Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học 26 (2010) 50-56

Phân quyền trong Nhà nước pháp quyền

Chu Thị Ngọc*

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

Nhận ngày 12 tháng 3 năm 2010

Tóm tắt. Qua phân tích khái niệm nhà nước pháp quyền và nguyên tắc phân quyền trong nhà nước pháp quyền, tác giả đề cập đến tính chất phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và cho rằng chúng ta cần phải thừa nhận nguyên tắc phân quyền là không thể thiếu trong nhà nước pháp quyền dù đó là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hay nhà nước pháp quyền tư sản.

1. Khái niệm Nhà nước pháp quyền

Nhà nước pháp quyền được coi là mô hình tổ chức nhà nước lý tưởng nhất của mọi thời đại, một giá trị xã hội được tích lũy và phát triển trong lịch sử nhân loại. Tư tưởng xây dựng Nhà nước pháp quyền đã xuất hiện từ thời cổ đại mà đại diện tiêu biểu là các nhà tư tưởng Hy Lạp cổ đại như Salon, Platon, Aristot, Xixeron... Học thuyết Nhà nước pháp quyền được các nhà tư tưởng chính trị - pháp lý sau này tiếp tục phát triển, hoàn thiện. Cho đến ngày nay, đang tồn tại quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền tư sản và quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Dù quan điểm nào thì mục đích hướng tới chủ yếu của nhà nước pháp quyền chính là quyền con người.

Về khái niệm "Nhà nước pháp quyền" có nhiều cách tiếp cận, nhận thức khác nhau, cụ thể có người nhấn mạnh yếu tố nhân quyền, tính tối cao của Hiến pháp, pháp luật, có người nhấn mạnh yếu tố phân chia quyền lực nhà nước (nguyên tắc phân quyền) và sự hạn chế quyền lực nhà nước, có người nhấn mạnh tính dân chủ, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân... Song cũng có quan điểm cho rằng Nhà nước pháp quyền là nhà nước phải có nền tư pháp hoạt động độc lập, nếu như hoạt động tư pháp không độc lập thì mặc dù có một số dấu hiệu được xác định là hiện hữu trong nhà nước, chẳng hạn như có các tòa án, có hệ thống pháp luật, thậm chí là có bầu cử, tự do... thì nhà nước đó vẫn sẽ không phải thực sự là nhà nước pháp quyền [1].

Nhà nước pháp quyền là một hiện tượng chính trị - pháp lý phức tạp, rộng lớn không ngừng phát triển theo thời gian, theo những đòi hỏi tất yếu của quy luật phát triển xã hội. Do vậy, nếu đưa ra một khái niệm theo kiểu liệt kê các đặc trưng của nhà nước pháp quyền thì e rằng khó có thể có được một định nghĩa bao quát hết nội hàm khái niệm nhà nước pháp quyền.Vì vậy, để xây dựng được khái niệm nhà nước pháp quyền thì nên xác định vấn đề cốt lõi nhất, căn bản nhất của nhà nước pháp quyền đặt ra là gì và phương thức thực hiện để đạt được vấn đề đó.

* ĐT: 84-4-35331342.
E-mail: chungoc75@yahoo.com.vn

Thực vậy, ngay trong bản thân thuật ngữ "pháp quyền" đã thể hiện rất rõ vấn đề cốt lõi của khái niệm: Pháp luật về quyền. Quyền ở đây được hiểu là quyền của mọi thành viên trong xã hội, quyền không chỉ của đa số, số đông mà còn là quyền của thiểu số, quyền không chỉ của nhà nước mà còn là của tư nhân... Những quyền này được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật. Hiến pháp và pháp luật không phải chỉ là ý chí của nhà nước mà còn là ý chí của mọi thành viên trong xã hội. Nhà nước pháp quyền là nhà nước có vai trò, nghĩa vụ tổ chức quyền lực và vận hành xã hội sao cho bảo đảm tất cả những quyền trên được thực hiện. Trên cơ sở cách tiếp cận này, hiện nay có nhiều quan điểm đưa ra khái niệm nhà nước pháp quyền tương đối gần nhau:

Theo Giáo trình lý luận chung về Nhà nước và pháp luật của Khoa Luật trực thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội (ĐHQGHN) thì Nhà nước pháp quyền là một hình thức tổ chức nhà nước với sự phân công lao động khoa học, hợp lý giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, có cơ chế kiểm soát quyền lực, nhà nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở pháp luật, nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, pháp luật có tính khách quan, nhân đạo, công bằng, tất cả vì lợi ích chính đáng của con người [2]. Tuy khái niệm này đã đề cập đến phương thức tổ chức quyền lực Nhà nước và nhấn mạnh yếu tố pháp luật nhưng yếu tố "quyền" chưa thể hiện một cách rõ nét.

Theo TS. Ngô Huy Cương, khác với pháp chế xã hội chủ nghĩa, nhà nước pháp quyền là một khái niệm chính trị - pháp lý đòi hỏi phải tuân thủ luật tự nhiên và thiết lập một cơ chế nhằm bảo vệ các quyền tự nhiên của con người [3]. Nhà nước pháp quyền là nhà nước dân chủ đối lập hoàn toàn với nhà nước pháp trị, chuyên chế độc tài. Trong nhà nước pháp quyền, người ta đề cao luật tự nhiên và phản ánh nó vào Hiến pháp, đồng thời phân chia quyền lực để kiềm chế chính quyền, bảo vệ con người.

Tóm lại, khái niệm nhà nước pháp quyền vừa phải đảm bảo được tính tổng quát, chặt chẽ rõ ràng vừa phải đảm bảo đầy đủ các dấu hiệu đặc trưng chủ yếu thể hiện rõ các nguyên tắc cơ bản được thừa nhận chung của Nhà nước pháp quyền. Trên cơ sở này, khái niệm Nhà nước pháp quyền có thể được đưa ra như sau: *Nhà nước pháp quyền là một phương thức tổ chức và vận hành xã hội trên cơ sở các quyền. Các quyền này được phân định và tổ chức sao cho sự lạm quyền không thể xảy ra và quyền tự do, dân chủ, quyền tự nhiên của người dân được bảo vệ. Hiến pháp, pháp luật có tính tối cao và là các công cụ quan trọng nhất để xác lập và phân định các quyền. Hiến pháp, pháp luật được xây dựng trên nền tảng các tư tưởng pháp lý tiến bộ của nhân loại nhằm đảm bảo thực sự những giá trị xã hội được thừa nhận chung của nền văn minh thế giới: công bằng, nhân đạo, dân chủ, pháp chế. Trong đó, Hiến pháp được coi là linh hồn của nhà nước pháp quyền và là bản khế ước xã hội quan trọng nhất*. Đây là khái niệm thể hiện tương đối rõ và đầy đủ các đặc trưng cơ bản nhất của Nhà nước pháp quyền. Khái niệm không chỉ nêu lên các quyền nói chung mà còn phân định rõ quyền của nhà nước và quyền của công dân. Quyền của nhà nước thì phải "xác lập và phân định" sao cho tránh được sự lạm dụng quyền lực nhà nước, còn quyền tự do, dân chủ, quyền tự nhiên của con người thì phải được bảo vệ. Những quyền này được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật. Đặc biệt, Hiến pháp - bản văn thể hiện ý chí của mọi thành viên trong xã hội được coi là linh hồn của Nhà nước pháp quyền, là bản khế ước quan trọng nhất giữa nhà nước và công dân.

2. Phân quyền trong Nhà nước pháp quyền

Nền tảng cho phân quyền trong Nhà nước pháp quyền là nguyên tắc phân quyền. Trước chế độ dân chủ tư sản và dân chủ xã hội chủ nghĩa, mọi quyền lực nhà nước hầu như đều tập trung trong tay một cá nhân. Đây chính là căn nguyên cho mọi hành vi độc tài, chuyên chế của người đứng đầu nhà nước. Vì vậy muốn chống chế độ này, một lý thuyết của nhiều học giả tư sản đã ra đời, đó là thuyết phân chia quyền lực.

Tư tưởng phân quyền manh nha xuất hiện từ thời cổ đại ở phương Tây mà điển hình là nhà nước Athens và cộng hòa La Mã. Aristotle,

nhà tư tưởng phân quyền trong xã hội Hy Lạp cổ đại, cho rằng bất kỳ hoạt động nhà nước nào cũng được chia thành ba thành tố: nghị luận, chấp hành và xét xử tương ứng với ba cơ quan: cơ quan làm ra luật có trách nhiệm trông coi việc nước, cơ quan thực thi pháp luật và cơ quan tòa án. Tuy nhiên tư tưởng của Aristotle mới dừng lại ở việc phân biệt các lĩnh vực hoạt động của nhà nước chứ chưa chỉ rõ phương thức vận hành cũng như mối quan hệ bên trong giữa các thành tố đó.

Vào thế kỷ 17-18, tư tưởng này đã được phát triển thành một học thuyết độc lập ở Tây Âu, gắn liền với tên tuổi của John Locke và Montesquieu, đó là học thuyết tam quyền phân lập. Tam quyền phân lập là một thể chế chính trị với ba cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp được tổ chức song song với nhau và qua đó kiểm tra, giám sát hoạt động lẫn nhau. Theo thể chế này, không một cơ quan nào có quyền lực tuyệt đối trong hệ thống quyền lực nhà nước. Lập pháp là biểu hiện ý chí chung của quốc gia, nó thuộc về toàn thể nhân dân, được trao cho hội nghị đại biểu nhân dân (Quốc hội). Hành pháp là việc thực hiện luật pháp đã được thiết lập, quyền này không được thực hiện bởi những thành viên của Quốc hội. Tư pháp là để trừng trị tội phạm và giải quyết sự xung đột giữa các cá nhân, các thẩm phán được lựa chọn từ dân và xử án chỉ tuân theo pháp luật.

Học thuyết này cho rằng quyền lực nhà nước luôn có xu hướng tự mở rộng, tự tăng cường vai trò của mình. Bất cứ ở đâu có quyền lực là xuất hiện xu thế lạm quyền và chuyên quyền, cho dù quyền lực ấy thuộc về ai. Do vậy để đảm bảo các quyền tự do cơ bản của công dân, ngăn ngừa các hành vi lạm quyền của chủ thể nắm giữ quyền lực nhà nước thì phải thiết lập pháp chế nhằm giới hạn quyền lực nhà nước. Cách tốt nhất để chống lại lạm quyền là giới hạn quyền lực bằng các công cụ pháp lý và phân chia quyền lực để mỗi nhánh quyền lực chỉ được phép hoạt động trong phạm vi quy định của pháp luật.

Montesquieu đã khẳng định: "Khi mà quyền lập pháp và hành pháp nhập lại trong tay một người hay một Viện Nguyên lão, thì sẽ không có gì là tự do nữa, vì người ta sợ rằng chính ông ta hoặc viện ấy chỉ đặt những luật độc tài để thi hành một cách độc tài. Cũng không có gì là tự do nếu quyền tư pháp không tách rời quyền lập pháp và hành pháp. Nếu quyền tư pháp được nhập với quyền lập pháp thì người ta sẽ độc đoán với quyền sống và quyền tự do của công dân, quan tòa sẽ là người đặt ra luật. Nếu quyền tư pháp được nhập với quyền hành pháp thì quan tòa sẽ có cả sức mạnh của kẻ đàn áp" [4].

Trong các ngành quyền lực nhà nước, lập pháp được coi là một ngành có nguy cơ xâm phạm đến quyền tự do của con người nhiều nhất, bởi cơ quan này vừa có quyền điều chỉnh lại vừa có quyền kiểm soát hành vi của rất nhiều người trong xã hội thông qua việc ban hành luật. Còn ngành hành pháp không những có quyền phân phối các vinh dự mà lại có quyền sử dụng vũ lực, có thể xâm phạm đến tài sản và tự do của công dân, giam cầm, đánh đập, lưu đày, tịch thu tài sản của người khác mà không có lý do chính đáng... Kết quả của việc đảm bảo quyền con người sẽ được thực hiện khi có những hoạt động xét xử công bằng và vô tư của tư pháp. Muốn vậy, Tòa án phải thực sự độc lập với lập pháp và hành pháp.

Học thuyết tam quyền phân lập đã đóng vai trò quyết định trong lịch sử đấu tranh của giai cấp tư sản chống lại sự độc đoán chuyên quyền của nhà vua. Cùng với sự thành lập của chế độ tư bản, nguyên tắc "phân chia quyền lực" đã trở thành một trong những nguyên tắc chính của chủ nghĩa lập hiến tư sản, lần đầu tiên thể hiện trong các đạo luật mang tính hiến định của cuộc cách mạng Pháp và sau đó thể hiện đầy đủ trong Hiến pháp Hoa Kỳ 1787. Việc phân chia quyền lực trong bộ máy nhà nước tư sản được áp dụng khác nhau, theo nguyên tắc "kiềm chế đối trọng", tức là có quyền kiểm tra và giám sát lẫn nhau, tạo ra sự cân bằng giữa các quyền.

Chẳng hạn, những quốc gia lớn như Anh, Pháp, Mỹ đều cùng áp dụng học thuyết "tam quyền phân lập" trong việc tổ chức quyền lực nhà nước. Tuy nhiên trên thực tế các nước này

lại có sự vận dụng học thuyết đó theo những phương thức khác nhau và ít nhiều chịu sự chi phối của điều kiện lịch sử cũng như đặc điểm phát triển kinh tế xã hội ở mỗi nước.

Nước Anh không có bản Hiến pháp thành văn như nhiều nước khác. Nhà nước Anh áp dụng cơ chế phân quyền "mềm" giữa các cơ quan của Bộ máy nhà nước, thiên về xu hướng hợp nhất quyền lực hơn là phân chia quyền lực rạch ròi. Ví dụ Chánh án Tòa án tối cao của Anh có thể vừa là người đứng đầu tư pháp, vừa là thành viên của Thượng viện, lại đồng thời là thành viên của Hành pháp.

Khác với Anh, bộ máy nhà nước Pháp đảm bảo sự phân lập giữa các nhánh quyền lực và luôn có sự kiềm chế, đối trọng, ràng buộc lẫn nhau. Tuy nhiên thực tế quyền lực có xu hướng ngả về phía hành pháp và tổng thống luôn nắm nhiều ưu thế hơn so với nghị viện, đặc biệt là khi đảng của tổng thống chiếm đa số ghế trong nghị viện.

So với Anh và Pháp, nhà nước Hoa Kỳ áp dụng học thuyết phân quyền một cách cứng rắn và mạnh mẽ hơn nhiều. Sự tách biệt giữa hành pháp và lập pháp là rất đáng kể, đồng thời là sự độc lập rất lớn của ngành tư pháp. Tuy nhiên trong mọi thời điểm, tổng thống vẫn luôn là nhân vật trung tâm của Bộ máy nhà nước với thực quyền to lớn.Ví dụ bằng quyền "phủ quyết", tổng thống vẫn có quyền can thiệp vào lập pháp.

Người ta cho rằng tam quyền phân lập là một học thuyết phân chia quyền lực cứng nhắc nhưng thực tế cho thấy mối quan hệ giữa các cơ quan tổ chức quyền lực nhà nước không hoàn toàn cứng nhắc như vậy, mà giữa chúng luôn luôn có sự phối kết hợp lẫn nhau, tạo thành một thể thống nhất, có sự kìm chế, đối trọng quyền lực để tránh sự lạm quyền của các cơ quan quyền lực nhà nước.

Quyền lực nhà nước phải được phân chia/ phân công, phân nhiệm rõ ràng nhưng có sự phối kết hợp với nhau và tự kiểm tra bên trong bằng cơ chế kìm chế đối trọng lẫn nhau. Nghĩa là tuy "ràng buộc lẫn nhau" nhưng "vẫn phải đi tới, mà đi tới một cách nhịp nhàng" [5].

Cơ chế kiểm soát, kìm chế đối trọng không chỉ thể hiện ở mối quan hệ giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp mà còn thể hiện thông qua nhiều quan hệ ngang, dọc, chéo... giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và các cơ quan địa phương.

Điều đó cho thấy phân quyền không phải là sự phân chia quyền lực một cách cơ học, nghĩa là việc của ai, người ấy làm (Lập pháp cứ làm luật, Hành pháp chỉ thi hành luật và Tư pháp thì áp dụng pháp luật), mà phân quyền là cả một cơ chế vô cùng phức tạp. Làm thế nào để mỗi cơ quan đều có thể thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả nhất, đồng bộ, thống nhất với cả guồng máy của nhà nước, làm thế nào để tránh được sự can thiệp, cản trở vô lối của các cơ quan quyền lực nhà nước khác mà vẫn đảm bảo được cơ chế kiểm tra, giám sát, kìm chế đối trọng lẫn nhau, làm thế nào để ngăn chặn được sự độc đoán, chuyên quyền?. Nói "phân quyền" hay "thống nhất quyền lực nhà nước với sự phân công, phân nhiệm cụ thể giữa Lập pháp, Hành pháp và Tư pháp" thì đơn giản nhưng để tìm được cơ chế, giải pháp vận hành nó theo đúng bản chất của học thuyết thì không hề đơn giản. Nó phụ thuộc vào tư duy lãnh đạo, khả năng áp dụng và tình hình thực tế của từng quốc gia... Đó là cả một quá trình nghiên cứu, tìm tòi, bổ sung, hoàn thiện không ngừng chứ không phải ngày một ngày hai là chúng ta có thể xây dựng nên. Nhưng chúng ta phải thừa nhận nguyên tắc "phân quyền" là không thể thiếu trong nhà nước pháp quyền.

Tóm lại, phân quyền là để đảm bảo cho nhà nước và nền dân chủ không bị tiêu diệt, chứ không phải là để thỏa hiệp hay chia quyền giữa các lực lượng xã hội đối lập nhau và khi quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thì phân quyền chính là sự phân công thực hiện quyền lực nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền, các cơ quan quyền lực nhà nước không chỉ phải hoạt động trong khuôn khổ pháp luật mà còn bị giới hạn bởi pháp luật. Pháp luật không chỉ là khuôn khổ để mọi người phải tuân theo mà còn là phương tiện để hạn chế chính quyền. Do đó, nhà nước pháp quyền là nhà nước mà quyền lực của nó

được giới hạn để tránh việc xâm phạm các quyền và tự do của công dân.

3. Nguyên tắc tổ chức quyền lực Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Theo Hiến pháp 1992, "Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. 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, tư pháp" (Điều 2). Như vậy, quy định trong Hiến Pháp đã có sự khẳng định tính chất phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam. Dù không thừa nhận trực tiếp hai từ "phân quyền" (vì chúng ta định kiến về mặt ngữ nghĩa, thuật ngữ "phân quyền" thường gắn cho chế độ chính trị trong tổ chức chính quyền của các nước tư sản phương tây) nhưng nhà nước Việt Nam cũng đã thừa nhận sự phân công, phân nhiệm trong kết cấu tổ chức chính quyền của mình, tức có sự phân định giữa quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Điều đó đồng nghĩa với tư duy về Nhà nước tập quyền đã thay đổi và buộc phải thay đổi cho phù hợp với xu thế phát triển của nền kinh tế thị trường. Cơ chế tập quyền chỉ có vai trò lịch sử trong bối cảnh của hai cuộc kháng chiến và giai đoạn phục hồi sau chiến tranh. Nó đã giúp cho sự thống nhất tập trung hệ thống các quan điểm chỉ đạo nhằm ổn định chính trị xã hội và điều tiết nền kinh tế đang chuyển mình. Nhưng khi chúng ta bước vào thời kỳ xã hội công dân và nhà nước pháp quyền thì tập quyền sẽ trở thành một chiếc áo quá chật hẹp cho một cơ thể đang không ngừng tăng trưởng. Vì vậy, dù không thừa nhận khái niệm "phân quyền" trong tổ chức bộ máy nhà nước ta nhưng thực tế Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng đã có những quy định thể hiện tính đan xen quyền lực giữa các nhánh quyền lực nhà nước bao hàm có mức độ kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan này. Chẳng hạn, Chủ tịch nước có quyền hạn ký công bố luật đã được Quốc hội thông qua. Trên lý thuyết, quyền hạn này đồng nghĩa với khả năng phủ quyết của nguyên thủ quốc gia trước một luật đến từ cơ quan lập pháp nếu ông quyết định không ký thành luật, hay Chính Phủ có thể trình dự án luật cho Quốc Hội thảo luận và thông qua, thực chất hình thức này giống sự can dự, kiểm soát lập pháp từ hành pháp. Cũng vậy Quốc hội có thể giám sát công việc của hành pháp và tư pháp bằng việc chất vấn công việc của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao...

Để khẳng định bản chất chế độ chính trị nhà nước ta, việc thay thuật ngữ "tập quyền" bằng quy định: "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, tư pháp" đã thể hiện sự đổi mới tư duy. Tuy nhiên, các học giả vẫn cho rằng đây chính là tư duy thừa nhận sự phân quyền trong bộ máy tổ chức quyền lực nhà nước.

Có nhiều ý kiến cho rằng thuật ngữ "Quyền lực nhà nước là thống nhất" là rất trừu tượng. Nói quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng thống nhất ở đâu? [6]. Có người cho thống nhất quyền lực nhà nước là ở Quốc hội, có người nói quyền lực nhà nước thống nhất ở nhân dân, có người lại cho rằng quyền lực nhà nước thống nhất ở mục tiêu chính trị của Nhà nước, có ý kiến cho rằng quy định quyền lực nhà nước thống nhất là nhằm đảm bảo nguyên tắc tập quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước ta. Quan điểm này có lẽ chưa đúng vì tập quyền và thống nhất là hai khái niệm không giống nhau. Tập quyền là tập trung quyền lực trong tay cá nhân, bộ phận hay cơ quan nào đó. Dù cá nhân hay cơ quan đó có là đại diện cho lợi ích của nhóm người nào đi nữa cũng rất dễ xảy ra tính độc quyền, chuyên chế, tùy tiện.

Còn thống nhất quyền lực về mặt ngữ nghĩa có thể hiểu nôm na là hệ thống quyền lực nhà nước tạo thành chỉnh thể thống nhất với nhau, có sự phối kết hợp với nhau trong hoạt động

của cả bộ máy nhà nước, còn thực tế, ngoài tính thống nhất như trên thì ý chí của nhân dân là một sợi chỉ xuyên suốt cho tính thống nhất đó. Khái niệm chủ thể nhân dân là cụ thể nhưng lại là trừu tượng khi đặt trong chỉnh thể thống nhất của bộ máy nhà nước, còn ý chí nhân dân là trừu tượng nhưng nó lại là cụ thể khi được đưa lên thành Hiến pháp và Luật. Vậy nên tính thống nhất của quyền lực nhà nước phải dựa trên cơ sở quyền lực nhân dân mà cụ thể ở đây là thực hiện ý chí nhân dân hay tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp và Luật. Nói như vậy thì chỉ có sự khác nhau về bản chất nhà nước XHCN và nhà nước tư sản chứ không khác nhau về nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước.

Khi nói đến phân quyền, người ta thường hiểu đó là cơ chế phân chia, đối lập, đối trọng trong nhà nước tư sản. Nhưng thực tế, phân quyền không hoàn toàn cứng nhắc như vậy, ngoài tính kìm chế, đối trọng và giám sát lẫn nhau thì giữa chúng luôn phải có sự thống nhất, phối kết hợp với nhau, tạo nên chỉnh thể thống nhất để thực hiện ý chí của nhà nước. Có điều do ảnh hưởng bởi chế độ chính trị, kinh tế - xã hội nên học thuyết phân quyền được áp dụng ở mỗi nhà nước là khác nhau và cách thức thực hiện quyền lực cũng được hoàn thiện, bổ sung dần cho phù hợp với xu thế phát triển của từng thời đại. Vì thế, việc thừa nhận tư tưởng phân quyền trong nhà nước ta là phù hợp với thực tế hiện nay, đặc biệt quan trọng trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. GS.TS. Nguyễn Đăng Dung đã khẳng định "Nhà nước pháp quyền là nhà nước phải được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền" [7]. Dù là "phân quyền xã hội chủ nghĩa" hay "phân quyền tư sản" cũng đều có mục đích chung là phân công, phân quyền giữa các nhánh quyền lực nhà nước để làm sao chúng có thể tạo thành chỉnh thể thống nhất, thực hiện chức năng của mình một cách triệt để và hiệu quả nhất mà vẫn có sự kiểm soát, đối trọng, giám sát lẫn nhau nhằm chống lại sự lạm quyền, tùy tiện khi sử dụng quyền lực nhà nước.

Tóm lại, không thể có sự phân công, phân nhiệm hiệu quả và triệt để, và cũng không thể có cơ chế kiểm tra, giám sát tốt hơn nếu không có phân quyền đích thực. Để có thể xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chúng ta cần phải có cái nhìn khách quan hơn về vấn đề phân quyền nhằm tìm ra giải pháp cũng như cơ chế tốt nhất cho việc thực hiện quyền lực nhà nước để nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực sự là nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Tài liệu tham khảo

[1] Đào Trí Úc (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2007.

[2] Hoàng Thị Kim Quế (chủ biên), *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2007.

[3] Ngô Huy Cương, *Dân chủ và pháp luật dân chủ*, NXB Tư pháp, Hà Nội, 2006.

[4] S.L. Montesquieu, *Tinh thần Pháp luật*, NXB Sài Gòn 1967, Sài Gòn, 1748.

[5] S.L. Montesquieu, *Tinh thần Pháp luật*, NXB Giáo dục 1996, Hà Nội, 1748.

[6] Hồ Bá Thâm, Dân chủ hóa, phân quyền hóa cơ cấu hệ thống quyền lực nhà nước theo tư duy pháp quyền biện chứng, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số tháng 11/2009.

[7] Nguyễn Đăng Dung, *Sự hạn chế quyền lực Nhà nước*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2005.

Decentralization in rule of law State

Chu Thi Ngoc

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

By analyzing the definition and principles of legitimate state and decentralization in organizing legitimate state, the author would like to mention about nature of decentralization in organizing legitimate state machine of republic socialist of Vietnam and give a point of view that we need recognize that decentralization principles is absolutely necessary in legitimate state of republic socialism or capitalism.