

VỀ HOÀN THIÊN THỂ CHẾ, XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

HOÀNG THẾ LIÊN*

1. Bối cảnh

Trong 30 năm Đổi mới, nhà nước ta đã khá thành công trong hoạch định và thực hiện chính sách phát triển kinh tế theo cách thay đổi tiệm tiến, từng bước và đảm bảo sự phát triển xã hội dựa trên cơ chế thị trường. Tuy nhiên, nhà nước vẫn trong tình trạng vừa thực hiện các chức năng vốn có của nhà nước, lại vừa trực tiếp tổ chức hoạt động sản xuất hàng hóa, dịch vụ công. Trong khi coi kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, thì quyền sở hữu và quyền tài sản vẫn thiếu cơ chế bảo vệ vững chắc và chưa có độ tin cậy cao, quyền tự do kinh doanh của người dân chưa được bảo đảm đầy đủ.

Khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội được tạo điều kiện phát triển từng bước, thậm chí trọng và sức mạnh hiện nay vẫn còn khá khiêm tốn so với tiềm năng phát triển. Thêm vào đó, sự phát triển của khu vực tư nhân và tổ chức xã hội vẫn còn gắn kết chặt chẽ với các cơ quan nhà nước. Các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế chưa thực sự được đối xử bình đẳng. Thủ tục hành chính rườm rà và chậm được đổi mới cùng với cơ chế kiểm soát chặt chẽ từ phía nhà nước đã tạo điều kiện hình thành mối quan hệ thiếu lành mạnh giữa doanh nghiệp và quan chức nhà nước, hình thành lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ, ngành, địa phương. Sự tự chủ của khu vực tư nhân còn khá hạn chế.

Đây có thể coi là những khiếm khuyết về thể chế đang kìm hãm động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay.

2. Tầm nhìn xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

Một nhà nước thực sự do dân, vì dân thì cần phải tạo ra nhiều kênh để mọi công dân đều được tham gia vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong 20 năm tới, Việt Nam có thể sẽ có một khu vực kinh tế tư nhân sôi động cùng một xã hội dân chủ phát triển ở trình độ cao. Khi đó, người dân sẽ ngày càng đặt yêu cầu và kỳ vọng cao hơn về hiệu lực, hiệu quả của nhà nước trong nền kinh tế cũng như đối với các loại hàng hóa, dịch vụ công mà nhà nước cung cấp.

Một xã hội giàu có và đa dạng hơn sẽ đi kèm tới sự đa dạng về quan điểm và lợi ích của các tầng lớp dân cư, ở các vùng miền khác nhau. Điều này đòi hỏi phải có các thể chế phù hợp để giải quyết những vấn đề phức tạp, nhằm giải phóng mọi tiềm năng phát triển, đồng thời duy trì được sự ổn định và gắn kết xã hội. Trong đó, vấn đề lớn đặt ra là phải giải quyết tốt mối quan hệ tương tác giữa nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường và xã

* PGS.TS, Bộ Tư pháp.

hội dân sự. Đây được coi là ba trụ cột của phát triển bền vững ở Việt Nam trong các thập niên tới đây.

2.1. Một nhà nước pháp quyền hiện đại

Về nguyên lý tổ chức và hoạt động, đây là một nhà nước được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc pháp quyền, đáp ứng các yêu cầu sau đây:

- Bảo đảm thực thi đầy đủ nguyên lý chủ quyền nhân dân trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Bảo đảm Nhà nước thực sự là nhà nước của dân, do dân, vì dân cả trong tinh thần và thực tiễn vận hành: Nhà nước phục vụ nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân. Việc thực thi quyền lực nhà nước thực sự vì lợi ích công, trong khuôn khổ của pháp luật. Nhà nước thực sự trong sạch, vững mạnh, phòng ngừa và kiểm soát hiệu quả tình trạng tham nhũng và các biểu hiện tha hóa quyền lực. Đây cũng là sự bảo đảm chắc chắn tính chính đáng, chính danh của nhà nước.

- Quyền lực nhà nước là có giới hạn một cách rõ ràng bằng pháp luật: mọi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, vai trò của nhà nước, các cơ quan nhà nước đều được Hiến pháp, Luật và các văn bản pháp luật khác quy định rõ ràng, bảo đảm các cơ quan nhà nước, quan chức nhà nước không thể tùy tiện thực hiện các hành vi ngoài quy định của pháp luật.

- Mọi quan hệ giữa các thiết chế lập pháp, hành pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước được điều chỉnh bởi nguyên tắc phân quyền: quyền lực của mỗi cơ quan đều được phân định rõ ràng và có sự cân bằng, chế ước lẫn nhau (bảo đảm thực hiện đúng và đầy đủ sự phân công và kiểm soát quyền lực trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp).

- Thượng tôn pháp luật được bảo đảm trong mọi hành vi ứng xử của nhà nước đối với xã hội và đối với thị trường: bảo đảm mọi hành vi ứng xử của nhà nước, của các cơ quan nhà nước, của các quan chức nhà nước đều có thể chịu sự tài phán của tòa án độc lập, không thiên vị; không có vùng cấm trong xử lý các hành vi vi phạm. Cơ chế tài phán Hiến pháp được thiết lập và vận hành một cách hiệu quả.

- Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, các quan chức nhà nước được bảo đảm. Trách nhiệm cá nhân của từng cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước (nhất là đội ngũ cán bộ lãnh đạo) được xác định rõ ràng và bảo đảm trên thực tế. Sự kiểm soát quyền lực trong thực thi công vụ được bảo đảm theo hướng cán bộ, công chức có quyền càng lớn, chức vụ càng cao thì sự kiểm soát quyền lực càng chặt chẽ.

- Độc lập trong hoạt động xét xử (độc lập tư pháp) được bảo đảm một cách đầy đủ và thực chất (thể hiện cả trong cách thức tổ chức các cơ quan tư pháp, điều kiện bảo đảm về ngân sách, nguồn bổ nhiệm, chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ tư pháp v.v.).

- Nhà nước xây dựng được hệ thống pháp luật công khai, minh bạch, khả thi, thống nhất, đồng bộ, ổn định, dễ tiên liệu và dễ tiếp cận. Pháp luật vừa là công cụ hữu hiệu để nhà nước quản lý xã hội, đồng thời là công cụ hữu hiệu để nhân dân kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước.

- Phân định thẩm quyền trung ương, địa phương (phân cấp): một cách rõ ràng, bằng luật định, phát huy vai trò tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, từng bước thực hiện nguyên tắc tự quản địa phương.

- Tôn trọng đầy đủ cam kết quốc tế, tham gia tích cực vào các cơ chế quản trị toàn cầu để góp phần vào sự phát triển chung của thế giới và bảo vệ thỏa đáng/có hiệu lực lợi ích quốc gia.

Về vai trò và chức năng của nhà nước trong mối quan hệ với kinh tế thị trường và xã hội, nhà nước kiến tạo các quá trình phát triển của xã hội, thực hiện tốt các chức năng vốn có của nhà nước trong một nền kinh tế thị trường hiện đại (mặc dù phương thức thực hiện vai trò có thể sẽ có thay đổi), không thực hiện những công việc mà người dân (khu vực tư nhân) có thể làm được (nhất là kinh doanh trong những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân đã đủ sức đảm nhận và làm tốt hơn) đồng thời thực hiện các chức năng mới phát sinh. Cụ thể:

- Nhà nước với tư cách là người điều tiết các hoạt động kinh tế: đề ra luật chơi cho tất cả các chủ thể (cơ quan nhà nước, doanh nghiệp/công ty, tổ chức xã hội và người dân nói chung) để: 1) khắc phục tình trạng bất cân xứng thông tin (minh bạch giao dịch thị trường, minh bạch luật chơi, đảm bảo tính khả đoán của môi trường pháp lý); 2) điều tiết thị trường lao động; 3) điều tiết các giao dịch thương mại; 4) điều tiết việc sử dụng tài sản (bao gồm điều tiết việc khai thác, sử dụng đất và các loại tài sản khác).

- Nhà nước với tư cách là chủ thể duy trì trật tự công cộng, bảo vệ quyền và lợi ích của công dân: 1) tạo khung pháp lý (về sở hữu, tự do hợp đồng, tự do kinh doanh v.v.); 2) áp dụng luật nhất quán đối với mọi người/mọi pháp nhân (bao gồm việc duy trì một cơ chế thực thi luật hiệu quả, hệ thống giải quyết tranh chấp hiệu quả).

- Nhà nước với tư cách là chủ thể bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô, thực hiện chính sách tiền tệ, kiểm soát lạm phát, đảm bảo cán cân thanh toán, kiểm soát nợ công v.v.

- Nhà nước với tư cách là chủ thể tái phân phối, điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội thông qua: 1) mạng lưới an sinh xã hội; 2) chính sách thuế đáp ứng nhu cầu tài chính và đánh thuế lũy tiến.

- Nhà nước với tư cách là chủ thể bảo đảm sự cung cấp hàng hóa, dịch vụ công ích (đối với những loại hàng hóa, dịch vụ cần thiết mà khu vực tư nhân không được phép cung cấp): 1) Cơ sở hạ tầng; 2) Phát triển nguồn vốn con người; 3) Quản lý rủi ro tổng thể. Thông thường, nhà nước chỉ hiện diện ở các ngành thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh và một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế hoặc những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân chưa đủ sức hoặc không muốn đầu tư.

2.2. Một nền kinh tế thị trường đầy đủ và hiện đại

Đây là nền kinh tế có môi trường cạnh tranh bình đẳng, công bằng, lành mạnh, tuân thủ đầy đủ các quy luật thị trường trong phân bổ nguồn lực của nền kinh tế:

- Bảo hộ quyền sở hữu, tự do hợp đồng, tự do kinh doanh được bảo đảm ở mức cao nhất;

- Bảo đảm sự bình đẳng của mọi người dân trong việc tiếp cận các cơ hội việc làm, cơ hội kinh doanh, cơ hội tham gia phát triển kinh tế - xã hội; loại bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử bất hợp lý (về tiếp cận vốn, đất đai, bảo lãnh v.v.) giữa khu vực tư nhân và khu vực nhà nước;

- Nhiều chủ thể tham gia thị trường hơn, mức độ cạnh tranh mạnh mẽ hơn, mức độ hội nhập cao hơn;

- Thị trường giữ vai trò là cơ sở và quyết định việc phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế; bảo đảm khu vực tư nhân là động lực chủ yếu trong sự phát triển kinh tế quốc gia; loại bỏ mọi sự can thiệp tùy tiện, bất hợp lý của nhà nước vào quá trình phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế thông qua cơ chế thị trường; kiểm soát được các biểu hiện của “chủ nghĩa tư bản thân hữu”;

- Sử dụng hợp lý công cụ thuế để khuyến khích phát triển kinh tế và điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội;

- Giá cả hàng hóa, dịch vụ công phải theo cơ chế thị trường, các hình thức trợ cấp đều có mục đích rõ ràng và được minh bạch hóa.

2.3. Một xã hội dân chủ phát triển ở trình độ cao

Thể chế dân chủ được bảo đảm ở mức cao nhất để mọi năng lực của cá nhân, tổ chức trong xã hội đều được giải phóng vì sự phát triển của xã hội, đồng thời góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của chính nhà nước:

- Bảo đảm thực sự quyền làm chủ của nhân dân, trong đó nâng cao hiệu quả của dân chủ đại diện, đồng thời coi trọng và có cơ chế pháp lý hữu hiệu bảo đảm quyền dân chủ trực tiếp của công dân.

- Các tổ chức xã hội có nhiều quyền tự chủ về tổ chức và hoạt động hơn, để tham gia vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách ngày càng tích cực, thúc đẩy việc nâng cao trách nhiệm giải trình của nhà nước.

- Tổ chức xã hội thực sự là đối tác của nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, kinh tế, và đáp ứng nhu cầu của các nhóm dân cư.

- Bảo đảm tốt hơn sự tự do lưu chuyển thông tin trong xã hội với cơ chế tiếp cận thông tin thực sự có hiệu lực và hiệu quả.

3. Đẩy mạnh cải cách lập pháp, hành chính và tư pháp

3.1. Tái cấu trúc chức năng của nhà nước

Trong thời gian qua, việc thực hiện các chức năng vốn có của nhà nước đã có bước tiến cả về thể chế và tổ chức thực thi. Tuy nhiên, thực trạng cho thấy còn tồn tại những bất cập cơ bản như chất lượng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa cao; thực thi pháp luật là khâu có nhiều yếu kém; bộ máy quản lý nhà nước vận hành kém hiệu lực, hiệu quả, chưa thực sự bảo đảm sự trong sạch; bộ máy giải quyết tranh chấp, bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư kém hiệu quả, uy tín không cao; khu vực kinh tế nhà nước có nhiều vấn đề; bảo vệ môi trường còn nhiều yếu kém, v.v...

Cần đẩy mạnh hoàn thiện thể chế, chuyển đổi từ nhà nước quản lý, điều hành sang nhà nước phục vụ, kiến tạo phát triển; tập trung vào việc làm tốt các chức năng vốn có của nhà nước và tái cấu trúc mạnh mẽ chức năng tổ chức sản xuất, kinh doanh của nhà nước. Xây dựng nhà nước pháp quyền phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới kinh tế. Nhà nước cần được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội theo Hiến pháp và pháp luật, phân định rõ hơn vai trò hoàn thiện cơ chế, giải quyết tốt mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường.

3.2. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách lập pháp

Trên lĩnh vực này đã đạt được một số thành tựu cơ bản như: xây dựng được hệ thống pháp luật bảo đảm quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường diễn ra khá thuận lợi, với nhiều thành tựu quan trọng về lập pháp trong lĩnh vực kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, bảo đảm ổn định chính trị và giữ vững quốc phòng, an ninh. Các đạo luật được ban hành tăng cao về số lượng và chất lượng.

Tồn tại lớn nhất là sự phát triển thiếu cân xứng của hệ thống pháp luật hiện nay, nhất là các đạo luật bảo đảm việc thực hiện một số quyền dân chủ trực tiếp của người dân. Chất lượng của một số đạo luật còn chưa cao, tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật còn nhiều hạn chế. Sự ổn định và tính dễ tiên liệu của hệ thống pháp luật chưa được bảo đảm. Số lượng đạo luật trong tổng số văn bản quy phạm pháp luật của hệ thống pháp luật còn quá nhỏ, tỷ lệ văn bản quy phạm pháp luật do các Bộ, ngành, chính quyền địa phương ban hành quá lớn, trong khi cơ chế kiểm soát việc ban hành các văn bản này thiếu hiệu lực, hiệu quả dẫn đến tình trạng lạm quyền.

Trong thời gian tới, cần tăng tính pháp quyền và hiệu lực của pháp luật, đáp ứng nhu cầu dân chủ hóa và thực hiện các yêu cầu mới về bảo đảm quyền con người, quyền công dân theo tinh thần Hiến pháp năm 2013, khắc phục tình trạng thiếu khả thi trong quy định của pháp luật từ khâu xây dựng pháp luật. Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng luật nói riêng và quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung theo hướng coi trọng hơn và bảo đảm tính chuyên nghiệp hơn trong các khâu hoạch định, phân tích chính sách, tăng cường tính khoa học và mở rộng dân chủ trong các khâu của quá trình xây dựng chính sách, pháp luật.

3.3. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính

Trong những năm qua, nền hành chính có những bước phát triển với tư cách là kết quả của các nỗ lực cải cách hành chính. Tuy nhiên, vẫn còn những tồn tại, bất cập cơ bản: thực thi pháp luật còn nhiều yếu kém; hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước còn chưa cao; cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính còn chồng chéo, nhiều tầng nấc; xu hướng phình to bộ máy, biên chế và đầu mối hành chính chưa được kiểm soát hữu hiệu; năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức còn hạn chế; kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm; trách nhiệm giải trình thấp; thiếu cơ chế đánh giá hoạt động của các cơ quan hành chính, cán bộ, công chức, viên chức theo kết quả đầu ra; cơ chế phân cấp thiếu hợp lý, tình trạng tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng.

Cần tiếp tục xây dựng một nền hành chính phục vụ, đề cao tính dân chủ và pháp quyền trong mọi tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính. Hoàn thiện thể chế, đổi mới tổ chức bộ máy hành chính, cải cách tài chính công. Quy trình hoạch định chính sách phải dựa trên bằng chứng, bảo đảm sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp dân cư, các tổ chức xã hội trong quá trình hoạch định và đánh giá chính sách. Quy trình đánh giá chính sách phải khách quan, công bằng, dựa theo kết quả đầu ra, đề cao việc đánh giá hiệu quả và tác động thực tế của chính sách.

Bảo đảm trách nhiệm giải trình của nhà nước đối với nhân dân, trong đó chú trọng quyền tiếp cận thông tin, quyền tham gia của người dân trong việc lập kế hoạch, xem xét ngân sách, hướng tới việc xác định rõ và đề cao trách nhiệm cá nhân thay vì trách nhiệm tập thể như hiện nay. Bảo đảm công khai, minh bạch, thực hiện một chính phủ mở.

Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có chất lượng cao, phù hợp với yêu cầu của tình hình mới. Đội ngũ cán bộ, công chức đủ về số lượng, bảo đảm về chất lượng, tương xứng với nền công chức, công vụ hiện đại mang tính phục vụ.

3.4. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách tư pháp

Mặc dù trên lĩnh vực này đã đạt được một số thành tựu bước đầu song sự cải cách diễn ra còn chậm. Một số chủ trương đã được đề ra nhưng không được thể chế hóa hoặc chậm được thể chế hóa. Uy tín của nền tư pháp trong nhân dân và nhà đầu tư chưa cao. Độc lập trong hoạt động xét xử còn có hạn chế. Năng lực đội ngũ thẩm phán và các chức danh tư pháp khác còn nhiều bất cập. Vẫn còn tình trạng những nhiễu, tiêu cực, oan, sai, tòn đống án, bỏ lọt tội phạm.

Vì vậy, cần tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện chiến lược cải cách tư pháp, xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân. Tổ chức tòa án theo cấp xét xử. Bảo đảm nguyên tắc độc lập, nguyên tắc tranh tụng trong xét xử. Đổi mới cơ chế quản lý hành chính đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án.

4. Kết luận

Việt Nam đang tụt hậu khá xa so với nhiều quốc gia trong khu vực về hiệu lực, hiệu quả quản trị nhà nước, về hoàn thiện thể chế phát triển. Đây là một thách thức đối với việc nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập. Trong bối cảnh đó, quan điểm hoàn thiện thể chế, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được nêu trong dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ XII là một định hướng phát triển đầy hứa hẹn, từ đó tiến tới thực hiện trên thực tế tinh thần của Hiến pháp 2013: Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam để phát triển và hội nhập quốc tế.

Giai đoạn 20 năm tới sẽ đặt ra những yêu cầu cao hơn đối với nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ công và năng lực phản ứng trước nhu cầu ngày càng đa dạng của người dân và xã hội. Do vậy, thể chế và các chức năng của nhà nước cần có sự thay đổi,

hoàn thiện để thích ứng. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập, cần khuyến khích mạnh mẽ các hoạt động cạnh tranh lành mạnh trong nền kinh tế, nâng cao hiệu quả và hiệu suất cung cấp dịch vụ công (giảm bớt rào cản hành chính); cần có hệ thống quản lý để đảm bảo duy trì công bằng và giải quyết các mong muốn khác nhau của các giai tầng xã hội trong quá trình phát triển của thị trường. Nhà nước cần chuẩn bị dư địa tài khóa để có thể thực hiện chức năng phát triển của mình.

Tài liệu tham khảo

- Đảng Cộng sản Việt Nam. *Cương lĩnh (bổ sung, phát triển năm 2011)*.
- Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI, VII, VIII, IX, X và XI*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Đảng Cộng sản Việt Nam. 2015. *Dự thảo các Văn kiện trình Đại hội XII của Đảng* (tài liệu sử dụng tại Đại hội Đảng bộ cấp huyện, cấp tỉnh và tương đương).
- Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. *Hiến pháp năm 2013*.
- Nguyễn Văn Mạnh. 2010. *Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam: Lý luận và thực tiễn*. Nxb Chính trị quốc gia. Hà Nội.