan niệm như vậy mới có thể bảo đảm sự thống nhất trong quản lý.

Trong quan hệ với Bộ trưởng thì các Thứ trưởng là người giúp Bộ trưởng thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Bộ trưởng, thường được phân công theo mảng công việc. Thứ trưởng trực tiếp phụ trách, quản lý về hành chính đối với một số bộ phận cơ cấu của bộ, hoặc một số công việc thuộc quyền của Bộ trưởng. Do vậy, mà quyết định của Thứ trưởng phải được chấp hành như quyết định của Bộ trưởng. Với những quy tắc này thì trong một số quan hệ Thứ trưởng cũng là một chính khách, nhưng tư cách là một chính khách thì rất ít của chức vụ này, nhưng trong quan hệ khác - bảo đảm cho bộ máy giúp việc của Bộ trưởng (quan hệ nội bộ bộ máy của bộ) thì Thứ trưởng lại là một nhà hành chính. Tính hành chính nhiều hơn tính chính trị, chính vì lẽ đó mà người châu Âu đã có câu "chính trị ra đi, còn hành chính ở lại". Vì lẽ đó để đảm bảo sự ổn định và sự độc lập tương đối của hành chính với chính trị, nhiều nước trên thế giới, ở bộ có một Thứ trưởng hành chính phụ trách toàn bộ công việc hành

chính, công việc nội bộ của bộ, chính quy định này đã giải phóng cho Bộ trưởng khỏi mọi công việc hành chính, mà tập trung vào công việc của một nhà chính trị thông qua việc xây dựng chính sách, thể chế để quản lý ngành, lĩnh vực và những quyết sách chung của Chính phủ. Chính trị và hành chính không được phân biệt rõ ở bộ sẽ dẫn đến tình trạng Bộ trưởng quá bận bịu về công việc hành chính mà quên đi nhiệm vụ, trọng trách của một nhà chính trị - người quyết định chính sách, thể chế phát triển ngành hay lĩnh vực do mình quản lý.

Câu hỏi Chính phủ là gì?, Bộ trưởng là một chức vụ có vị thế như thế nào chắc sẽ được bàn luận nhiều trên các diễn đàn khoa học và khó có hồi kết. Bài viết này chỉ đề cập đến một số khía cạnh nhưng rất căn bản để

giải quyết những mâu thuẫn trong những quy định của Hiến pháp, pháp luật về Chính phủ, Quy chế làm việc của Chính phủ, nếu không được giải quyết thấu đáo về mặt pháp lý chắc chắn sẽ khó giải quyết được về mặt thực tiễn hoạt động của Chính phủ, của bộ, quan hệ giữa các chức vụ của Chính phủ.

Tài liệu tham khảo

- [1] *Hiến pháp Việt Nam năm 1946, 1959, 1980 và 1992* (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001).
- [2] Đinh Văn Mậu, *Quyền lực Nhà nước và quyền công dân*, NXB Tư pháp, 2003.
- [3] Nguyễn Đăng Dung, *Sự hạn chế quyền lực Nhà nước*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005.
- [4] Nguyễn Đăng Dung, *Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2008.

Some discussion on Government and Ministers

Pham Hong Thai

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Basing on research on Constitutions and law on Government, Working regulation of the Government of Vietnam and practical activities of the Government, ministries and position of the Government, the author provides further discussion on Government, and points out the conflict, either of the Constitution regulating the political position - the Constitution of the Government and the conflict's legal, relations between Prime-Minister and Vice-Ministers, between Ministers and Ministries, then, points out the need to improve the law and contributes into facilitating activities of organs and position of the Government.