



Review Article

Controlling Power Abuse in Public Policy Cycle

Do Phu Hai*

Hanoi University, Km 9 Nguyen Trai, Thanh Xuan, Hanoi, Vietnam

Received 10 October 2018

Revised 22 March 2019; Accepted 22 March 2019

Abstract: Studying the control of power abuse in the public policy cycle is a new appropriate approach used in the policy science. It is a dynamic examination of the control of political power abuse, which helps reveal the role of the socio-political actors in the control of power abuse. First, the article analyses the political actors' role to the public policy cycle. Then, it clarifies the mechanism for controlling power abuse by the core actors in the public policy cycle, namely controlling the power of the Communist Party of Vietnam with the participation of the Fatherland Front and its member organizations in public policy planning, public policy evaluating as well as controlling the State power with its key role in formulating and implementing public policies in Vietnam.

Keywords: Power, control of power abuse, public policy cycle.

*Corresponding author.

E-mail address: haiphudo@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4156>



Kiểm soát quyền lực trong chu trình chính sách công

Đỗ Phú Hải*

Trường Đại học Hà Nội, Km 9 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội

Nhận ngày 10 tháng 10 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 22 tháng 3 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 22 tháng 3 năm 2019

Tóm tắt: Nghiên cứu về kiểm soát quyền lực trong chu trình chính sách công là cách tiếp cận mới và phù hợp trong khoa học chính sách công. Đó là sự xem xét tính động của kiểm soát quyền lực chính trị, cách tiếp cận này làm bộc lộ vai trò của các chủ thể chính trị - xã hội trong kiểm soát quyền lực. Nghiên cứu phân tích vai trò của các chủ thể trong hệ thống chính trị đối với chu trình chính sách công; làm rõ cơ chế kiểm soát quyền lực đối với các chủ thể cốt lõi trong chính sách công: kiểm soát quyền lực đối với Đảng Cộng sản Việt Nam với sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên trong hoạch định chính sách công, đánh giá chính sách công; kiểm soát quyền lực đối với Nhà nước với vai trò chủ chốt trong xây dựng và thực hiện chính sách công ở Việt Nam.

Từ khóa: Quyền lực chính trị, kiểm soát quyền lực, chính sách công.

1. Đặt vấn đề

Các nhà chính trị học đã chỉ ra rằng quyền lực có xu hướng tha hóa, quyền lực tuyệt đối tha hóa tuyệt đối, quyền lực càng lớn sự tha hóa càng lớn. Kiểm soát quyền lực được Đảng CSVN xác định là một nhiệm vụ quan trọng trong công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng. Đảng CSVN đã khẳng định tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI (năm 1986): “Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, Nhà nước quản lý thành cơ chế chung trong quản lý toàn bộ xã hội”. Cơ chế này phản ánh và giải quyết các mối quan hệ cốt lõi của xã hội Việt Nam. Vì vậy, *Cương lĩnh*

xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) nhấn mạnh “phải đặc biệt chú trọng nắm vững và giải quyết tốt *các mối quan hệ lớn:...*; giữa Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ”.

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Đảng khẳng định đó là “*Hoàn thiện và thực hiện nghiêm cơ chế kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền, vi phạm kỷ luật, kỷ cương*”. Nghị quyết Trung ương 7 khóa XII cũng là sự tiếp tục cụ thể hóa tinh thần Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng về kiểm soát quyền lực.

Về mặt lý luận, cho đến nay có nhiều nghiên cứu về kiểm soát quyền lực (Lê Hữu Nghĩa 2007, Phạm Bá Điền, Đỗ Thanh Hải 2013, Trần Ngọc Đường 2009-2014, Đỗ Phú Hải 2014-2018, Phan Xuân Sơn 2018, Vũ Văn

*Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: haiphudo@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4156>

Phúc 2018, Bùi Tiến Dũng 2018, Cao Văn Thống & Trần Duy Hưng 2018), tuy nhiên vấn đề đặt ra là kiểm soát quyền lực trong chu trình chính sách công chưa được nghiên cứu thấu đáo. Trên thế giới có một số nghiên cứu về nhóm lợi ích trong chính sách công “tam giác thép (Iron triangle)”, trong quá trình chính sách có thể có liên kết thép của cơ quan quyền lực là hành pháp và lập pháp với nhóm lợi ích để đạt được lợi ích của họ từ xây dựng và thực hiện chính sách công cũng như sự lạm dụng quyền lực trong xây dựng và thực hiện chính sách công (Howlett M., Ramesh M 2003; Moran M., Rein M., Goodin R 2006) [1, 2].

Do đó, kiểm soát quyền lực trong chu trình chính sách phải được đặt ra với việc kiểm soát quyền lực mang tính động, đó là việc kiểm soát quyền lực trong hoạch định, xây dựng, thực hiện, và đánh giá chính sách công. Xem xét trong tính động của kiểm soát quyền lực, làm bộc lộ rõ vai trò các chủ thể chính trị, nhà nước, xã hội trong kiểm soát quyền lực. Lý luận về kiểm soát quyền lực thường mang tính phổ quát, lý luận về kiểm soát quyền lực trong chính sách lại mang tính động, điển hình và cụ thể và ứng dụng, thậm chí là đặc thù cho quốc gia, cho địa phương, cho ngành lĩnh vực. Do đó, nghiên cứu về kiểm soát quyền lực trong chu trình chính sách mang tính cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn.

Bài nghiên cứu tóm tắt kết quả nghiên cứu phân tích và soát vai trò của các chủ thể chính sách công trong hệ thống chính trị với chu trình chính sách được trình bày tại Mục 2. Mục 3. & Mục 4 trình bày tóm tắt kết quả nghiên cứu phân tích, đánh giá về kiểm soát quyền lực trong các khâu của chu trình chính sách công từ hoạch định, xây dựng, thực hiện, và đánh giá chính sách.

2. Phân tích vai trò các chủ thể trong hệ thống chính trị với chu trình chính sách

Nghiên cứu kiểm soát quyền lực trong chu trình chính sách là có trọng tâm đặt vấn đề kiểm soát quyền lực khác nhau đối với các chủ thể chính sách công. Trước hết, chu trình chính

sách công bao gồm các khâu [3]: (i) hoạch định chính sách (ii) xây dựng chính sách (iii) thực hiện chính sách (iv) đánh giá chính sách. Hoạch định chính sách gồm các hoạt động thu thập thông tin, xác định vấn đề và lựa chọn vấn đề kinh tế xã hội trở thành vấn đề chính sách có liên quan đến tất cả các chủ thể trong Hệ thống chính trị Việt Nam. Hệ thống chính trị Việt Nam là chính thể các tổ chức, tồn tại và hoạt động trong mối quan hệ chặt chẽ “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ”. Mỗi thành viên của mặt trận đều có vai trò trong khâu hoạch định chính sách công. Các chủ thể Đảng chính trị, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên về lý luận đối với kiểm soát quyền lực trong chu trình chính sách sẽ bao gồm lý luận về kiểm soát quyền lực của Đảng cốt lõi với sự tham gia của Mặt trận và các Tổ chức thành viên trong hoạch định chính sách và đánh giá chính sách công, kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong hoạch định chính sách. Vai trò của Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội từ các chiều cạnh, như kiểm soát nội bộ từng thiết chế, kiểm soát nội bộ giữa các thiết chế trong hệ thống chính trị với nhau và đảm bảo thống nhất trong toàn hệ thống chính trị ở Việt Nam. Do đó, Mặt trận và các tổ chức chính trị cũng có đóng góp mức độ cho việc kiểm soát quyền lực trong hoạch định chính sách.

Bảng 1. Vai trò của các chủ thể trong hệ thống chính trị với các khâu của chu trình chính sách công

Chủ thể	CHU TRÌNH CHÍNH SÁCH CÔNG			
	Hoạch định chính sách	Xây dựng chính sách	Thực hiện chính sách	Đánh giá chính sách
Đảng CSVN	XXX	X	X	XXX
Nhà nước CHXCNVN	XX	XXX	XXX	X
Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các Tổ chức thành viên	X	X	X	XXX

***XXX: Mức độ can dự cao; XX: Mức độ can dự vừa phải; X: Mức độ thấp

Xây dựng chính sách không chỉ là với sản phẩm là một đề án chính sách dựa trên kết quả phân tích chính sách mà còn đem lại sự hiểu biết phổ quát đối với chính sách công đó. Quá trình này đòi hỏi vừa phân tích kỹ thuật vừa phải tham vấn ý kiến của các chủ thể chính sách, đặc biệt là chủ thể là đối tượng thụ hưởng trực tiếp và gián tiếp của chính sách. Giai đoạn này Quốc hội và Chính phủ và các Bộ ngành tham gia chủ yếu vào việc xây dựng chính sách, bên cạnh đó chính quyền địa phương xây dựng những chính sách đặc thù cho ngành lĩnh vực, địa phương. Đảng chính trị tiếp tục lãnh đạo quá trình xây dựng chính sách này, như vậy Đảng chính trị cũng có vai trò kiểm soát quyền lực trong khâu này, đồng thời Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên về lý luận cũng tham gia kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong xây dựng chính sách với các giải pháp và công cụ chính sách phù hợp nhất, tối ưu nhất. Kiểm soát quyền lực của Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội là giúp phản biện chính sách để kết quả là xây dựng được chính sách tốt hơn gắn với đặc thù của hệ thống chính trị nước ta, Mặt trận và các tổ chức chính trị đóng góp cho việc kiểm soát quyền lực trong khâu xây dựng chính sách.

Khâu thực hiện chính sách công đó là hoạt động thực hiện rất đa dạng các quyết định chính sách đối với các giải pháp và công cụ chính sách như là chương trình dự án, tổ chức công hoặc thủ tục hành chính, thị trường, bộ luật hoặc các văn bản quy phạm pháp luật vv. Khâu này gồm việc lập kế hoạch, tổ chức thực hiện, huy động các nguồn lực, huy động các chủ thể tham gia, theo dõi giám sát. Các chủ thể tham gia thực hiện chính sách gồm cả các cơ quan nhà nước, tổ chức cung ứng dịch vụ công, khu vực xã hội, doanh nghiệp, người dân vv. Ở khâu thực hiện chính sách, vẫn là vai trò của Nhà nước nhưng xu thế xã hội hóa và quản trị mạng lưới còn có sự tham gia của khu vực xã hội và doanh nghiệp. Lúc này, các chủ thể thành viên trong hệ thống chính trị có vai trò khác nhau trong thực hiện chính sách, đó là: Đảng về lý thuyết sẽ tiếp tục lãnh đạo việc thực hiện chính sách và kiểm soát quyền lực trong

khâu thực hiện chính sách này bao gồm lý luận về kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong các quyết định thực hiện chính sách. Việc kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong thực hiện chính sách có một số biện pháp khác nhau hoặc kết hợp các biện pháp (Mục 4), hiệu quả nhất là kiểm soát quyền lực lẫn nhau của 2 nhánh quyền lực hành pháp và nhánh quyền lực lập pháp. Kiểm soát quyền lực với cơ quan lập pháp trong thực hiện chính sách, ví dụ việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quản lý chi tiêu ngân sách, cơ quan lập pháp đóng vai trò là kiểm soát quyền lực đối với cơ quan hành pháp trong thực hiện chính sách. Kiểm soát quyền lực của Mặt trận và các tổ chức chính trị - xã hội với thực hiện chính sách hiện nay gắn với đặc thù của hệ thống chính trị ở Việt Nam (Quyết định 217-QĐ/TW) trong giám sát và phản biện thực hiện chính sách. Mỗi lĩnh vực, ngành đều có sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội tham gia giám sát phản biện trong hoạt động thực hiện chính sách. Do đó, có thể hiểu là kiểm soát quyền lực của Mặt trận và các tổ chức chính trị xã hội thành viên là kiểm soát quyền lực mang tính xã hội của người dân đối với thực hiện chính sách công.

Khâu đánh giá chính sách đó là sau khi chính sách được thực hiện, mục tiêu chính sách công đạt được không? tác động của chính sách công là gì bao gồm kể cả những tác động không mong đợi? Việc đánh giá có thể dẫn đến kết thúc hoặc sửa đổi bổ sung hoặc mở ra chính sách công mới. Các chủ thể chính sách xem xét lại những gì đã làm được, thể hiện là kết quả chính sách, hoặc là tác động chính sách đối với đối tượng hưởng lợi và các đối tượng chịu tác động trực tiếp từ chính sách. Trong khâu này Đảng chính trị tham gia vào đánh giá chính sách 'đăng hoạch định thì đảng phải đánh giá' là lẽ tự nhiên và đương nhiên, theo một số nhà nghiên cứu đây còn là đánh giá mang tính chính trị. Vấn đề đặt ra cần kiểm soát quyền lực của Đảng chính trị đối với việc đánh giá chính sách bởi thường thấy là sự say mê cố vũ thành tựu chính sách trong đánh giá chính sách, mà quên đi hoặc bỏ sót những bài học kinh nghiệm hoặc những tác động tiêu cực không mong đợi từ

chính sách. Nhà nước cũng có thể tham gia vào đánh giá chính sách, việc kiểm soát quyền lực Nhà nước cần được thực hiện để bảo đảm đánh giá chính sách chính xác cả thành tựu và những thất bại hoặc những tác động không mong muốn của chính sách.

Bên cạnh đó rất cần những đánh giá độc lập chính sách sau khi thực hiện. Đó là vấn đề chính sách ban đầu được xem xét đã giải quyết tận gốc chưa. Nếu chưa được thì phải điều chỉnh lại từ khâu xác định vấn đề và giải pháp chính sách. Do đó Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên về lý luận cần được kiểm soát quyền lực trong khâu đánh giá chính sách. Như vậy, đánh giá chính sách sẽ bao gồm việc kiểm soát quyền lực của Đảng cốt lõi và sự tham gia của Mặt trận và các Tổ chức thành viên, đồng thời kiểm soát quyền lực của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp trong đánh giá chính sách. Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các tổ chức chính trị - xã hội đóng vai trò quan trọng vừa mang tính chính trị vừa mang tính xã hội cho việc kiểm soát quyền lực trong đánh giá chính sách công.

3. Kiểm soát quyền lực trong hoạch định chính sách công

Như trên đã phân tích, trong hệ thống chính trị vai trò của Đảng CSVN là rất lớn trong việc hoạch định chính sách, có thể nói vừa là chủ thể cốt lõi của chính sách công vừa thể hiện vai trò lãnh đạo (Điều 4 Hiến Pháp 2013). Chúng ta nhận thấy Đảng chính trị có chức năng cơ bản trong hệ thống chính trị là xã hội hóa truyền bá những giá trị chính trị và hệ tư tưởng của đảng và làm công tác nhân sự giới thiệu đảng viên ưu tú vào các vị trí nhà nước từ trung ương đến địa phương. Đảng chính trị có vai trò khớp nối và tập hợp các nhu cầu của quần chúng nhân dân để hoạch định chính sách.

Đối với Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, quyền lực của Đảng CSVN là quyền lực chính trị, là quyền lực của một tổ chức chính trị “đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân

dân lao động và của cả dân tộc”, là “Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam” (Điều 4, HP 2013). Đảng thực thi quyền lực chính trị của các giai cấp, tầng lớp, lực lượng xã hội mà mình đại diện bằng cách tác động vào Nhà nước, để thông qua Nhà nước, bằng Nhà nước, hiện thực hóa quyền, lợi ích và ý chí của lực lượng xã hội mà mình đại diện. Do đó, quyền lực của Đảng trong khâu hoạch định chính sách cũng phải được kiểm soát. Ngược dòng lịch sử, Đảng Cộng sản Việt Nam luôn luôn là lực lượng lãnh đạo cách mạng và trong hệ thống chính trị Việt Nam hiện nay Đảng Cộng sản Việt Nam vừa có vai trò lãnh đạo, vừa có vai trò cầm quyền.

Như vậy, Đảng một lúc phải thực thi hai loại quyền lực, quyền lực chính trị (lãnh đạo) và quyền lực nhà nước (cầm quyền). Quyền lực lãnh đạo được thừa nhận bởi nhân dân trong thời kỳ đấu tranh giành chính quyền, đến nay chính thức được chế định trong Hiến pháp. Đặc trưng của quyền lực lãnh đạo Đảng được thể hiện bằng sự ảnh hưởng, sự hấp dẫn và tính tiên phong, gương mẫu của người lãnh đạo mà không áp đặt ý chí của người lãnh đạo. Đảng lãnh đạo bằng tính tiên phong, bằng sự hấp dẫn của lý tưởng và giá trị mà Đảng theo đuổi, thể hiện trong cương lĩnh, đường lối, chủ trương, bằng sự vận động, thuyết phục quần chúng nhân dân qua những tấm gương cống hiến của đảng viên [2]. Đảng phải thể hiện “là đạo đức, là văn minh”, là “không có mục đích nào khác, ngoài lợi ích của Tổ quốc, của nhân dân”. Tuy nhiên trong thực tiễn chính sách công, kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng được chế định bởi Hiến pháp và bằng các phương thức khác nhau. Giới hạn quyền lực của Đảng, được chế định trong Hiến pháp năm 2013 (Điều 4), Đảng Cộng sản Việt Nam “là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Như vậy, Đảng là một chủ thể lãnh đạo, thực thi quyền lực chính trị của giai cấp mà nó đại diện, chứ không phải là một chủ thể thực thi quyền lực nhà nước, mặc dù đối với Đảng Cộng sản Việt Nam, một đảng duy nhất lãnh đạo và cầm quyền, có vai trò quyết định trong quá trình tổ chức ra Nhà

nước và thực thi quyền lực nhà nước. Giới hạn quyền lực của Đảng là “lực lượng lãnh đạo”, có nghĩa Đảng không phải là Nhà nước, không làm thay Nhà nước, không ra các văn bản quy phạm pháp luật như Nhà nước. Cương lĩnh, đường lối, chủ trương của Đảng không phải là văn bản quy phạm pháp luật, tức không có bộ máy cưỡng chế hợp pháp đi kèm đằng sau những văn bản đó, chúng tác động đến xã hội thông qua chính sách công, hoạt động tuyên truyền, vận động, tổ chức của Đảng, thông qua tính đúng đắn và sức hấp dẫn của cương lĩnh, đường lối, chủ trương đó [2]. Đảng lãnh đạo việc hoạch định chính sách, vai trò lãnh đạo đó với quyền lực của Đảng phải được kiểm soát. Đảng là chủ thể cốt lõi trong hệ thống chính trị trong hoạch định chính sách, do đó việc hoạch định chính sách một cách dân chủ có sự tham gia cả xã hội đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực của Đảng theo Hiến pháp và pháp luật. Chúng ta mong đợi chính sách công được hoạch định đúng, trúng và kịp thời chỉ khi Đảng không giáo điều, duy ý chí áp đặt, mà duy nhất dựa trên sự lắng nghe, tập hợp ý kiến của toàn thể nhân dân và xã hội Việt Nam.

Hiến pháp năm 2013 (Điều 4) “*Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật*”. Nội dung này đặt Đảng bình đẳng trước pháp luật như mọi đối tượng điều chỉnh của pháp luật Việt Nam. Đảng được làm những gì mà pháp luật không cấm, nhưng không thể vượt qua được khung khổ pháp luật quốc gia. Nghị quyết của Đảng chỉ ra những mục tiêu và những giải pháp chính sách, Đảng không thể yêu cầu những mục tiêu và nhất là những giải pháp và công cụ chính sách công vượt khuôn khổ Hiến pháp và Pháp luật cho phép. Như vậy quyền lực của Đảng giới hạn trong phạm vi này và cần được kiểm soát. Nội dung Điều 4 Hiến pháp năm 2013 còn quy định thêm, “*Đảng chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình*”. Như vậy là các quyết định về hoạch định chính sách công đáp ứng nhu cầu và tâm tư nguyện vọng của nhân dân và được nhân dân ủng hộ, các quyết định này phải chịu trách nhiệm trước

nhân dân. Những điều trên đạt được chỉ khi có sự thảo luận dân chủ, công khai, minh bạch về quá trình ra quyết định hoạch định chính sách của Đảng, đây chính là cốt lõi kiểm soát quyền lực đối với Đảng CSVN trong hoạch định chính sách công. Nhân dân thực hiện quyền giám sát hoạt động của Đảng theo các tiêu chí cụ thể được ghi trong *Cương lĩnh* và trong Điều 4, Hiến pháp 2013, Nhân dân giám sát Đảng chính là giám sát việc hoạch định chính sách công, chính sách công được hoạch định có xuất phát từ nhu cầu, tâm tư nguyện vọng của nhân dân hay không? nếu kết quả việc hoạch định chính sách thể hiện trong Nghị quyết Đảng ‘đúng và trúng và kịp thời’ đó chính là sự xuất phát từ sự gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định hoạch định chính sách của Đảng. Việc kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng còn được thực hiện với các hình thức giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, của các tổ chức chính trị - xã hội [2] đối với việc lãnh đạo hoạch định chính sách công. Phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội đối với hoạch định chính sách là rất quan trọng, đó cũng là thể hiện kiểm soát quyền lực đối với Đảng trong thực tiễn Việt Nam.

Hơn nữa, Đảng thực hiện cơ chế “tự kiểm soát” quyền lực trong hoạch định chính sách công bằng các hình thức tự phê bình và phê bình, kỷ luật đảng, hoạt động kiểm tra - giám sát của các tổ chức đảng từ chi bộ đến Trung ương theo Điều lệ Đảng. Hình thức tự kiểm soát quyền lực của Đảng rất quan trọng bảo đảm rằng Đảng không sai lầm trong hoạch định chính sách công. Từ các chi bộ đảng đến trung ương đảng, nêu sinh hoạt đảng, kỷ luật đảng, hoạt động kiểm tra giám sát đảng được thực hiện tốt thì hoạt động hoạch định chính sách công sẽ dân chủ hơn, đảm bảo minh bạch, có khả năng tập hợp đầy đủ nhu cầu, tâm tư và nguyện vọng của quần chúng Nhân dân.

Kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng còn thực hiện qua đánh giá ‘hiệu quả lãnh đạo’ được chế định bởi Hiến pháp. Đánh giá ‘hiệu

qua lãnh đạo của Đảng' dựa trên ba tiêu chí cơ bản là (i) Mức độ thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ mà Đảng đề ra (ii) Niềm tin của nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng (iii) Những giá trị tiến bộ mà Đảng mang đến cho nhân dân, cho đất nước, cho dân tộc. Hiệu quả lãnh đạo của Đảng chính là kết quả đầu ra của hoạch định chính sách công thể hiện qua: Mức độ thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ của Đảng và niềm tin đối với Đảng và những giá trị tiến bộ đạt được thể hiện qua chất lượng chính sách công được Đảng hoạch định và sự lãnh đạo của Đảng đối với xây dựng và thực hiện chính sách công (Xem Mục 4).

Tóm lại, *trước hết* rõ ràng là chủ thể quan trọng nhất trong kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng trong hoạch định chính sách công chính là nhân dân. Kiểm soát quyền lãnh đạo của Đảng trong hoạch định chính sách công là 'lòng tin của quần chúng nhân dân' nếu mất 'lòng tin của nhân dân' đối với Đảng sẽ dẫn đến nguy cơ mất vai trò lãnh đạo và sẽ mất quyền lãnh đạo của Đảng trong thực tế. *Thứ hai là*, công cụ kiểm soát quyền lực Đảng mạnh mẽ nhất hiện nay là chế định của Hiến pháp và Pháp luật, đó là nhận thức xuyên suốt về các chế định của Hiến pháp về vai trò lãnh đạo của Đảng và khuôn khổ pháp luật giới hạn hoạt động của Đảng. Bên cạnh đó, kiểm soát quyền lực của Đảng trong hoạch định chính sách công còn có các công cụ hiệu quả khác như là: Giám sát của nhân dân đối với cán bộ, đảng viên, giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, giám sát nội bộ Đảng.

4. Kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thực hiện chính sách công

Xây dựng chính sách hay đó là việc phân tích chính sách để hoàn thành đề án chính sách công, nói cách khác đề án chính sách công chính là kết quả của việc xây dựng chính sách [3]. Khâu tiếp theo là thực hiện chính sách công, đó là các quyết định đưa chính sách vào thực tế, đó là các quyết định về lập kế hoạch, về các nguồn lực, về các bên tham gia. Hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách công đòi hỏi

sự tham vấn ý kiến của các bên tham gia chính sách, đặc biệt là đối tượng thụ hưởng trực tiếp và gián tiếp của chính sách, nhiều khi chính là người dân và doanh nghiệp [4]. Các bước tiến hành hoạt động xây dựng chính sách qua phân tích chính sách công, đưa đến các lựa chọn chính sách, quyết định lựa chọn giải pháp và công cụ chính sách, sau đó là thực hiện chính sách. Hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách công được thực hiện bởi các chủ thể chính sách Nhà nước là Quốc hội và Chính phủ. Các Bộ ngành và chính quyền địa phương là chủ thể triển khai thực hiện chính sách còn xây dựng những chính sách đặc thù cho ngành lĩnh vực, địa phương [4]. Do đó kiểm soát quyền lực trong khâu xây dựng và thực hiện chính sách chủ yếu là việc kiểm soát quyền lực của Nhà nước (Bảng 1), bên cạnh việc kiểm soát quyền lực các Bộ ngành và địa phương trong xây dựng và thực hiện các chính sách ngành và địa phương.

Trước hết, 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 (Điều 2, Hiến pháp năm 2013). Chế định của Hiến pháp nước ta khẳng định nguồn gốc quyền lực nhà nước là từ nhân dân và Nhà nước, cơ quan nhà nước, công chức, viên chức nhà nước không tự nhiên phát sinh ra quyền lực, mà chỉ nhận sự ủy quyền của nhân dân, thay mặt nhân dân thực thi quyền lực của nhân dân mà thôi [2]. Nhân dân được đặt ở vị trí trung tâm của kiểm soát quyền lực nhà nước: Khi nói về Nhà nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: Nhà nước ta là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Người dạy "Việc gì lợi cho dân, ta phải hết sức làm. Việc gì hại cho dân, ta phải hết sức tránh. Chúng ta phải yêu dân, kính dân thì dân mới kính ta, yêu ta". Người đã khẳng định: "Nước ta là nước dân chủ. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân"[4]

Như vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước đối với xây dựng và thực hiện chính sách công được khái quát qua 5 phương thức là kiểm soát quyền lực bằng bầu cử dân chủ, bằng giới hạn quyền lực nhà nước bằng Hiến pháp, kiểm soát

lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước, kiểm soát của các cơ quan tư pháp đối với các cơ quan nhà nước, nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước [3-9], Đảng lãnh đạo kiểm soát quyền lực của Nhà nước [10].

Thứ nhất, đối với kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách công, bầu cử là phương thức kiểm soát quyền lực quan trọng nhất. Theo Hiến pháp, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức thông qua bầu cử dân chủ, nhận sự ủy quyền có điều kiện và có thời hạn của nhân dân, thực thi quyền lực nhà nước của nhân dân. Đây là hình thức kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng chính sách quan trọng nhất, bởi vì bầu cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước liên quan đến quyền dân chủ của nhân dân và quyền lãnh đạo của Đảng. Người dân phải có quyền, trách nhiệm và điều kiện để lựa chọn những chính sách công phù hợp đi theo với những người lãnh đạo cụ thể gắn bó, có trách nhiệm với nhu cầu và lợi ích của nhân dân. Nhân dân còn dùng quyền giám sát và quyền bãi miễn để có thể không bầu lại trong nhiệm kỳ tới hoặc thu hồi lại quyền lực khi người đại diện không còn xứng đáng bởi không xây dựng và thực hiện chính sách công một cách đầy đủ [11]. Bầu cử phải thực sự dân chủ, không hình thức gắn với việc xây dựng và thực hiện chính sách công ở nước ta để kiểm soát quyền lực nhà nước. Điều này đòi hỏi: Quy trình bầu cử chủ yếu phải dựa vào nhân dân, xuất phát từ nhân dân, coi trọng sự tín nhiệm của nhân dân đối với các ứng cử viên gắn với xây dựng và thực hiện chính sách chứ không đơn thuần chỉ là một hình thức hợp pháp hóa “quy trình” nhân sự của Đảng [5].

Thứ hai, giới hạn quyền lực nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách công bằng Hiến pháp. Nguyên lý cơ bản của giới hạn quyền lực nhà nước là nhà nước chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ*”. (Điều 8, Hiến pháp năm 2013). Điều này

có nghĩa là sự lựa chọn các giải pháp và công cụ chính sách công bị giới hạn bởi Hiến pháp, quyền lực nhà nước không thể biện minh cho bất cứ quyết định chính sách nào, sẽ bị coi là vi Hiến nếu vượt qua Hiến pháp trong lựa chọn các giải pháp và công cụ chính sách mà Hiến pháp không cho phép. Ví dụ: Chế độ của Hiến pháp nước ta cho thấy, Nhà nước được tổ chức thực hiện chức năng ‘*công quyền*’, tức là chức năng xây dựng và thực hiện chính sách công không phải chức năng sản xuất, kinh doanh, hoạt động văn hóa, nghệ thuật vv. Nhà nước không thể là doanh nghiệp đi tìm kiếm lợi nhuận, nhưng Nhà nước được Hiến pháp cho phép dùng các ‘*công cụ chính sách tổ chức*’ để phục vụ trực tiếp cho việc thực hiện chức năng quản lý [12]. Ví dụ khác: Theo quy định tại Điều 23 Hiến pháp năm 2013 thì công dân có quyền tự do cư trú trong nước. Nếu vì bất cứ lý do nào khi xây dựng và thực hiện chính sách công mà giới hạn quyền tự do cư trú của công dân thì đó chính là vi Hiến.

Trên lý luận về chính sách công, Hiến pháp tạo điều kiện để kiểm soát quyền lực nhà nước, kiểm soát ‘*nhóm lợi ích*’ kinh tế là những “*chiếc vòi bạch tuộc*” của mối quan hệ nổi tiếng “*tam giác thép*” giữa doanh nghiệp và các “*quan chức*” lập pháp và hành pháp.

Thứ ba, ‘*kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách công*’. Một trong những phương thức quan trọng để kiểm soát quyền lực nhà nước là tổ chức bộ máy nhà nước sao cho các cơ quan quyền lực nhà nước, hoặc thực thi quyền lực nhà nước vừa thống nhất phối hợp hành động, vừa kiểm soát lẫn nhau để không một cơ quan nào có thể lạm quyền [8-10]. Qua một quá trình đổi mới lý luận và kiểm nghiệm thực tiễn, chúng ta đã đưa phạm trù kiểm soát quyền lực vào nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước và được hiến định, cụ thể là “*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, khoản 3, Hiến pháp năm 2013). Điều này khẳng định là sự tiến bộ trong

nhận thức về kiểm soát quyền lực trong thực tiễn nước ta. Nhưng cần làm rõ là kiểm soát quyền lực nhà nước ở đây chủ yếu là thống nhất, phân công và phối hợp kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng và thực hiện chính sách công. Quả thực, trong thực tiễn hiện nay, chúng ta “*chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở các cấp; tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của các thiết chế cơ bản trong bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, như Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, hệ thống tư pháp còn những điểm chưa thực sự hợp lý, hiệu lực, hiệu quả*” [4, 12]. Như trên đã bàn, ‘nhóm lợi ích’ trong ‘tam giác thép’ rất cản trở với sự kiểm soát giữa các quyền này, hoặc sự lạm quyền của một nhánh quyền lực, chẳng hạn như quyền lập pháp áp đặt những giải pháp hoặc công cụ chính sách công gây hại, kéo lùi sự phát triển KT-XH đất nước hoặc quyền hành pháp áp đặt, có giải pháp chính sách không phù hợp với nguyện vọng quần chúng như là ‘ngược lép không được lái xe’ (năm 2008), ‘cộng điểm thi đại học cho mẹ Việt Nam anh hùng thi đại học’ (năm 2013) v.v.

Để kiểm soát được quyền lực nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách, việc chia tách chức năng lập pháp và hành pháp rất quan trọng. Trước hết là “*Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng Bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập*” (Điều 70, Hiến pháp năm 2013). Kiểm soát của Quốc hội với chi tiêu ngân sách, nhất là ngân sách cho việc thực hiện chính sách công. Việc kiểm soát chặt chẽ ngân sách cho chính sách công chính là việc kiểm soát quyền lực của Quốc hội đối với Chính phủ. Ngoài ra, Chính phủ, các thành viên Chính phủ là các Bộ trưởng phải trả lời chất vấn trước Quốc hội hoặc lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu, phê chuẩn; thành lập đoàn giám sát tối cao

giám sát hoạt động của các cơ quan của Chính phủ đều là các hoạt động kiểm soát quyền lực đối với việc xây dựng và thực hiện chính sách công ở các lĩnh vực và ngành. Ví dụ như việc Quốc hội chất vấn Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo và bỏ phiếu tín nhiệm hoặc Quốc hội lập đoàn giám sát đối với việc xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục là các hoạt động kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục, điều này được thực hiện tương tự như với các lĩnh vực và ngành khác.

Ở nước ta hiện nay còn hạn chế về kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội chưa rõ ràng, nhưng trong thực tiễn hoạt động có một số nội dung như phòng chống tham nhũng, quản lý nhà nước đối với mọi hoạt động của Quốc hội, trình các dự luật cho Quốc hội mà Chính phủ có thể kiểm soát quyền lực của Quốc hội trong thực hiện chính sách công (lưu ý rằng việc ban hành văn bản QPPL là thực hiện chính sách công). Chẳng hạn như các đạo luật do Quốc hội ban hành chỉ có thể thực hiện được qua các bước của Chính phủ, như nghị định Chính phủ, thông tư các bộ, hướng dẫn triển khai. Như vậy là trong thực tiễn, Chính phủ có thể kiểm soát quyền lực của Quốc hội trong thực hiện chính sách công.

Thứ tư, kiểm soát của các cơ quan tư pháp đối với các cơ quan nhà nước, cũng vẫn là dạng kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực. Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp, có quyền xét xử đối với bất kỳ đại biểu Quốc hội, thành viên Chính phủ nào nếu vi phạm pháp luật. Nguyên tắc xét xử độc lập được Hiến định và Tòa án chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm, làm cho khả năng kiểm soát quyền lực nhà nước của tòa án là rõ ràng đối với những hành vi vi phạm pháp luật, luật pháp là công cụ của chính sách công. Do đó, Tòa án có vai trò kiểm soát quyền lực đối với Chính phủ và Quốc hội trong xây dựng và thực hiện chính sách công. Chẳng hạn như hành vi của ‘nhóm lợi ích’, ‘hành vi tham nhũng’ trong xây dựng

chính sách của các CBCC cao cấp trong Chính phủ và Quốc hội bị Viện kiểm sát nhân dân truy tố những tội danh này và Tòa án xét xử. Viện kiểm sát nhân dân có chức năng công tố và chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp, qua đó có thể kiểm soát, ngăn chặn được việc lạm quyền của cơ quan và công chức nhà nước, trong các hoạt động tư pháp đóng góp cho kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thực hiện chính sách công. Tuy nhiên, ở nước ta, kiểm soát quyền lực của Tư pháp với Chính phủ hoặc Quốc hội cũng chưa được rõ ràng trong thực tế thực hiện. Nếu chức năng độc lập xét xử và chức năng ‘Bảo Hiến’ của Tòa án được thực hiện thì chắc chắn kiểm soát quyền lực tư pháp đối với nhánh quyền lực hành pháp và lập pháp sẽ hiệu quả hơn.

Thứ năm, hệ trọng nhất là nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và hoạch định chính sách. Chủ tịch Hồ Chí Minh đưa đến một giá trị chính trị ở nước ta là: “*Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”, thật vậy Nhân dân vừa là người thụ hưởng và vừa chịu ảnh hưởng tác động của chính sách công, Nhân dân kiểm soát quyền lực Nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách trước hết qua hệ thống bầu cử (Mục 3), và người đại diện cử tri thông qua chức năng giám sát của Quốc hội và giám sát của hội đồng nhân dân các cấp. Cụ thể là Nhân dân chỉ bầu cho những người lãnh đạo xây dựng và thực hiện chính sách hợp lòng dân, phản ánh đúng nhu cầu, tâm tư và nguyện vọng của Nhân dân.

Nhân dân còn có cơ hội tham gia vào các công cụ kiểm soát quyền lực đối với việc xây dựng và thực hiện chính sách công khác như là qua các tổ chức có tính đại diện xã hội, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, nghề nghiệp; qua giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, thông qua quyền khiếu nại, tố cáo đối với xây dựng và thực hiện chính sách công, chẳng hạn như gần đây có rất nhiều khiếu nại và tố cáo đối với việc thực hiện chính sách quản lý đất đai trong bồi thường hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất [13]. Nhân dân cũng

còn có cơ hội kiểm soát quyền lực nhà nước qua hệ thống phương tiện truyền thông công cộng, truyền thông mạng xã hội như hiện nay. Chưa bao giờ sự bình phẩm qua các phương tiện truyền thông công cộng, truyền thông mạng xã hội tạo nên dư luận xã hội, ảnh hưởng mạnh mẽ đến xây dựng và thực hiện chính sách công như ngày nay.

Thứ sáu, Đảng lãnh đạo kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách là thể hiện phương thức lãnh đạo tiên tiến nhất. Đảng hoạch định chính sách công nên Đảng phải lãnh đạo hoạt động việc xây dựng và thực hiện chính sách công. Thông qua giới thiệu những người ưu tú nhất của Đảng, Đảng nên coi trọng sử dụng những người mà người dân thấy xứng đáng nhất, tin cậy nhất và đưa người đó vào các vị trí trong bộ máy nhà nước. Đảng tăng cường kỷ luật đảng đối với những Đảng viên cao cấp mà họ được Đảng tin tưởng giới thiệu. Lãnh đạo thành công xây dựng và thực hiện chính sách công là một tiêu chí quan trọng đánh giá năng lực đảng viên là lãnh đạo các cấp. Hiệu quả nhất hiện nay, kiểm soát quyền lực của Nhà nước trong xây dựng và thực hiện chính sách công bằng công cụ Ủy ban Kiểm tra Đảng các cấp và tăng cường sự hiệu quả hoạt động của các cấp ủy, ban cán sự đảng Chính phủ, Bộ, và Đảng đoàn đối với đảng viên là lãnh đạo. Biện pháp tổ chức như không bố trí Bí thư Tỉnh/thành phố và Huyện là người địa phương giúp kiểm soát quyền lực của Đảng với chính quyền địa phương đảm bảo thực hiện chính sách công.

5. Kiểm soát quyền lực trong đánh giá chính sách công

Đánh giá chính sách công đó là các quyết định thực hiện sau khi chính sách công được thực hiện, Giám sát chính sách khác với đánh giá, “giám sát chính sách là việc thu thập lưu trữ dữ liệu về hoạt động thực hiện chính sách công” thì đánh giá là “hoạt động kiểm tra chính sách mang tính chất hành chính – chính trị - pháp lý bằng các tiêu chí hoặc nguyên tắc cụ

thể như sự phù hợp, đầy đủ, tính hiệu quả, hiệu suất và tác động của chính sách để cải thiện việc hoạch định, xây dựng và thực hiện chính sách nhằm giải quyết thành công các vấn đề chính sách trong tương lai” [14]. Chính phủ chịu trách nhiệm giám sát chính sách, nhưng đánh giá kết quả chính sách với đối tượng hưởng lợi và các đối tượng chịu tác động trực tiếp từ chính sách và đánh giá kết quả thực hiện chính sách lại là chủ thể hoạch định chính sách là Đảng CSVN và Nhân dân và các chủ thể xã hội đại diện cho bên thụ hưởng và chịu tác động chính sách mà đại diện là Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các Tổ chức thành viên, một phần là các cơ quan dân cử là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, dù mức độ tham gia đánh giá chính sách công của các cơ quan dân cử hiện nay là rất thấp.

Việc đánh giá chính sách dẫn đến trả lời các câu hỏi kết quả của chính sách công được đánh giá có đạt được không, thành tựu chính sách là gì? Đánh giá các mục tiêu chính sách công đạt được, tác động của chính sách công, kể cả những tác động không mong đợi? Việc đánh giá không có nghĩa là kết thúc chính sách công mà nhằm sửa đổi hoàn thiện, mở ra chính sách công mới (Xem mục 2) [14].

Đánh giá chính sách công mang tính chính trị, do đó kiểm soát quyền lực trong khâu đánh giá chủ yếu là kiểm soát quyền lực của Đảng và sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các Tổ chức thành viên đối với việc đánh giá chính sách công. Bên cạnh đó, có một phần là kiểm soát quyền lực đối với cơ quan dân cử là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp tham gia đánh giá chính sách công. Một mặt người dân phải kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội và Hội đồng nhân dân tham gia đánh giá chính sách công, đó chính là kiểm soát quyền lực của các đại biểu dân cử đại diện cho người dân, mà đôi khi họ không bảo vệ lợi ích người dân. Mặt khác Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, thì kiểm soát quyền lực lẫn nhau của các cơ quan này đối với việc giám sát (thực ra là đánh giá) cơ quan hành pháp trong thực hiện chính sách công, nhất là thể hiện trong hoạt động

giám sát ngân sách dành cho thực hiện chính sách công.

Kiểm soát quyền lực các chủ thể chủ chốt tham gia đánh giá chính sách công đó là kiểm soát quyền lực mà các chủ thể này quá tô vẽ những thành tựu chính sách (tự khen), mà quên đi hoặc làm nhẹ mục đích của đánh giá chính sách công là để hoàn thiện chính sách. Việc đánh giá là nhằm chỉ ra những vấn đề về thiết kế giải pháp, công cụ chính sách, những hạn chế về thực hiện mục tiêu chính sách, phát hiện những tác động tiêu cực của chính sách, tuy nhiên nếu Đảng chính trị hoặc các bên tham gia đánh giá chính sách công (sơ kết, tổng kết) nhắm đến tô vẽ thành tựu thì sẽ rất khó khăn để hoàn thiện chính sách [14]. Nói cách khác là việc đánh giá chính sách thất bại, cơ hội để có một chính sách công có chất lượng sẽ bị mất đi. Quay lại vấn đề kiểm soát quyền lực của Đảng CSVN, chủ thể quan trọng nhất trong kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng trong đánh giá chính sách chính là nhân dân, là ‘lòng tin của quần chúng nhân dân’, ngày nay sự tham gia của truyền thông công cộng và mạng lưới truyền thông mạng xã hội làm tăng cường sự giám sát của Nhân dân đối với Đảng CSVN. Công cụ kiểm soát quyền lực trong đánh giá chính sách là chế định của Hiến pháp và giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, khuôn khổ pháp luật, về giám sát nội bộ Đảng để kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng trong đánh giá chính sách công [14]. Như vậy, Đảng CSVN là chủ thể cốt lõi trong hệ thống chính trị quyết định trong đánh giá chính sách công, do đó để việc đánh giá chính sách được thực hiện một cách dân chủ, Đảng cần huy động có sự tham gia đánh giá chính sách mạnh mẽ của cả xã hội, nhất là các tổ chức xã hội, điều này đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực của Đảng theo Hiến pháp và pháp luật. Chính sách công được đánh giá đúng và kịp thời và dân chủ chỉ khi kiểm soát quyền lực của Đảng bởi quần chúng nhân dân. Hiện nay có xu hướng Đảng thực hiện ‘nhất thể hóa’ thì khi thực hiện, vấn đề đặt ra là không ‘Đảng hóa Nhà nước’ và không ‘Nhà nước hóa Đảng’. Không để “nhầm lẫn” giữa quyền lực của Đảng

và quyền lực Nhà nước, không để Đảng trùm lên Nhà nước hay Nhà nước trùm lên Đảng [4], cần thực hiện đồng bộ các giải pháp kiểm soát quyền lực nói chung và kiểm soát quyền lực của người đứng đầu nói riêng nhằm xây dựng tổ chức bộ máy của Đảng, Nhà nước trong sạch, vững mạnh [15] để làm tốt chức năng cốt lõi là lãnh đạo quá trình chính sách công.

Bên cạnh đó, kiểm soát quyền lực của Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các Tổ chức thành viên đối với việc đánh giá chính sách công còn khá hạn chế (*Quyết định 217-QĐ/TW*), hơn nữa năng lực của chủ thể lớn này còn khá khiêm tốn. Những vấn đề trên cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ để có giải pháp phù hợp tăng cường vai trò kiểm soát quyền lực của Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các Tổ chức thành viên đối với chủ thể Đảng chính trị và Nhà nước trong đánh giá chính sách công.

6. Kết luận

Kết quả nghiên cứu đã chỉ ra vai trò của các chủ thể chính sách của hệ thống chính trị trong chu trình chính sách mang tính đặc thù của hệ thống chính trị nước ta, từ đó chỉ ra việc kiểm soát quyền lực đối với các chủ thể trong từng khâu của chu trình chính sách. Đảng CSVN có vai trò cốt lõi trong hệ thống chính trị đối với việc hoạch định chính sách công, do đó kiểm soát quyền lực của Đảng CSVN đặt ra rất lớn trong khâu này. Niềm tin của Nhân dân là thước đo kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng trong hoạch định chính sách, Đảng CSVN mãi phấn đấu vì ‘niềm tin yêu của nhân dân’ đối với Đảng qua sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạch định chính sách công trong thực tế. Kiểm soát quyền lực của Đảng trong hoạch định chính sách còn là chế định của Hiến pháp và khuôn khổ Pháp luật. Bên cạnh đó còn có các công cụ kiểm soát quyền lực của Đảng hiệu quả khác trong hoạch định chính sách công như: Giám sát của nhân dân đối với cán bộ và đảng viên, giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, về giám sát nội bộ Đảng để kiểm soát quyền lực lãnh đạo của Đảng. Hoạch

định chính sách công đúng, trúng và kịp thời chỉ khi nó được thực hiện một cách dân chủ có sự tham gia cả xã hội và đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực của Đảng theo Hiến pháp và pháp luật, Đảng không giáo điều, không duy ý chí áp đặt, mà dựa trên sự lắng nghe, tập hợp ý kiến của toàn thể nhân dân và xã hội. Tương tự như vậy, vai trò của Đảng CSVN và Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các Tổ chức thành viên là chủ thể chủ yếu trong khâu đánh giá chính sách. Do đó đặt ra yêu cầu về kiểm soát quyền lực với Đảng CSVN và sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt nam và các Tổ chức thành viên trong đánh giá chính sách công, tránh tô vẽ thành tựu, mà quên đi những thất bại của chính sách gây khó khăn cho việc hoàn thiện chính sách công.

Nhà nước là chủ thể cốt lõi trong xây dựng và thực hiện chính sách công, việc kiểm soát quyền lực nhà nước đối với xây dựng và thực hiện chính sách được thực hiện qua 5 phương thức là kiểm soát quyền lực bằng bầu cử dân chủ, bằng giới hạn quyền lực nhà nước bằng Hiến pháp, kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước, kiểm soát của các cơ quan tư pháp đối với các cơ quan nhà nước, nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, Đảng kiểm soát quyền lực của Nhà nước.

Nghiên cứu đặt ra yêu cầu cần thiết tiếp tục nghiên cứu kiểm soát quyền lực ‘nhất thể hóa’ và kiểm soát quyền lực khi thực hiện mô hình “song trùng lãnh đạo” đối với chu trình chính sách công.

Tài liệu tham khảo

- [1] Howlett M., Ramesh M.. Studying public policy: Policy cycles and Policy subsystems, Oxford, 2003, 51-84.
- [2] Moran M., Rein M., Goodin R., The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford, 2006, 12-18.
- [3] Đỗ Phú Hải, Chu trình chính sách công ở nước ta, Tạp chí KHCT, Số 5/2014, 1859-0187, 33-40.
- [4] Phan Xuân Sơn. Kiểm soát quyền lực trong cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ, Tạp chí cộng sản, 1/2018. <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-u-Traodoi/2018/49006/Kiem-soat-quyen-luc>

- trong-co-che-Dang-lanh-dao-Nha-nuoc.aspx (Truy cập ngày 19 tháng 06 năm 2018).
- [5] Đỗ Phú Hải, Xây dựng chính sách công: Vấn đề, giải pháp và các yếu tố ảnh hưởng, Tạp chí Lý luận chính trị, Số 5/2014, 0868-277, 20-29.
- [6] Hồ Chí Minh: Toàn tập, Tập 5, NXB CTQG, Hà Nội, 2000, tr. 698.
- [7] Bùi Tiến Dũng, Yêu cầu thực hành cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo tư tưởng Hồ Chí Minh và của Đảng ta trong tình hình mới, Tạp chí Cộng sản, 2018. <http://dangcongsan.vn/tieu-diem/quyen-luc-va-kiem-soat-quyen-luc-o-nuoc-ta-484250.html> (Truy cập ngày 26 tháng 7 năm 2018).
- [8] Trần Ngọc Đường, Về quyền lực nhà nước và sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp hiện nay, Tạp chí Cộng sản, 3/2014. <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2014/27784/Ve-quyen-luc-nha-nuoc-va-su-phan-cong-phi-hop-kiem.aspx> (Truy cập ngày 22 tháng 7 năm 2018).
- [9] Vũ Văn Phúc, Quyền lực và kiểm soát quyền lực ở nước ta, Tạp chí Cộng sản, 2018. <http://dangcongsan.vn/tieu-diem/quyen-luc-va-kiem-soat-quyen-luc-o-nuoc-ta-484250.html> (Truy cập ngày 20 tháng 8 năm 2018).
- [10] Lê Hữu Nghĩa, Sự lãnh đạo của đảng đối với nhà nước pháp quyền, Tạp chí Cộng sản, 1/2007. <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen/2007/1665/Su-lanh-dao-cua-dang-doi-voi-nha-nuoc-phap-quyen.aspx> (Truy cập ngày 26 tháng 7 năm 2018).
- [11] Phạm Bá Điền, Đỗ Thanh Hải, Kiểm soát quyền lực nhằm chống tha hóa quyền lực trong xây dựng Nhà nước ta hiện nay, Tạp chí Cộng sản, 2013. <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen/2013/24791/Kiem-soat-quyen-luc-nham-chong-tha-hoa-quyen-luc-trong-xay.aspx> (Truy cập ngày 12 tháng 7 năm 2018).
- [12] Đỗ Phú Hải, Bàn về chính sách tổ chức bộ máy nhà nước, Nội san Khoa học Chính trị, ĐHNH, 2018.
- [13] Đỗ Phú Hải, Chính sách bồi thường, hỗ trợ tái định cư trong thu hồi đất: Vấn đề và giải pháp, Tạp chí Cộng sản, Volume 89, Số 4/2014, 0866-7276, 38-45.
- [14] Đỗ Phú Hải, Đánh giá chính sách công tại Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Tạp chí KHCT, Số 5/2014, 1859-0187, 46-54.
- [15] Cao Văn Thống, Trần Duy Hưng, Giải pháp xây dựng cơ chế kiểm soát việc trao và thực thi quyền lực của người đứng đầu trong điều kiện nhất thể hóa (tiếp theo), Tạp chí Cộng sản, 2018. <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Binh-luan/2018/50768/Bai-2-Giai-phap-xay-dung-co-che-kiem-soat-viec-trao.aspx> (Truy cập ngày 13 tháng 8 năm 2018).