

**VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM**  
**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

**LÊ THỊ NGỌC TRÂM**

**QUYỀN HÀNH PHÁP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Chuyên ngành: Luật hiến pháp và Luật hành chính**

**Mã số: 62 38 01 02**

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI – 2017**

**Công trình được hoàn thành tại:**  
**VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM**  
**HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

*Người hướng dẫn khoa học:*

**1. PGS.TS. Nguyễn Thị Hòì**

**2. PGS.TS. Tô Văn Hòa**

**Phản biện 1: GS.TS Thái Vĩnh Thắng**

**Phản biện 2: PGS.TS Vũ Thư**

**Phản biện 3: PGS.TS Lê Văn Long**

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồi      giờ, ngày      tháng      năm

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng cộng sản Việt Nam và Điều 2 của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 đã khẳng định: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân... Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Quan điểm trên tiếp tục được phát triển thêm trong Hiến pháp năm 2013 qua quy định: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp” (Điều 94 Hiến pháp năm 2013. Những thay đổi đó có ý nghĩa như thế nào? Thực chất “Quyền hành pháp” là gì? Đây là những điều mà các học giả và các cơ quan có thẩm quyền cần tiếp tục nghiên cứu khi triển khai thực hiện Hiến pháp năm 2013 trong thực tế.

Trong các Hiến pháp Việt Nam trước đây, dường như các nhà làm Hiến pháp nhấn mạnh nhiều hơn đến “quyền lập pháp”, đó là sự phản ánh của tư duy truyền thống, theo đó, Hiến pháp dường như “quên” đề cập đến thuật ngữ “quyền hành pháp” và “quyền tư pháp”. Đây là điều không dễ giải thích một cách thấu đáo. Trước khi được đề cập đến trong Hiến pháp, thuật ngữ “quyền hành pháp” đã được nhắc đến trong Cương lĩnh năm 1991 của Đảng khi đề cập đến phương hướng tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước với nội dung “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, tư pháp, với sự phân công rành mạch ba quyền đó”.

Từ góc độ lịch sử, mặc dù thuật ngữ “quyền hành pháp” đã được đề cập đến trong văn kiện của Đảng từ năm 1991 đến nay, song nội dung của quyền hành pháp như thế nào thì lại chưa được giải thích một cách thấu đáo và cụ thể trong các văn kiện

chính thức của Việt Nam. Đồng thời, quyền hành pháp chưa được nghiên cứu một cách cơ bản. Nhiều vấn đề thuộc quyền hành pháp chưa được nghiên cứu sâu sắc, đầy đủ hoặc còn bỏ ngỏ hay xuất hiện các vấn đề mới cần nghiên cứu như: nội dung của quyền hành pháp, chức năng, nhiệm vụ của hành pháp, mối quan hệ giữa quyền hành pháp với quyền lập pháp và quyền tư pháp, đánh giá thực tiễn tổ chức quyền hành pháp, các vấn đề trong việc hoàn thiện tổ chức và vận hành quyền hành pháp. Đặc biệt trong xu thế toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế hiện nay, khi mà vai trò và vị thế của quốc gia cũng như việc bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân phụ thuộc khá nhiều vào khả năng quản lý điều hành năng động, sáng tạo, nhạy bén và quyết đoán của hành pháp. Thêm vào đó, với sự bùng nổ mạnh mẽ của cuộc cách mạng lần thứ 4 (cách mạng 4.0), sự phát triển của hạ tầng kỹ thuật, trình độ nhận thức và tổ chức xã hội cùng với sự chuyển dịch trong quan hệ giữa nhà nước và xã hội đã làm cho nhà nước dịch chuyển mạnh mẽ trong mô hình, phương thức quản trị nhà nước. Đó là thực tế khi các nhà hành pháp ngày càng gắn chặt và tác động tích cực vào quá trình hình thành đường lối chính trị, chính sách, hoạt động lập pháp.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### *2.1. Mục đích nghiên cứu*

Mục đích của việc nghiên cứu đề tài là xem xét và làm rõ các vấn đề lý luận về quyền hành pháp, các quy định pháp luật về quyền hành pháp ở Việt Nam và một số nước khác trên thế giới để trên cơ sở đó tìm ra các giải pháp có tính khả thi góp phần tổ chức tốt hơn quyền hành pháp ở nước ta trong giai đoạn tới.

### *2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu*

Để thực hiện được mục đích nghiên cứu đã nêu, việc nghiên cứu đề tài tập trung vào giải quyết những nhiệm vụ sau:

- Làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về quyền lực nhà nước và quyền hành pháp như: khái niệm quyền lực nhà nước; khái niệm, nội dung của quyền hành pháp; mối quan hệ giữa quyền hành pháp với các quyền lực khác của nhà nước như quyền lập pháp và quyền tư pháp...

- Nghiên cứu các quy định về quyền hành pháp trong Hiến pháp Việt Nam từ khi Hiến pháp năm 1946 ra đời tới nay để đánh giá thực trạng tổ chức thực hiện quyền hành

pháp trong thực tiễn ở nước ta nhằm hiểu rõ sự thay đổi trong nhận thức về quyền hành pháp của Đảng và Nhà nước ta thời gian qua và xác định các thành tựu cũng như hạn chế trong tổ chức quyền hành pháp ở nước ta.

- Xem xét các quy định của pháp luật về tổ chức quyền hành pháp ở một số nước trên thế giới nhằm tìm kiếm kinh nghiệm góp phần hoàn thiện việc tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam.

- Đề xuất các giải pháp có tính khả thi và phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam nhằm giúp cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các nhà hoạch định chính sách, các nhà hoạt động thực tiễn có thể tham khảo và áp dụng vào thực tiễn tổ chức quyền hành pháp ở nước ta trong thời gian tới, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

- Về đối tượng nghiên cứu: Luận án tập trung nghiên cứu một số vấn đề về quyền hành pháp cả về phương diện lý luận lẫn pháp lý ở Việt Nam và một số nước trên thế giới. Đó là các vấn đề sau: khái niệm, nội dung của quyền hành pháp; mối quan hệ giữa quyền hành pháp với quyền lập pháp, quyền tư pháp; việc tổ chức quyền hành pháp trong thực tiễn thực hiện quyền lực nhà nước

- Về phạm vi nghiên cứu: Luận án chủ yếu nghiên cứu các vấn đề lý luận về quyền hành pháp, các quy định pháp luật về quyền hành pháp của Việt Nam chủ yếu được thể hiện trong các Hiến pháp đã có từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013, và các quy định về quyền hành pháp trong Hiến pháp và pháp luật hiện hành của một số nước trên thế giới.

## **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu cụ thể**

### *4.1. Phương pháp luận*

- Đề tài luận án “Quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay” được nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của Chủ nghĩa Mác – Lê Nin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật nói chung, về nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng, về quyền con người, về nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cũng như các quan điểm của Đảng về pháp luật, về công cuộc đổi mới toàn diện

đất nước và các thành tựu của các ngành khoa học khác như triết học, lịch sử, xã hội học....

- Luận án cũng được thực hiện trên cơ sở tiếp thu có chọn lọc một số tư tưởng tinh hoa của nhân loại về pháp luật, về quyền lực nhà nước và dân chủ như “chủ quyền nhân dân” của Rousseau; “lý thuyết phân quyền” của Montesquieu...

- Ngoài các phương pháp nghiên cứu biện chứng duy vật và biện chứng lịch sử, luận án còn sử dụng các phương pháp lý luận khác như lý luận về chính trị học, một số lý luận về phương pháp luận...

- Sử dụng phương pháp tiếp cận hệ thống, đa ngành và liên ngành khoa học xã hội và nhân văn trước hết là luật học (chủ yếu là phương pháp tiếp cận chuyên ngành Luật Hiến pháp, Luật Hành chính, Lý luận Nhà nước và pháp luật...) và các ngành khoa học xã hội khác như lịch sử, kinh tế...

#### 4.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể được sử dụng để nghiên cứu đề tài là phân tích và tổng hợp, hệ thống, logic, so sánh, phương pháp thống kê, tiếp cận đa ngành, liên ngành luật học... nhằm để khai thác vấn đề từ cái chung đến cái riêng, từ cái riêng đến cái chung, một cách cụ thể và bao quát. Luận án cố gắng lý giải các vấn đề một cách toàn diện từ cơ sở lý luận đến minh chứng về tổ chức thực tiễn quyền hành pháp không chỉ của riêng Việt Nam mà còn ở một số nước có hình thức chính thể khác nhau trên thế giới, qua đó thấy được tính khách quan và tất yếu của quyền hành pháp và nó tồn tại như một phạm trù lịch sử.

Phương pháp khảo sát thực tiễn, sử dụng số liệu thống kê của các cơ quan quản lý nhằm tìm hiểu các quy định về quyền hành pháp trong hệ thống pháp luật Việt Nam (chủ yếu ở các mục 3.1; 3.2).

Phương pháp phân tích - dự báo khoa học nhằm dự báo về các xu hướng phát triển, phương hướng tổ chức quyền hành pháp ở nước ta và các giải pháp đổi mới tổ chức, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của quyền hành pháp ở Việt Nam (chủ yếu ở các mục 4.1,4.2).

Cũng cần phải nhấn mạnh rằng, các phương pháp nghiên cứu cụ thể trên luôn được sử dụng theo hướng tiếp cận đa ngành, liên ngành luật học và phối hợp sử dụng nhiều phương pháp.

## **5. Những điểm mới của luận án**

Trên cơ sở tập hợp, phân tích, đánh giá hệ thống các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài, luận án đã kế thừa có chọn lọc các kết quả nghiên cứu đó. Từ đó, đưa ra các quan điểm lý luận về khái niệm, nội dung quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay.

Luận án phân tích thực trạng các quy định pháp luật về quyền hành pháp ở Việt Nam qua các bản Hiến pháp và chỉ ra những quy định mới trong bản Hiến pháp năm 2013.

Luận án đề xuất được một số định hướng và giải pháp nhằm tổ chức quyền hành pháp phù hợp hơn, bảo đảm quyền con người, quyền công dân tốt hơn ở Việt Nam trong giai đoạn tới nhằm thực hiện có hiệu quả quyền hành pháp nói riêng và quyền lực nhà nước nói chung.

## **6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án**

Trên cơ sở nghiên cứu một cách toàn diện những vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay, luận án đã góp phần bổ sung và hoàn thiện một số vấn đề lý luận về quyền hành pháp như: khái niệm, nội dung quyền hành pháp, và mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp, quyền tư pháp trong tổ chức quyền lực nhà nước.

Qua việc nghiên cứu và phân tích các quy định pháp luật về quyền hành pháp của Việt Nam và một số nước trên thế giới, luận án đã bước đầu tổng kết, đánh giá được thực trạng tổ chức quyền này trong thực tế qua quy định của các bản Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013, cũng như hệ thống pháp luật của Việt Nam.

Luận án cung cấp thêm nguồn tài liệu tham khảo cho việc giảng dạy, nghiên cứu, học tập luật học cũng như cho các nhà hoạt động thực tiễn ở VN

## **7. Kết cấu của luận án**

Kết quả nghiên cứu của luận án gồm phần mở đầu, 4 chương, kết luận và tài liệu tham khảo

# CHƯƠNG 1

## TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

### *1.1. Nhóm các công trình nghiên cứu về quyền lực nhà nước*

Có rất nhiều các công trình nghiên cứu về quyền lực nhà nước, có thể chỉ ra đây một số bài viết, công trình khoa học sau:

Sách chuyên khảo: “Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp 1992” – GS. TS. Trần Ngọc Đường (2012), Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội. Cuốn sách luận giải về cơ sở lý luận của sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước phù hợp với hệ thống chính trị của nước ta, từ đó đề xuất các giải pháp tiếp tục hoàn thiện, đưa ra các kiến nghị liên quan trực tiếp đến phân công phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong mối quan hệ với các chủ thể cấu thành hệ thống chính trị nước ta.

Sách chuyên khảo: “Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước”- PGS. TS Thái Vĩnh Thắng, Nxb Tư pháp, 2011, tr.96 - 97 đã phân tích, lý giải cách thức tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước trong các kiểu và mô hình nhà nước khác nhau nhằm tìm ra những nguyên lý, những bài học kinh nghiệm để phục vụ công cuộc xây dựng và hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam.

Sách “Một số vấn đề về Hiến pháp và bộ máy nhà nước” – PGS.TS Nguyễn Đăng Dung (2001), Nxb Giao thông vận tải. Sách đề cập đến những vấn đề chung về Hiến pháp và bộ máy nhà nước như đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp, nội dung cơ bản của Hiến pháp, Hiến pháp và vấn đề tổ chức bộ máy nhà nước, tổng quan về cơ cấu và tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam và đề cập đến những vấn đề riêng của Luật Hiến pháp như những chế định cơ bản về Quốc hội, về Chính phủ và mô hình của Chính phủ, về tư pháp và mô hình của Tư pháp.

Bài viết “Quyền lực nhà nước là thống nhất và sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam” – TS. Nguyễn Minh Đoan, Tạp chí Luật học số 2/2007 đưa ra một số nhận định về vấn đề quyền lực nhà nước là thống nhất và sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam



Liên quan đến đề tài luận án, đối với các công trình nghiên cứu của tác giả nước ngoài thì chưa có một tác giả nào nghiên cứu về quyền lực nhà nước nói chung và quyền hành pháp ở Việt Nam nói riêng. Tuy nhiên, những vấn đề lý luận về quyền lực, quyền hành pháp nói chung đã được nhiều tác giả luận giải trên cơ sở thuyết phân chia quyền lực của Montesquieu.

Trong tác phẩm “*Two Treaties of Government*” Edited by Laslett.P, Locke, Cambridge University Press (tạm dịch là *Hai chuyên luận về chính quyền*), Locke đã lý giải khá cặn kẽ về nguồn gốc, mục đích của nhà nước và các loại quyền lực nhà nước, về nội dung, phạm vi giới hạn của từng quyền, về vị trí và mối quan hệ giữa các loại quyền lực nhà nước.

Trong tác phẩm kinh điển “*Tinh thần pháp luật*” của Montesquieu, cha đẻ của thuyết phân quyền đã giải mã như sau: “Trong mỗi quốc gia đều có ba thứ quyền lực: Quyền lập pháp, quyền thi hành những điều hợp với quốc tế công pháp và quyền thi hành những điều trong luật dân sự. Với quyền lực thứ nhất, nhà vua hay pháp quan làm ra các thứ luật cho một thời gian hay vĩnh viễn, và sửa đổi hay hủy bỏ luật này. Với quyền lực thứ hai, nhà vua quyết định việc hòa hay chiến, gửi đại sứ đi các nước, thiết lập an ninh, đề phòng xâm lược. Với quyền lực thứ ba, nhà vua hay pháp quan trừng trị tội phạm, phân xử tranh chấp giữa cá nhân. Người ta gọi đây là quyền tư pháp, vì trên kia là quyền hành pháp quốc gia”. Dưới con mắt của Montesquieu, quyền lực nhà nước được cấu thành bởi các loại quyền lực có tên gọi và nội dung khác

## **1.2. Nhóm các công trình nghiên cứu về quyền hành pháp**

Cho đến nay, chúng ta đã có một số lượng khá lớn các công trình nghiên cứu, bài viết về quyền hành pháp, đó là:

Sách chuyên khảo “*Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền*”- PGS.TS Nguyễn Đăng Dung (2008), Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội. Đề cập đến Nhà nước pháp quyền và đặc điểm, mô hình của Chính phủ hành pháp trong Nhà nước pháp quyền, đưa ra những yêu cầu, cách thức và hoạt động của Chính Phủ hành pháp trong việc xây dựng một nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Bài viết “Quyền hành pháp và chức năng của quyền hành pháp” – PGS.TS. Lê Minh Tâm, Tạp chí Luật học số 6/2000 đã phân tích khái niệm quyền hành pháp và chức năng của quyền hành pháp.

Bài viết “Về kiểm soát Quyền lực hành pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước Việt Nam hiện nay” – TS. Vũ Thư, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 12/2006 đã phân tích cơ sở của việc kiểm soát quyền lực nhà nước, đối tượng và các phương diện của kiểm soát quyền lực nhà nước và đưa ra nhận định sơ bộ về kiểm soát quyền lực hành pháp ở nước ta.

Bài viết “Quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013”, ThS. Nguyễn Ngọc Toán, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17(273)T9/2014 tr 3-10, bài viết bình luận một số điểm mới về quyền hành pháp của Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013 và nêu kiến nghị để Chính phủ thực hiện tốt hơn quyền hành pháp.

Kỷ yếu hội thảo “Quyền hành pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam – Bản chất và cơ chế thực hiện”-Viện khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, T12/2013 gồm nhiều bài viết của các nhà khoa học nghiên cứu về các vấn đề như: Quyền hành pháp, cơ chế thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp ở Việt Nam, quyền tư pháp với quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay.....

Đối với các tài liệu nước ngoài nghiên cứu về quyền hành pháp, có thể kể đến một số tác phẩm, công trình nghiên cứu sau:

Theo Rod Hague and Martin Harrop, *Political Science: A Comparative Introduction*, 6<sup>th</sup> ed (New York: Palgrave Macmillan, 2010) at 319 cho rằng: “khi cai trị, có thể thiếu bộ máy lập pháp và tư pháp nhưng không thể thiếu bộ máy hành pháp”.

Quan điểm về quyền hành pháp của Montesquieu được thể hiện rất rõ trong việc thiết kế cơ cấu quyền lực nhà nước trong Hiến pháp Hoa Kỳ. Cụ thể, theo từ điển luật học nổi tiếng Black’s Law Dictionary thì “quyền hành pháp” (executive power) là “quyền thấy được các đạo luật được thực thi một cách đầy đủ. Theo luật liên bang quyền này được trao cho Tổng thống, còn ở các bang quyền này được trao cho thống đốc. Các nội dung cụ thể của quyền hành pháp của Tổng thống được quy định trong

mục 2 Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ” (Bryan A. Garner (ed.), *Black’s Law Dictionary*, 9<sup>th</sup> ed. (St.Paul, MN: Thomson Reuters, 2009) at 657).

Trong tác phẩm “*Bàn về khế ước xã hội*” của Jean – Jacques Rousseau - người dịch Thanh Đạm, Nxb TP Hồ Chí Minh (1992), ngoài những vấn đề mang tính nguyên tắc chung của việc cai trị theo pháp luật. Rousseau còn bàn khá cặn kẽ đến quyền hành pháp, quyền lập pháp, quyền tư pháp. Ông cho rằng: “Trong một nước ý chí toàn dân thể hiện ở cơ quan lập pháp, tức là cơ quan có quyền lực tối cao; còn sức mạnh quốc gia thể hiện ở cơ quan hành pháp tức là Chính phủ”. Tác phẩm cho rằng: “Ta đã thấy quyền lực thuộc về nhân dân và chỉ có thể thuộc về nhân dân mà thôi. Trái lại, quyền hành pháp không thể thuộc về cái chung như quyền lập pháp hoặc quyền lực tối cao, bởi lẽ quyền hành pháp chỉ liên quan đến những điều khoản cụ thể không thuộc về thẩm quyền của luật cơ bản hoặc của cơ quan quyền lực tối cao, mà mọi cử chỉ cần phải làm là những đạo luật”.

Có thể thấy, các công trình nghiên cứu trên thế giới về quyền hành pháp của các quốc gia gắn với mỗi chế độ chính trị, xã hội, nền văn hóa pháp lý truyền thống của mỗi quốc gia đó khá phong phú. Thông qua các nghiên cứu đó có thể tìm thấy những nét tương đồng, rút ra những bài học kinh nghiệm có thể tham khảo trong quá trình tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở nước ta.

### **1.3. Nhóm các công trình nghiên cứu về mối quan hệ giữa quyền hành pháp với các quyền khác**

Đối với nhóm các công trình nghiên cứu về mối quan hệ giữa quyền hành pháp với các quyền khác có một số bài viết, tài liệu sau:

Sách “*Thống nhất phân công và phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam*” – Lê Quốc Hùng (2004), Nxb Tư pháp, Hà Nội: Sách đã nghiên cứu cơ bản và có hệ thống, làm sáng tỏ các vấn đề như bản chất của quyền lực nhà nước, sự thống nhất của quyền lực nhà nước và cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước thông qua sự phân công và phối hợp các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là công trình đầu tiên đề cập đến nguyên tắc thống nhất phân công và phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam;

Sách chuyên khảo – tham khảo “Phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam” – TS. Cao Anh Đô (2013), Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội. Nội dung cuốn sách tập trung nghiên cứu việc phân công quyền lực nhà nước về lập pháp, hành pháp và tư pháp trong mối quan hệ tổ chức bộ máy nhà nước, làm rõ vai trò và chức năng của các chủ thể này trong việc thực hiện các quyền nói trên.

Bài viết "Về quyền hành pháp của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước", Nguyễn Phước Thọ, Cao Anh Đô, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội, số 22/2011, tr. 35 - 40, 48 đưa ra vấn đề cần làm rõ nội dung quyền hành pháp của Chính phủ đến đâu, các nguyên tắc cơ bản của cơ chế vận hành quyền lực được trao bảo đảm tính thống nhất, thông suốt và liên tục của quản lý điều hành các mặt đời sống, kinh tế- xã hội của đất nước.

Thông qua việc khảo sát các công trình nghiên cứu trong nước có liên quan đến đề tài luận án, có thể thấy số lượng các công trình nghiên cứu có liên quan đến quyền lực nhà nước nói chung và quyền hành pháp nói riêng là rất lớn. Đặc biệt là việc nghiên cứu quyền lực nhà nước thống nhất và sự phân công quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp đã được rất nhiều công trình nghiên cứu, bài viết, hội thảo quan tâm. Phạm vi đối tượng nghiên cứu trong các công trình nói trên chủ yếu theo các hướng sau: nghiên cứu những vấn đề lý luận về quyền lực và quyền lực nhà nước, thực hiện quyền lực nhà nước, mối quan hệ giữa các loại quyền lực, sự phân công phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa...; hoặc nghiên cứu các vấn đề về tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước, xây dựng tổ chức chính quyền hành chính tại địa phương...; hoặc nghiên cứu về vị trí, vai trò, đặc điểm, chức năng của quyền hành pháp trong nhà nước pháp quyền, xây dựng nhà nước pháp quyền.

## **1.4. Đánh giá chung tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án**

### *1.4.1. Đánh giá các kết quả nghiên cứu đã đạt được*

Các nghiên cứu đó đã làm rõ mối quan hệ giữa quyền lực, quyền lực nhà nước, quyền lực nhân dân, sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Việc phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là nhằm tránh hiện tượng tập trung quyền lực vào một chủ thể, nhờ vậy có thể tránh được hiện tượng lạm quyền và lạm quyền. Các nghiên cứu của một số tác giả cũng nêu lên khái niệm về quyền hành pháp, nội dung của quyền hành pháp với nhiều ý kiến và quan niệm khác nhau. Mặc dù vậy, các quan điểm khác nhau về quyền hành pháp đã giúp cung cấp cái nhìn đa chiều, đa diện về quyền hành pháp để từ đó tiếp tục đi sâu nghiên cứu và phân tích cơ sở lý luận về quyền hành pháp trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước.

### *1.4.2. Những vấn đề còn chưa được giải quyết thấu đáo hoặc cần phải tiếp tục nghiên cứu*

#### \* Về lý luận

- Các quan điểm về quyền hành pháp và nội dung của quyền hành pháp còn rất khác nhau, chưa thống nhất. Vì vậy, nhiệm vụ đặt ra cho luận án là trên cơ sở phân tích một cách khoa học một số quan điểm đã có về quyền hành pháp để xây dựng khái niệm quyền hành pháp, làm rõ nội dung, chức năng của quyền hành pháp.

- Nghiên cứu về vị trí, vai trò của quyền hành pháp cần gắn liền với việc xem xét về quyền lực nhà nước. Phân tích các quan điểm mới về quyền lực, quyền lực nhà nước sẽ gắn liền với cách nhìn nhận mới về vị trí, vai trò của quyền hành pháp.

- Một số vấn đề lý luận về quyền hành pháp ở Việt Nam đã được các nhà nghiên cứu đề cập, phân tích nhưng chưa có sự đối chiếu, so sánh với các vấn đề về quyền hành pháp ở một số nước trên thế giới.

#### \* Về thực tiễn

- Do các nghiên cứu chủ yếu tập trung vào mối quan hệ, sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các quyền trong một tổng thể quyền lực nhà nước thống nhất mà chưa so sánh, đánh giá được các quy định của pháp luật về quyền hành pháp thông qua

các bản Hiến pháp và pháp luật của Việt Nam, mối quan hệ của quyền hành pháp với các quyền lập pháp, quyền tư pháp trong các quy định đó.

- Nghiên cứu các quy định của pháp luật thông qua giai đoạn phát triển của các bản Hiến pháp sẽ giúp cho việc nghiên cứu tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở nước ta được toàn diện.

#### \* Về giải pháp

Trên cơ sở lý luận, luận án có nhiệm vụ đề xuất những kiến nghị về phương hướng và giải pháp tiếp tục đổi mới nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay.

Đánh giá tổng quát tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án cho thấy đến nay chưa có một công trình nghiên cứu nào tổng hợp đánh giá về các vấn đề của quyền hành pháp như khái niệm, nội dung, vị trí, vai trò của quyền hành pháp cũng như việc tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam. Vì vậy, việc nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn của quyền hành pháp trên cơ sở những cách tiếp cận mới là vấn đề có ý nghĩa thời sự cả về lý luận và thực tiễn.

## CHƯƠNG 2

### CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ QUYỀN HÀNH PHÁP

#### 2.1. Khái niệm quyền lực và quyền lực nhà nước

##### 2.1.1. Khái niệm quyền lực

Theo Từ điển tiếng Việt thì quyền lực được hiểu là: “quyền bính, quyền hành, sức mạnh mà mọi người phải tuân theo trong hành động”. Từ điển Hán Việt của Đào Duy Anh thì cho rằng quyền lực là: “Cái sức có thể cưỡng chế người ta phục tùng mình”. Trong khoa học đã có nhiều tác giả đề cập đến khái niệm quyền lực, chẳng hạn trong tác phẩm “Bàn về khế ước xã hội” Rousseau đã từng cắt nghĩa về “quyền lực”, quyền lực là sức mạnh bắt người khác phải phục tùng. Trong bài “Bàn về quyền uy”, F. Engels viết: “Quyền uy nói ở đây, có nghĩa là ý chí của người khác mà người ta buộc chúng ta phải tiếp thu; mặt khác quyền uy lấy phục tùng làm tiền đề”

### 2.1.2. Khái niệm quyền lực nhà nước

Quyền lực nhà nước cũng như cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước là một vấn đề không đơn giản, bản thân sự không đơn giản đó bắt nguồn từ chính sự phức tạp đầy hấp dẫn của quyền lực, cộng với sự tồn tại của các kiểu nhà nước khác nhau trong lịch sử, do vậy sự tiếp cận vấn đề này cũng có nhiều quan điểm khác nhau. Có tác giả cho rằng: “quyền lực nhà nước là một bộ phận của quyền lực chính trị” và “So với quyền lực nhà nước, quyền lực chính trị có sự rộng hơn về dung lượng, có sự đa dạng hơn về phương pháp và hình thức thể hiện, có nhiều cấp độ hơn về chủ thể”. Tác giả khác lại cho rằng: “quyền lực nhà nước chính là quyền lực chính trị”. Với quan điểm thứ nhất thì quyền lực chính trị là khái niệm rộng, bao hàm cả quyền lực nhà nước. Còn quan điểm thứ hai thì lại đồng nhất quyền lực nhà nước với quyền lực chính trị, tức là chính trị hóa quyền lực nhà nước.

Xuất phát từ khái niệm quyền lực đã nêu trên có thể hiểu *quyền lực nhà nước là khả năng hay sức mạnh của nhà nước có thể bắt các giai cấp, tầng lớp hay mọi tổ chức, cá nhân trong phạm vi lãnh thổ quốc gia phải phục tùng ý chí của nó*”.

Hay “*Quyền lực nhà nước là quyền lực chính trị của giai cấp (hoặc của liên minh giai cấp) cầm quyền được thực hiện bằng nhà nước*”.

## 2.2. Khái niệm, nội dung quyền hành pháp và mối quan hệ của quyền hành với quyền lập pháp, quyền tư pháp trong tổ chức quyền lực nhà nước

### 2.2.1. Khái niệm hành pháp

Khái niệm hành pháp dùng để chỉ hoạt động hoạch định và điều hành chính sách quốc gia. Hành pháp hiểu theo nghĩa rộng không chỉ dừng lại ở việc chấp hành pháp luật mà còn thể hiện ở việc định hướng chính sách và tổ chức thực hiện chính sách đó. Nếu coi chấp hành pháp luật vừa là thi hành pháp luật, vừa triển khai thực thi pháp luật thì không chỉ có Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính có nhiệm vụ này, mà còn có cả các cơ quan như Viện kiểm sát, Tòa án (kiểm sát việc tuân theo pháp luật và chấp hành pháp luật) cũng có nhiệm vụ thực hiện.

Hành pháp có nghĩa là “thi hành pháp luật” [100]. Khi nói đến hành pháp chúng ta ít thấy nó xuất hiện một cách độc lập mà thường đi kèm với một danh từ khác, ví dụ như: “quyền hành pháp”, “cơ quan hành pháp”... Tuy nhiên, lĩnh vực mà giới luật học

đã và đang tồn nhiều giấy mực và cũng là mấu chốt của mọi vấn đề lại nằm ở quyền hành pháp.

### 2.2.2. *Khái niệm quyền hành pháp*

Quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật, quyền hành pháp là khái niệm gắn liền với pháp luật. Từ việc phân tích các quan điểm của Montesquieu, Aristotle, cũng như quan điểm của các chuyên gia, nhà nghiên cứu ở Việt Nam về quyền hành thấy rằng cho đến nay giữa các nhà nghiên cứu vẫn chưa có một quan điểm chung thống nhất về khái niệm quyền hành pháp. Tuy nhiên, hầu hết các nhà nghiên cứu ở Việt Nam đều xem xét khái niệm quyền hành pháp trên cơ sở kế thừa và phát triển quan điểm về quyền hành pháp của Montesquieu, tức là coi quyền hành pháp là một nhánh của quyền lực nhà nước. Hầu như họ đều đồng thuận ở điểm cho rằng, “tất cả các công việc nhà nước sau khi loại trừ đi công việc quyền lập pháp và công việc của quyền tư pháp (tức là trừ đi nội dung thảo luận và thông qua luật và nội dung xét xử tranh chấp pháp lý) thì chính là các công việc hành pháp”.

Trên cơ sở kế thừa và phát triển các quan niệm, quan điểm của các nhà khoa học trong và ngoài nước về khái niệm quyền hành pháp, *có thể hiểu quyền hành pháp là một bộ phận của quyền lực nhà nước mà nội dung cơ bản gồm: quyền tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia, các quyền đề xuất và hoạch định, tổ chức soạn thảo các chính sách của quốc gia; đề xuất và xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng và tổ chức thực hiện pháp luật trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia.*

### 2.2.3. *Nội dung của quyền hành pháp*

Trong ba bộ phận cấu thành quyền lực nhà nước đó, thông thường người ta hay bàn đến quyền lập pháp và quyền hành pháp. Quyền hành pháp trong đời sống chính trị - pháp luật của mỗi quốc gia là quyền có tính chất quyết định trong toàn bộ quá trình tác động của quyền lực nhà nước đối với các mặt của đời sống xã hội.

Nội dung của quyền hành pháp bao gồm các quyền cơ bản sau:

*Thứ nhất*, quyền đề xuất và tổ chức thực hiện việc xây dựng chính sách quốc gia.

*Thứ hai*, đề xuất, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật (chức năng lập quy).

*Thứ ba*, tổ chức thực hiện quyền hành pháp trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia.

### 2.2.4. *Chủ thể thực hiện quyền hành pháp*



Ở Việt Nam, chủ thể thực hiện quyền hành pháp luôn là Chính phủ nhưng cơ cấu của Chính phủ thì lại có sự thay đổi nhất định qua từng giai đoạn phát triển của Nhà nước. Cụ thể, theo quy định của Hiến pháp năm 1946 thì Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng, có thể có Phó Thủ tướng. Theo quy định của các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và 2013 thì Chủ tịch nước không còn là thành viên của Chính phủ nữa. Tuy nhiên, trong tất cả các bản Hiến pháp của Việt Nam thì chỉ có Hiến pháp năm 2013 mới khẳng định rõ là Chính phủ thực hiện quyền hành pháp.

*2.2.5. Mối quan hệ của quyền hành pháp với quyền lập pháp, quyền tư pháp trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước*

*2.2.5.1. Nội dung của mối quan hệ giữa quyền hành pháp với quyền lập pháp, quyền tư pháp trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước*

(i) Nội dung của mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Quyền hành pháp được thực hiện bởi cơ quan hành pháp – Chính phủ. Nội dung cốt lõi của quyền hành pháp là việc Chính phủ ban hành hoặc đề xuất ban hành chính sách và tổ chức quản lý hành chính. Chính phủ phải tham gia vào hoạt động xây dựng chính sách vì chỉ có Chính phủ thông qua hoạt động quản lý nhà nước của mình mới phát hiện ra những đòi hỏi về một hoặc một hệ thống chính sách để đáp ứng các yêu cầu của xã hội.

Quyền lập pháp mang tính chất đại diện nên nội dung cốt lõi của quyền lập pháp chính là quyền đồng ý hay không đồng ý thông qua một chính sách hoặc một dự thảo luật. Việc quy định Quốc hội là chủ thể duy nhất có quyền lập pháp nghĩa là Quốc hội là chủ thể duy nhất có quyền thông qua các dự thảo luật, tạo nên các chuẩn mực buộc các chủ thể khác trong xã hội phải thực hiện. Quốc hội chỉ ban hành luật dựa trên nhu cầu, đề xuất chính sách nảy sinh từ thực tế điều hành đất nước của Chính phủ. Chính vì quan hệ gắn bó giữa nhu cầu lập pháp và nhu cầu quản lý xã hội mà Quốc hội cần có Chính phủ và các chủ thể khác tham gia vào hoạt động lập pháp.

(ii) Nội dung của mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong tổ chức quyền lực nhà nước.

Quyền hành pháp là quyền hành động, quyền giải quyết các công việc hàng ngày của nhà nước, các hoạt động quản lý xã hội. Khác với quyền hành pháp, nội dung chủ yếu của quyền tư pháp là hoạt động xét xử các hành vi vi phạm pháp luật và giải quyết các tranh chấp pháp luật nhằm bảo đảm công bằng và giữ cho xã hội ổn định. Mối quan hệ cần xem xét ở đây là mối quan hệ giữa các quyền trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Mối quan hệ này dựa trên sự phân công, phối hợp, kiểm tra giám sát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền trong bộ máy nhà nước.

*2.2.5.2. Đặc điểm của mối quan hệ giữa quyền hành pháp với quyền lập pháp, quyền tư pháp trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.*

Xét về nội dung nếu quyền lực nhà nước không được phân chia thành ba quyền như đã đề cập ở trên nhằm mục đích kiểm soát quyền lực, vì nếu quyền lực tập trung trong tay một chủ thể (dù là cá nhân hay một tổ chức) thì người ta luôn có xu hướng lạm quyền hoặc lạm quyền.

Xét về mặt chủ thể, quyền lực nhà nước của một nhà nước cụ thể (với tư cách là một quốc gia), xuất phát từ nguyên tắc độc lập, chủ quyền, không thể phân chia cho nhà nước hoặc một chủ thể khác bên ngoài. Trong một quốc gia, quyền lực nhà nước luôn có tính thống nhất về mặt chủ thể mặc dù nội dung của quyền lực nhà nước thì có thể phân chia và được thực hiện bởi các cơ quan khác nhau trong bộ máy nhà nước ấy.

### **2.3. Việc tổ chức thực hiện quyền hành pháp trong thực tiễn thực hiện quyền lực nhà nước**

Để thực hiện quyền hành pháp, trước tiên phải thể chế hóa nhận thức về quyền hành pháp của các chủ thể có thẩm quyền thành các quy định cụ thể của pháp luật. Các quy định đó được thể hiện trong Hiến pháp, các luật tổ chức bộ máy nhà nước mà trước hết là luật tổ chức cơ quan hành pháp. Để biến các quy định trên của pháp luật thành hiện thực thì cần có bộ máy tổ chức thực thi pháp luật mà cụ thể là bộ máy thực hiện quyền hành pháp.

## CHƯƠNG 3

# THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở VIỆT NAM

### ***3.1. Khái quát thực trạng quy định pháp luật về tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam trước Hiến pháp năm 2013***

#### ***3.1.1. Quy định về tổ chức thực hiện quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 1946***

##### ***\*Quy định về chủ thể thực hiện quyền hành pháp***

Theo quy định của Hiến pháp năm 1946, “Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa”. Mặc dù Hiến pháp năm 1946 đã ít nhiều đề cập đến Chính phủ - với tư cách là cơ quan nắm quyền hành pháp ở trung ương nhưng không quy định rõ ràng, cụ thể các hình thức hoạt động của cơ quan này mà chủ yếu quy định cho Chủ tịch nước rất nhiều quyền hạn trong lĩnh vực hành pháp. Hoạt động chủ yếu của Chính phủ thông qua hoạt động của Chủ tịch nước.

##### ***\*Quy định về nội dung và tổ chức thực hiện quyền hành pháp***

Quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 1946 được tổ chức một cách sáng tạo trong khuôn khổ của nguyên tắc phân quyền. Nó không lấy nguyên từ mô hình tổ chức quyền lực nhà nước nào cả. Người ta có thể thấy ở đó một số tư tưởng của Hiến pháp Pháp và Hiến pháp Mỹ. Ngoài những quyền được quy định cho Chính phủ, nội dung quyền hành pháp còn bao gồm một số quyền được quy định riêng cho Chủ tịch nước

##### ***\*Ưu điểm và hạn chế về tổ chức thực hiện quyền hành pháp trong Hiến pháp năm 1946***

Khi Hiến pháp năm 1946 được ban hành, do tình hình phức tạp của đất nước giai đoạn này cần một bộ máy hành chính mạnh mẽ, có tính độc lập, quyết đoán, chủ động trong việc điều hành đất nước và do ảnh hưởng của các quy định về quyền lực của nguyên thủ quốc gia trong Hiến pháp một số nước tư bản lúc đó nên Chủ tịch nước được trao nắm quyền hành pháp, Chủ tịch nước vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là thành viên của Chính phủ, chức năng hành pháp chủ yếu do Chủ tịch nước thực hiện

### ***3.1.2. Quy định về tổ chức thực hiện quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 1959***

#### ***\*Quy định về chủ thể thực hiện quyền hành pháp***

Theo Hiến pháp năm 1959, quyền hành pháp vẫn do Chủ tịch nước và Chính phủ cùng thực hiện. Song Chính phủ được đổi tên thành Hội đồng Chính phủ và được xác định “là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa” (Điều 71). Hội đồng Chính phủ giữ vai trò là chủ thể chủ yếu thực hiện quyền hành pháp và tổ chức triển khai thực hiện quyền đó.

#### ***\*Quy định về nội dung và tổ chức quyền hành pháp***

Nội dung của quyền hành pháp theo quy định của Hiến pháp năm 1959 có nhiều nét tương tự như quy định của Hiến pháp năm 1946, song khác ở chỗ những nội dung đó được quy định cụ thể và đầy đủ hơn và có thêm một số quyền mới được bổ sung.

#### ***\*Ưu điểm và hạn chế về tổ chức thực hiện quyền hành pháp trong Hiến pháp năm 1959***

Đây cũng là lần đầu tiên trong Hiến pháp quy định “Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”. Điều này cho thấy Hội đồng Chính phủ còn tương đối độc lập trong lĩnh vực hành chính nhà nước. Đây cũng là một ưu điểm của Hiến pháp năm 1959 vì nó vẫn thể hiện được sự phân công tương đối rành mạch, rõ ràng giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, tạo điều kiện cho cơ quan hành chính nhà nước phát huy được vai trò quản lý và điều hành các hoạt động xã hội của mình. Hiến pháp năm 1959 theo quan điểm lịch sử đó là bước lùi thích hợp cho cơ chế nhà nước chưa hoàn toàn là xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1959 vẫn còn nhiều điểm cần phải khắc phục, hoàn thiện.

### ***3.1.3. Quy định về tổ chức thực hiện quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 1980***

#### ***\*Quy định về chủ thể thực hiện quyền hành pháp***

Theo Hiến pháp năm 1980 cũng như các quy định mới về tổ chức bộ máy nhà nước thì có thể hiểu chủ thể thực hiện quyền hành pháp ở trung ương bao gồm Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Bộ trưởng.

Hội đồng Bộ trưởng được xác định là Chính phủ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, “là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan

quyền lực nhà nước cao nhất”. Các thành viên của Hội đồng Nhà nước và Hội đồng Bộ trưởng đều do Quốc hội bầu và có thể bị Quốc hội bãi miễn.

*\*Quy định về nội dung và tổ chức thực hiện quyền hành pháp*

Nội dung quyền hành pháp theo quy định của Hiến pháp năm 1980 được thể hiện qua quy định về quyền hạn của Hội đồng Bộ trưởng, của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và một phần quyền hạn của Hội đồng Nhà nước. Các quyền đó về cơ bản kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1959, song đã được bổ sung thêm nhiều quyền mới, một số quyền được kế thừa về nội dung song lại khác ở cách diễn đạt.

*\*Ưu điểm và hạn chế về tổ chức thực hiện quyền hành pháp trong Hiến pháp năm 1980*

Mặt tích cực trong cơ chế quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 là vẫn tiếp tục duy trì nguyên tắc bảo đảm thống nhất quyền lực, bảo đảm thực sự quyền lực nhân dân. Đồng thời tập trung quyền lực vào Quốc hội và Hội đồng nhân dân, là cơ sở để đảm bảo quyền lực nhân dân. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1980 đã bộc lộ rất nhiều hạn chế. Chế định Chủ tịch nước qua một thời gian đã tỏ ra không mấy hiệu quả bởi những công việc trong lĩnh vực hành pháp đòi hỏi phải được quyết định nhanh chóng thì Hội đồng nhà nước không đáp ứng được yêu cầu. Hội đồng Chính phủ được thay bằng Hội đồng Bộ trưởng, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước. Tính chất này đã làm cho Hội đồng Bộ trưởng không còn tính độc lập tương đối mà lệ thuộc hoàn toàn vào Quốc hội.

**3.1.4. Quy định về tổ chức thực hiện quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 1992**

*\*Quy định về chủ thể thực hiện quyền hành pháp*

Hiến pháp năm 1992 khẳng định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Với quy định này, lần đầu tiên Hiến pháp của nước ta đề cập cụ thể đến các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền hành pháp ở nước ta không được tuyên bố và giao cho một cơ quan cụ thể nào mà vẫn được thực hiện bởi nhiều chủ thể như Chủ tịch nước, Chính phủ và các cơ quan hành pháp ở địa phương.

*\*Quy định về nội dung và tổ chức thực hiện quyền hành pháp*

Nội dung quyền hành pháp được quy định trong Hiến pháp năm 1992 về cơ bản kế thừa các quy định trong Hiến pháp năm 1980 song nét mới đặc biệt nhất là nguyên tắc tập thể được giảm bớt nhiều và nguyên tắc đề cao trách nhiệm cá nhân được chú trọng hơn. Điều đó thể hiện ở chỗ chế độ Chủ tịch nước là tập thể được thay thế bằng chế độ Chủ tịch nước là cá nhân. Nội dung quyền hành pháp trong Hiến pháp còn thể hiện qua quy định về quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ.

*\*Ưu điểm và hạn chế về tổ chức thực hiện quyền hành pháp trong Hiến pháp năm 1992*

Hiến pháp năm 1992 đã hoàn thiện hơn trong nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước. Chính phủ được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước ta, là cơ quan đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương. Các khái niệm quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp được sử dụng chính thức và rộng rãi.

Hiến pháp năm 1992 đã đề cao vai trò cũng như trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ. Đây cũng là điểm mới so với các quy định trong các bản Hiến pháp trước. Tuy nhiên, nhiệm vụ quyền hạn của Thủ tướng và Chính phủ trong nhiều trường hợp còn trùng lặp, không được phân định rõ ràng. Tổ chức lại cơ cấu Chính phủ theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực bằng quá trình sáp nhập, điều chuyển chức năng và tổ chức lại các cơ quan thuộc Chính phủ. Tuy nhiên, cơ cấu tổ chức của Chính phủ vẫn còn chồng chéo, số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ còn nhiều.

**3.1.5. Quy định về mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp, quyền tư pháp ở Việt Nam**

**3.1.5.1. Mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp**

Quy định về mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp trong các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 được thể hiện qua quy định về mối quan hệ giữa cơ quan nắm quyền lập pháp là Quốc hội và cơ quan nắm quyền hành pháp ở Trung ương là Chính phủ cùng với Chủ tịch nước. Quy định về mối quan hệ này trong bốn bản Hiến pháp về cơ bản là tương tự nhau.

**3.1.5.2. Mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp**

Quy định về mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp trong các Hiến pháp được thể hiện qua quy định về mối quan hệ giữa Chính phủ, Hội đồng nhân dân

và Tòa án. Các quy định đó trong bốn Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980 và 1992 vừa có những điểm tương đồng vừa có những điểm khác biệt nhất định, điều này được minh chứng khi xem xét các quy định cụ thể của mỗi bản Hiến pháp về vấn đề này.

### **3.2. Quy định về quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013**

#### ***3.2.1. Quy định về chủ thể thực hiện quyền hành pháp***

Hiến pháp năm 2013 xác định Chính phủ “thực hiện quyền hành pháp” là nội dung có ý nghĩa rất quan trọng và là lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Chính phủ được chính thức thừa nhận là cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Như vậy có thể khẳng định, ở nước ta, quyền hành pháp được thực hiện thống nhất, tập trung ở Chính phủ và có sự phân công, phân cấp hợp lý giữa trung ương và chính quyền địa phương.

#### ***3.2.2. Quy định về nội dung và tổ chức thực hiện quyền hành pháp***

Chính phủ thống nhất quản lý, điều hành các mặt kinh tế - xã hội của đất nước, quyết định chủ trương, chính sách, thể chế quản lý nhà nước trên phạm vi toàn quốc. Các cơ quan nhà nước, các tổ chức và toàn xã hội phải tôn trọng và chấp hành. Khẳng định trong Hiến pháp Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, là cơ sở hiến định để xác lập trật tự trong tổ chức và hoạt động của nền hành chính quốc gia thống nhất, thông suốt, hiệu lực.

Quy định về nội dung và phạm vi quyền hành pháp của Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013 về cơ bản là kế thừa Hiến pháp trước và có một số điều chỉnh cụ thể hơn về trách nhiệm và mối quan hệ giữa các bộ phận cấu thành Chính phủ cho phù hợp với sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

#### ***3.2.3. Mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp, quyền tư pháp trong Hiến pháp năm 2013.***

##### ***3.2.3.1. Mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp***

Thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ có tư cách độc lập nhất định trong quan hệ với cơ quan lập pháp. Tương tự như quy định của các bản Hiến pháp trước, quy định về quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền lập pháp trong Hiến pháp năm 2013 chủ yếu thể hiện qua quy định về quan hệ giữa Chính phủ, Chủ tịch nước và Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

##### ***3.2.3.2. Mối quan hệ giữa quyền hành pháp và quyền tư pháp***

Chính phủ giữ vị trí hết sức quan trọng, chi phối, đan xen các hoạt động tư pháp. Có khá nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm tư pháp như: tư pháp là cơ quan xét xử; tư pháp bao gồm kiểm sát và tòa án; tư pháp là cơ quan điều tra, truy tố xét xử và thi hành án... Cho dù dưới góc độ nào thì hoạt động tư pháp cũng gắn liền với hành pháp và có ảnh hưởng, tương tác lẫn nhau, tạo cơ sở, tiền đề cho sự phát triển của hai nhánh quyền lực này.

## CHƯƠNG 4

### **ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN TỚI**

#### **4.1 Định hướng tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam giai đoạn tới**

Tiếp tục hoàn thiện cơ cấu tổ chức Chính phủ, xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Xây dựng nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp, năng động, trách nhiệm, lấy phục vụ nhân dân và lợi ích quốc gia là mục tiêu cao nhất, đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

#### **4.2. Giải pháp tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam giai đoạn tới**

##### *4.2.1. Tiếp tục hoàn thiện lý luận về quyền hành pháp ở Việt Nam*

Hoàn thiện cơ sở lý luận về quyền lực nhà nước nói chung và quyền hành pháp nói riêng là xây dựng hệ thống các quan điểm, quan niệm về tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam vừa có tính phổ quát lại vừa có tính đặc thù. Chỉ khi nào chúng ta có được cơ sở lý luận đầy đủ về quyền lực nhà nước thì mới có thể xem là đã có chủ thuyết về tổ chức quyền lực nhà nước. Theo đó, việc tổ chức quyền lực nhà nước, trong đó có quyền hành pháp mới được tiến hành tự giác, có định hướng rõ ràng và đạt được mục tiêu tổ chức quyền lực nhà nước theo các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phù hợp với các điều kiện cụ thể.

##### *4.2.2. Tiếp tục triển khai tổ chức thực hiện tốt hơn quyền hành pháp ở Việt Nam trong thực tiễn*



Việc tổ chức quyền hành pháp ở nước ta giai đoạn tới phải được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; đảm bảo và thực hiện quyền lực nhân dân trong thực thi quyền hành pháp; phải thể hiện tính chất chuyên nghiệp, đồng bộ trên tất cả các lĩnh vực; hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến quyền hành pháp; việc tổ chức bộ máy hành pháp thì Nhà nước phải trở về đúng vị trí là người quản lý được quy định bởi yếu tố kinh tế thị trường; việc đánh giá hiệu quả hoạt động của Chính phủ và các tổ chức dịch vụ công cộng thuộc Chính phủ hay chính quyền địa phương phải dựa trên cơ sở khoa học, đưa ra các tiêu chí đánh giá hoạt động của bộ máy hành chính.

#### *4.2.3. Tiếp tục công cuộc cải cách bộ máy hành chính nhà nước*

Trong kinh tế thị trường, Nhà nước nắm vai trò quản lý, Chính phủ, các bộ tập trung chủ yếu vào công tác xây dựng chính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển tổng thể kinh tế - xã hội của cả nước. Các cơ quan hành chính địa phương cũng chuyển sang chức năng quản lý hành chính nhà nước, tập trung vào xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn, tăng cường chỉ đạo điều hành kiểm tra và thanh tra việc tổ chức thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Đây là vấn đề lớn có tính chất quyết định của việc tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam trong thời gian tới.

#### *4.2.4. Tiếp tục đổi mới nâng cao năng lực quản lý điều hành của Chính phủ, xây dựng Chính phủ phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân trong nhà nước kiến tạo phát triển*

Chính phủ trong nhà nước kiến tạo phát triển là mô hình Chính phủ đi tìm những phương thức, cách thức hoạt động của Chính phủ để bảo đảm thúc đẩy các quá trình xã hội phát triển, tạo mọi điều kiện thuận lợi để cá nhân, tổ chức phát huy sáng tạo mọi tiềm năng của mình để làm thay đổi hiện thực của đời sống nhà nước, xã hội và đời sống của các cá nhân con người.

### **KẾT LUẬN**

Từ những kết quả nghiên cứu của luận án, có thể rút ra một số kết luận sau:

1. Quyền lực nhà nước được thực hiện dưới các dạng quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong đó quyền hành pháp luôn là bộ phận năng động, đóng vai trò quyết định và hiệu quả trong việc sử dụng quyền lực nhà nước.

2. Quyền hành pháp được hiểu một cách khái quát bao gồm ba chức năng là: đề xuất và hoạch định các chính sách của quốc gia; đề xuất và xây dựng các văn bản quy

phạm pháp luật quan trọng và tổ chức thực hiện pháp luật trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia. Ba chức năng này, thể hiện sự khác nhau giữa chức năng của hành pháp và chức năng của lập pháp, chức năng của tư pháp và chức năng của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp.

3. Quyền hành pháp là quyền năng thuộc về một chủ thể nhất định, theo quy định của Hiến pháp Việt Nam năm 2013, quyền này thuộc về Chính phủ.

4. Quyền hành pháp ở Việt Nam có một vị trí rất đặc biệt trong cơ cấu quyền lực nhà nước, bởi tính thống nhất của quyền lực, với gốc quyền lực thuộc về nhân dân. Vì vậy, Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam có mối quan hệ với các chủ thể quyền lực khác (trong sự phân công phối hợp).

5. Trong công cuộc đổi mới ở nước ta, việc xác định rõ vị trí, chức năng, cũng như vai trò của hành pháp có một ý nghĩa rất lớn không những chỉ về phương diện lý luận mà đặc biệt có ý nghĩa về mặt thực tiễn để trên cơ sở đó có thể tìm ra được những giải pháp có tính lý luận và thực tiễn trong việc thực hiện quyền lực nhà nước nói chung cũng như quyền hành pháp nói riêng.

6. Trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta giai đoạn tới, việc tổ chức thực hiện quyền hành pháp một cách có hiệu quả là một đòi hỏi tất yếu và phải tuân theo các quan điểm & định hướng sau:

- Phải đảm bảo thực thi quyền lực nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng.
- Quyền hành pháp được thực thi phải bảo đảm quyền con người, quyền công dân.
- Quyền hành pháp phải được tổ chức vừa có tính đặc thù, vừa có tính phổ quát phù hợp với các điều kiện cụ thể ở Việt Nam và quá trình hội nhập quốc tế.
- Việc tổ chức, đổi mới quyền hành pháp phải được tiến hành đồng thời với việc tổ chức và đổi mới các quyền lập pháp và quyền tư pháp.

7. Để tổ chức tốt hơn quyền hành pháp ở nước ta giai đoạn tới cần tiến hành đồng bộ các giải pháp sau:

- Tiếp tục hoàn thiện lý luận về quyền hành pháp ở Việt Nam.
- Tiếp tục triển khai tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam trong thực tiễn.
- Tiếp tục công cuộc cải cách bộ máy hành chính nhà nước
- Xây dựng Chính phủ phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân trong nhà nước kiến tạo phát triển./.