

XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA CỦA DÂN, DO DÂN, VÌ DÂN

(Tài liệu bồi dưỡng thi nâng ngạch lên chuyên viên cao cấp khối Đảng, Đoàn thể năm 2012)

I. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

1. Khái quát sự hình thành và nội dung tư tưởng về Nhà nước pháp quyền trong lịch sử nhân loại

1.1. Sự hình thành và phát triển của tư tưởng nhà nước pháp quyền

Tư tưởng về Nhà nước pháp quyền luôn gắn liền với tư tưởng phát triển dân chủ đã hình thành ngay từ thời cổ đại, thể hiện trong quan điểm của các nhà tư tưởng của thời cổ đại như Xôcrat (469-399 Tr.CN), Arixtôt (384-322 Tr.CN), Xixêrôn (106-43 Tr.CN). Những tư tưởng này đã được các nhà tư tưởng chính trị và pháp lý tư bản sau này như John Locke (1632 - 1704), Montesquieu (1698 - 1755), J.J.Rút-xô (1712 - 1778), I.Kant (1724 - 1804), Hêghen (1770 - 1831)... phát triển như một thế giới quan pháp lý mới.

Cùng với các nhà lý luận nổi tiếng nói trên, nhiều nhà luật học, nhà tư tưởng vĩ đại khác cũng đã góp phần phát triển các tư tưởng về Nhà nước pháp quyền như Tômát Jepphexon (1743 - 1826 - tác giả của Tuyên ngôn độc lập Mỹ năm 1776), Tômát Pên (1737 - 1809), Jôn A đam (1735 - 1826)...

1.2. Những đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền trong ý nghĩa là biểu hiện tập trung của một chế độ dân chủ

Những đặc trưng này được xem là các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền nói chung đã được đề cập trong nhiều quan điểm, học thuyết của các nhà tư tưởng, các nhà lý luận chính trị - pháp lý trong lịch sử phát triển các tư tưởng chính trị - pháp lý nhân loại.

Các giá trị phổ biến này được trình bày dưới các dạng thức khác nhau bởi các nhà lý luận, phục thuộc vào lập trường chính trị - pháp lý và quan điểm học thuật của từng người. Các trình bày có thể khác nhau, song về bản chất có thể quy về các giá trị có tính tổng quát sau:

a) Nhà nước pháp quyền là biểu hiện tập trung của chế độ dân chủ. Dân chủ vừa là bản chất của nhà nước pháp quyền vừa là điều kiện, tiền đề của chế độ nhà nước.

Mục tiêu của nhà nước pháp quyền là xây dựng và thực thi một nền dân chủ, đảm bảo quyền lực chính trị thuộc về nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền dân chủ của mình thông qua dân chủ trực tiếp; dân chủ đại diện.

b) Nhà nước pháp quyền được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

- Hiến pháp và pháp luật luôn giữ vai trò điều chỉnh cơ bản đối với toàn bộ hoạt động Nhà nước và hoạt động xã hội, quyết định tính hợp hiến và hợp pháp của mọi tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Tuy nhiên không phải mọi chế độ lập Hiến, mọi hệ thống pháp luật đều có thể đưa lại khả năng xây dựng nhà nước pháp quyền, mà chỉ có Hiến pháp và hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng mới có thể làm cơ sở cho chế độ pháp quyền trong nhà nước và xã hội.

c) Nhà nước pháp quyền tôn trọng, đề cao và đảm bảo quyền con người trong mọi lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và xã hội.

- Quyền con người là tiêu chí đánh giá tính pháp quyền của chế độ nhà nước. Mọi hoạt động của Nhà nước đều phải xuất phát từ sự tôn trọng và đảm bảo quyền con người, tạo mọi điều kiện cho công dân thực hiện quyền của mình theo đúng các quy định của luật pháp.

- Mỗi quan hệ giữa cá nhân và nhà nước được xác định chặt chẽ về phương diện luật pháp và mang tính bình đẳng. Mô hình quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân được xác định theo nguyên tắc: ***Đối với cơ quan nhà nước chỉ được làm những gì luật cho phép; đối với công dân được làm tất cả trừ những điều luật cấm.***

d) Quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền được tổ chức và thực hiện theo các nguyên tắc dân chủ: phân công quyền lực và kiểm soát quyền lực. Tính chất và cách thức phân công, kiểm soát quyền lực nhà nước rất đa dạng, tùy thuộc vào chính thể nhà nước ở các nước khác nhau, nhưng đều có điểm chung là quyền lực nhà nước không thể tập trung vào một người, vào một cơ quan, mà phải được phân công (phân chia) giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Đồng thời, việc tổ chức và thực thi quyền lực phải được kiểm soát chặt chẽ với các cơ chế kiểm soát quyền lực cụ thể kể cả bên trong bộ máy nhà nước và bên ngoài bộ máy nhà nước.

đ) Nhà nước pháp quyền gắn liền với một cơ chế bảo vệ Hiến pháp và pháp luật phù hợp.

- Nền tảng của nhà nước pháp quyền là Hiến pháp và một hệ thống pháp luật dân chủ và công bằng, do vậy, một cơ chế bảo vệ Hiến pháp và pháp luật luôn là một yêu cầu, một điều kiện cần thiết nhằm đảm bảo cho Hiến pháp, pháp luật luôn được tôn trọng, đề cao và tuân thủ nghiêm minh.

- Hình thức và phương thức bảo vệ Hiến pháp và pháp luật ở các quốc gia có thể đa dạng và khác nhau, nhưng đều hướng tới mục tiêu là bảo đảm địa vị tối cao, bất khả xâm phạm của Hiến pháp, loại bỏ hành vi trái với tinh thần và quy định của Hiến pháp, không phụ thuộc và chủ thể của các hành vi này.

- Đồng thời với bảo vệ Hiến pháp, nhà nước pháp quyền luôn đòi hỏi phải xây dựng và thực thi một chế độ tư pháp thật sự dân chủ, minh bạch và trong sạch để duy trì và bảo vệ pháp chế trong mọi lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và xã hội.

e) Trong nhà nước pháp quyền, quyền lực nhà nước luôn được giới hạn trong các mối quan hệ: Nhà nước và kinh tế; Nhà nước và xã hội.

- Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế, vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước được xác định bởi tính chất, trình độ của các mô hình kinh tế thị trường, theo hướng Nhà nước tôn trọng, phát huy các quy luật khách quan của thị trường, thông qua thị trường để điều tiết các quan hệ kinh tế, đồng thời khắc phục, hạn chế các mặt tiêu cực của thị trường.

- Trong mối quan hệ với xã hội, Nhà nước thông qua luật pháp để quản lý xã hội, tôn trọng đề cao vị trí, vai trò và quyền tự chủ (tự quản) của các cấu trúc xã hội (các tổ chức xã hội, các cộng đồng xã hội).

- Mối quan hệ giữa Nhà nước, kinh tế, xã hội là mối quan hệ tương tác, quy định và chi phối lẫn nhau. Nhà nước không đứng trên kinh tế và xã hội. Nhà nước pháp quyền gắn liền với kinh tế và xã hội, phục vụ kinh tế và xã hội trong phạm vi Hiến pháp và pháp luật.

1.3. Tính phổ biến của nhà nước pháp quyền

Về phương diện lý luận, nhà nước pháp quyền với tính cách là những giá trị phổ biến, là biểu hiện của một trình độ phát triển dân chủ. Do vậy nhà nước pháp quyền không phải là một kiểu nhà nước. Trong ý nghĩa này nhà nước pháp quyền được nhìn nhận như một cách thức tổ chức nền dân chủ, cách thức tổ chức nhà nước và xã hội trên nền tảng dân chủ. Điều này có ý nghĩa là nhà nước pháp quyền gắn liền với một nền dân chủ, tuy không phải là một kiểu nhà nước được xác định theo lý luận về hình thái kinh tế - xã hội, nhưng không thể xuất hiện trong một xã hội phi dân chủ. Điều này cắt nghĩa vì sao ý tưởng về một chế độ pháp quyền đã xuất hiện từ rất xa xưa, thậm chí từ thời cổ đại bởi các nhà tư tưởng phương Tây, hay tư tưởng pháp trị tại Trung Hoa cổ đại, nhưng mãi đến khi nhà nước tư sản ra đời, với sự xuất hiện của nền dân chủ tư sản, nhà nước pháp quyền mới từ nhà nước ý tưởng dần trở nên một nhà nước hiện thực.

Sự phủ nhận quan điểm nhà nước pháp quyền như một kiểu nhà nước có ý nghĩa nhận thức luận quan trọng trong việc nhìn nhận đúng bản chất của nhà nước pháp quyền. ý nghĩa nhận thức luận này bao hàm các khía cạnh sau:

- Chỉ từ khi xuất hiện dân chủ tư sản, mới có cơ hội và điều kiện để xuất hiện nhà nước pháp quyền. Do vậy trên thực tế tồn tại khái niệm nhà nước pháp quyền tư sản và về thực chất nhà nước pháp quyền đang được tuyên bố xây dựng ở hầu hết các quốc gia tư bản phát triển và đang phát triển.

- Nhà nước pháp quyền không những có thể xây dựng tại các quốc gia tư bản mà vẫn có thể xây dựng tại các quốc gia phát triển theo định hướng XHCN. Nhà nước pháp quyền với tính chất là một cách thức tổ chức và vận hành của một chế độ nhà nước và xã hội không những xây dựng trong điều kiện chế độ xã hội XHCN. Như vậy trong nhận thức lý luận và trong thực tiễn tồn tại nhà nước pháp quyền tư sản và nhà nước pháp quyền XHCN.

1.4. Tính đặc thù của nhà nước pháp quyền ở mỗi quốc gia

Nhà nước pháp quyền ngoài các giá trị phổ biến còn bao hàm các giá trị đặc thù của mỗi một quốc gia, dân tộc.

Tính đặc thù của nhà nước pháp quyền được xác định bởi hàng loạt yếu tố. Các yếu tố này về thực chất là rất đa dạng, phong phú và phức tạp, được xác định bởi các điều kiện về lịch sử, truyền thống - văn hoá, tâm lý xã hội của mỗi một dân tộc, các chế độ chính trị, chế độ kinh tế, văn hoá và môi trường địa lý. Các yếu tố này không chỉ tạo ra các đặc sắc, tính riêng biệt của mỗi một dân tộc trong quá trình dựng nước, giữ nước và phát triển của mình mà còn quyết định mức độ tiếp thu và dung nạp các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền.

- Việc thừa nhận tính đặc thù của nhà nước pháp quyền có ý nghĩa nhận thức luận quan trọng. Với ý nghĩa này nhà nước pháp quyền là một phạm trù vừa mang tính phổ biến vừa mang tính đặc thù. Nhà nước pháp quyền vừa là một giá trị chung của nhân loại, vừa là một giá trị riêng của mỗi một dân tộc, quốc gia.

- Không thể có một nhà nước pháp quyền chung chung như một mô hình chung thống nhất cho mọi quốc gia, dân tộc. Mỗi một quốc gia, dân tộc, tùy thuộc vào các đặc điểm lịch sử, chính trị, kinh tế - xã hội và trình độ phát triển mà xây dựng cho mình một mô hình nhà nước pháp quyền thích hợp.

- Thực tiễn xây dựng và vận hành của nhà nước pháp quyền tại các nước cho thấy, mỗi một nước đều có cách thức xây dựng, tổ chức nhà nước pháp quyền theo cách riêng của mình. Các khảo sát kinh nghiệm xây dựng nhà nước pháp quyền tại các nước Cộng hoà Liên bang Đức, Cộng hoà Pháp, Vương quốc Anh,

Cộng hoà Ý đã cho thấy ở các nước này, mô hình tổ chức nhà nước pháp quyền được tổ chức vừa thống nhất vừa đa dạng, phản ánh các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền, đồng thời các giá trị đặc thù của từng quốc gia. Thực tiễn này cũng đã được xác nhận tại Trung Quốc, Nhật Bản, Mỹ và nhiều nước khác.

- Thừa nhận tính đa dạng của mô hình nhà nước pháp quyền, đòi hỏi việc xây dựng nhà nước pháp quyền tại mỗi một quốc gia phải đồng thời quán triệt các phương diện:

+ Phải xuất phát từ đòi hỏi, yêu cầu và trình độ phát triển kinh tế - văn hoá, chính trị và truyền thống dân chủ của dân tộc mình mà lựa chọn cách thức xây dựng và vận hành mô hình nhà nước pháp quyền thích hợp. Nhà nước pháp quyền phải mang bản chất của chế độ chính trị, thể hiện được các đặc sắc của quốc gia, dân tộc.

+ Phải quán triệt các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền, tiếp thu các giá trị phổ biến này trong sự tương hợp với các đặc điểm lịch sử, văn hoá, chính trị của quốc gia. Sự quán triệt các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền trong ý nghĩa là các giá trị chung của nhân loại mới có thể đảm bảo được tính pháp quyền của nhà nước theo các chuẩn mực đã được thừa nhận, khắc phục tính dân tộc cực đoan hay các dị biệt làm cho các giá trị dân chủ không được phát huy, tạo nguy cơ rơi vào tình trạng biệt lập trong một thế giới hiện đại ngày nay.

+ Sự thống nhất hữu cơ giữa tính phổ biến và tính đặc thù của nhà nước pháp quyền là cơ sở lý luận cần quán triệt trong cuộc đấu tranh lý luận chống lại mọi sự áp đặt từ bên ngoài đối với mô hình nhà nước pháp quyền hay áp dụng một cách máy móc, giáo điều, dập khuôn mô hình nhà nước pháp quyền ở một nước này vào một nước khác. Điều này có nghĩa là không thể lấy các tiêu chuẩn của nhà nước pháp quyền tư sản để áp đặt cho các việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Mặt khác khi quán triệt các đặc điểm, đặc thù của mỗi nước cần phải đặt các điều kiện đặc thù ấy trong sự tương quan với các giá trị phổ biến và phải biến các giá trị phổ biến ấy thành các giá trị nội tại, chuyển hoá chúng thành các giá trị quốc gia.

2. Quá trình nhận thức và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

2.1. Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền

Trong di sản tư tưởng Hồ Chí Minh, vấn đề Nhà nước và pháp luật giữ một vị trí đặc biệt quan trọng và có ý nghĩa to lớn đối với sự nghiệp xây dựng,

củng cố một nhà nước kiểu mới của dân, do dân, vì dân. Các tư tưởng Hồ Chủ tịch về Nhà nước thật sự to lớn, sâu sắc không chỉ được thể hiện trong các bài viết, các bài phát biểu, trong các văn kiện quan trọng do Người trực tiếp chỉ đạo xây dựng và ban hành mà cả trong hành động thực tiễn của Người trên cương vị là người lãnh đạo cao nhất của Đảng và Nhà nước.

Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền có thể khái quát trên các quan điểm sau:

- Tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước của dân, do dân, vì dân:

Hồ Chí Minh luôn nhấn mạnh “Nước ta là một nước dân chủ, địa vị cao nhất là dân vì dân là chủ”¹; “Chế độ ta là chế độ dân chủ, tức là nhân dân là chủ”². Với Hồ Chí Minh, nhân dân là chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước. Toàn bộ quyền lực nhà nước đều bắt nguồn từ nhân dân, do nhân dân uỷ quyền cho bộ máy nhà nước thực hiện, nhằm phụng sự lợi ích của nhân dân. Bộ máy nhà nước được thiết lập là bộ máy thừa hành ý chí, nguyện vọng của nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước không thể là các ông quan cách mạng mà là công bộc của nhân dân. “Chúng ta hiểu rằng, các cơ quan của Chính phủ từ toàn quốc cho đến các làng, đều là công bộc của dân, nghĩa là để gánh việc chung cho dân, chứ không phải để đè đầu dân như trong thời kỳ dưới quyền thống trị của Pháp, Nhật”³.

Là nhà nước của dân, do chính nhân dân lập qua thông qua chế độ bầu cử dân chủ. Bầu cử dân chủ là phương thức thành lập bộ máy nhà nước đã được xác lập trong nền chính trị hiện đại, đảm bảo tính chính đáng của chính quyền khi tiếp nhận sự uỷ quyền quyền lực từ nhân dân. Chính vì vậy, để thật sự là nhà nước của dân, ngay từ những ngày đầu giành được nền độc lập, Hồ Chí Minh đã đặc biệt quan tâm đến tổ chức cuộc tổng tuyển cử để nhân dân trực tiếp bầu ra các đại biểu xứng đáng thay mặt mình gánh vác việc nước.

Chỉ một ngày sau khi đọc Tuyên ngôn độc lập vào 3/9/1945 Hồ Chủ tịch đã họp và đề ra những nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước, trong đó Người đề nghị “Chính phủ tổ chức càng sớm càng hay cuộc tổng tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu”⁴.

Trong tư tưởng Hồ Chí Minh, một nhà nước của dân, không chỉ do dân lập ra thông qua bầu cử dân chủ mà còn là nhà nước chịu sự kiểm tra, giám sát, định đoạt của nhân dân. Người khẳng định: “Chế độ ta là chế độ dân chủ, Chính

¹ Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập 6, NxbCTQG, H,2000, tr.515.

² Sđd, tập 7, tr.499.

³ Sđd, tập 4, tr.56.

⁴ Hồ Chí Minh: Toàn tập, NxbCTQG, H,2000, tập 4, tr.133.

phủ là đầy tớ của nhân dân. Nhân dân có quyền đôn đốc phê bình Chính phủ. Chính phủ thì việc to nhỏ đều nhằm mục đích phục vụ nhân dân”. “Nhân dân có quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân nếu những đại biểu ấy tỏ ra không xứng đáng với tín nhiệm của nhân dân. Nguyên tắc ấy bảo đảm quyền kiểm soát của nhân dân đối với đại biểu của mình”¹. Người nhắc nhở: “Nước ta là nước dân chủ; địa vị cao nhất là dân, vì dân là chủ. Trong bộ máy cách mạng từ người quét nhà, nấu ăn cho đến Chủ tịch nước đều là phân công làm đầy tớ cho dân”². Người còn viết: “Chính phủ cộng hoà dân chủ là gì? là đầy tớ của dân từ Chủ tịch toàn quốc đến Đảng – Dân là chủ thì Chính phủ là đầy tớ... Nếu Chính phủ làm hại dân thì dân có quyền đuổi Chính phủ”³.

Đối với Hồ Chí Minh, một nhà nước của dân thật sự phải là một nhà nước do dân và vì dân. Người viết: “Kinh nghiệm trong nước và các nước chứng tỏ cho chúng ta biết: có lực lượng dân chúng, việc to tát mấy, khó khăn mấy cũng làm được. Không có, thì việc gì làm cũng không xong. Dân chúng biết giải quyết nhiều vấn đề một cách giản đơn, mau chóng, đầy đủ mà những người tài giỏi, những đoàn thể to lớn, nghĩ mãi không ra”; “Không có lực lượng nhân dân, thì việc nhỏ mấy, dễ mấy làm cũng không xong...”⁴.

Trong tư tưởng Hồ Chí Minh, nhân dân là nguồn sức mạnh của Nhà nước, là nguồn trí tuệ của Nhà nước, là nguồn sáng kiến vô tận, nhà nước có chức năng khơi nguồn, phát hiện, tiếp thu và hoàn thiện các sáng kiến của nhân dân để xây dựng chính sách và luật pháp.

Một nhà nước của dân, do dân, vì dân theo Hồ Chí Minh là một nhà nước nếu biết lắng nghe và học hỏi nhân dân, biết tôn trọng bồi dưỡng và nâng cao sức dân, thấu hiểu tâm tư, nguyện vọng, ý chí của nhân dân thì sẽ thấy nhân dân không chỉ nói lên những mong muốn của mình mà còn chỉ ra được nhà nước cần phải hành động như thế nào để giải quyết các vấn đề quốc kế dân sinh. Chình vì lẽ đó Nhà nước được thành lập không vì mục đích làm thay cho dân, mà thực hiện vai trò người cầm lái, người tổ chức để nhân dân bằng trí tuệ, sức mạnh của mình giải quyết các vấn đề của chính mình. Người viết: “Nếu không có nhân dân thì Chính phủ không đủ lực lượng. Nếu không có Chính phủ thì nhân dân không ai dẫn đường. Vậy nên Chính phủ với nhân dân phải đoàn kết thành một khối”⁵. Nhà nước của dân, do dân không có mục đích tự thân, ý nghĩa, mục tiêu và sứ mệnh của Nhà nước là phụng sự hạnh phúc của nhân dân, vì nhân dân. Vì

¹ Hồ Chí Minh: Toàn tập, tập 7, tr.368.

² Sđd, tr.275.

³ Sđd, tr.282.

⁴ Sđd, tập 6, tr.292.

⁵ Sđd, tập 4, tr.56.

lẽ đó Hồ Chủ Tịch cho rằng “... Ngày nay, chúng ta đã xây dựng nên nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Nhưng nếu nước nhà độc lập mà dân không hưởng hạnh phúc, tự do, thì độc lập cũng chẳng có ý nghĩa gì... Chính phủ ta đã hứa với dân sẽ gắng sức làm cho ai nấy đều có phần hạnh phúc...”¹. Người nhắc nhở: “Việc gì lợi cho dân thì phải hết sức làm. Việc gì có hại đến dân phải hết sức tránh...”².

Tư tưởng Hồ Chí Minh về một nhà nước vì dân, tất cả vì hạnh phúc của nhân dân là tư tưởng nhất quán trong suốt cuộc đời của Người. Cả cuộc đời Người là một tấm gương trong sáng thể hiện sinh động tư tưởng, đạo đức của một con người suốt đời vì dân, vì nước. Khi đảm nhận chức vụ Chủ tịch nước, Hồ Chủ Tịch đã trả lời các nhà báo “Tôi tuyệt nhiên không ham muốn công danh phú quý chút nào. Bây giờ phải gánh vác chức chủ tịch là vì đồng bào uỷ thác thì tôi phải gắng làm, cũng như một người lính vâng lệnh quốc dân ra trước mặt trận”³.

- Tư tưởng Hồ Chí Minh về mô hình tổ chức bộ máy nhà nước:

Cách mạng Tháng 8 năm 1945 thành công, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, mở đầu một chính thể nhà nước mới ở Việt Nam: chính thể dân chủ cộng hoà. Sự ra đời của chính thể dân chủ cộng hoà thể hiện một tư duy sáng tạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh trong việc lựa chọn mô hình tổ chức nhà nước, vừa tiếp thu được các giá trị phổ biến của nền dân chủ nhân loại, vừa phù hợp với các đặc điểm của đất nước.

Tư tưởng Hồ Chí Minh về mô hình bộ máy nhà nước của dân, do dân, vì dân được thể hiện sâu sắc trong các văn kiện pháp lý quan trọng của đất nước do chính Người chỉ đạo xây dựng và ban hành. Có thể thấy rằng hai bản Hiến pháp 1946, 1959 do Chủ tịch Hồ Chí Minh trực tiếp chỉ đạo soạn thảo và 613 sắc lệnh kể từ 1945 đến 1969, trong đó có 243 sắc lệnh liên quan đến bộ máy nhà nước và luật pháp do Người ký ban hành đã hình thành một thể chế bộ máy nhà nước vừa hiện đại vừa dân tộc kết tinh sâu sắc tư tưởng Hồ Chí Minh về một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân.

Tuy không tiếp nhận tư tưởng phân quyền vốn là nền tảng lý luận của mô hình nhà nước dân chủ phương Tây, nhưng Hồ Chí Minh đã đưa vào mô hình tổ chức bộ máy nhà nước những yếu tố hợp lý và khoa học của nguyên tắc phân quyền. Theo đó, bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1946 được thiết kế trên cơ sở phân chia quyền lực uyển chuyển giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong mô hình tổ chức

¹ Sdd, tập 4, tr.56.

² Sdd, tập 4, tr.57.

³ Sdd, tập 1, tr.381.

bộ máy nhà nước này, không có một cơ quan nào là độc quyền quyền lực, có quyền đứng trên cơ quan khác. Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (Điều 22 - Hiến pháp 1946), nhưng không thể là cơ quan toàn quyền; Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hoà là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc (Điều 43 - Hiến pháp 1946) nhưng không phải là cơ quan chấp hành của Quốc hội như các quy định của Hiến pháp 1992. Cơ quan tư pháp là hệ thống toà án được tổ chức theo cấp xét xử. Với quy định của Hiến pháp 1946 bộ máy nhà nước về cơ bản được cấu tạo theo ba quyền: quyền lập pháp (Nghị viện nhân dân); quyền hành pháp (Chủ tịch nước và Chính phủ); quyền tư pháp (Hệ thống toà án được tổ chức theo cấp xét xử).

- Tư tưởng Hồ Chí Minh về một Nhà nước được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật:

Tiếp xúc với nền văn minh Âu - Mỹ, nhất là kinh nghiệm tổ chức, hoạt động của nhà nước trong quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội, Hồ Chí Minh cho rằng, quản lý xã hội bằng pháp luật là dân chủ, tiến bộ và có tính chất phổ biến đối với các xã hội hiện đại.

Nhận thức được tầm quan trọng của luật pháp, từ rất sớm, Hồ Chí Minh đã đề cập đến vai trò của chúng trong điều hành và quản lý xã hội. Năm 1919, tám yêu sách của nhân dân An Nam gửi tới Hội nghị Véc- xây đã có 4 điểm liên quan đến vấn đề pháp quyền, còn lại liên quan đến công lý và quyền con người.

Bản Yêu sách của nhân dân An Nam được Hồ Chí Minh chuyển thành “Việt Nam yêu cầu ca”, trong đó yêu cầu thứ bảy là: “Bảy xin hiến pháp ban hành, Trăm điều phải có thần linh pháp quyền”. Đây là tư tưởng rất đặc sắc của Hồ Chí Minh, phản ánh nội dung cốt lõi của Nhà nước dân chủ mới - Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Đồng thời, đây cũng là nguyên tắc xuyên suốt trong hoạt động quản lý nhà nước của Người.

Sau Cách mạng Tháng Tám, năm 1945, Hồ Chí Minh đề ra một trong sáu nhiệm vụ cấp bách của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là: Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ. Ngày 20/9/1945, Chủ tịch lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ký Sắc lệnh thành lập Ban dự thảo Hiến pháp gồm 7 thành viên do Chủ tịch Hồ Chí Minh làm trưởng ban. Bản dự thảo Hiến pháp hoàn thành khẩn trương và nghiêm túc dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Hồ Chủ tịch. Tại kỳ họp thứ 2 của Quốc hội khoá I vào tháng 10/1946, Quốc hội đã thảo luận dân chủ và thông qua bản dự thảo Hiến pháp này. Đó là bản hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam: Hiến pháp năm 1946. Trong phiên họp Quốc hội thông qua hiến pháp, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã phát biểu: “... Hiến pháp đã nêu một tinh thần đoàn kết chặt chẽ giữa các dân tộc Việt Nam và một tinh thần liêm khiết, công

binh của các giai cấp”. Và nhấn mạnh rằng: “Chính phủ cố gắng làm theo đúng 3 chính sách: dân sinh, dân quyền và dân tộc”.

Sau năm 1954, khi miền Bắc bước vào thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, đất nước đạt được nhiều thành tựu quan trọng, nhiều quy định trong Hiến pháp năm 1946 không còn phù hợp, Hồ Chí Minh đã chủ trương sửa đổi và ban hành Hiến pháp mới - Hiến pháp năm 1959. Trong tư duy Hồ Chí Minh, một khi điều kiện kinh tế - xã hội thay đổi thì pháp luật, nhất là đạo luật “gốc” - Hiến pháp, cũng phải thay đổi để bảo đảm khả năng điều chỉnh hợp lý các quan hệ xã hội đã phát sinh và định hình.

Ngoài hai bản Hiến pháp năm 1946, 1959, từ năm 1945 đến 1969, Hồ Chí Minh còn chỉ đạo soạn thảo, ký quyết định công bố 16 đạo luật và 1.300 văn bản dưới luật, trong đó có 243 Sắc lệnh quy định về tổ chức nhà nước đã hình thành một thể chế bộ máy nhà nước có nhiều nhân tố cơ bản của một nhà nước pháp quyền.

Hồ Chí Minh luôn khẳng định: Pháp luật của ta là pháp luật dân chủ, phải nghiêm minh và phát huy hiệu lực thực tế. Nhà nước sử dụng pháp luật để quản lý xã hội. Song pháp luật của ta đã có sự thay đổi về chất, mang bản chất của giai cấp công nhân, là một loại hình pháp luật kiểu mới, pháp luật thật sự dân chủ, vì nó bảo vệ quyền tự do, dân chủ rộng rãi cho nhân dân lao động. Báo cáo tại hội nghị chính trị đặc biệt, ngày 27/3/1964, một trong 5 nhiệm vụ để hoàn thành sự nghiệp cách mạng, Chủ tịch Hồ Chí Minh nêu lên là “Tăng cường không ngừng chính quyền nhân dân. Nghiêm chỉnh thực hiện dân chủ với nhân dân, chuyên chính với kẻ địch. Triệt để chấp hành mọi chế độ và pháp luật của Nhà nước”¹.

Nét đặc sắc trong tư tưởng của Hồ Chí Minh về tổ chức nhà nước là các cơ quan nhà nước hoạt động đúng chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật nhưng trong điều kiện của một nước thuộc địa nửa phong kiến ở phương Đông, Hồ Chí Minh sử dụng linh hoạt pháp trị và đức trị trong tổ chức hoạt động của Nhà nước và quản lý nhà nước.

Cán bộ trực tiếp thực thi luật pháp phải thật sự công tâm và nghiêm minh. Hồ Chí Minh yêu cầu cán bộ, đảng viên có nhiệm vụ “gương mẫu chấp hành pháp luật của Nhà nước, kỷ luật của các đoàn thể cách mạng của quần chúng mà mình tham gia”. Trong việc giữ vững tính nghiêm minh và hiệu lực của pháp luật, cán bộ làm công tác tư pháp có vai trò quan trọng. Họ chính là người trực tiếp thực thi luật pháp, đại diện cụ thể cho “cán cân công lý”. Vì thế, Hồ Chí

¹ Hồ Chí Minh: Toàn tập, NxbCTQG, H,2000, tập 11, tr.235.

Minh yêu cầu ở họ phải có phẩm chất đạo đức cần thiết: Trong công tác xử án phải công bằng, liêm khiết, trong sạch như thế cũng chưa đủ vì không thể chỉ hạn chế hoạt động của mình trong khung toà án mà còn phải gần dân, giúp dân, học dân, hiểu dân để giúp mình thêm liêm khiết thêm công bằng, trong sạch.

Với Hồ Chí Minh, pháp luật không phải là để trừng trị con người mà là công cụ bảo vệ, thực hiện lợi ích của con người. Tư tưởng pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước thông qua đội ngũ cán bộ, công chức của Người thấm đượm một tấm lòng thương yêu nhân dân, chăm lo cho ấm no, hạnh phúc của nhân dân, thấm đượm lòng nhân ái, nghĩa đồng bào theo đạo lý truyền thống ngàn năm của dân tộc Việt Nam. Vì thế, kết hợp giữa đức trị và pháp trị trong tổ chức nhà nước của Hồ Chí Minh có nội hàm triết lý, mang đậm tính dân tộc và dân chủ sâu sắc.

Quá trình xây dựng và phát triển của Nhà nước ta trong mỗi giai đoạn sau này đã có không ít những thay đổi về mô hình bộ máy dưới tác động của nhiều yếu tố chủ quan và khách quan, nhưng xuyên suốt mạch phát triển ấy vẫn là tư tưởng của Hồ Chí Minh về một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Ngày nay, trong bối cảnh phát triển mới của đất nước, dưới tác động mạnh mẽ của thời đại và thế giới, trong xu thế toàn cầu hoá, nhiều điểm đã thay đổi, nhưng tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân vẫn còn nguyên giá trị, tiếp tục định hướng cho các nỗ lực nghiên cứu, tìm kiếm giải pháp đổi mới mô hình bộ máy nhà nước trong các điều kiện phát triển mới.

2.2. Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân

Sau Cách mạng Tháng 8/1945, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Đó là một nhà nước kiểu mới, nhà nước công nông đầu tiên ở Đông Nam Á. “Cách mạng Tháng Tám đã lật đổ nền quân chủ mấy mươi thế kỷ, đã đánh tan xiềng xích thực dân gần một trăm năm, đã đưa chính quyền lại cho nhân dân, đã xây dựng nền tảng cho nước Việt Nam dân chủ cộng hoà độc lập, tự do, hạnh phúc. Đó là một cuộc thay đổi cực kỳ to lớn trong lịch sử nước nhà...”¹.

Đảng ta khẳng định, nhiệm vụ lịch sử của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là “bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ”. Dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh, các quan điểm của Đảng về Nhà nước, tổ chức bộ máy nhà nước đã được thể chế hoá trong bản Hiến pháp đầu tiên - Hiến pháp 1946. Với Hiến pháp 1946, Đảng ta chủ trương thực hiện “chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân” nhằm

¹ Hồ Chí Minh: Tuyển tập, Tập 2, Nxb Sự thật, H,1980, tr.463.

đoàn kết toàn dân, không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo, đảm bảo các quyền tự do dân chủ. Hiến pháp 1959 đã thể chế hoá quan điểm Đảng ta về “sử dụng chính quyền dân chủ nhân dân, làm nhiệm vụ lịch sử của chuyên chính vô sản”¹, Đảng ta cho rằng “khi nào cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân tiến triển thành cách mạng XHCN thì chuyên chính dân chủ nhân dân sẽ trở thành chuyên chính vô sản... Hình thức Nhà nước cộng hoà dân chủ nhân dân vẫn có thể tồn tại khi nội dung của nó đã chuyển đổi thành chuyên chính vô sản. Nhưng nếu nhiệm vụ và yêu cầu là cách mạng XHCN và xây dựng chủ nghĩa xã hội thì về thực chất chế độ dân chủ nhân dân sẽ trở thành chế độ dân chủ XHCN...”².

Đại hội lần thứ IV của Đảng (1976) đã xác định: “Nhà nước XHCN là Nhà nước chuyên chính vô sản, một tổ chức thực hiện quyền làm chủ tập thể của giai cấp công nhân và nhân dân lao động, một tổ chức thông qua đó Đảng thực hiện sự lãnh đạo của mình đối với tiến trình phát triển xã hội...”³.

Quan điểm của Đảng về Nhà nước chuyên chính vô sản đã được thể chế hoá trong Hiến pháp 1980 “Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là nhà nước chuyên chính vô sản. Sứ mệnh lịch sử của Nhà nước đó là thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, động viên và tổ chức nhân dân tiến hành đồng thời ba cuộc cách mạng: Cách mạng về quan hệ sản xuất, cách mạng khoa học kỹ thuật, cách mạng tư tưởng và văn hoá, trong đó cách mạng khoa học kỹ thuật là then chốt, xoá bỏ chế độ người bóc lột người, đập tan mọi sự chống đối của bọn phản cách mạng trong nước, mọi hành động xâm lược và phá hoại của kẻ thù bên ngoài, xây dựng thành công XHCN, tiến tới chủ nghĩa cộng sản; góp phần củng cố hoà bình và đẩy mạnh sự nghiệp cách mạng của nhân dân thế giới” (Điều 2 - Hiến pháp 1980).

Phát triển quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin về chuyên chính vô sản trong thời kỳ quá độ lên chủ CNXH, Đảng ta xác định “quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động mà nòng cốt là liên minh công nông, thực hiện bằng nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng tiên phong của giai cấp công nhân, đó là chuyên chính vô sản. Nhà nước ta, vì vậy, là nhà nước chuyên chính vô sản”⁴.

Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam với đường lối đổi mới đã đặt ra những cơ sở quan trọng cho việc đổi mới tư duy, quan điểm về xây dựng nhà nước trong các điều kiện tiến hành cải cách kinh tế.

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III. Nxb Sự thật, H,1961, tr.179.

² Trường Chinh: Cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân Việt Nam. Nxb Sự thật, H,1975, tập 1, tr.193.

³ Văn kiện Đảng toàn tập. NxbCTQG, H,2004, tập 37, tr.577.

⁴ Văn kiện Đảng toàn tập. NxbCTQG, H,2004, tập 37, tr.162.

Đảng ta khẳng định “Nhà nước ta là công cụ của chế độ làm chủ tập thể XHCN, do giai cấp công nhân và nhân dân lao động tổ chức thành cơ quan quyền lực chính trị. Trong thời kỳ quá độ, đó là Nhà nước chuyên chính vô sản thực hiện chế độ dân chủ XHCN...”¹. Mặc dù vẫn dùng khái niệm “Nhà nước chuyên chính vô sản”, nhưng chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam tại Đại hội VI đã có đổi mới: “Dưới sự lãnh đạo của Đảng, chức năng của Nhà nước là thể chế hoá bằng pháp luật, quyền hạn, lợi ích, nghĩa vụ của nhân dân lao động và quản lý kinh tế, xã hội theo pháp luật. Nhà nước ta phải bảo đảm quyền dân chủ thật sự của nhân dân lao động, đồng thời kiên quyết trừng trị những kẻ vi phạm quyền làm chủ của nhân dân...”².

Với tinh thần nhìn thẳng vào sự thật, đánh giá đúng sự thật, Đại hội VI của Đảng đã chỉ ra nhiều yếu kém, bất cập của bộ máy nhà nước và cho rằng: “... cơ chế tập trung quan liêu bao cấp là nguyên nhân trực tiếp làm cho bộ máy nặng nề, nhiều tầng, nhiều nấc. Chức năng, nhiệm vụ của tổ chức và chức năng, tiêu chuẩn cán bộ chưa được xác định rõ ràng”³. Xoá bỏ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp là cơ sở để đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước. Đồng thời, cải cách bộ máy nhà nước sẽ thúc đẩy việc xoá bỏ cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp, tạo ra cơ chế quản lý mới phù hợp với các yêu cầu, đòi hỏi của cải cách kinh tế. Để thực hiện mục tiêu này, Đảng ta chủ trương “... Để thiết lập cơ chế quản lý mới, cần thực hiện **một cuộc cải cách lớn** về tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước theo phương hướng: **Xây dựng và thực hiện một cơ chế quản lý nhà nước thể hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động ở tất cả các cấp**. Tăng cường bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương và cơ sở thành một hệ thống thống nhất, có sự phân định rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm từng cấp theo nguyên tắc tập trung dân chủ, phân biệt rõ chức năng quản lý - hành chính - kinh tế với quản lý sản xuất - kinh doanh, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ phù hợp với đặc điểm tình hình kinh tế, xã hội...”⁴.

Đại hội lần thứ VII của Đảng xác định thực hiện dân chủ XHCN là thực chất của việc đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị. Đây vừa là mục tiêu vừa là động lực của công cuộc đổi mới. Như vậy, việc đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị được Đảng ta đặt ra như một tất yếu để thực hiện và phát huy dân chủ XHCN. Để đổi mới, kiện toàn hệ thống chính trị, Đảng chủ trương tiếp tục đẩy mạnh cải cách bộ máy nhà nước theo hướng: Nhà nước thực sự là của dân, do

¹ Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX). NxbCTQG, H,2006, tr.124.

² Sđd, tr.125.

³ Sđd, tr.125.

⁴ Sđd, tr.125.

dân, vì dân. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng; tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện thống nhất quyền lực nhưng phân công, phân cấp rành mạch; bộ máy tinh giản, gọn nhẹ và hoạt động có chất lượng cao trên cơ sở ứng dụng các thành tựu khoa học, kỹ thuật, quản lý...”¹.

Những quan điểm chủ yếu của Đảng về xây dựng, cải cách bộ máy nhà nước được xác định tại Đại hội VI, VII tiếp tục được Đảng ta phát triển trong “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội” là “tổ chức thể hiện và thực hiện ý chí, quyền lực của nhân dân, thay mặt nhân dân. Nhà nước ta phải có đủ quyền lực và đủ khả năng định ra luật pháp và tổ chức quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, sửa đổi hệ thống tổ chức nhà nước, cải cách bộ máy hành chính, kiện toàn các cơ quan luật pháp để thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý nhà nước.

Nhà nước có mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với nhân dân, tôn trọng và lắng nghe ý kiến của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lộng quyền, vô trách nhiệm, xâm phạm quyền dân chủ của nhân dân. Tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thống nhất quyền lực, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của trung ương.

Nhà nước Việt Nam thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, với sự phân công rành mạch ba quyền đó...².

Quan điểm của Đảng về Nhà nước trong Cương lĩnh 1991 đã nhấn mạnh đến những vấn đề có tính nền tảng đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong một chế độ dân chủ – pháp quyền: **có đủ quyền lực và đủ khả năng định ra luật pháp, quản lý xã hội bằng pháp luật; thống nhất quyền lực (thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp) với sự phân công rành mạch ba quyền đó.** Tuy chưa đề cập trực tiếp đến phạm trù nhà nước pháp quyền, nhưng sự thể hiện các vấn đề cơ bản có tính pháp quyền trong tổ chức nhà nước ở tầm cương lĩnh chính trị cho thấy quyết tâm chính trị của Đảng ta trong đổi mới tổ chức và hoạt động của Nhà nước theo các yêu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền XHCN trong bối cảnh cụ thể nước ta.

Đến Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII (1994) lần đầu tiên Đảng ta chính thức sử dụng thuật ngữ “nhà nước pháp quyền” và nêu khá cụ thể, toàn diện những quan điểm, nguyên tắc, nội dung xây dựng Nhà nước pháp

¹ Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới. NxbCTQG, H,2006, tr.297.

² Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới. Sđd, tr.327.

quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ở Việt Nam “tiếp tục xây dựng và từng bước hoàn thiện nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đó là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất nước phát triển theo định hướng XHCN. Nhà nước pháp quyền Việt Nam được xây dựng trên cơ sở tăng cường, mở rộng khối đại đoàn kết toàn dân, lấy liên minh giai cấp công nhân với nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng ta lãnh đạo.

Với cách thể hiện trong văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII, những quan điểm cơ bản về các nội dung chủ yếu của phạm trù Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân đã được xác lập, đặt cơ sở lý luận cho việc triển khai các chủ trương, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong những giai đoạn phát triển tiếp theo.

Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ tám (khoá VII) đã đánh dấu một bước quan trọng trong việc cụ thể hoá quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân ở nước ta. Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khoá VII là hội nghị chuyên bàn về nhà nước “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính”. Sau khi đánh giá những thành tựu và khuyết điểm, yếu kém trong tổ chức, hoạt động của nhà nước ta và những yêu cầu trước tình hình mới, văn kiện Hội nghị đã nêu 5 quan điểm cơ bản cần nắm vững trong quá trình xây dựng kiện toàn bộ máy nhà nước cụ thể là:

- + Xây dựng nhà nước XHCN của dân, do dân và vì dân, lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân;

- + Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp;

- + Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam;

- + Tăng cường pháp chế XHCN; xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức XHCN;

- + Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII tại Đại hội lần thứ VIII tiếp tục khẳng định 5 quan điểm cơ bản về xây dựng nhà nước pháp quyền đã được Hội nghị Trung ương 8 khoá VII xác định, đồng thời đặt ra các nhiệm vụ: đổi mới, nâng cao chất lượng công tác lập pháp và giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước; cải cách nền hành chính nhà nước đồng bộ trên các mặt: cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức hành chính; cải cách tổ chức và hoạt động tư pháp; củng cố kiện toàn bộ máy các cơ quan tư pháp. Phân định lại thẩm quyền xét xử của toà án nhân dân, từng bước mở rộng thẩm quyền xét xử sơ thẩm cho toà án nhân dân huyện. Đổi mới tổ chức, hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp...¹.

Hội nghị Trung ương lần thứ ba khoá VIII đã thông qua nghị quyết “Phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam trong sạch, vững mạnh”. Nghị quyết Trung ương 3 khoá VIII đã đưa ra sự đánh giá tình hình xây dựng Nhà nước trong thời gian qua với những nhận định về các bước tiến bộ, các mặt yếu kém trong quá trình xây dựng Nhà nước và chỉ ra rằng: việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN trong điều kiện chuyển đổi nền kinh tế là nhiệm vụ mới mẻ, hiểu biết của chúng ta còn ít, có nhiều việc phải vừa làm, vừa tìm tòi, rút kinh nghiệm. Nghị quyết khẳng định cần tiếp tục thực hiện Nghị quyết lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương khoá VII và nhấn mạnh ba yêu cầu:

- *Một là*: tiếp tục phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ Nhà nước, nhất là việc giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan và cán bộ công chức Nhà nước.

- *Hai là*: tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; cán bộ công chức Nhà nước thật sự là công bộc, tận tụy phục vụ nhân dân.

- *Ba là*: tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; xây dựng và hoàn thiện nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng phù hợp với đặc điểm, tính chất của cơ quan nhà nước ở từng cấp, chú trọng sự lãnh đạo của tổ chức đảng đối với việc kiểm kê, kiểm soát trong quản lý kinh tế, tài chính. Nghị quyết nhấn mạnh “*3 yêu cầu trên quan hệ chặt chẽ với nhau, dựa trên nền tảng chung là xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, thực hiện đại*

¹ Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới. Sđd, tr.510-514.

đoàn kết dân tộc mà nòng cốt là liên minh công nhân, nông dân và trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam”.

Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ IX (tháng 4/2002) và Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ X (tháng 4/2006) đã tiếp tục khẳng định nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng, bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Đại hội XI (tháng 1/2011) đã làm sâu sắc thêm nhận thức về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và khẳng định “tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm nhà nước ta thực sự là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân do Đảng lãnh đạo, thực hiện tốt chức năng quản lý kinh tế, quản lý xã hội, giải quyết đúng mối quan hệ giữa nhà nước với các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, với nhân dân, với thị trường”. Báo cáo chính trị đã xác định một trong những phương hướng quan trọng của việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là “Nghiên cứu xây dựng, bổ sung các thể chế và cơ chế, vận hành cụ thể để bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, và nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nâng cao vai trò và hiệu lực quản lý kinh tế của nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để vận hành có hiệu quả nền kinh tế và thực hiện tốt các cam kết quốc tế, bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc. Khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 đã sửa đổi, bổ sung năm 2001 phù hợp với tình hình mới”¹

Như vậy, từ khi ra đời cho đến nay, trong đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam luôn luôn quán triệt tư tưởng xây dựng nhà nước của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam, coi trọng việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật - phương tiện quan trọng trong quản lý nhà nước.

2.3. Những đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NxbCTQG-ST 2011, tr.246-347.

Hồ Chí Minh luôn nhấn mạnh “Nước ta là một nước dân chủ, địa vị cao nhất là dân vì dân là chủ”¹; “Chế độ ta là chế độ dân chủ, tức là nhân dân là chủ”². Với Hồ Chí Minh nhân dân là chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước. Toàn bộ quyền lực nhà nước đều bắt nguồn từ nhân dân, do nhân dân uỷ quyền cho bộ máy nhà nước thực hiện, nhằm phụng sự lợi ích của nhân dân. Bộ máy nhà nước được thiết lập là bộ máy thừa hành ý chí, nguyện vọng của nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước không thể là các ông quan cách mạng mà là công bộc của nhân dân. Là nhà nước của dân, do chính nhân dân lập qua thông qua chế độ bầu cử dân chủ. Bầu cử dân chủ là phương thức thành lập bộ máy nhà nước đã được xác lập trong nền chính trị hiện đại, đảm bảo tính chính đáng của chính quyền khi tiếp nhận sự uỷ quyền quyền lực từ nhân dân.

Tư tưởng về một nhà nước của dân, do dân, vì dân đã được thể chế hoá thành một mục tiêu hiến định ngay trong bản Hiến pháp đầu tiên của chính thể dân chủ cộng hoà ở nước ta - Hiến pháp 1946: “Xây dựng một chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân” (Lời nói đầu - Hiến pháp 1946). Đặc điểm này của Nhà nước ta tiếp tục được khẳng định trong các bản Hiến pháp 1959, 1980 và 1992.

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp

Trong Nhà nước pháp quyền, ý chí của nhân dân và sự lựa chọn chính trị được xác lập một cách tập trung nhất, đầy đủ nhất và cao nhất bằng Hiến pháp. Chính vì lẽ đó mà Hiến pháp được coi là Đạo luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất, quy định chế độ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Sự hiện diện của Hiến pháp là điều kiện quan trọng nhất bảo đảm sự ổn định xã hội và sự an toàn của người dân.

Những quan điểm lớn, những nội dung cơ bản của Hiến pháp là cơ sở pháp lý quan trọng cho sự duy trì quyền lực nhà nước, cho sự làm chủ của nhân dân. Và đó chính là nền tảng có tính chất hiến định để xem xét, đánh giá sự hợp hiến hay không hợp hiến của các đạo luật, cũng như các quyết sách khác của Nhà nước và của cá tính chất chính trị, tính chất xã hội.

Hiến pháp có một vai trò quan trọng như vậy trong việc duy trì quyền lực của nhân dân, cho nên, việc xây dựng và thực hiện một cơ chế hữu hiệu cho việc phát hiện, đánh giá và phán quyết về những quy định và hoạt động trái với Hiến

¹ Sdd, tập 6, tr.515.

² Sdd, tập 7, tr.499.

pháp là rất cần thiết trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay.

- Nhà nước pháp quyền Việt Nam quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội

Pháp luật xã hội chủ nghĩa của chúng ta là kết quả của sự thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam trên tất cả các mặt kinh tế, chính trị, xã hội, văn hoá giáo dục khoa học, đối nội, đối ngoại. Pháp luật thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân, phù hợp với hiện thực khách quan, thúc đẩy tiến bộ xã hội. Vì vậy, nói đến pháp luật trong Nhà nước pháp quyền là nói đến tính pháp luật khách quan của các quy định pháp luật, chứ không phải chỉ nói đến nhu cầu đặt ra pháp luật, áp dụng pháp luật, tuân thủ pháp luật một cách chung chung với mục đích tự thân của nó.

Pháp luật của Nhà nước ta phản ánh đường lối, chính sách của Đảng và lợi ích của nhân dân. Vì vậy, pháp luật phải trở thành phương thức quan trọng đối với tính chất và hoạt động của Nhà nước và là thước đo giá trị phổ biến của xã hội ta: công bằng, dân chủ, bình đẳng - những tố chất cần thiết cho sự phát triển tiến bộ và bền vững của Nhà nước và xã hội ta.

Nhà nước pháp quyền đặt ra nhiệm vụ phải có một hệ thống pháp luật cần và đủ để điều chỉnh các quan hệ xã hội, làm cơ sở cho sự tồn tại một trật tự pháp luật và kỷ luật. Pháp luật thể chế hoá các nhu cầu quản lý xã hội, là hình thức tồn tại của các cơ cấu và tổ chức xã hội và của các thiết chế Nhà nước. Vì vậy, sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật là lối sống có trật tự và lành mạnh nhất của xã hội. Tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp và pháp luật.

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tôn trọng và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do của công dân, giữ vững mối liên hệ giữa Nhà nước và công dân, giữa Nhà nước và xã hội

Xét về bản chất, ngọn cờ bảo vệ quyền con người thuộc về các Nhà nước cách mạng chân chính, nhà nước xã hội chủ nghĩa. Cuộc đấu tranh trên bảy mươi năm đầy gian khổ hy sinh của dân tộc Việt Nam vì độc lập, tự do dưới sự lãnh đạo của Đảng suy cho cùng, chính là vì quyền con người, quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc của cộng đồng dân tộc và của từng cá nhân, từng con người. Do vậy, vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân, mở rộng quyền dân chủ, nâng cao trách nhiệm pháp lý giữa Nhà nước và công dân, giữa công dân với Nhà nước, ... luôn được Đảng ta dành sự quan tâm đặc biệt. Nhiều Hội nghị của Trung ương Đảng đề cập đến vấn đề này như văn

kiện đại hội Đảng VI, VII, VIII, IX, X và nhiều Nghị quyết trung ương khác. Văn kiện Đại hội Đảng VI xác định: Xây dựng một chính quyền không có đặc quyền, đặc lợi, hoạt động vì cuộc sống của nhân dân. Nghị quyết trung ương 8 khoá VII xác định trên nguyên tắc: dân chủ xã hội chủ nghĩa là vấn đề thuộc bản chất của Nhà nước ta. Phát huy quyền làm chủ của nhân dân trên mọi lĩnh vực. Quyền làm chủ đó được thể chế hoá bằng pháp luật... Dân chủ đi đôi với kỷ cương, kỷ luật... Văn kiện Đại hội Đảng IX xác định rõ những phương châm cơ bản: xây dựng cơ chế cụ thể để thực hiện phương châm: “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” đối với các chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước. Thực hiện tốt các cơ chế làm chủ của nhân dân: làm chủ thông qua đại diện (là cơ quan dân cử và các đoàn thể), làm chủ trực tiếp bằng các hình thức nhân dân tự quản, bằng việc xây dựng và thực hiện các quy ước, hương ước tại cơ sở. Đảng và Nhà nước tiếp tục đổi mới phong cách, bảo đảm dân chủ trong quá trình chuẩn bị ra quyết định và thực hiện các quyết định.

- Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp, có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực hiện quyền lực nhà nước

Bắt đầu từ Đại hội Đảng lần thứ VII (1991), với “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội”, quan điểm về sự tồn tại của ba quyền và sự phân công, phối hợp giữa ba phạm vi quyền lực đó của Nhà nước mới được chính thức khẳng định trên cơ sở tiếp thu, kế thừa, phát triển, vận dụng vào hoàn cảnh lịch sử cụ thể của Việt Nam các tri thức của nhân loại và trước yêu cầu của sự nghiệp đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Và đến Hội nghị Trung ương lần thứ tám (khoá VII), (1995) quan niệm của Đảng về ba quyền đã được sự bổ sung quan trọng: quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nghị quyết đại hội XI và Cương lĩnh xây dựng đất nước thập kém quá độ lên chủ nghĩa xã hội (sửa đổi, bổ sung năm 2011) đều có bổ sung quan tâm vấn đề kiểm soát quyền lực trong cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta. Theo đó nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã được hoàn thiện một bước quan trọng. Quan điểm về sự thống nhất quyền lực nhà nước có sự phân công, phối hợp, kiểm soát chặt chẽ giữa ba quyền và quyền lực nhà nước là một quan điểm có tính nguyên tắc chỉ đạo trong thiết kế mô hình tổ chức Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

- Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo

Ở Việt Nam, sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân là một tất yếu lịch sử và tất yếu khách quan.

+ Đối với dân tộc Việt Nam, sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với nhà nước, đối với xã hội không chỉ là tất yếu lịch sử, tất yếu khách quan mà còn là ở chỗ sự lãnh đạo đó còn có cơ sở đạo lý sâu sắc và cơ sở pháp lý vững vàng.

+ Sự lãnh đạo của Đảng cộng sản - Đảng duy nhất cầm quyền đối với đời sống xã hội và đời sống nhà nước không những không trái (mâu thuẫn) với bản chất nhà nước pháp quyền nói chung mà còn là điều kiện có ý nghĩa tiên quyết đối với quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở nước ta. Trong ý nghĩa ấy, nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, một Đảng lấy chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng và kim chỉ nam hành động là một trong những đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Đối với Nhà nước, sự lãnh đạo của Đảng là ***lãnh đạo chính trị, quyết định phương hướng chính trị của Nhà nước***, bảo đảm cho Nhà nước ta thực sự là tổ chức thực hiện quyền lực của nhân dân, thực sự của dân, do dân và vì dân, để thực hiện thành công công cuộc đổi mới đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước triển khai tổ chức thực hiện các nghị quyết, chủ trương của Đảng bằng các hoạt động quản lý nhà nước, tổ chức tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội trên tất cả các lĩnh vực: kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại...

II. TÌNH HÌNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN QUA VÀ NHỮNG NHIỆM VỤ TRỌNG TÂM TRONG XÂY DỰNG PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA TRONG THỜI KỲ MỚI

1. Những thành tựu và hạn chế trong xây dựng nhà nước pháp quyền

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định nhiệm vụ xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng là một trong những nhiệm vụ có tính chiến lược trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội 2011 - 2020¹. Sự xác định mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN trong Báo cáo chính trị của Đại hội X không chỉ là khẳng định quyết tâm chính trị của Đảng ta trong việc đẩy mạnh cải cách

¹ Xem: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, NxbCTQG, H.2011, tr.91,148.

tổ chức và hoạt động của nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế mà còn là sự đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của sự nghiệp xây dựng nhà nước kiểu mới - một nhà nước của dân, do dân, vì dân.

Quá trình xây dựng, tăng cường nhà nước xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở nước ta trong suốt mấy chục năm qua (đặc biệt trong những năm đổi mới) đã đưa lại nhiều kết quả tích cực. Nghị quyết Hội nghị lần thứ III khoá VIII của Ban Chấp hành Trung ương Đảng và các Văn kiện Đại hội Đảng khoá IX, X đã khẳng định công cuộc xây dựng và hoàn thiện nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã có những tiến bộ quan trọng:

- Đã từng bước phát triển hệ thống quan điểm, nguyên tắc cơ bản về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Hiến pháp 1992 và nhiều Bộ luật, Luật, Pháp lệnh đã được ban hành, tạo khuôn khổ pháp lý để nhà nước quản lý bằng pháp luật trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng... Đã có nhiều quyết định cải cách có ý nghĩa quan trọng trên lĩnh vực xây dựng nhà nước và pháp luật, làm cơ sở cho đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Dân chủ xã hội chủ nghĩa tiếp tục được phát huy trên nhiều lĩnh vực. Dân chủ về kinh tế ngày càng được mở rộng đã tác động tích cực đến việc giải phóng sức sản xuất, là động lực thúc đẩy kinh tế phát triển, nâng cao đời sống nhân dân. Dân chủ về chính trị có bước tiến quan trọng, thể hiện ở việc bầu các cơ quan dân cử, ở chất lượng sinh hoạt của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, tại các cuộc thảo luận của nhân dân tham gia ý kiến xây dựng các dự án luật, trong hoạt động của báo chí...

- Tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, trước hết là của cơ quan hành chính nhà nước, đã có một bước điều chỉnh theo yêu cầu của quá trình chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp sang quản lý nền kinh tế nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước đã có bước đổi mới, vừa bảo đảm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng, vừa phát huy trách nhiệm, tính chủ động của các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, thực tiễn tổ chức và hoạt động của nhà nước ta cũng đang bộc lộ nhiều yếu kém:

- Bộ máy nhà nước ta chưa thật trong sạch, vững mạnh; tình trạng tham nhũng, lãng phí, quan liêu còn nghiêm trọng, chưa được ngăn chặn; hiệu lực quản lý, điều hành chưa cao; kỷ cương xã hội còn bị buông lỏng, làm giảm sút lòng tin của nhân dân đối với Đảng, nhà nước ta.

- Quản lý nhà nước chưa ngang tầm với đòi hỏi của thời kỳ mới; chưa phát huy đầy đủ mặt tích cực và hạn chế được tính tự phát, tiêu cực của kinh tế thị trường. Đất đai, vốn và tài sản nhà nước chưa được quản lý chặt chẽ, sử dụng lãng phí và thất thoát nghiêm trọng.

- Tổ chức bộ máy nhà nước còn nặng nề, sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp còn có những điểm chưa rõ về chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ, phân cấp trung ương - địa phương còn một số mặt chưa cụ thể (như về quản lý đầu tư, tài chính, tổ chức bộ máy, kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ...), làm cho tình trạng tập trung quan liêu cũng như phân tán, cục bộ chậm được khắc phục.

- Sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước vẫn còn tình trạng buông lỏng và bao biện, chống chèo nên chưa phát huy tốt vai trò lãnh đạo của Đảng và hiệu lực điều hành của bộ máy nhà nước.

Có nhiều nguyên nhân gây nên những yếu kém của hệ thống chính trị, của bộ máy nhà nước, trong đó chủ yếu là:

- Việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện chuyển đổi nền kinh tế là nhiệm vụ mới mẻ, hiểu biết của chúng ta còn ít, có nhiều việc phải vừa làm, vừa tìm tòi, rút kinh nghiệm.

- Đảng chưa làm tốt việc lãnh đạo cụ thể hoá nghị quyết của Đảng về xây dựng nhà nước để có chủ trương kịp thời xử lý những vấn đề phát sinh trong thực tiễn đổi mới, đặc biệt là những vấn đề nổi lên ngày càng bức xúc như tình trạng quan liêu, lãng phí, tham nhũng, thiếu trách nhiệm trong bộ máy nhà nước; thiếu những biện pháp tổ chức thực hiện đường lối, chủ trương kiên quyết, hợp lý và đủ mạnh để tạo chuyển biến tích cực nhằm khắc phục những khuyết điểm, yếu kém.

- Chưa kịp thời tổng kết thực tiễn và còn thiếu cơ sở khoa học khi quyết định một số chủ trương về sắp xếp điều chỉnh tổ chức bộ máy ở trung ương và địa phương nên khi thực hiện có vướng mắc, hiệu quả và tác dụng còn hạn chế.

- Các cơ quan nhà nước chưa phát huy đầy đủ trách nhiệm trong việc quán triệt và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Đảng; trong việc tự đổi mới, tự chỉnh đốn, bảo đảm sự trong sạch và nâng cao hiệu quả hoạt động ở từng cơ quan, đơn vị.

- Các đoàn thể quần chúng chưa chú trọng xây dựng các nội dung cụ thể, thiết thực và đổi mới phương thức hoạt động để tổ chức vận động nhân dân phát huy quyền làm chủ trong việc tham gia xây dựng chính quyền, giám sát hoạt động của cán bộ, công chức nhà nước và thực hiện đầy đủ nghĩa vụ công dân, sống, làm việc theo hiến pháp, pháp luật.

2. Các yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân trong giai đoạn mới

Các nghị quyết của Đảng, nhất là nghị quyết của Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (khoá VII) đã nêu lên những quan điểm cơ bản và phương hướng tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cần tiếp tục quán triệt và triển khai thực hiện các nghị quyết định đó.

Để đáp ứng đòi hỏi ngày càng cao đối với việc xây dựng Nhà nước trong thời kỳ mới, trong các văn kiện của Đảng của các Đại hội VIII, IX, X, XI đã nhấn mạnh một số chủ trương, nhiệm vụ với các yêu cầu sau đây:

Một là, tiếp tục phát huy tốt hơn và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân qua các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để nhân dân tham gia xây dựng và bảo vệ Nhà nước, nhất là việc giám sát, kiểm tra của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước.

Hai là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; cán bộ, công chức nhà nước thật sự là công bộc, tận tụy phục vụ nhân dân.

Ba là, tăng cường sự lãnh đạo của đảng đối với Nhà nước; xây dựng và hoàn thiện nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng phù hợp với đặc điểm, tính chất của các cơ quan nhà nước ở từng cấp, chú trọng sự lãnh đạo của các tổ chức đảng đối với việc kiểm kê, kiểm soát trong quản lý kinh tế, tài chính.

Ba yêu cầu trên quan hệ chặt chẽ với nhau, dựa trên nền tảng chung là xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, thực hiện đại đoàn kết dân tộc và đoàn kết dân tộc mà nòng cốt là liên minh công nhân, nông dân và trí thức dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

3. Những phương hướng cơ bản xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở nước ta

3.1. Mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong xây dựng và quản lý nhà nước

Phương hướng vừa cơ bản vừa cấp bách hàng đầu lúc này là giữ vững và phát huy bản chất tốt đẹp của nhà nước ta, ngăn chặn và đẩy lùi tình trạng suy thoái đạo đức, tham nhũng, lãng phí, quan liêu, sách nhiễu nhân dân trong bộ máy nhà nước. Đây là vấn đề có ý nghĩa sống còn đối với chế độ ta. Chính quyền có trong sạch, được dân tin yêu, ủng hộ thì mới vững mạnh, có hiệu lực. Chỉ có dựa vào sức mạnh của nhân dân mới xây dựng được chính quyền trong

sạch, giữ vững kỷ cương, an ninh, quốc phòng, tạo động lực to lớn phát triển kinh tế - xã hội.

Mở rộng dân chủ phải đi đôi với tăng cường kỷ luật, kỷ cương; quyền lợi đi đôi với trách nhiệm, nghĩa vụ, dân chủ được thể chế hoá thành pháp luật, dân chủ trong khuôn khổ pháp luật; khắc phục tình trạng vô kỷ luật, dân chủ cực đoan, lợi dụng dân chủ để gây rối.

Để thực hiện phương hướng trên, điều quan trọng hàng đầu là nâng cao chất lượng chế độ dân chủ đại diện, mở rộng và có cơ chế từng bước thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp một cách thiết thực, đúng hướng và có hiệu quả.

Để thực hiện được phương hướng trên cần triển khai các nhiệm vụ sau:

Thứ nhất, tiếp tục cải tiến chế độ bầu cử các cơ quan dân cử, bảo đảm cho cử tri tiếp xúc, đối thoại với ứng cử viên, có đủ thông tin để trao đổi, nhận xét, lựa chọn và bầu cử đại biểu của mình thực sự dân chủ trên cơ sở có sự lãnh đạo, hướng dẫn về tiêu chuẩn, cơ cấu.

Quy định nhiều hình thức thích hợp để duy trì sự liên hệ thường xuyên giữa đại biểu dân cử và cử tri, để các đại biểu luôn luôn sát thực tiễn, nắm chắc tâm tư, nguyện vọng, yêu cầu của dân. Các đại biểu phải định kỳ báo cáo và chịu sự kiểm tra, giám sát của cử tri, nếu không đủ tin nhiệm thì cử tri thực hiện quyền bãi miễn.

Có các hình thức để nhân dân có thể dự thính hoặc theo dõi trực tiếp qua các phương tiện thông tin đại chúng các kỳ họp của cơ quan dân cử.

Cải tiến cách thức để nhân dân tham gia thảo luận và góp ý kiến vào các dự án luật, các dự thảo nghị quyết quan trọng của Đảng và Nhà nước thật sự thiết thực và có hiệu quả; tránh làm hình thức, tràn lan, tốn kém.

Thứ hai, nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân) để các cơ quan này thực sự là cơ quan đại diện của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước trong việc xem xét và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, của địa phương. Các cơ quan hành chính nhà nước phải nghiêm túc chấp hành các quyết định của cơ quan dân cử trong trách nhiệm, quyền hạn đã được pháp luật quy định và chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan dân cử.

Thứ ba, đẩy mạnh cải cách thể chế và thủ tục hành chính trong các lĩnh vực trực tiếp liên quan đến đời sống nhân dân. Nhà nước giảm tối đa cơ chế xin phép - cho phép trong từng vụ việc; rút kinh nghiệm về cơ chế “một cửa” đã thực hiện có hiệu quả ở một số địa phương để chỉ đạo áp dụng rộng ở các ngành các cấp.

Các nội dung trên được đăng trên các phương tiện thông tin, công báo; niêm yết hoặc lưu trữ ở các phòng thông tin, trụ sở, nơi tiếp dân.

Thứ tư, xác định rõ trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Xử lý nghiêm minh các hành vi trì hoãn, chậm trễ, làm sai lệch, can thiệp trái pháp luật hoặc lẩn tránh trách nhiệm đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Cần có quy chế tạo thuận lợi để người dân trình bày ý nguyện, thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của mình, ngăn chặn những hành vi lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để xuyên tạc, vu khống, gây rối.

Tăng cường công tác giám sát và kiểm tra của cấp trên đối với công tác giải quyết khiếu tố của cấp dưới. Tiếp tục kiện toàn và phát huy vai trò của toà án để xét xử các khiếu kiện hành chính.

Thứ năm, các cơ quan có thẩm quyền lập pháp, lập quy cần rà soát, sửa đổi, bổ sung và xây dựng mới các văn bản pháp luật với các định chế cụ thể, rõ ràng về quyền giám sát, kiểm tra của nhân dân trong các lĩnh vực sản xuất, phân phối, thu chi ngân sách, tài chính, các chế độ thu và sử dụng học phí, viện phí... trong các cơ quan, đơn vị sản xuất kinh doanh, trường học, bệnh viện.

Thanh tra nhà nước cùng Mặt trận Tổ quốc, Liên đoàn lao động các cấp cần phối hợp và có biện pháp xây dựng, củng cố thanh tra nhân dân xã, phường, thị trấn, doanh nghiệp, trường học, bệnh viện, cơ quan để thanh tra nhân dân thực sự trở thành công cụ sắc bén của nhân dân trong việc phát hiện, ngăn chặn, đẩy lùi tiêu cực, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh. Không chấp nhận các tổ chức thanh tra tự phát.

Thứ sáu, nghiên cứu thực hiện từng bước chế độ dân chủ trực tiếp, trước hết ở cấp cơ sở:

- Những quyết định quan trọng ở cấp cơ sở có quan hệ đến đông đảo nhân dân (như chủ trương huy động sức dân để xây dựng kết cấu hạ tầng và các công trình phúc lợi...) cần đưa các phương án khác nhau và thông qua những hình thức phù hợp để nhân dân thảo luận và biểu quyết. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân chấp hành theo kết quả biểu quyết đó.

Ở các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, kinh doanh cần có quy chế báo cáo công khai các công việc đã làm, vấn đề sử dụng tài sản, thu chi tài chính và quy định những việc phải do đại hội đoàn thể cán bộ, công nhân trong đơn vị xem xét và biểu quyết.

- Định kỳ 6 tháng và một năm, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân xã, phường phải báo cáo công khai với dân về các công việc đã làm, tình hình sử dụng tài sản, tài chính, ngân sách, các khoản đóng góp của dân, quyết toán các công trình xây dựng cơ bản.

Hằng năm, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp có báo cáo tổng kết công tác và thông qua những hình thức phù hợp, thông qua mặt trận và các đoàn thể để phê bình, tự phê bình trước nhân dân và đề nghị nhân dân nhận xét và đánh giá.

- Tổ chức và hướng dẫn các hình thức nhân dân tự quản ở cơ sở và khu vực dân cư đối với những việc dân tự làm hoặc do Nhà nước uỷ thác do dân làm với sự hỗ trợ của Nhà nước như: hoà giải mâu thuẫn, tranh chấp trong nội bộ nhân dân, bài trừ tệ nạn xã hội, bảo vệ trật tự an ninh, quản lý giáo dục những đối tượng cải tạo tại chỗ, chăm sóc người già, gia đình chính sách, việc quản lý các quỹ do dân đóng góp,... Nhân dân ở xã, thôn, ấp, bản cùng bàn bạc xây dựng quy ước, hương ước về nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, về thủ tục cưới xin, ma chay,... phù hợp với nếp sống mới, với truyền thống tốt đẹp của dân tộc và pháp luật Nhà nước.

3.2. Nâng cao chất lượng hoạt động và kiện toàn tổ chức quốc hội

a) Nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động lập pháp

Căn cứ vào định hướng phát triển đất nước, xuất phát từ nhu cầu thực tiễn và điều kiện, khả năng thực hiện mà xác định rõ thứ tự ưu tiên trong chương trình xây dựng pháp luật dài hạn và hằng năm.

Chỉ đạo chặt chẽ quá trình chuẩn bị và thông qua các dự án luật, đảm bảo quán triệt đường lối, quan điểm của Đảng, trên cơ sở tổng kết thực tiễn Việt Nam, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài, tránh sao chép, rập khuôn. Cần tập hợp trí tuệ của các nhà khoa học, các chuyên gia, lấy ý kiến nhân dân, nhất là các đối tượng có liên quan đến việc thi hành pháp luật. Nâng cao chất lượng công tác thẩm định của các Ủy ban của Quốc hội để các kỳ họp của Quốc hội có thể xem xét và thông qua các dự án luật được nhanh chóng và có chất lượng cao.

Các luật ban hành cần bảo đảm tính khả thi, dễ hiểu, quy định cụ thể để giảm bớt tình trạng phải chờ đợi quá nhiều văn bản hướng dẫn mới thi hành được. Tăng cường công tác tuyên truyền, giải thích, giáo dục pháp luật để nhân dân hiểu và tự giác chấp hành.

Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian thực hiện, được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật. Phần đầu trong một thời gian nhất định Nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các đạo luật.

b) Nâng cao năng lực quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước

Phần đầu tiến tới việc Quốc hội thực hiện đầy đủ quyền quyết định ngân sách như Hiến pháp quy định, bảo đảm các điều kiện để Quốc hội xem xét quyết định một cách thực chất các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, các chương trình quốc gia, các dự án đầu tư lớn cũng như các vấn đề quan trọng về tổ chức bộ máy nhà nước và nhân sự.

c) Nâng cao chất lượng giám sát

Nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội, khẩn trương xây dựng cơ chế giám sát có hiệu lực. Quốc hội có chương trình giám sát hàng năm tập trung vào những vấn đề bức xúc như chống tham nhũng, chống lãng phí, về quản lý vốn và tài sản nhà nước, bắt giam, điều tra, truy tố, xét xử... Đổi mới việc xem xét báo cáo công tác và việc trả lời chất vấn của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Đề cao vai trò của cơ quan kiểm toán nhà nước trong việc kiểm toán mọi cơ quan, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước. Cơ quan kiểm toán báo cáo kết quả kiểm toán cho Quốc hội, Chính phủ và công bố công khai cho dân biết.

d) Tiếp tục đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy

Tiếp tục kiện toàn tổ chức Quốc hội. Đại biểu Quốc hội phải có đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ của người đại biểu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của tầng lớp nhân dân. Cần tăng thêm hợp lý số đại biểu nguyên trách cho các Ủy ban trong Quốc hội. Cải tiến và nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội và sinh hoạt của Quốc hội. Có các hình thức thu hút các chuyên gia giỏi làm tư vấn cho các Ủy ban của Quốc hội trong các hoạt động thẩm định và giám sát. Nghiên cứu và thành lập thêm một số Ủy ban của Quốc hội.

3.3. Tiếp tục cải chính nền hành chính của nhà nước

a) Nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ

Chính phủ và bộ máy nhà nước thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại theo đúng chức năng phù hợp với cơ chế mới, đó là:

- Quản lý kinh tế - xã hội theo pháp luật, giữ gìn ổn định chính trị - xã hội và trật tự kỷ cương; chăm lo xây dựng kết cấu hạ tầng và những ngành kinh tế then chốt, bảo đảm môi trường và điều kiện chung cho nhân dân phát triển sản xuất kinh doanh, nâng cao đời sống.

- Thông qua các công cụ quản lý vĩ mô và vai trò của kinh tế nhà nước để quản lý thị trường, điều tiết thu nhập kết hợp hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế

với thực hiện công bằng và tiến bộ xã hội, thúc đẩy sự phát triển đồng đều giữa các vùng và các tầng lớp dân cư.

- Tăng cường kiểm kê, kiểm soát sản xuất và phân bố; quản lý, sử dụng có hiệu quả vốn và tài sản công với tư cách đại diện chủ sở hữu nhà nước, khắc phục tình trạng vô chủ, đẩy lùi tham nhũng, lãng phí.

- Kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế, văn hoá với tăng cường an ninh, quốc phòng và mở rộng hoạt động đối ngoại, để các lĩnh vực này tác động hỗ trợ nhau cùng phát triển.

b) Đẩy mạnh phân cấp quản lý

Phân định trách nhiệm, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền theo hướng phân cấp rõ hơn cho địa phương, kết hợp chặt chẽ quản lý ngành và quản lý lãnh thổ, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ.

Trên cơ sở bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương về thể chế, về chiến lược và quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành và toàn bộ nền kinh tế quốc dân, cần phân cấp đúng mức và rành mạch trách nhiệm và thẩm quyền hành chính, nhằm tạo điều kiện và thúc đẩy chính quyền địa phương phát huy tính chủ động, khai thác mọi tiềm năng tại chỗ để phát triển kinh tế, xã hội ở địa phương và đóng góp ngày càng nhiều cho sự phát triển chung của đất nước. Theo tinh thần đó, cần tăng trách nhiệm và thẩm quyền của chính quyền địa phương trong việc quyết định những vấn đề của địa phương, đặc biệt là về quy hoạch phát triển và kế hoạch đầu tư cho khu vực công cộng, về thu chi ngân sách, về tổ chức và nhân sự hành chính địa phương, về xử lý các vụ việc hành chính.

Việc phân định trách nhiệm và thẩm quyền của các cấp chính quyền phải phù hợp với tính chất và yêu cầu của từng ngành và lĩnh vực hoạt động, với chức năng, nhiệm vụ của từng cấp chính quyền trên từng địa bàn; phù hợp với điều kiện và khả năng của các địa phương có quy mô, vị trí khác nhau. Giữa các cấp chính quyền địa phương cũng cần cụ thể hoá việc phân cấp theo hướng nào do cấp nào giải quyết sát với thực tế hơn thì giao nhiệm vụ và thẩm quyền cho cấp đó.

Quan hệ phân cấp phải gắn liền với việc tăng cường sự phối hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ, được quy định thành thể chế; đặc biệt cần tăng cường trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát của cấp uỷ đảng và chính quyền địa phương đối với các cơ quan và tổ chức hoạt động trên địa bàn, kể cả các đơn vị được quản lý theo ngành dọc.

Các bộ và các cơ quan quản lý của Chính phủ phải thực hiện chức năng quản lý hành chính về nhà nước và ngành, lĩnh vực của mình trong phạm vi cả

nước, đồng thời thực hiện trách nhiệm đại diện chủ sở hữu nhà nước trong phạm vi được uỷ quyền đối với các doanh nghiệp nhà nước. Trên cơ sở xác định rõ chức năng và đổi mới sự phân cấp, tiếp tục điều chỉnh hợp lý tổ chức của các bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ và bộ máy chính quyền địa phương.

c) Đổi mới công tác thanh tra, kiểm tra

Tăng cường tổ chức và hoạt động thanh tra, kiểm tra, coi đó là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước, thiết lập kỷ cương xã hội.

Đổi mới tổ chức thanh tra phù hợp với chức năng quản lý nhà nước trong điều kiện mới; phát triển mạnh tổ chức thanh tra việc thực hiện thể chế về từng lĩnh vực trong toàn xã hội như tài chính, lao động, giáo dục, vệ sinh - y tế, xây dựng, công cụ,...

Nghiên cứu tăng thẩm quyền cho các cơ quan thanh tra trong việc xử lý hành chính tại chỗ các vi phạm pháp luật; phân định rõ hơn trách nhiệm của cơ quan thanh tra và toà án hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện đối với các cơ quan và cán bộ, công chức hành chính, tạo điều kiện để các toà án hành chính phát huy đúng chức năng và thẩm quyền.

Đẩy mạnh hoạt động tự thanh tra, kiểm tra trong nội bộ các cơ quan, tổ chức nhà nước; đề cao trách nhiệm kiểm tra của cấp trên đối với cấp dưới, của các cấp chính quyền đối với mọi cơ quan, tổ chức trên địa bàn lãnh thổ.

3.4. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

a) Kiện toàn chính quyền cơ sở

- Phát huy vai trò của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn trong việc xem xét, quyết định các nhiệm vụ về kinh tế, xã hội, an ninh trật tự, đời sống nhân dân, về ngân sách và giám sát việc điều hành của Uỷ ban nhân dân. Kiện toàn Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn với thành phần bao gồm những cán bộ chủ chốt của đảng bộ, mặt trận và các đoàn thể, đồng thời thu hút những người ngoài Đảng có đủ tiêu chuẩn, có nhiệt tình, có kiến thức và kinh nghiệm thực tiễn trong lao động sản xuất, có tín nhiệm trong nhân dân.

- Thực hiện hình thức, biện pháp bảo đảm phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở, đồng thời quy định một số trách nhiệm nhất định giao cho nhóm đại biểu Hội đồng nhân dân xã theo từng thôn (làng, ấp, bản) như tổ chức việc xây dựng, thực hiện hương ước, giám sát trưởng thôn (bản, ấp).

- Quy định hợp lý số lượng cán bộ chính quyền cơ sở có phân biệt theo đặc điểm và dân số của từng loại đơn vị cơ sở; chú trọng công tác đào tạo, bồi

dưỡng và chính sách đãi ngộ phù hợp với chức trách của họ. Chính phủ quy định nguyên tắc chung, còn mức phụ cấp cụ thể cho mỗi chức danh cán bộ xã, thị trấn do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định cho sát hợp với điều kiện thực tế của từng địa phương. Có chế độ thích hợp để chuyên nghiệp hoá một số cán bộ đảm nhiệm những công việc cần được đào tạo chuyên môn, nghiệp vụ.

Trưởng thôn (bản, ấp) do nhân dân trong thôn, bản, ấp bầu và chủ tịch nhân dân xã phê chuẩn.

b) Đổi mới tổ chức, hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp

- Kiện toàn và củng cố Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp để đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ và thẩm quyền đã được phân cấp; đồng thời, đề cao trách nhiệm tham gia cùng chính quyền cấp trên thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với tổ chức theo ngành dọc trên địa bàn lãnh thổ.

- Xây dựng Hội đồng nhân dân các cấp có thực quyền để thực hiện đầy đủ vai trò là cơ quan đại diện của nhân dân, cơ quan quyền lực của nhà nước ở địa phương, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân ở từng cấp. Thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở huyện, quận, phường.

- Nghiên cứu phân biệt sự khác nhau giữa hoạt động của chính quyền đô thị với hoạt động của chính quyền ở nông thôn để đa dạng hoá mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

- Ủy ban nhân dân các cấp cần được kiện toàn theo hướng tinh gọn, giảm bớt số uỷ viên là thủ trưởng cơ quan chuyên môn; quy định rõ hơn trách nhiệm, thẩm quyền của tập thể Ủy ban nhân dân và chủ tịch Ủy ban nhân dân.

3.5. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức

Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực là yếu tố quyết định chất lượng của bộ máy nhà nước.

Có biện pháp thực hiện tốt chủ trương về xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đã nêu trong Nghị quyết Trung ương tám (khoá VII) và các điểm bổ sung sau đây:

- Cán bộ lãnh đạo phải được đào tạo, bồi dưỡng kiến thức toàn diện, trước hết về đường lối chính trị, về quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội; được bố trí, điều động theo nhu cầu và lợi ích của đất nước, có thể được luân chuyển từ trung ương về địa phương, từ địa phương lên trung ương và từ địa phương này ra địa phương khác. Nghiên cứu bổ sung cơ chế chọn cử, điều động các chức danh cán bộ lãnh đạo chủ chốt các cấp cho phù hợp. Riêng đối với chức danh

chủ tịch Ủy ban nhân dân, trong trường hợp chưa đến thời hạn bầu cử Hội đồng nhân dân mà cần bố trí một đồng chí không phải là thành viên Hội đồng nhân dân làm chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp thì đưa ra Hội đồng nhân dân bầu để đồng chí đó làm chủ tịch Ủy ban nhân dân.

- Xúc tiến ban hành thể chế và tổ chức thực hiện việc kê khai về tài sản, trước hết là về nhà, đất của cán bộ. Quy định chặt chẽ các chế độ, tiêu chuẩn của cán bộ lãnh đạo các cấp, các ngành về sử dụng ô tô, trang bị nơi làm việc, nhà và đất ở... với tinh thần tiết kiệm, công bằng, chống lãng phí, chống đặc quyền, đặc lợi.

3.6. *Đẩy mạnh cải cách tư pháp*

a) *Hoạt động tư pháp phải nhằm đấu tranh nghiêm trị các tội chống Tổ quốc, chống chế độ, tội tham nhũng và các tội hình sự khác, bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của công dân. Khắc phục những biểu hiện hữu khuynh trong đấu tranh chống tội phạm, đồng thời chống tình trạng bắt và giam giữ oan sai, xét xử không công minh, vi phạm quyền dân chủ của công dân. Các cơ quan tư pháp phải là mẫu mực của việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, phải thể hiện công lý, tính dân chủ, công khai trong hoạt động.*

b) *Nâng cao chất lượng hoạt động của viện kiểm sát theo chức năng quy định trong Hiến pháp, tập trung làm tốt chức năng công bố và kiểm soát hoạt động tư pháp.*

*c) **Đổi mới hệ thống toà án nhân dân:***

- Thực hiện nguyên tắc 2 cấp xét xử. Bỏ thủ tục xét xử sơ chung thẩm của Toà án nhân dân tối cao và Toà án dân sự Trung ương. Nghiên cứu áp dụng thủ tục rút gọn để xét xử kịp thời một số vụ án đơn giản, rõ ràng.

- Toà án nhân dân tối cao tập trung vào công tác tổng xét xử, hướng dẫn các toà án áp dụng pháp luật thống nhất và làm tốt chức năng giám đốc xét xử. Đổi mới thủ tục giám đốc thẩm để bảo đảm việc xét xử vừa đúng đắn và nhanh chóng.

- Nghiên cứu phân cấp thẩm quyền bổ nhiệm thẩm phán toà án cấp tỉnh và toà án cấp huyện; đồng thời căn cứ vào tình hình đội ngũ cán bộ hiện nay và điều chỉnh tiêu chuẩn tuyển chọn cho phù hợp để kịp thời bổ sung đủ thẩm phán cho toà án cấp huyện và toà án cấp tỉnh.

*d) **Kiện toàn các cơ quan điều tra, bổ trợ tư pháp***

- Sắp xếp lại cơ quan điều tra theo hướng gọn đầu mối, kết hợp chặt chẽ giữa trình sát điều tra ban đầu với hoạt động của cơ quan điều tra nhằm bảo đảm

sự thống nhất trong phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm, bảo đảm quyền dân chủ và sự an toàn của công dân.

- Kiện toàn các tổ chức thi hành án, bảo đảm thi hành đầy đủ, nhanh chóng các bản án và quyết định của toà án, của tổ chức trọng tài; chấn chỉnh các trại giam để giáo dục, cải tạo tốt phạm nhân.

Chuẩn bị các điều kiện để tiến tới giao cho một cơ quan quản lý tập trung thống nhất công tác thi hành án.

- Nghiên cứu việc thành lập cảnh sát tư pháp để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ phiên toà, phục vụ công tác thi hành án, dẫn giải bị can, bị cáo, quản lý các trại giam...

- Củng cố và tăng cường các tổ chức hỗ trợ tư pháp. Đổi mới quản lý nhà nước đối với hoạt động luật sư, tư vấn pháp luật, giám định tư pháp...; phù hợp với chủ trương xã hội hoá; kết hợp quản lý nhà nước với vai trò tự quản của các tổ chức nghề nghiệp. Đào tạo, phát triển đội ngũ luật sư có phẩm chất, đạo đức, có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phát huy vai trò của họ trong tư vấn pháp luật, trong tố tụng. Tổ chức hình thức tư vấn pháp luật cho các cơ quan, tổ chức nhân dân, tạo điều kiện cho người nghèo được hưởng dịch vụ tư vấn pháp luật miễn phí. Cải tiến nội dung và thủ tục công chứng để phục vụ thuận tiện cho nhân dân. Củng cố các cơ quan giám định tư pháp để hỗ trợ cho công tác điều tra, truy tố, xét xử; sớm thành lập Viện giám định pháp y quốc gia.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ tư pháp trong sạch, vững mạnh, có phẩm chất chính trị, đạo đức và có năng lực chuyên môn. Lập quy hoạch tuyển chọn, đào tạo, sử dụng cán bộ tư pháp theo từng loại chức danh với tiêu chuẩn cụ thể. Nâng cao chất lượng của hội thẩm nhân dân. Tăng cường công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động của cán bộ tư pháp để có thể đánh giá và sử dụng tốt cán bộ; xử lý nghiêm những cán bộ tham nhũng, tiêu cực.

3.7. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước

a) Đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước

Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nhằm giữ vững bản chất giai cấp công nhân của nhà nước, bảo đảm mọi quyền lực thuộc về nhân dân, đưa công cuộc đổi mới đi đúng định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng nhằm bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có hiệu quả và chất lượng cao hơn, đồng thời phát huy trách nhiệm, tính chủ động và hiệu lực cao trong quản lý, điều

hành của nhà nước, theo các quan điểm, mục tiêu và phương hướng được xác định tại Nghị quyết Trung ương 5 khoá X.

Phải nắm vững và thực hiện ba nội dung trọng yếu về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong tình hình mới:

- Lãnh đạo các cơ quan nhà nước kịp thời thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, nhất là chủ trương về thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, về đổi mới thể chế kinh tế, về xây dựng quan hệ sản xuất theo định hướng xã hội chủ nghĩa, củng cố, nâng cao hiệu quả kinh tế nhà nước, phát triển kinh tế hợp tác.

- Tăng cường quản lý cán bộ, đảng viên trong bộ máy nhà nước; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, vững mạnh, thực sự vừa là người lãnh đạo, vừa là người đày tớ trung thành của nhân dân.

- Tăng cường kiểm tra tổ chức đảng và đảng viên trong các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp khác, các tổ chức sự nghiệp, các cơ quan quản lý nhà nước, các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang đối với việc thực hiện các nghị quyết của Đảng, các quy định của Nhà nước, nhất là về quản lý kinh tế, tài chính, thu chi ngân sách, việc sử dụng, bảo quản vốn và tài sản của nhà nước, không phân biệt đại diện chủ sở hữu thuộc ngành hoặc địa phương.

b) Củng cố và nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức đảng trong các cơ quan nhà nước

- Đảng đoàn Quốc hội và các đảng đoàn Hội đồng nhân dân phải tiếp tục kiện toàn về tổ chức, đề cao trách nhiệm trong việc chủ động đề xuất những vấn đề thuộc lĩnh vực của mình, phản ánh đầy đủ ý kiến của đại biểu với cấp uỷ. Mặt khác cấp uỷ đảng cần lắng nghe đầy đủ các ý kiến đó để kịp thời xem xét và điều chỉnh kỷ cương khi thấy có cơ sở xác đáng.

Khi cấp uỷ đã có quyết định thì đảng đoàn phải lãnh đạo quán triệt và thực hiện nghiêm túc quyết định của Đảng. Mọi đảng viên phải nghiêm chỉnh chấp hành các quyết định đó.

- Có cơ chế gắn hoạt động của trường ban và các ban của đảng với hoạt động của các Uỷ ban của Quốc hội và các ban của Hội đồng nhân dân. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng để Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện tốt vai trò của mình.

- Xây dựng quy chế, làm rõ mối quan hệ lãnh đạo của Bộ Chính trị với các Ban cán sự, giữa Ban cán sự đảng ở các Bộ với Ban cán sự đảng Chính phủ cho phù hợp với mối quan hệ về mặt nhà nước. Phát huy vai trò của đảng uỷ, chi

bộ trong các cơ quan nhà nước. Sắp xếp lại đầu mối tổ chức đảng trong các khối cơ quan hành chính, doanh nghiệp theo đúng quy định của điều lệ Đảng.

- Kiện toàn ban cán sự đảng ở các cơ quan tư pháp. Nghiên cứu, cụ thể hoá cơ chế cấp uỷ cho ý kiến về việc xử lý các vụ án quan trọng, phức tạp trên cơ sở tôn trọng quyền theo luật định của các cơ quan tư pháp và đảm bảo tốt sự lãnh đạo của Đảng.

- Các cấp uỷ đảng phát huy vai trò, trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân trong việc xây dựng và bảo vệ chính quyền, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân; kiện toàn tổ chức, đổi mới hoạt động của Mặt trận và các đoàn thể nhằm thu hút sự tham gia ngày càng rộng rãi của nhân dân vào việc quản lý nhà nước./.