

# Vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ qua các Hiến pháp Việt Nam và vấn đề sửa đổi Hiến pháp năm 1992

Phạm Hồng Thái\*

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

Nhận ngày 14 tháng 1 năm 2013

Chỉnh sửa ngày 25 tháng 2 năm 2013; chấp nhận đăng ngày 4 tháng 3 năm 2013

**Tóm tắt:** Bài báo phân tích các quy định Hiến pháp Việt Nam về vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ và khẳng định: Chính phủ là cơ quan hành pháp - thi hành Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất - thực hiện việc tổ chức, điều hành, quản lý nền hành chính nhà nước. Phân tích, luận giải chỉ ra những hạn chế của Hiến pháp năm 1992, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và đưa ra quan điểm về vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ: Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ quan thực hiện quyền hành pháp.

## 1. Vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ qua các Hiến pháp Việt Nam

Theo Điều 43 Hiến pháp năm 1946: Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Với quy định này phải chăng thuật ngữ “cơ quan hành chính” đã được mặc định, còn Chính phủ được xác định là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc. Thành phần Chính phủ gồm: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch và Nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng (có thể có Phó Thủ tướng). Với cơ chế hành pháp “hai đầu”, do đó Hiến pháp bên cạnh việc quy định quyền hạn của Chủ tịch nước - người đứng đầu Chính phủ, còn quy định quyền hạn của tập thể Chính phủ. Chính phủ có những quyền hạn sau:

Thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện.

Đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện.

Đề nghị dự án sắc luật ra trước Ban thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt.

Bãi bỏ những mệnh lệnh và nghị quyết của cơ quan cấp dưới, nếu cần.

Bổ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong các cơ quan hành chính hoặc chuyên môn.

Thi hành luật động viên và mọi phương sách cần thiết để giữ gìn đất nước.

Lập dự án ngân sách hằng năm.

Như vậy, với vị trí, tính chất là cơ quan hành chính cao nhất của nhà nước, nên việc thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện

\* ĐT: 84-4-37547787.

E-mail: thaihanapa@yahoo.com

là chức năng, nhiệm vụ cơ bản, hàng đầu của Chính phủ; đồng thời với vị trí là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Chính phủ xây dựng và trình trước Nghị viện các dự án luật, sắc luật; lập dự án ngân sách hằng năm. Việc bãi bỏ mệnh lệnh và nghị quyết của cơ quan cấp dưới là hoạt động nhằm bảo đảm sự thống nhất của việc thực hiện quyền lực hành chính, sự thống nhất của pháp luật; còn việc bổ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong các cơ quan hành chính hoặc chuyên môn chỉ là hoạt động có tính hệ quả tất yếu của hoạt động hành chính – xây dựng đội ngũ công chức hành chính nhà nước. Với những quy định nêu trên có thể khẳng định rằng: Hiến pháp tạo cho Chính phủ những quyền khá độc lập với Quốc hội; thực chất Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, mặc dù thuật ngữ hành pháp chưa được sử dụng trong Hiến pháp.

Hiến pháp năm 1959, theo Điều 71 “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”. Với quy định này, tại Điều 74 Hiến pháp liệt kê những quyền hạn của Chính phủ khá cụ thể, gồm 3 nhóm quyền hạn: Trình dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác ra trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội; lãnh đạo hệ thống hành chính nhà nước; đình chỉ, bãi bỏ văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới... Tuy vậy, Hiến pháp lại không quy định chức năng căn bản nhất của Hội đồng Chính phủ là thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội như Hiến pháp 1946 đã quy định. Từ những quy định nêu trên có thể nhận thấy đã bắt đầu một xu hướng điều chỉnh của Hiến pháp làm cho Chính phủ lệ thuộc dần vào Quốc hội bởi quy định “Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Cũng từ đây, tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam bắt đầu theo chế độ đại nghị - tính trội thuộc về Quốc hội

trong mối quan hệ với Chính phủ và các cơ quan khác của nhà nước.

Theo Điều 104 Hiến pháp năm 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”. Quy định này của Hiến pháp bắt nguồn từ quan điểm “...tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”, “nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân” vì vậy, mọi cơ quan khác của nhà nước đều do Quốc hội hay Hội đồng nhân dân thành lập nên, do đó đều nhận quyền lực từ những cơ quan này, quyền lực của các cơ quan khác của nhà nước đều là quyền lực phái sinh. Có lẽ vì vậy mà Hiến pháp quy định “Hội đồng Bộ trưởng... vừa là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội”. Chính quy định này đã dẫn đến quan niệm cho rằng ở nước ta việc tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc tập quyền, tập trung quyền lực vào Quốc hội.

Ở những nét cơ bản giống như Hiến pháp năm 1959, Điều 107 Hiến pháp năm 1980 đã liệt kê nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Trong đó nhấn mạnh đến nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Bộ Trưởng là: Thi hành Hiến pháp, luật (tương tự như Hiến pháp năm 1946).

Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Điều 112 Hiến pháp đã liệt kê nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; Điều 114 liệt kê nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ. Nhưng theo hướng đề cao vị trí, vai trò của Thủ tướng Chính phủ, có những nhiệm vụ, quyền hạn, theo

Hiến pháp năm 1980 thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, nay trao cho Thủ tướng Chính phủ. Về vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương cũng được đề cao, được thể hiện trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân qua các giai đoạn từ năm 1992 tới nay.

Như vậy, từ Hiến pháp năm 1959, bắt đầu một quan niệm mới về địa vị, tính chất pháp lý của Chính phủ “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Phải chăng quy định này là sự biểu hiện của việc áp dụng nguyên tắc tổ chức của Đảng vào nhà nước. Đại hội Đảng là cơ quan cao nhất của Đảng, đại hội bầu ra cơ quan chấp hành - Ban chấp hành. Điều này hoàn toàn đúng với tổ chức của Đảng, vì Ban chấp hành là cơ quan cao nhất của Đảng giữa hai kỳ đại hội, chấp hành các Nghị quyết đại hội đảng. Trong khi đó, về mặt nhà nước, thiết chế “Ủy ban thường vụ của Quốc hội” được xác định là cơ quan thường trực của Quốc hội (Hiến pháp năm 1959); “Hội đồng nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội...” (Hiến pháp năm 1980), “Ủy ban Thường vụ của Quốc hội - cơ quan thường trực của Quốc hội” (Hiến pháp năm 1992). Như vậy, Quốc hội luôn có cơ quan thường trực của mình, để thực hiện, giải quyết những công việc giữa hai kỳ họp của Quốc hội.

Còn Chính phủ không phải là cơ quan thường trực của Quốc hội. Tất cả các Hiến pháp đều xác định: Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ Hiến pháp năm 1980 - Hội đồng Bộ trưởng - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất - của Quốc hội. Tuy có sự biểu đạt khác nhau, nhưng các Hiến pháp đều trực tiếp hay gián tiếp quy định Chính phủ là cơ quan thi hành Hiến pháp, luật, Nghị quyết của

Quốc hội. Với những quy định này đã khẳng định Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, hành pháp hiểu theo nghĩa là thi hành Hiến pháp, thi hành Luật.

Qua các Hiến pháp, Chính phủ luôn được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất cả nước. Với vị trí là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của quốc gia, mọi vấn đề liên quan tới thực hiện quyền lực hành chính nhà nước, về nguyên tắc đều do sáng kiến của Chính phủ, hay do chính Chính phủ thực hiện. Những công việc hành chính của quốc gia gồm những vấn đề căn bản sau đây: Việc tổ chức các đơn vị hành chính lãnh thổ quốc gia như: việc thành lập, chia tách, sáp nhập các đơn vị hành chính lãnh thổ (vấn đề này do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất quyết định, nhưng sáng kiến thuộc về Chính phủ). Đây là công việc đầu tiên của hoạt động tổ chức nhà nước, liên quan tới xây dựng bộ máy chính quyền địa phương; vấn đề quản lý nền công vụ, xây dựng đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức hành chính nhà nước; quản lý nền kinh tế quốc dân, bảo đảm trật tự, trị an, an toàn xã hội và một số vấn đề khác đều thuộc trách nhiệm của Chính phủ.

Để đảm trách là cơ quan hành chính cao nhất, Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn tổng quát là: xây dựng chính sách - đường hướng, ý đồ quản lý, người quản lý phải là người đưa ra chính sách quản lý. Chính sách quản lý là sự cụ thể hóa của đường hướng quản lý, đường hướng nâng đỡ sự phát triển xã hội. Đây là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng của Chính phủ, nếu không có chính sách tốt, tất yếu không có những dự án luật, pháp lệnh tốt và cả những chính sách khác, đặc biệt là những chính sách phát triển kinh tế - xã hội.

Trên cơ sở các chính sách đã được vạch ra, Chính phủ phải là cơ quan xây dựng các dự án luật, pháp lệnh, đối với những dự án luật không

do Chính phủ xây dựng thì Chính phủ phải là người trình các dự án luật. Để đưa pháp luật vào cuộc sống, Chính phủ làm chức năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật để cụ thể hóa luật, pháp lệnh, đồng thời ban hành những văn bản quy phạm pháp luật dưới luật có tính tiên phát để điều chỉnh những quan hệ xã hội mới phát sinh mà luật, pháp lệnh chưa điều chỉnh. Đây là tình huống cần xử lý trong quản lý, điều hành, chỉ đạo các cơ quan của Chính phủ, chính quyền địa phương và cả những cơ quan khác về các vấn đề liên quan đến hành chính nhà nước thực hiện Hiến pháp, luật, các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội. Kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật. Như vậy, với quan niệm này thì Chính phủ không thực hiện những công việc “nhỏ lẻ trong hành chính”, mà giải quyết những vấn đề lớn – quốc kế dân sinh. Chính phủ, cũng như người đứng đầu Chính phủ, không quyết định những vấn đề cụ thể, mà tập trung ban hành chính sách, pháp luật; tổ chức thi hành pháp luật bằng các hoạt động tổ chức khác nhau; điều hành hoạt động của chính quyền địa phương.

## 2. Vấn đề sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về Chính phủ

Sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước dựa trên cơ sở nguyên tắc hay quan điểm “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” (Điều 2 Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992) [1].

Điều này đặt ra 4 vấn đề cần được giải quyết ở tầm Hiến pháp: quyền lực nhà nước là thống nhất; có sự phân công giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập

pháp, hành pháp và tư pháp; sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là những nội dung rất lớn, liên quan tới toàn bộ tổ chức bộ máy nhà nước.

Để thực hiện quan điểm có tính nền tảng này trước hết cần khẳng định rằng: sự thống nhất quyền lực nhà nước bắt nguồn từ sự thống nhất của đời sống chính trị trong một quốc gia; sự thống nhất của lợi ích quốc gia dân tộc; sự thống nhất trong quản lý của nhà nước, sự thống nhất của quốc gia, dân tộc. Chính điều này quyết định tính thống nhất của quyền lực nhà nước, tính thống nhất của những mục tiêu chính trị của nhà nước, của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Bất luận đó là cơ quan nào và ở cấp nào cũng đều phấn đấu cho một mục tiêu chung là xây dựng xã hội “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh”. Sự thống nhất đó đòi hỏi sự thống nhất của điều chỉnh pháp luật, từ Hiến pháp tới luật và các văn bản dưới luật khi quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Nhưng để thực hiện quyền lực nhà nước đòi hỏi có sự phân công chức năng, phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước, nếu không muốn nói là phải có sự phân quyền giữa các cơ quan tối cao của quyền lực nhà nước, giữa Trung ương và địa phương, để sao cho không có công việc nào của nhà nước lại không được thực hiện bởi một cơ quan nhà nước nào đó.

Để phân công quyền lực một cách hợp lý trước hết cần phải xác định đúng vị trí, tính chất pháp lý của các cơ quan tối cao của quyền lực nhà nước, mà trước hết là Quốc hội. Nếu Hiến pháp năm 1946 khẳng định: Nghị viện nhân dân

là cơ quan có quyền cao nhất của nước, thì đến các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 đều xác định: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, việc sử dụng thuật ngữ “cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” để chỉ Quốc hội là không hợp lý vì những lý do sau đây: Nếu quan niệm Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất vậy có cơ quan nào được gọi là cơ quan quyền lực thấp nhất và có cơ quan nào không là cơ quan quyền lực không. Mọi cơ quan nhà nước dù là cơ quan nào thì trong bản thân nó đều chứa đựng yếu tố quyền lực, đều mang quyền lực nhà nước. Quốc hội là cơ quan đại biểu do cử tri cả nước bầu nên, do đó trước hết Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, với vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, do đó Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Vì vậy, trong Hiến pháp chỉ cần quy định: *Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan đại diện quyền lực nhà nước nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

Chính phủ: Những năm gần đây đã có nhiều ý kiến về vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ, có người quan niệm trong Hiến pháp chỉ cần ghi: Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, hay Chính phủ là cơ quan hành pháp. Ý kiến này nêu ra là dựa vào lý thuyết phân quyền, tuy vậy cũng phải thấy rằng quan niệm như vậy cũng thật đơn giản, mặt khác đã đồng nhất giữa quyền hành pháp - một nhánh quyền lực nhà nước với bản thân cơ quan nhà nước là Chính phủ. Thực ra để thực hiện một nhánh quyền lực nhà nước nào đó đòi hỏi có sự tham gia của nhiều cơ quan nhà nước, mặt khác nếu quan niệm quyền hành pháp là quyền thực thi, hay thi hành pháp luật trên thực tế không chỉ có Chính phủ mới thi hành pháp luật. Hơn nữa trong ngôn ngữ tiếng Việt thuật ngữ hành pháp được chủ yếu sử dụng trong giới học

thuật, trong Hiến pháp chỉ nói về quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, mà không khẳng định cơ quan nào là cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp hay tư pháp. Tuy vậy, thuật ngữ *quyền hành pháp* cũng chưa được giải mã (giải thích rõ), trong khi đó thuật ngữ hành chính được sử dụng phổ biến trong các văn bản chính thống và cả trong thực tiễn nhà nước và xã hội. Vì vậy, khi sử dụng thuật ngữ cũng cần phải tính toán cân nhắc. Vì rằng ngôn ngữ là sự thể hiện của tư duy.

Điều 99 Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 ghi: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Với quy định này cần làm rõ ba vấn đề:

Với vị trí là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Chính phủ có những nhiệm vụ quyền hạn gì ?

Với tính chất là cơ quan thực hiện hành pháp thì Chính phủ có những nhiệm vụ, quyền hạn gì ?

Với tính chất cơ quan chấp hành của Quốc hội, Chính phủ có những nhiệm vụ, quyền hạn gì?

Khi quy định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, từ đây cũng đặt ra một vấn đề tiếp theo là: Theo quy định của Hiến pháp 1992 và cả trong Dự thảo sửa đổi, trong bộ máy nhà nước chỉ có Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp được gọi là cơ quan hành chính nhà nước, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân không được gọi là cơ quan hành chính nhà nước. Vậy, phải chăng Chính phủ chỉ là cơ quan cao nhất trong hệ thống các cơ quan được gọi là cơ quan hành chính nhà nước. Trong khoa học Luật hành chính Việt Nam phổ biến quan niệm: trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

ngoài Chính phủ, Ủy ban nhân dân còn có Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân [2]. Nếu theo cách hiểu này thì Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của cả hệ thống hành chính nhà nước. Vì vậy, việc quy định trong Hiến pháp “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” là hợp lý, đã xác định được vị trí chính trị - pháp lý của Chính phủ. Với vị trí là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Chính phủ:

- Tổ chức, quản lý nền hành chính nhà nước: kiến nghị việc thiết lập, sáp nhập, phân chia đơn vị hành chính - lãnh thổ, (quyền quyết định thuộc cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất - Quốc hội); lãnh đạo các cơ quan của Chính phủ và chính quyền địa phương (kể cả Hội đồng nhân dân), xây dựng đội ngũ công chức nhà nước...nhằm đảm bảo sự thống nhất của nền hành chính nhà nước.

- Bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

- Thống nhất quản lý đối với tất cả các ngành, lĩnh vực thuộc nền kinh tế quốc dân, cả đối nội, đối ngoại và một số vấn đề khác.

Với tính chất là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn gì?. Nếu quan niệm Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, một vấn đề được đặt ra là: Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân có thực hiện quyền hành pháp không, nếu không thực hiện quyền hành pháp thì thực hiện quyền lực gì? Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quy định: Bộ, cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đều có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật - việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới luật thực chất là để thi

hành Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan cấp trên, nhưng thuộc thẩm quyền của các cơ quan đã được pháp luật quy định. Điều này cần phải được nhận thức một cách đầy đủ trong điều kiện ở Việt Nam khi các cơ quan của chính quyền địa phương đều được quan niệm là cơ quan nhà nước, khác với nhiều quốc gia trên thế giới, ở đó chỉ cơ quan nhà nước ở trung ương (theo cách gọi của Việt Nam) mới là cơ quan nhà nước. Vì vậy, các nước gọi Chính phủ là cơ quan hành pháp là không có vấn đề gì phải bàn luận, còn ở Việt Nam lại là vấn đề cần phải được xem xét một cách thấu đáo và phải được quy định trong Hiến pháp và cụ thể hóa trong Luật Tổ chức Chính phủ.

Trong khoa học pháp lý Việt Nam cũng có những luận giải về sự khác nhau giữa hành pháp và hành chính: Hành pháp là hành chính - chính trị, chỉ là một bộ phận của hành chính (theo nghĩa rộng của từ này), cơ quan hành pháp là một bộ phận của cơ quan hành chính nhà nước (chỉ những cơ quan hành chính được hiến định mới được gọi là cơ quan hành pháp) [3]. Quan niệm này chỉ phù hợp với những quốc gia mà chính quyền địa phương không phải là những thiết chế tự quản - là những cơ quan nhà nước như ở Việt Nam. Vì vậy, việc quy định Chính phủ có những nhiệm vụ, quyền hạn gì mới là điều quan trọng, đặc biệt là những quy định trong Hiến pháp.

Với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp thì Chính phủ phải:

- Tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (nhiệm vụ quyền hạn này thể hiện Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp).

- Xây dựng chính sách và ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới luật, một mặt để cụ thể hóa Luật, pháp lệnh, hoặc để điều chỉnh những quan hệ xã hội mới phát sinh mà luật, pháp lệnh chưa điều chỉnh.

Do đó, vì những lẽ trên, theo quan niệm của chúng tôi đã quy định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước, thực hiện quyền hành pháp thì không cần phải quy định “là cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Vì một lẽ đương nhiên đã là cơ quan hành chính thì phải chấp hành Hiến pháp, Luật, nghị quyết của Quốc hội và những văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Như đã nêu ở trên, bắt đầu từ Hiến pháp 1959 và các Hiến pháp sau này đều quy định “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Điều này, phải chăng bắt nguồn từ nguyên lý: nhân dân trực tiếp lập nên cơ quan đại biểu của mình thông qua bầu cử, do cơ quan đại diện không hoạt động thường xuyên nên cơ quan đại diện lập ra cơ quan chấp hành của mình để thực hiện những quyết định do mình đưa ra và thực hiện những hoạt động tổ chức, hành chính phục vụ cho hoạt động của cơ quan đại diện. Ngày nay, khi tính chuyên nghiệp của cơ quan đại diện được đặt ra, các đại biểu chuyên trách ngày một tăng thêm, cơ quan đại diện đều thành lập những thiết chế thường trực, hoạt động thường xuyên của mình. Việc quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, trong một chừng mực nào đó là không hợp lý. Vì Chính phủ đã là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của quốc gia, đương nhiên phải chấp hành, thi hành Hiến pháp, Luật, nghị quyết của Quốc hội. Phải chăng việc giữ quy định “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội” chỉ là sự nuôi tiếc những quy định đã có, và là thói quen đã được ấn định vào trong đầu của chúng

ta qua năm tháng nên khó thay đổi. Đặc biệt, khi quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội trên thực tế sẽ làm “chậm trễ” những hoạt động điều hành của Chính phủ, có những việc thuộc thẩm quyền của hành chính lại phải chờ ý kiến của Quốc hội, hay Quốc hội lại thực hiện cả những việc mà về nguyên tắc thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Hơn nữa với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, thì đương nhiên Chính phủ phải chấp hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

Với tất cả những vấn đề nêu trên, Hiến pháp chỉ nên quy định: *Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp.*

Điều 100 Dự thảo quy định Chính phủ gồm: Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Theo quan niệm của chúng tôi không nên quy định Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là thành viên của Chính phủ. Ví dụ: như Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ. “Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ” là một chức danh, hàm cấp tương đương như Bộ trưởng, nhưng không gọi là Bộ trưởng. Bộ trưởng chỉ là những người đứng đầu một bộ.

Điều quan trọng ở đây là cần ấn định có bao nhiêu thành viên Chính phủ, số lượng Bộ trưởng không đồng nhất số lượng Bộ, và cũng không nên quan niệm người đứng đầu cơ quan là Bộ trưởng thì cơ quan mà người đó đứng đầu là cơ quan ngang Bộ. Do tính chất, tầm quan trọng của từng cơ quan mà bố trí Bộ trưởng là người đứng đầu một cơ quan của Chính phủ.

Việc quy định: Phó thủ tướng giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng (là thói quen trong hành chính), đây là

vấn đề cần được xem xét và suy ngẫm. Vì Chính phủ là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số. Vậy mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được đưa ra thảo luận, quyết định tại phiên họp của Chính phủ, vì vậy việc phân công giữa các Phó Thủ tướng cũng phải do chính tập thể này phân công để thực hiện công việc chung của Chính phủ. Còn người đứng đầu Chính phủ là người lãnh đạo, điều hành, phối hợp hoạt động chung của Chính phủ và lãnh đạo thực hiện các quy định của Chính phủ, còn những vấn đề thuộc thẩm quyền của Thủ tướng do Thủ tướng quyết định và chịu trách nhiệm về những quyết định đó và có thể ủy quyền, phân công cho Phó thủ tướng thực hiện. Vì vậy, chỉ khi nào được ủy quyền thì khi đó Phó Thủ tướng mới là người giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng, còn lại phải là sự phân công của tập thể Chính phủ.

Trong mối quan hệ giữa Thủ tướng và Phó Thủ tướng cũng cần có quy định chung về nguyên tắc ủy quyền của Thủ tướng cho Phó Thủ tướng. Còn những vấn đề cụ thể được, không được ủy quyền, phân công cho Phó Thủ tướng thực hiện cần phải được quy định cụ thể trong Luật tổ chức Chính phủ.

Một thực tiễn cũng cần phải nhận thấy là, nếu trong thành phần của Chính phủ có nhiều Phó Thủ tướng thì cũng dễ dẫn đến tình trạng là: Phó thủ tướng “làm thay” cho Bộ trưởng, thực tiễn đã minh chứng rằng nhiều vấn đề thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng – Thủ lĩnh ngành nhưng khi quyết định lại phải xin ý kiến của Phó thủ tướng, cơ chế này làm cho hoạt động hành chính nhà nước bị chậm trễ và cũng

dễ dẫn đến tình trạng Bộ trưởng “đẩy việc lên trên” để lẩn tránh trách nhiệm, Bộ trưởng quyết định theo ý kiến của Phó Thủ tướng.

Bộ trưởng với tư cách là thành viên Chính phủ - bình đẳng với các thành viên khác trong việc giải quyết các công việc chung của Chính phủ, nhưng lại là người có toàn quyền quyết định và chịu trách nhiệm về ngành, lĩnh vực do mình quản lý trên cơ sở quy định của pháp luật. Thủ tướng Chính phủ hay Phó thủ tướng chỉ xuất hiện vai trò của mình khi giải quyết những vấn đề đòi hỏi có sự tham gia của nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ, hay chỉ đạo những vấn đề ở địa phương cần sự giải quyết của Chính phủ, hay tổ chức hoạt động của Chính phủ.

Một vấn đề khác rất quan trọng là mối quan hệ giữa Chính phủ với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, đặc biệt là trong quan hệ với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, Ngân hàng nhà nước (có thể đổi là ngân hàng Trung ương trực thuộc Quốc hội) và với các thiết chế khác trong Hệ thống chính trị cũng cần được quy định trong Hiến pháp ở những nét cơ bản nhất.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Hiến pháp Việt Nam năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992.
- [2] Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu, *Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Giao thông Vận tải, Hà Nội, 2009, tr.105- 106.
- [3] Nguyễn Cửu Việt, *Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2010, tr.46.



## Position, the legal nature of the Vietnamese government through the Constitution and issue the amendment of the 1992 Constitution

Phạm Hồng Thái

*VNU School of Law, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam*

**Abstract:** This paper analyzes the provisions of the Vietnam Constitution about the location and properties of the Government's legal and confirms: The Government is the law enforcement authorities - implementation of the Constitution, laws and resolutions of the National Assembly, the highest state Administrative Agencies - implementation of the organization, Administration and management of State Administration. Analytically, interpretation points out the limitations of the Constitution of 1992, the Constitution amendment draft of the 1992 and presents an opinion about the location and legal nature of the Government: Government is the highest State Administrative Agency of the Socialist Republic of Viet Nam, the executive power.