

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

KHOA LUẬT

ĐỖ VIỆT HÀ

**THỂ CHẾ HOÁ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VÀ ĐỔI MỚI
PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI
QUỐC HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội, năm 2013

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

KHOA LUẬT

**THỂ CHẾ HOÁ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VÀ ĐỔI MỚI
PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI
QUỐC HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: GS.TS. TRẦN NGỌC ĐƯỜNG

Hà Nội, năm 2013

DANH MỤC NHỮNG TỪ VIẾT TẮT

CNXH	Chủ nghĩa xã hội
CNTB	Chủ nghĩa tư bản
CMXHCN	Cách mạng Xã hội chủ nghĩa
ĐCS	Đảng Cộng sản
ĐCSVN	Đảng Cộng sản Việt Nam
HTPL	Hệ thống pháp luật
KHXH	Khoa học xã hội
NNPQ	Nhà nước pháp quyền
NXB	Nhà xuất bản
QPPL	Quy phạm pháp luật
TBCN	Tư bản chủ nghĩa
VBQP	Văn bản quy phạm
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

	trang
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI	6
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước	6
1.2. Tình hình nghiên cứu ngoài nước	19
1.3. Những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu.....	21
Kết luận Chương 1.....	23
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA THỂ CHẾ HOÁ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VÀ PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI QUỐC HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY	24
2.1. Thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay	24
2.1.1. Khái niệm thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	24
2.1.2. Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	27
2.1.2.1. Cơ sở pháp lý và thực tiễn Đảng lãnh đạo Quốc hội	30
2.1.2.2. Những vấn đề đặt ra về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	32
2.1.3. Vai trò của thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	41
2.1.4. Các nguyên tắc thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	42
2.1.5. Nội dung thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	43
2.2. Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	54
2.2.1. Khái niệm phương thức lãnh đạo của Đảng	54
2.2.2. Những phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	55

2.2.3. Vai trò của phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	58
2.2.4. Môi liên hệ giữa thể chế hóa và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	58
Kết luận Chương 2.....	61
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG THỂ CHẾ HOÁ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VÀ PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI QUỐC HỘI	62
3.1. Thực trạng thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	62
3.1.1. Đưa sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước (trong đó có Quốc hội) thành nguyên tắc hiến định	62
3.1.2. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua việc đưa đường lối của Đảng vào các điều khoản của luật, pháp lệnh	67
3.1.3. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội bằng các văn bản quy định, quy chế hoạt động của Trung ương Đảng	77
3.1.4. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua các quy chế hoạt động của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội	79
3.2. Thực trạng phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội qua các thời kỳ cách mạng và bài học kinh nghiệm	83
3.2.1. Giai đoạn trước năm 1986	83
3.2.2. Từ 1986 đến nay	87
3.2.3. Bài học kinh nghiệm	98
Kết luận Chương 3.....	101
CHƯƠNG 4: CÁC QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP THỂ CHẾ HOÁ VÀ ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI QUỐC HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP	102

QUYỀN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

4.1. Các quan điểm thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	102
4.1.1. Dự báo những tác động tới việc thể chế hóa và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	102
4.1.2. Các quan điểm thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	109
4.1.3. Các quan điểm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	112
4.2. Giải pháp thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	115
4.2.1. Giải pháp thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội	115
4.2.2. Giải pháp đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay	125
Kết luận chung.....	147
Danh mục công trình khoa học của tác giả liên quan đến Luận án	149
Tài liệu tham khảo	150
Phụ lục	161

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo cách mạng Việt Nam là một tất yếu lịch sử và tất yếu khách quan. Từ khi giành được thắng lợi trong Cách mạng tháng Tám năm 1945 lập nên Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, Đảng Cộng sản Việt Nam đã trở thành Đảng cầm quyền. Hơn 80 năm qua, Đảng lãnh đạo nhân dân ta tiến hành kháng chiến, xây dựng đất nước; Đảng luôn là lực lượng chính trị duy nhất lãnh đạo cách mạng, lãnh đạo Nhà nước; là nhân tố bảo đảm thắng lợi của cách mạng nước ta. Cho đến nay sự lãnh đạo của Đảng với toàn bộ xã hội đã được quy định bởi Hiến pháp nhưng các quy định cụ thể của pháp luật về nội dung lãnh đạo, phương thức lãnh đạo chưa được thể hiện rõ.

Trải qua những thời kỳ cách mạng khác nhau, Đảng ta đã sử dụng những phương thức khác nhau để lãnh đạo nhân dân và Nhà nước từ việc giành chính quyền, lãnh đạo kháng chiến đến lãnh đạo Nhà nước điều hành nền kinh tế và an sinh xã hội. Do đó, sự đổi mới về phương thức lãnh đạo của Đảng là sự chuyển biến tất yếu của lịch sử hình thành, vận động và phát triển của Đảng.

Hiện nay với các yêu cầu của công cuộc đổi mới, đặc biệt là các nhiệm vụ xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đẩy mạnh các quá trình dân chủ hoá đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, vấn đề phân định sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền và sự quản lý điều hành của Nhà nước là rất cần thiết. Sự phân định này vừa phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam nhưng không làm thay, bao biện Nhà nước, vừa phải phát huy vai trò của Nhà nước trong quản lý mọi mặt của đời sống xã hội. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là nhằm giữ vững bản chất giai cấp công nhân của Nhà nước, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, đưa sự nghiệp đổi mới đi đúng định hướng xã hội chủ nghĩa; làm cho dân giàu nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

Tháng 12 năm 1986, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra chủ trương đổi mới toàn diện. Đến nay có thể nói công cuộc

đổi mới đã diễn ra sâu rộng trong toàn bộ đời sống, kinh tế xã hội của nước ta. Phát xuất từ quy luật quan hệ sản xuất phải phù hợp với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất, kiến trúc thượng tầng phải phù hợp với kết cấu hạ tầng, ở nước ta hiện nay các biến đổi về kinh tế, lực lượng sản xuất, kết cấu hạ tầng diễn ra nhanh chóng, trong khi đó các biến đổi về chính trị chưa diễn ra tương xứng.

Trong quá trình đó, nhiều vấn đề mới đang và sẽ đặt ra. Trong đó việc cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của các cơ quan nhà nước, nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của tổ chức Đảng và đảng viên là một yêu cầu khách quan. Vì thế, Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng duy nhất cầm quyền ở nước ta hiện nay cũng phải đổi mới phương thức và nội dung lãnh đạo đối với Nhà nước.

Trong quá trình đổi mới, nền kinh tế bắt đầu vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước thì yêu cầu về xây dựng nhà nước pháp quyền là một tất yếu để phù hợp với tiến bộ chung của thế giới trong quá trình hội nhập. Trước năm 1986, Quốc hội chỉ xây dựng và ban hành được vài chục luật và pháp lệnh, đến nay trước đòi hỏi của công cuộc đổi mới, Quốc hội đã xây dựng, ban hành hành và sửa đổi hàng trăm đạo luật và pháp lệnh. Tuy nhiên Quốc hội cũng đang đứng trước những đòi hỏi mới về nâng cao chất lượng lập pháp, hiệu lực và hiệu quả của giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước, quyết định những vấn đề trọng đại của quốc gia. Trước đòi hỏi đó, sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải có sự đổi mới theo hướng khoa học hơn, phân định rành mạch hơn.

Nhận thức của Đảng ta về vị trí, vai trò của Quốc hội đã có những chuyển biến tích cực. Trước đây, có quan điểm coi Quốc hội hoạt động như đoàn thể, có lúc coi Quốc hội như cơ quan hợp thức hóa sự lãnh đạo của Đảng thì ngày nay nhận thức này đã có sự đổi mới. Nhận thức về vị trí, vai trò của Đảng đối với đất nước cũng có những chuyển biến sâu sắc từ một đảng đấu tranh giành chính quyền, một đảng lãnh đạo nhân dân làm cách mạng, giải phóng và thống nhất đất nước, sang Đảng duy nhất cầm quyền xây dựng và phát triển đất nước. Chuyển đổi tư duy từ thiên về quyền của Đảng đối với hệ thống chính trị, sang quyền phải đi đôi với trách nhiệm và nghĩa vụ của Đảng đối với dân tộc, người dân và hệ thống chính trị.

Do vậy, việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng nói chung và thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là hết sức cần thiết, phù hợp với phát triển về nhận thức của Đảng.

Để đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và phát huy đầy đủ vị trí, vai trò của Quốc hội, việc nghiên cứu thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội có ý nghĩa lý luận và thực tiễn thiết thực. Bởi vì, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và đổi mới phương thức lãnh đạo đúng đắn và phù hợp sẽ có vai trò quyết định trong việc:

- Nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội;
- Đảm bảo và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng với Quốc hội nói riêng và Nhà nước nói chung.

Vấn đề thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội ít có công trình nghiên cứu liên quan. Đến nay, chưa có công trình nào đi sâu nghiên cứu về thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và phương thức lãnh đạo của Đảng với Quốc hội. Vì vậy, Nghiên cứu sinh đã lựa chọn vấn đề “*Thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay*” làm đề tài nghiên cứu viết Luận án Tiến sĩ luật học.

2. Nội dung và nhiệm vụ nghiên cứu

a. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu của Luận án là nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, nội dung của sự lãnh đạo, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện cụ thể xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay. Từ đó đánh giá thực trạng và đề xuất phương hướng, giải pháp để thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

b. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu nói trên, nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án bao gồm:

- Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội;

- Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội;

- Dựa trên cơ sở lý luận và thực tiễn về thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, Luận án đề xuất phương hướng và giải pháp nhằm thể chế hóa sự lãnh đạo và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay.

3. Phạm vi nghiên cứu

Về thời gian, Luận án giới hạn nghiên cứu sự lãnh đạo của Đảng và hoạt động của Quốc hội từ năm 1986 đến nay – thời kỳ đổi mới và tập trung vào hoạt động lập pháp là chính.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp lý luận của Chủ nghĩa Mác, Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối của ĐCS Việt Nam về nhà nước và pháp luật; đồng thời Luận án được thực hiện bằng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Triết học Mác, Lê nin.

Về các phương pháp nghiên cứu cụ thể:

- Phân tích tổng hợp;
- Phân tích, diễn giải và quy nạp;
- Khảo sát thực tế;
- So sánh đối chiếu.

5. Những đóng góp mới về khoa học của Luận án

- Luận án đã hình thành khái niệm, phạm trù, nội dung, nguyên tắc về thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay. Đây là những vấn đề lý luận có ý nghĩa chỉ đạo về sự lãnh đạo của Đảng và hoạt động của Quốc hội.

- Dựa trên cơ sở lý luận về thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, Luận án đánh giá thực trạng của vấn đề này và đưa ra kiến nghị có ý nghĩa thực tiễn nhằm tiếp tục hoàn thiện thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

- Đề xuất được hệ quan điểm và giải pháp cơ bản để tiến hành thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án

Kết quả nghiên cứu của Luận án góp phần làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn về việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Trên cơ sở đó, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, tăng cường vai trò và hiệu quả lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

Luận án có thể làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan Đảng và Quốc hội trong việc đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và phát huy vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp. Đồng thời Luận án có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu, học tập khoa học pháp lý và khoa học chính trị ở các trường đại học chuyên ngành Luật và hệ thống Trường Đảng.

7. Bố cục của Luận án

Ngoài lời mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, Luận án được cấu trúc thành 4 chương.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

Trong những năm gần đây, liên quan đến đề tài của Luận án có một số nghị quyết của Đảng, công trình khoa học, sách tham khảo, bài báo đã công bố. Nghiên cứu sinh sẽ nêu tóm tắt lại một số nghị quyết, công trình, sách tham khảo, bài báo có liên quan đến đề tài.

a) Nhóm các quan điểm chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam có tính định hướng cho việc nghiên cứu đề tài

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII) về Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính, đã khẳng định: “Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước có tiến bộ, tạo tiền đề cho việc kiện toàn, phát huy vai trò và hiệu lực quản lý của Nhà nước. Việc thành lập đảng đoàn, ban cán sự Đảng góp phần tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong các cơ quan nhà nước” [30, tr46] , trong đó có Quốc hội. Đánh giá phương thức lãnh đạo của Đảng “sự lãnh đạo của Đảng chưa được tăng cường đúng mức, chưa có quy chế rõ ràng bảo đảm cho việc kiện toàn và phát huy lại hiệu lực của bộ máy nhà nước... Tình trạng tổ chức đảng bao biện làm thay, can thiệp sâu vào những công việc thuộc chức năng điều hành của Nhà nước vẫn còn tồn tại” [29, tr47]. Nghị quyết đã khẳng định: “Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phải gắn liền và dựa trên cơ sở đổi mới và chỉnh đốn Đảng, bao gồm đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng...Đảng lãnh đạo thông qua đảng bộ, đảng ủy, đảng đoàn, ban cán sự, qua đảng viên hoạt động ở cơ quan nhà nước” [29, tr50 - 51] . “Đảng đoàn Quốc hội có trách nhiệm lãnh đạo mọi hoạt động của Quốc hội theo đúng đường lối chính sách của Đảng, truyền đạt cho các đảng viên là đại biểu Quốc hội những quan điểm chỉ đạo của Bộ Chính trị, thuyết phục vận động các đại biểu Quốc hội ngoài Đảng theo đường lối quan điểm của Đảng. Đối với những vấn đề đã có phương hướng của Bộ Chính trị nhưng còn nhiều ý kiến khác nhau, Đảng đoàn Quốc hội báo cáo xin ý kiến Bộ Chính trị” [29, tr65-66].

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) về Một số vấn đề về tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị và tiền lương, trợ cấp xã hội thuộc ngân sách nhà nước nêu rõ: “Đảng đoàn Quốc hội chỉ đạo việc quy định những biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả làm việc của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, nâng cao trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của các đại biểu Quốc hội; đổi mới quy trình chuẩn bị và thông qua các dự án luật tại kỳ họp Quốc hội... sắp xếp bộ máy giúp việc của Quốc hội theo hướng tinh giản về đầu mối, tăng cường cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ có trình độ cao. Tổ chức việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số vấn đề về tổ chức, bộ máy các cơ quan nhà nước liên quan đến Hiến pháp năm 1992 và các Luật tổ chức các cơ quan nhà nước [30, tr88-89].

- Báo cáo của Bộ Chính trị tại Hội nghị lần thứ chín Ban Chấp hành Trung ương (khóa IX) có nêu: “Tiếp tục hoàn thiện cơ chế Đảng lãnh đạo Quốc hội... hoàn thiện quy chế để làm rõ và phát huy vai trò, trách nhiệm của đại biểu Quốc hội chuyên trách, nâng cao năng lực, bản lĩnh của các đại biểu Quốc hội” [32, tr128].

- Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa IX) tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X về nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của Đảng, phát huy sức mạnh của toàn dân tộc, đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, sớm đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển đã nêu đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước: “đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, trong đó tập trung đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng đường lối, quan điểm, các nghị quyết; lãnh đạo thể chế hóa, cụ thể hóa thành hiến pháp, pháp luật; bố trí đúng cán bộ và thường xuyên kiểm tra việc tổ chức thực hiện. Đảng lãnh đạo nhưng không bao biện làm thay Nhà nước; trái lại, phát huy mạnh mẽ vai trò chủ động, sáng tạo của Nhà nước trong quản lý đất nước, xã hội [24, tr51-52].

- Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa IX) về công tác xây dựng Đảng tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng nêu: “việc đổi mới

phương thức lãnh đạo của Đảng còn chậm và lúng túng. Chậm nghiên cứu và ban hành những quy định cụ thể về phương thức lãnh đạo Nhà nước” [24, tr272-273]. “Trong các nguyên nhân trong việc chậm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, có nguyên nhân khách quan, có nguyên nhân chủ quan là do chậm đổi mới tư duy về công tác xây dựng Đảng trong điều kiện mới” [24, tr275]. “Vấn đề quyết định trong đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng là thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hành và mở rộng dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Đảng” [24, tr306]. Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng cương lĩnh, đường lối, quan điểm, chủ trương, các nghị quyết, nguyên tắc giải quyết các vấn đề lớn, có ý nghĩa chính trị quan trọng, phát huy mạnh mẽ vai trò chủ động, sáng tạo và tinh thần trách nhiệm của Nhà nước trong quản lý đất nước, xã hội theo pháp luật [24, tr307]. “Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong việc thể chế hóa, cụ thể hóa đường lối, quan điểm, chủ trương, chính sách lớn của Đảng thành Hiến pháp, pháp luật ... Đảng lãnh đạo nhưng không làm thay Nhà nước và các tổ chức trong hệ thống chính trị. Đề phòng và khắc phục khuynh hướng tổ chức đảng buông lỏng sự lãnh đạo hoặc bao biện làm thay cũng như khuynh hướng các cơ quan nhà nước thụ động, né tránh trách nhiệm, việc gì cũng xin ý kiến cấp ủy Đảng ... Đảng kết hợp chặt chẽ việc lãnh đạo và kiểm tra bộ máy nhà nước thông qua tổ chức đảng và cá nhân đảng viên hoạt động trong cơ quan nhà nước. Đối với Quốc hội, xây dựng cơ chế, quy chế cụ thể giải quyết tốt hơn mối quan hệ giữa vai trò lãnh đạo về quan điểm, phương hướng, chủ trương, nguyên tắc, giải pháp lớn của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư (đối với những vấn đề kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại trọng đại của đất nước) với thẩm quyền quyền định của Quốc hội” [24, tr 307-308].

b) Một số đề tài khoa học

- Cơ sở lý luận và thực tiễn về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, Đề tài KX.04.01 trong Chương trình KX 04 giai đoạn 2001 – 2005 do GS,VS. Nguyễn Duy Quý làm Chủ nhiệm.

Đây là đề tài khoa học trong Chương trình khoa học cấp nhà nước. Công trình nghiên cứu đã đề cập cơ sở lý luận và thực tiễn về nhà nước pháp quyền xã hội chủ

nghĩa của dân, do dân, vì dân; nêu ra những đặc trưng về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; nêu khái quát về phương thức lãnh đạo của Đảng trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; nhận định việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng phải đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới kinh tế, khâu mấu chốt là tập trung đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước ở cấp Trung ương và chính quyền ở cấp địa phương; hoàn thiện quy trình, quy chế làm việc của các cấp uỷ đảng; nêu ra ý nghĩa nguồn gốc của nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Trong đề tài này nghiên cứu chung về nhà nước ta chứ không nghiên cứu riêng biệt về phương thức lãnh đạo của Đảng. Khi đề cập đến phương thức lãnh đạo là chung đối với Nhà nước, không đề cập cụ thể phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, chưa làm rõ phương thức lãnh đạo cụ thể của Đảng đối với Quốc hội. Chưa có sự gắn kết giữa nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng với các đặc trưng của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; chưa đề cập đến việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

- Đề tài Đảng Cộng sản - chủ thể quản lý xã hội trong điều kiện cơ chế thị trường ở nước ta hiện nay, Đề tài cấp nhà nước QX - 96.10, do Trần Ngọc Liêu chủ trì đề tài (TS. Nguyễn Hàm Giá, NCS. Đinh Hữu Phí phối hợp). Kết quả nghiên cứu đề tài này đã chỉ ra Đảng Cộng sản là chủ thể lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Đảng Cộng sản lãnh đạo hệ thống chính trị nhưng nằm trong hệ thống chính trị. Nội dung lãnh đạo của Đảng ở các tổ chức và cơ quan khác nhau, đi đôi với các phương thức lãnh đạo khác nhau gắn liền với các yếu tố khác như yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế, yếu tố xã hội; phụ thuộc vào thể chế chính trị, thể chế nhà nước, trình độ dân trí và dân chủ hóa đời sống xã hội. Phương thức lãnh đạo của đảng được xem xét trên 2 khía cạnh: công cụ được Đảng sử dụng trong lãnh đạo và hình thức, phương pháp lãnh đạo của Đảng. Phương thức lãnh đạo gắn bó mật thiết với nội dung lãnh đạo của Đảng đối với từng cơ quan, tổ chức.

c) Một số công trình chuyên khảo

- Xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân của TS. Nguyễn Trọng Thúc (2005), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Công trình khoa học nêu trên đã đề cập về nhà nước pháp quyền nói chung và nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam nói riêng; đưa ra những đặc điểm và đặc trưng nhà nước pháp quyền; nêu được tính tất yếu, vai trò, nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Coi sự lãnh đạo của Đảng là một trong những đặc trưng của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Sự lãnh đạo của Đảng không chỉ ở sự định hướng về đường lối, chủ trương chính sách mà còn định hướng cho việc ứng phó với những tình huống, những sự kiện hệ trọng về chính trị đối nội và đối ngoại [110, tr176]. Cách đề cập này cũng có liên quan đến chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của Quốc hội.

Tuy nhiên công trình chỉ nêu nội dung và phương thức lãnh đạo nói chung mà không có nội dung và phương thức lãnh đạo cụ thể của Đảng đối với Quốc hội; không đề cập đến việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng.

- Nhà nước cách mạng Việt Nam của PGS,TS. Nguyễn Trọng Phúc (2010), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Công trình khoa học này đã đề cập đến quá trình hình thành và phát triển của Nhà nước cách mạng Việt Nam; đề cập đến nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong thời kỳ đổi mới; tổng hợp các quan điểm của Đảng được thể hiện trong các văn kiện Đại hội Đảng, các nghị quyết Hội nghị của Ban Chấp hành Trung ương có liên quan đến nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng. Trên cơ sở đó có đánh giá và nhận định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

- Nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng trong thời kỳ mới, GS,TS. Nguyễn Phú Trọng, PGS, TS. Tô Huy Rứa, PGS, TS. Trần Khắc Việt (đồng chủ biên) (2004), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Công trình có tính lý luận về chính trị và đảng cầm quyền ở nước ta, đã khái quát về đảng cầm quyền, nêu lên những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Đảng trong điều kiện mới, thời kỳ CNH, HĐH; đề cập nhiều nội dung đến sự lãnh đạo của Đảng nói chung. Sự lãnh đạo của Đảng là hoạt động đặc thù, hoàn toàn khác

với hoạt động quản lý, nhưng không nên tách bạch giữa hoạt động lãnh đạo và hoạt động quản lý, hai hoạt động này có liên hệ với nhau. Đảng lãnh đạo bằng cách đề ra cương lĩnh, đường lối chủ trương đối với các lĩnh vực trong đời sống xã hội. Vị trí, vai trò của Đảng hiện nay được nêu trong Hiến pháp và ngày càng tăng cường chiều sâu của công cuộc đổi mới đất nước. Lịch sử đã chứng minh vai trò lãnh đạo của Đảng trong sự nghiệp cách mạng nước ta thì trong giai đoạn hiện nay càng phải được củng cố tăng cường và đổi mới.

Công trình cũng đã đề cập đến Đảng lãnh đạo đối với Quốc hội bằng cách đề ra các quan điểm, chủ trương, đường lối, Quốc hội thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật; quan điểm, đường lối của Đảng là nguồn hình thành các văn bản quy phạm pháp luật; Đảng lãnh đạo thông qua Đảng đoàn Quốc hội, Đảng đoàn lãnh đạo mọi mặt hoạt động của Quốc hội thông qua đảng viên là đại biểu Quốc hội, thuyết phục đại biểu Quốc hội là người ngoài đảng theo quan điểm đó. Thông qua đảng viên là đại biểu Quốc hội, họ phải nêu cao ý thức tổ chức kỷ luật, nói và làm theo đúng Điều lệ và nghị quyết của Đảng [107, tr77-78]. Trong quá trình đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng phải gắn với kiện toàn tổ chức của Đảng là rất quan trọng [107, tr156]. Có nhiều nội dung chưa được hoàn thiện, nhưng trong đó, các cấp ủy đảng vẫn chưa thoát khỏi khuynh hướng bao biện làm thay và buông lỏng sự lãnh đạo; nhiều khi khắc phục khuyết điểm này lại rơi vào khuyết điểm kia một cách tự giác [107, tr160].

Liên quan đến đề tài của Luận án, công trình cũng đã nêu lên thực trạng của phương thức lãnh đạo của Đảng và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội; nêu ra việc thể chế quan điểm, đường lối lãnh đạo của Đảng. Suy cho cùng việc thể chế quan điểm, đường lối của Đảng cũng nằm trong nội dung thể chế sự lãnh đạo của Đảng vì lẽ quan điểm, đường lối của Đảng nằm trong sự lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên đây không phải công trình chuyên biệt phân tích và đánh giá sâu về việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

- Đảng Cộng sản Việt Nam trách nhiệm trước dân tộc và lịch sử (2011), Hội đồng Lý luận Trung ương, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Đây là công trình nghiên cứu công phu và toàn diện; tập hợp nhiều bài viết của các nhà nghiên cứu về lý luận. Công trình đã luận giải về lý do, bối cảnh xác lập vai trò lãnh đạo duy nhất của Đảng Cộng sản ở VN hiện nay. Đảng phải làm gì trước sứ mệnh lịch sử và trọng trách mà nhân dân đã tin tưởng giao phó, suy tôn Đảng.

- Một số suy nghĩ về mối quan hệ giữa Đảng – Nhà nước và nhân dân, Nguyễn Khánh (2010), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Tác giả cho rằng sự thay đổi về điều kiện kinh tế, văn hóa xã hội thay đổi tất yếu phải có sự thay đổi phương thức lãnh đạo của Đảng cho phù hợp. Công trình đã đánh giá phương thức lãnh đạo của Đảng trong thời gian qua; Đảng chậm đổi mới phương thức lãnh đạo. Một số phương thức lãnh đạo cũ kiểu chiến tranh vẫn còn tàn dư. Lý do là phân vân lo ngại sẽ dẫn đến những thay đổi gây ra những xáo trộn phức tạp về chính trị. Bên cạnh đó cũng chưa tìm ra được hình thức, cách thức, giải pháp thích hợp để đổi mới phương thức lãnh đạo [60, tr285]. Công trình đề cập nhiều đến thẩm quyền và mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân chứ không đánh giá sâu về mối quan hệ giữa Đảng và Quốc hội.

- Quốc hội Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn (2005), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Thiết chế Quốc hội vừa là nhà nước vừa là nhân dân. Nhân dân bầu ra Quốc hội và Quốc hội lập nên các cơ quan nhà nước khác. Do vậy Quốc hội có vị trí đặc biệt trong Nhà nước nói chung và hệ thống chính trị nói riêng. Từ đó nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối Quốc hội cũng phải tương xứng với vị trí, vai trò và những đặc trưng của Quốc hội. Đảng phải đổi mới sự lãnh đạo của mình đối với Quốc hội từ việc định hướng hoạt động lập hiến, lập pháp; lãnh đạo tổ chức, xây dựng đội ngũ cán bộ lập pháp; lãnh đạo việc ban hành các đạo luật cụ thể; lãnh đạo quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và hoạt động giám sát của Quốc hội. Phương thức lãnh đạo của Đảng thông qua Đảng đoàn Quốc hội, các đảng viên là Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Đại biểu Quốc hội; lãnh đạo bằng phương thức kiểm tra, giám sát các hoạt động của Quốc hội và các cơ quan

của Quốc hội; đặc biệt kết hợp với cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn theo quy định mới của Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội cho phù hợp với tình hình mới [116, tr11]. Sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động lập pháp vừa mang tính nguyên tắc, vừa là điều kiện để Nhà nước ta xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, có chất lượng theo đúng định hướng xã hội chủ nghĩa [116, tr312]. Công trình này có nhiều nội dung liên quan đến đề tài của Luận án như về nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Nhưng công trình chưa đề cập sâu đến việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội; chưa đề cập vấn đề thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

d) Một số bài báo khoa học

- Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, TS. Thang Văn Phúc (2007), [Http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen/2007/1782/Doi-moi-phuong-thuc-lanh-dao-cua-dang-doi-voi-nha.aspx](http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen/2007/1782/Doi-moi-phuong-thuc-lanh-dao-cua-dang-doi-voi-nha.aspx) [19/1/2007]

Bài báo đã định nghĩa phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là hệ thống các phương pháp, các hình thức, các biện pháp mà Đảng tác động vào Nhà nước để hiện thực hóa ý chí và mục tiêu của Đảng. Bài báo nhận định phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước được quy định bởi tính khách quan và chức năng cơ bản của hệ thống tổ chức nhà nước và tính chất lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đảng lãnh đạo bằng cương lĩnh, đường lối; thông qua cán bộ, công chức là đảng viên trong bộ máy nhà nước và thông qua công tác kiểm tra, giám sát. Bài báo đã nhấn mạnh cần thể chế hóa phương thức lãnh đạo của Đảng trong điều kiện Đảng cầm quyền. Việc thể chế hóa phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước cần được cụ thể hóa cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, cơ chế vận hành của từng loại cơ quan trong bộ máy lập pháp, hành pháp, tư pháp, thích hợp với từng lĩnh vực và từng cấp. Đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong điều kiện chuyển đổi cơ cấu kinh tế và cơ chế quản lý. Đó là các nhiệm vụ: thể chế hóa

đường lối, chủ trương của Đảng thành pháp luật, chính sách cụ thể; xây dựng chiến lược kinh tế - xã hội và cụ thể hóa chiến lược đó thành những kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; quản lý hành chính - xã hội và hành chính - kinh tế; điều hành các hoạt động kinh tế, xã hội trong toàn xã hội theo kế hoạch, giữ vững pháp luật, kỷ cương nhà nước và trật tự xã hội, giữ vững quốc phòng và an ninh; kiểm tra việc thực hiện kế hoạch của Nhà nước, phát hiện những mất cân đối và đề ra những biện pháp để khắc phục; thực hiện quy chế làm việc khoa học, có hiệu suất cao. Cần xác định rõ vai trò và phương thức lãnh đạo của Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương đối với Quốc hội trong công tác tổ chức bộ máy nhà nước và việc thực hiện các chức năng lập hiến, lập pháp; giám sát tối cao; quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Bài báo đã đề cập chung đến phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước mà trong đó có Quốc hội; đã nêu được sự cần thiết phải thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng, nhưng chưa nêu rõ việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội; chưa nêu được các nội dung cụ thể phải thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng.

- Phương thức lãnh đạo của Đảng với việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của PGS, TS. Nguyễn Đăng Dung (2009), Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp* số 2+3 (139 + 140) tháng 1/2009

Bài báo chỉ ra, cơ sở quan trọng nhất của một đảng lãnh đạo, một đảng cầm quyền là nó có đủ khả năng nhận thức được những vấn đề mang tính quy luật tồn tại và phát triển của xã hội, giải đáp được những mâu thuẫn cơ bản của xã hội để định hình được mục tiêu và còn đường phát triển. Đảng phải có cơ sở pháp lý để lãnh đạo Nhà nước. Các phương thức lãnh đạo của Đảng như thông qua đường lối chính sách, thông qua đảng viên là đại biểu Quốc hội; Đảng lãnh đạo nhưng không được đùn đẩy trách nhiệm với các cơ quan nhà nước, Đảng lãnh đạo nhưng không được đứng trên Nhà nước, mà Đảng phải đặt mình đứng trong Nhà nước. Đảng lãnh đạo Quốc hội sao cho Quốc hội là cơ quan nghiên cứu và xây dựng chính sách chứ không phải như hiện nay mới chỉ là cơ quan quyết định chính sách. Đảng lãnh đạo Quốc hội, làm sao để Quốc hội biến ý chí chính trị, định hướng chính trị của Đảng thành ý chí của toàn xã hội, thành các chương trình hành động, thành pháp

luật, định hướng cho hoạt động của Nhà nước và xã hội để đạt được những thay đổi theo tôn chỉ, mục đích của Đảng.

- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội, GS, TS. Trần Ngọc Đường (2010),

<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=515&distid=2263> (2/11/2010)

Bài báo đã đưa ra việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội là nhằm đảm bảo cho Quốc hội trong nhà nước pháp quyền XHCN thực sự là một thiết chế kết tinh đầy đủ những tinh hoa của dân tộc, thể hiện sinh động hình ảnh “*nhân dân thu nhỏ*” và hiện thân của sức mạnh vô địch của khối đại đoàn kết toàn dân. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội, còn bao gồm việc chăm lo xây dựng đội ngũ giảng viên, cơ sở vật chất, kỹ thuật phục vụ cho công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội.

Đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải đảm bảo cho nền tảng chính trị - pháp lý của quốc gia phát triển bền vững, tăng cường mối quan hệ mật thiết giữa Đảng với Quốc hội và nhân dân. Không vì đổi mới mà làm cho nền tảng chính trị - pháp lý của quốc gia “*bị đổi màu*” và suy yếu.

Bồi dưỡng đại biểu dân cử nói chung, đại biểu Quốc hội nói riêng là nhiệm vụ mới đặt ra ở nước ta. Vì thế, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và sự quan tâm của nhà nước là những nhân tố quan trọng, quyết định chất lượng và hiệu quả của công tác bồi dưỡng đại biểu dân cử.

- Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, Trịnh Xuân Toàn (2010),

<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=73&NewsId=125469> (26/12/2010)

Bài báo đánh giá khái quát thành tựu của Đảng trong quá trình lãnh đạo tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Như việc Tiếp tục kiện toàn tổ chức Quốc hội, tăng thêm số lượng đại biểu chuyên trách cho các cơ quan của Quốc hội; cải tiến và nâng cao chất lượng hoạt động của Đại biểu Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Cải tiến quy trình xây dựng pháp luật, nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp;

tăng cường các điều kiện bảo đảm để Quốc hội thực hiện đầy đủ, đúng đắn thẩm quyền xem xét, quyết định phân bổ ngân sách, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các chương trình quốc gia, các dự án đầu tư lớn; xây dựng cơ chế giám sát có hiệu lực nhằm nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội, bảo đảm cho Quốc hội thực hiện tốt quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước.

Bên cạnh những ưu điểm, sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong thời gian qua còn bộc lộ một mặt hạn chế. Việc lãnh đạo công tác lập pháp chưa được tiến hành toàn diện, đồng bộ; chủ yếu mới tập trung lãnh đạo ở khâu thông qua luật tại Quốc hội. Việc định hướng chương trình xây dựng pháp luật dài hạn chưa được quan tâm đúng mức, chủ yếu được giao cho Ủy Ban Thường vụ Quốc hội cân đối và trình Quốc hội quyết định, do đó mỗi khóa chỉ hoàn thành khoảng 60 – 70% chương trình đã đề ra. Việc chỉ đạo quá trình chuẩn bị các dự án luật thiếu tập trung, chủ yếu *giao khoán* cho các ban soạn thảo, tiến độ chuẩn bị các dự án luật thường kéo dài. Có dự án từ 5 đến 10 năm, thậm chí có dự án kéo dài từ 10 đến 15 năm vẫn chưa trình được Quốc hội. Chất lượng của một số dự án chưa cao để Quốc hội mất nhiều thời gian thảo luận về những vấn đề kỹ thuật. Việc quyết định chủ trương đầu tư một số dự án quốc gia chưa được tính toán kỹ trước khi đưa ra Quốc hội, do đó sau khi Quốc hội quyết định, việc triển khai gặp nhiều khó khăn, hiệu quả thấp. Việc triển khai thực hiện chủ trương về nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội chưa kịp thời, thiếu đồng bộ. Hiệu quả giám sát của Quốc hội chưa cao. Việc lãnh đạo công tác bầu cử Đại biểu Quốc hội và việc bầu, phê chuẩn nhân sự cấp cao của bộ máy nhà nước còn có biểu hiện gò ép.

- Tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của hệ thống chính trị, GS, TSKH. Đào Trí Úc (2011), http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/tulieuedang/details.asp?topic=168&subtopic=463&leader_topic=981&id=BT29121138582 (28/12/2011)

Bài báo nghiên cứu đã đưa ra khái niệm “phương thức lãnh đạo” có nội dung rất rộng, chỉ toàn bộ phương pháp chung và các phương pháp cụ thể của toàn bộ quá trình lãnh đạo và cầm quyền của Đảng - bắt đầu từ khâu xây dựng đường lối,

chính sách cho đến khi đường lối, chính sách đó đến được với quần chúng nhân dân và trở thành hiện thực với những chỉ số hiệu quả cụ thể.

Bài báo cũng đưa ra những yếu tố quyết định và hợp thành phương thức lãnh đạo của Đảng như hệ thống các công cụ lãnh đạo của Đảng; hệ thống các mối liên hệ, cơ chế quan hệ giữa Đảng và Nhà nước; hệ thống về phương pháp tiếp cận quần chúng và phong cách lãnh đạo của Đảng.

Vấn đề về phương thức lãnh đạo của Đảng thì việc xử lý cơ chế “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ” có vị trí hết sức quan trọng. Đặc điểm lớn nhất của chế độ pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Điều đó có nghĩa, Đảng có vị trí lãnh đạo và cầm quyền hợp hiến và hợp pháp với đầy đủ các quyền lãnh đạo và trách nhiệm chính trị. Nhà nước nào pháp luật đó.

- Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng với Quốc hội Đỗ Phú Thọ (2011),

[Http://www.qdnd.vn/qdndsite/vi-VN/61/43/10/50/50/134704/Default.aspx](http://www.qdnd.vn/qdndsite/vi-VN/61/43/10/50/50/134704/Default.aspx)

(05/01/2011)

Bài báo đã đánh giá phương thức lãnh đạo của Đảng với Quốc hội đã không ngừng được đổi mới. Sự đổi mới này gắn liền với công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng và việc đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội. Đảng đề ra chủ trương, đường lối đúng đắn để lãnh đạo Quốc hội thực hiện tốt chức năng lập hiến, lập pháp. Bảo đảm cho Hiến pháp và các đạo luật do Quốc hội ban hành thể hiện được ý chí, nguyện vọng của giai cấp công nhân và toàn thể nhân dân lao động; góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển theo đúng định hướng xã hội chủ nghĩa, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Đảng lãnh đạo để Quốc hội thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ, xây dựng cơ chế hợp lý để nhân dân tham gia ý kiến đóng góp vào quá trình xây dựng pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Đảng tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo đối với việc thực hiện quyền giám sát này bao gồm các yếu tố như lãnh đạo việc xây dựng các thể chế về giám sát; lãnh đạo việc xây dựng chương trình giám sát, tổ chức thực hiện việc giám sát

và xử lý các hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát một cách đúng đắn, đáp ứng được yêu cầu của đời sống xã hội và ý chí, nguyện vọng chính đáng của nhân dân.

Tuy nhiên, bài báo nêu rõ được các nội dung cụ thể cũng như cách làm nhằm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội; không đề cập việc thể chế sự lãnh đạo của Đảng.

- Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, Bùi Đức Lại (2011), <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/28959/doi-moi-su-lanh-dao-cua-dang-doi-voi-quoc-hoi.html> (*Tạp chí Xây dựng Đảng số 6/2011*)

Bài báo đã nhận định đổi mới chính trị là yêu cầu khách quan, là bộ phận cấu thành tất yếu của công cuộc đổi mới toàn diện do Đảng khởi xướng và lãnh đạo. Đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là vấn đề trọng tâm của đổi mới chính trị. Trong các khuôn khổ hiện hành đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là trọng điểm, là đòn xeo đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị trước hết là đổi mới sự lãnh đạo đối với Quốc hội, lãnh đạo hoạt động của Quốc hội theo đúng Hiến pháp, pháp luật và Điều lệ Đảng, đảm bảo "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân". Xây dựng thể chế cầm quyền của Đảng thông qua Quốc hội trở thành vấn đề phải ưu tiên giải quyết. Đây là vấn đề mới và khó, hay bị trì hoãn.

Một là, nguyên tắc Đảng lãnh đạo hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật phải được thể hiện trước hết trong lãnh đạo Quốc hội, phải đảm bảo để Quốc hội làm đúng chức năng cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. *Hai là*, cần đổi mới công tác nhân sự ngay trong kỳ họp đầu tiên của Quốc hội. Ban lãnh đạo Đảng lắng nghe, nghiên cứu, phân tích ý kiến của các đại biểu Quốc hội, cân nhắc lại các phương án, tiến hành giới thiệu nhân sự chính thức. Có thể giới thiệu một hoặc nhiều phương án để các đại biểu Quốc hội lựa chọn và quyết định. Tùy theo chức danh cụ thể, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị quyết định dự kiến giới thiệu nhân sự với Quốc hội (có thể quyết định giới thiệu một hoặc nhiều người cho mỗi chức danh).

1.2. Tình hình nghiên cứu ngoài nước

Do đây là đề tài mang tính đặc thù ở Việt Nam nên ít có công trình của nước ngoài nghiên cứu. Một số cuốn sách tham khảo có viết về các đảng phái chính trị hay đảng cầm quyền ở nước ngoài. Do đó, tác giả xin nêu một số tài liệu của nước ngoài có liên quan được dịch ra tiếng Việt.

- Thể chế Đảng cầm quyền – một số vấn đề lý luận và thực tiễn, TS. Đặng Đình Tân – TS. Đặng Minh Tuấn (Đồng chủ biên) (2012), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Ngoài những nội dung mà Công trình đã nêu có liên quan đến Việt Nam, Công trình đã tiếp cận thực tiễn và lý luận về các đảng cầm quyền trên thế giới. Đảng cầm quyền hoạt động theo nguyên tắc thể chế là vấn đề có tính phổ biến trong các nền chính trị dân chủ của thế giới. Công trình nêu lại những đặc điểm chủ yếu về thể chế của một số đảng cầm quyền trên thế giới. Với thể chế ở Mỹ, tác phẩm đã mô tả rõ về cơ cấu tổ chức đảng với 3 nhánh quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và tác động, ảnh hưởng của đảng chính trị trong các cuộc bầu cử ở Hoa Kỳ.

Công trình cũng biên tập về thể chế đảng cầm quyền ở Nhật Bản đặt trong cả hệ thống chính trị của Nhật Bản và đi sâu đánh giá về hoạt động của Đảng LDP (Dân chủ tự do) đối với bộ máy nhà nước Nhật Bản.

Công trình cũng nêu ra các thể chế đảng cầm quyền ở Liên bang Nga, một số nước ASEAN và Trung Quốc. Trong sách cũng so sánh một số mô hình nhà nước khác nhau trên thế giới và tập trung đánh giá về thể chế chính trị của Trung Quốc là sao chép mô hình của Liên Xô cũ.

- Cộng hòa nhân dân Trung Hoa 60 năm xây dựng và trưởng thành, Viện Nghiên cứu Trung Quốc (2010), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Trong cuốn sách có nêu ra nhiều thành tựu của Đảng, Nhà nước và nhân dân Trung Hoa, nhưng về lý luận Đảng cầm quyền, các tác giả đưa ra 3 sự thay đổi từ Đảng lãnh đạo cách mạng đến Đảng cầm quyền, Đảng lãnh đạo công cuộc cải cách, mở cửa, tăng cường năng lực cầm quyền trong điều kiện kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền [138, tr19]. Lý luận nổi bật là Thuyết ba đại diện của Giang

Trạch Dân, Đảng Cộng sản Trung Quốc đại diện cho lực lượng sản xuất tiên tiến, đại diện nền văn hóa tiên tiến và đại diện lợi ích của đông đảo nhân dân Trung Quốc.

- Chế độ chính trị Trung Quốc, Doãn Trung Khanh (2012), NXB Truyền bá ngữ châu và NXB Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh.

Cuốn sách đã nêu Đảng Cộng sản Trung Quốc là đảng tham chính trong số 8 đảng. Các đảng phái khác hầu như ít hoạt động và có nếu có hoạt động thì chịu ảnh hưởng của Đảng Cộng sản. Căn cứ vào điều lệ, cương lĩnh và chế độ tổ chức tập trung dân chủ tạo thành nguyên tắc hoạt động của Đảng Cộng sản. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản là định hướng đúng các nguyên tắc chính trị, phương hướng chính trị, quyết sách quan trọng và hướng thực hiện đến toàn bộ các cán bộ công tác trong các cơ quan nhà nước. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản biến chủ trương của Đảng sau khi qua quá trình lập pháp đã quy định trở thành ý chí của quốc gia [59, tr116].

- Nhật Bản một số vấn đề kinh tế, chính trị nổi bật 2001 – 2020, Trần Quang Minh (2011), , NXB Từ điển bách khoa, Hà Nội.

Đây là công trình nghiên cứu về kinh tế, chính trị và mối quan hệ của Nhật với các nước khác. Trong đó nêu rõ yếu tố đa đảng và chính thể đại nghị và một số nhân tố khác đã tạo ra sự không ổn định của chính trường Nhật bản. Các đảng chính trị ở Nhật luôn cạnh tranh gay gắt nhưng cũng dễ thỏa hiệp và liên kết tạo thành liên minh đảng cầm quyền. “ Năm 1989, lần đầu tiên kể từ năm 1955 Đảng LDP không chiếm đa số trong cuộc bầu cử Thượng viện ... hai nhóm chính trị gia của LDP đã tách ra thành lập hai đảng bảo thủ mới ” [68, tr168]

- Đảng Chính trị phương Tây và cộng hòa liên bang Đức, Lương Văn Kê (2009), NXB Thế giới.

Cuốn sách đưa ra định nghĩa về phương thức cầm quyền của chính đảng là toàn bộ cách thức, thủ đoạn và phương pháp để chính đảng khống chế quyền lực nhà nước. Nói rộng ra, phương thức cầm quyền còn bao gồm thể chế và cơ chế chi phối quyền lực công cộng. Đảng cầm quyền khống chế nghị viện, khống chế chính phủ. Hoạt động của chính đảng và hoạt động của nghị viện gắn với nhau như hình

với bóng. Các chính đảng muốn thực thi các mục tiêu chính trị và chủ trương chính trị của mình, thì bước đầu tiên là phải thực hiện qua hoạt động của mình trong nghị viện. Biện pháp chủ yếu thông qua đưa đảng viên vào ghế nghị sĩ, tiến hành các hoạt động gây ảnh hưởng đến hoạt động lập pháp [62, tr82].

- Singapore đặc thù và giải pháp, Dương Văn Quảng (2007), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Cuốn sách chủ yếu nêu các vấn đề về quan hệ đối ngoại và hợp tác của Singapore với các nước khác. Nhưng đồng thời đã nêu ra những đặc điểm cơ bản về cơ chế và nguyên tắc hoạt động của Đảng cầm quyền PAP của Singapore. Singapore theo chế độ đại nghị và đa đảng chính trị, song đảng PAP (People's Action Party – Đảng nhân dân Hành động). “Singapore là nước cộng hòa nghị viện ... hệ thống chính trị hoạt động dựa trên nguyên tắc đa đảng, nhưng gần giống như chế độ dân chủ độc đảng... hiện có 24 đảng đăng ký hoạt động chính thức nhưng ngoài PAP chỉ có thêm WP, SDP, SDA là có hoạt động đáng kể” [81, T42].

Sở dĩ dù đa đảng nhưng PAP là đảng cầm quyền và gần như duy nhất lãnh đạo Quốc hội ở Singapore vì:

- PAP đưa ra chiến lược phát triển đất nước sáng suốt.
- Đảng không có bộ máy hành chính hay song hành với chính quyền, nhưng đưa đảng viên nắm giữ các trọng trách trong nhà nước, đảng viên đã hóa thân vào bộ máy công quyền.
- Đã quy định cụ thể những điều đảng viên không được làm, nhất là việc lạm dụng chức quyền mưu lợi cá nhân hay cho người thân.
- Chọn đảng viên có năng lực, liêm khiết và gương mẫu đưa vào Quốc hội và các ghế bộ trưởng.

1.3. Những vấn đề Luận án cần tiếp tục nghiên cứu

Trong các công trình và bài báo khoa học nêu trên, nghiên cứu sinh sẽ kế thừa và phát triển các kết quả nghiên cứu về phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung và đối với Nhà nước nói riêng; các nghiên cứu về sự ra đời và hoạt động của Đảng

Cộng sản Việt Nam, các nguyên tắc về tổ chức và hoạt động của Đảng ta; cơ sở lý luận và thực tiễn về sự lãnh đạo duy nhất của Đảng Cộng sản ở Việt Nam; nhà nước pháp quyền nói chung và nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam, các đặc trưng của NNPQ XHCN Việt Nam; hoạt động của một số đảng cầm quyền, quốc hội và nghị viện một số nước trên thế giới và việc thể chế sự lãnh đạo của Đảng nói chung. Do vậy, Luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu:

Một là, làm rõ sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng trong điều kiện xây dựng NNPQ XHCN.

Hai là, tiếp tục hoàn thiện cơ sở lý luận về thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng NNPQ XHCN ở nước ta hiện nay.

Ba là, đề xuất những quan điểm và giải pháp nhằm thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Trong Chương 1 đã nghiên cứu 26 tài liệu chia làm 2 thể loại là các tài liệu trong nước và tài liệu nước ngoài; chia làm bốn nhóm vấn đề, nhóm *các quan điểm chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam có tính định hướng cho việc nghiên cứu đề tài*, nhóm *các đề tài khoa học*, nhóm *các công trình chuyên khảo* và nhóm *các bài báo khoa học*.

Các công trình khoa học trong nước đã nghiên cứu về phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung là chủ yếu, chưa nghiên cứu sâu về phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội nói riêng; việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng cũng chưa được nghiên cứu thấu đáo mà chủ yếu nghiên cứu về thực tiễn lãnh đạo của Đảng trong thời gian qua và yêu cầu, thách thức đang đặt ra hiện nay cũng như trong thời gian tới.

Các công trình nghiên cứu ngoài nước, tác giả chủ yếu tham khảo các tài liệu liên quan đến đảng phái chính trị của nước ngoài; hoạt động và cách thức lãnh đạo của đảng cầm quyền đối với nhà nước nói chung và nghị viện nói riêng. Dù mỗi nước có chế độ chính trị khác nhau nhưng sự lãnh đạo của đảng phái luôn thể hiện rõ nét qua các hoạt động của Nghị viện.

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA THỂ CHẾ HOÁ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VÀ PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI QUỐC HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

2.1. Thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay

2.1.1. Khái niệm thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Về học thuật, khái niệm *thể chế* có nội hàm rất phong phú và đa dạng. Trong mỗi lĩnh vực thể chế có thể được hiểu theo các nghĩa khác nhau. Thể chế bao gồm những ràng buộc phi chính thức (phong tục tập quán, văn hóa, truyền thống, đạo lý...), những quy tắc chính thức (hiến pháp, luật, các quy chế, quy định, nguyên tắc...) và hiệu lực thực thi chúng. Một số nghiên cứu khác coi thể chế không chỉ bao gồm những quy định, luật lệ, mà còn bao gồm cả những tổ chức nữa. Ngân hàng Thế giới (2002) định nghĩa thể chế là “những quy định và tổ chức, bao gồm cả chính thức lẫn không chính thức, điều phối hoạt động của con người” [70, tr38]. Với khái niệm này, thể chế không chỉ bao hàm “luật chơi” mà còn cả “người chơi”. Cùng với khái niệm này là mô tả thể chế như: tài sản xã hội (niềm tin, tôn giáo, quy chuẩn); luật lệ (bao gồm các quy định, truyền thống, nguyên tắc, pháp luật, và hiến pháp) và các tổ chức (các cơ quan của chính phủ, các công ty, các tổ chức, tòa án...).

Theo cuốn "Từ điển tiếng Việt thông dụng" năm 2008 của Trung tâm từ điển học, thể chế được hiểu là “*những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội, buộc mọi người phải tuân theo*” [115, tr1602]. Có thể thấy quan niệm về thể chế như vậy là tương đối hẹp so với các cách hiểu về thể chế ở trên.

Khi xem xét nội hàm khái niệm về thể chế, cũng cần phải lưu ý thêm một số điểm sau:

- Hai loại hình thể chế được bàn nhiều hiện nay là thể chế nhà nước và thể chế phi nhà nước. Cùng với các quy định pháp lý, bộ máy và công cụ thực thi của

các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, thể chế nhà nước có tác động sâu rộng đến biến đổi kinh tế xã hội. Tuy vậy, thể chế phi nhà nước rất nhiều, rất đa dạng và ảnh hưởng lớn đến xã hội.

- Các luật lệ, quy tắc có thể được thực hiện bởi các bên liên quan hoặc bên thứ ba.

Theo GS,TS. Phạm Hồng Thái, thể chế nói chung là một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật (được quy định trong Hiến pháp, trong các đạo luật, trong các nghị quyết và các văn bản điều lệ, quy chế có chứa đựng các quy phạm...) do các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội có thẩm quyền ban hành, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội buộc mọi người, tổ chức phải tuân theo. GS. Đoàn Trọng Truyền quan niệm Thể chế của nền hành chính nhà nước là một hệ thống gồm luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính nhà nước. GS,TS. Nguyễn Đăng Dung khi viết về cải cách tư pháp quan niệm thể chế tư pháp bao gồm các quy định và bộ máy các cơ quan tư pháp.

Thể chế hóa có thể được hiểu là việc cấu trúc tổ chức và cơ chế vận hành của một hệ thống xã hội điều chỉnh hành vi của 2 hay nhiều chủ thể khác nhau phù hợp với những điều kiện vật chất cụ thể hay hiểu một cách đơn giản hơn đó là việc quy định hóa một cách cụ thể rõ ràng các quan hệ trong xã hội trong các điều kiện cụ thể. Trong Luận án này thể chế hoá được tác giả hiểu ở nghĩa hẹp là quá trình biến những điều chưa có quy định thành có quy định; cụ thể là pháp lý hóa sự lãnh đạo của Đảng hay chính thức hóa bằng các văn bản quy định.

Trong hoạt động thực tiễn hơn 80 năm qua của Đảng, sự lãnh đạo của Đảng gồm 3 thành tố:

- Nội dung lãnh đạo của Đảng (trả lời câu hỏi Đảng lãnh đạo cái gì?);
- Phương thức lãnh đạo của Đảng (trả lời câu hỏi Đảng lãnh đạo bằng cách nào?);
- Các điều kiện, cơ chế đảm bảo việc lãnh đạo của Đảng.

Tuy nhiên, giới hạn trong Luận án này người viết chỉ xem xét trong khuôn khổ sự lãnh đạo của Đảng gồm nội dung và phương thức lãnh đạo là chính.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội được thực hiện qua Đảng đoàn Quốc hội. Đảng đoàn Quốc hội lãnh đạo Quốc hội đẩy mạnh các hoạt động lập pháp, thông qua việc xây dựng các đạo luật để điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội; làm tốt hơn các hoạt động giám sát ở các kỳ họp Quốc hội và tăng cường giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, đồng thời lãnh đạo để các đại biểu Quốc hội gương mẫu tuyên truyền, giải thích, chấp hành pháp luật, tích cực tham gia chống quan liêu, tham nhũng.

Vì vậy ***trong phạm vi Luận án này có thể hiểu thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội bao gồm:***

Một là, luật hoá sự lãnh đạo của Đảng. Đưa các nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, quan điểm, đường lối, cương lĩnh của Đảng vào Hiến pháp, luật, các văn bản pháp quy của Nhà nước.

Hai là, quy định nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong Điều lệ Đảng, quy chế hoạt động của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư.

Ba là, quy định cụ thể nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong các quy chế làm việc của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, các cơ quan giúp việc cho Quốc hội .

Với 3 nội dung nêu trên thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội có thể định nghĩa như sau:

Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là việc xây dựng các quy định cụ thể dưới dạng văn bản QPPL hoặc các nội quy, quy chế hoạt động của Đảng và Quốc hội về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là các quy định chính thức dù của Đảng hay Nhà nước đều được đảm bảo các điều kiện thi hành trong thực tế vì Đảng ta là Đảng duy nhất cầm quyền, Nhà nước ta là của nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là việc đưa ra các quy tắc ứng xử chung cho sự lãnh đạo của Đảng đối với các hoạt động của Quốc hội không trái Hiến pháp và pháp luật. Đồng thời tôn trọng và phát huy vai trò, vị trí, sự độc lập tương đối, sự sáng tạo của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội.

2.1.2. Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Tư tưởng nhà nước của dân, do dân, vì dân không hoàn toàn mới trong lịch sử. Ở Việt Nam tư tưởng này được thể hiện ở chỗ nó được khẳng định như một thành quả của cuộc đấu tranh giải phóng của dân tộc, chống lại ách thống trị của phong kiến, đế quốc. Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công và Chính quyền mới đã thể hiện tính nhân dân vì là thành quả trực tiếp của Cách mạng tháng Tám do Đảng Cộng sản lãnh đạo nhân dân ta thực hiện thắng lợi.

Sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, Đảng Cộng sản Việt Nam đã đương nhiên trở thành Đảng cầm quyền. Trong hơn 80 năm lãnh đạo nhân dân ta vừa tiến hành kháng chiến vừa xây dựng đất nước, Đảng ta luôn là lực lượng chính trị duy nhất lãnh đạo cách mạng, lãnh đạo Nhà nước và là nhân tố bảo đảm mọi thắng lợi của cách mạng. Sự lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với hoạt động nhà nước và xã hội mang tính tất yếu. Trước các yêu cầu của công cuộc đổi mới, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN và hội nhập quốc tế, đã đặt ra rất nhiều vấn đề đòi hỏi cả Đảng và Quốc hội phải có những đổi mới.

Đại hội Đảng lần thứ VII và “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội” đã đưa ra quan điểm về sự tồn tại của ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và sự phân công, phối hợp giữa ba quyền lực đó của Nhà nước. Hội nghị Trung ương lần thứ tám (khóa VII), quan điểm về sự tồn tại của ba quyền đã được nêu rõ 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.

Vị trí, vai trò của Quốc hội biểu hiện chính thông qua năng lực làm luật, giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước, quyết định những vấn đề quan trọng của quốc gia. Nhưng trong thực tế đôi khi Quốc hội là cơ quan thông qua luật chưa thực sự là cơ quan làm ra luật. Một trong những tư duy chuyên đôi mạnh mẽ là Quốc hội và đại biểu Quốc hội không chỉ “tham luận” trong nghị trường mà thực sự phải “tranh luận” trong nghị trường. Điều này hết sức quan trọng vì nước ta có một đảng lãnh đạo, một số vấn đề Đảng cho ý kiến chỉ đạo nhưng Đảng đoàn Quốc hội, Quốc hội phải tranh luận thấu đáo. Sự lãnh đạo này cho dù là sáng suốt nhưng nếu Quốc hội và đại biểu Quốc hội không dũng cảm, có trí tuệ và phương pháp thì dễ phát biểu theo hướng “tham luận” không phản biện và tranh cãi đến tận cùng các vấn đề. Phần nữa các đại biểu Quốc hội chủ yếu là làm kiêm nhiệm thì về cơ bản phải lo phần việc chính đã, làm sao cho việc kiêm nhiệm (không chỉ là việc phụ) không ảnh hưởng đến việc chính. Do đó nhất thiết phải tăng cường tỷ lệ đại biểu chuyên trách. Theo chúng tôi đề nghị ngay từ nhiệm kỳ tới (khoá 2016-2021) nên có ít nhất 50% đại biểu chuyên trách và hoạt động theo hướng chuyên nghiệp. Các đại biểu Quốc hội chủ động và tích cực hơn về tranh luận, giám sát, khuyến nghị, đưa ra sáng kiến pháp luật.

Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Thực tiễn hoạt động ở nước ta và của một số nước thường Chính phủ hay lấn át Quốc hội. Các dự luật thường phát xuất từ Chính phủ nên có thể Thủ tướng Chính phủ mang hình bóng Thủ trưởng của Quốc hội. Do vậy, cần xác định rõ tính độc lập tương đối của Chính phủ và nhấn mạnh các nghĩa vụ, trách nhiệm của Chính phủ đối với Quốc hội thông qua việc uỷ quyền của Quốc hội, quyền chất vấn của Quốc hội với Chính phủ, việc báo cáo của Chính phủ với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Do vậy Quốc hội cần có cơ chế mạnh mẽ hơn để kiểm soát, đánh giá các việc đã uỷ quyền như đánh giá chất lượng công việc, đánh giá chất lượng và thái độ báo cáo, trả lời chất vấn của Chính phủ, thậm chí nghiên cứu thêm sự bỏ phiếu bất tín nhiệm hoặc tín nhiệm Chính phủ.

Bên cạnh đó, Chính phủ là cơ quan điều hành cần có sự năng động và trách nhiệm, do đó nên chững giảm sự tác động ngang vào quá trình điều hành của Chính

phủ. Xây dựng một chính phủ tương đối ổn định, các bộ quản lý đa ngành giảm các cơ quan trực thuộc chính phủ chỉ quản lý hẹp, đề cao nguyên tắc “hành chính công” trong thực thi công vụ và phục vụ nhân dân.

Thông thường nói đến tư pháp người ta nghĩ đến việc xét xử (toà án) nhưng ở nước ta vấn đề quyền tư pháp lại được thực hiện rộng hơn. Tính từ Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và đến Hiến pháp năm 1992, nước ta có hệ thống toà án nhân dân thực hiện quyền xét xử và hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân được quy định như một thiết chế quyền lực trong hệ thống quyền lực nhà nước. Hệ thống các cơ quan tư pháp ở nước ta gồm: Toà án, các cơ quan điều tra, Viện Kiểm sát, các cơ quan, tổ chức hỗ trợ tư pháp như tổ chức giám định tư pháp, tổ chức luật sư, cơ quan công chứng nhà nước, lý lịch tư pháp. Đảng ta đã đưa ra chủ trương đổi mới cải cách hệ thống tư pháp từ khóa VII và đến Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, Đảng ta đã ban hành Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, trong đó xác định nhiều nội dung quan trọng về cải cách tư pháp.

Bên cạnh những thành tựu xây dựng pháp luật và củng cố pháp chế, còn nhiều thách thức đang đặt ra. Báo cáo Chính trị tại Đại hội IX của Đảng đã nêu rõ: *“Tình trạng tham nhũng, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên là rất nghiêm trọng. Nạn tham nhũng kéo dài trong bộ máy của hệ thống chính trị và trong nhiều tổ chức kinh tế là một nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ ta. Tình trạng lãng phí, quan liêu còn khá phổ biến”* [24, tr76].

Nhân dân ta đã suy tôn Đảng là người lãnh đạo của mình bởi vì nhân dân thấy rõ rằng chỉ có Đảng Cộng sản Việt Nam từ đầu thế kỷ XX đến nay mới có khả năng lãnh đạo nhân dân giành chính quyền, xây dựng đất nước. Do vậy, Đảng gắn bó máu thịt với nhân dân.

Trong điều kiện Đảng cầm quyền, phải làm cho Đảng không rơi vào tình trạng lộng quyền, lạm quyền, lấn át Nhà nước, hoặc bao biện làm thay Nhà nước, mà phải phát huy được vai trò quản lý, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước.

Đảng ta đã xác định: “*Tăng cường vai trò lãnh đạo và tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước. Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua việc đề ra đường lối, chủ trương, các chính sách lớn, định hướng cho sự phát triển và kiểm tra việc tổ chức thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng và Hiến pháp, pháp luật của Nhà nước. Ban Chấp hành Trung ương, tập thể cấp uỷ, Ban cán sự đảng, đảng đoàn thảo luận dân chủ, biểu quyết và ra Nghị quyết theo đa số những vấn đề quan trọng về đường lối, chủ trương, chính sách, về tổ chức cán bộ. Tăng cường chế độ lãnh đạo tập thể đi đôi với phát huy tinh thần chủ động, sáng tạo và trách nhiệm cá nhân.*” [24, tr144].

Hiện nay có duy nhất một Đảng cầm quyền, do vậy nên xây dựng cơ chế phản biện xã hội và giám sát xã hội đối với hoạt động của toàn bộ hệ thống chính trị, thông qua đó tăng cường vai trò lãnh đạo và uy tín của Đảng, duy trì địa vị lâu dài và vững chắc của Đảng thông qua xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

2.1.2.1. Cơ sở pháp lý và thực tiễn việc Đảng lãnh đạo Quốc hội

Như chúng ta đã biết, đầu thế kỷ XX nước ta là một xứ thuộc địa nửa phong kiến, các phong trào chống Pháp cho dù hoạt động tích cực đến đâu nhưng đều thất bại do bế tắc về đường lối. Sự xuất hiện của Hồ Chí Minh và sự ra đời của Đảng cách mạng đã xóa đi sự bế tắc nêu trên. Đảng ta đã lãnh đạo nhân dân lật đổ chế độ thực dân Pháp, phát xít Nhật lập nên nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Cho đến nay trải qua hơn 80 năm Đảng đã lãnh đạo nhân dân làm cách mạng, thống nhất và xây dựng đất nước. Nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An cũng đã phát biểu “Không biết có nơi nào trên trái đất này, một đảng chính trị lại được nhân dân thân thương gọi là Đảng ta như ở Việt Nam” [1].

Hồ Chí Minh là người sáng lập ra Đảng Cộng sản Việt Nam, cùng với Đảng lập ra Quốc hội. Ngay sau khi tuyên ngôn độc lập ngày 02/9/1945, một trong những nhiệm vụ cấp bách mà Hồ Chí Minh đề ra là phải tổ chức Tổng tuyển cử. “Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được tự do, dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ. Tôi đề nghị chính phủ tổ

chức càng sớm càng hay cuộc Tổng tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu” [49, tr8].

Ngày 08/9/1945, Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 14 quyết định Tổng tuyển cử trên phạm vi cả nước. Báo Cứu quốc số 130 ngày 30/12/1945 viết: “Tổng tuyển cử là dịp để toàn thể quốc dân tự do lựa chọn những người có tài, có đức để gánh vác việc nước nhà...do Tổng tuyển cử mà toàn dân bầu ra Quốc hội” [130, tr18]. Ngày 20/9/1945 Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh số 34 thành lập Ban dự thảo Hiến pháp gồm 7 người: Hồ Chí Minh, Vĩnh Thụy, Đặng Thai Mai, Vũ Trọng Khánh, Lê Văn Hiến, Nguyễn Lương Bằng, Đặng Xuân Khu (Trường Chinh) do Chủ tịch Hồ Chí Minh làm Trưởng ban dự thảo [49, tr133].

Sau khi bản Hiến pháp năm 1946 ra đời đã có một chương riêng (Chương III) về Nghị viện nhân dân. Đây là cơ sở pháp lý đầu tiên kiến tạo ra Quốc hội ngày nay. Sau ngày 30/4/1975 giải phóng miền Nam, lúc đó tồn tại hai Nhà nước Việt nam dân chủ cộng hòa và Chính phủ Cách mạng lâm thời Miền Nam Việt Nam. Thực hiện sự chỉ đạo của Bộ Chính trị Đảng Lao động Việt Nam, đồng chí Trường Chinh - Ủy viên Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Lao động Việt Nam, Chủ tịch Ủy ban Thường vụ Quốc hội Việt Nam dân chủ cộng hòa và ông Phạm Hùng - Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Đảng bộ Miền Nam đại diện Mặt trận Dân tộc Giải phóng Miền Nam Việt Nam đã tổ chức Hội nghị hiệp thương tại Sài Gòn – Gia Định từ ngày 15 – 21/11/1975. Hội nghị hiệp thương chính trị đã quyết định tiến hành Tổng tuyển cử bầu Quốc hội chung trong cả nước [114, tr200]. Cuộc Tổng tuyển cử này diễn ra ngày 25/4/1976 đã bầu ra Quốc hội khóa VI – Quốc hội đầu tiên sau khi giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước.

Hiện nay, Đảng lãnh đạo Quốc hội nói riêng và Nhà nước nói chung được quy định bởi Hiến pháp: “Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác – Lê Nin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật ”(Điều 4, Hiến pháp năm 1992)

2.1.2.2. Những vấn đề đặt ra về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Một là, trong Nhà nước pháp quyền XHCN Đảng lãnh đạo Quốc hội nhưng phải bảo đảm phát huy được tối đa vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội

Trong bộ máy nhà nước ta, Quốc hội được xem là cơ quan thể hiện trực tiếp nhất và tập trung nhất bản chất nhà nước của dân, do dân, vì dân mà biểu hiện cụ thể là: Quốc hội do nhân dân cả nước trực tiếp bầu ra theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, Quốc hội chịu sự giám sát của nhân dân, các đại biểu của Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, phải giữ mối liên hệ thường xuyên với cử tri, chịu trách nhiệm trước cử tri và có thể bị cử tri trực tiếp bãi miễn.

Quốc hội có vai trò, vị trí đặc biệt trong bộ máy nhà nước ta, được thể hiện ở các chức năng sau:

- Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; làm và sửa đổi Hiến pháp, luật để định ra các thiết chế nhà nước với chức năng nhiệm vụ xuất phát từ Hiến pháp, hay nói một cách khác, Quốc hội bằng quyền lập hiến và lập pháp của mình, quy định cụ thể tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước.

- Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.

- Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Với vị trí đặc thù của Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, do đó, sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, ngoài những nội dung và phương thức lãnh đạo mang tính phổ biến trong việc lãnh đạo Nhà nước, thì phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội cần phải có những hình thức biểu hiện, mức độ cũng như phương thức mới không thể hoàn toàn giống như trước đây trong điều kiện xây dựng nhà nước theo mô hình Xô Viết hay hoàn toàn rập khuôn như đối với các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước.

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Đây là một thiết chế tạo lập ra nền tảng pháp lý cho sự tồn tại và phát triển của Nhà nước và xã hội - thiết chế đó vừa là Nhà nước, vừa là nhân dân. Do đó, sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội cũng cần phải phù hợp với vị trí đặc thù này của Quốc hội cả về ý nghĩa chính trị và pháp lý. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội không đặt mình đứng trên hay đứng ngoài Quốc hội, áp đặt nội dung lãnh đạo của mình, mà tạo điều kiện để Quốc hội thực quyền trong việc thực hiện các chức năng lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Hai là, phải đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng NNQP XHCN

Trong hệ thống chính trị nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam có vị trí, vai trò đặc biệt là người tổ chức và lãnh đạo toàn bộ hệ thống chính trị. Đảng Cộng sản Việt Nam là người sáng lập và tổ chức ra Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội là thành viên của hệ thống chính trị. Sự ra đời, phát triển và đổi mới của mỗi một tổ chức thành viên đều gắn liền với vai trò sáng lập, dẫn dắt của Đảng Cộng sản Việt Nam. Tuy nhiên, không vì đó mà nội dung lãnh đạo của Đảng chung cho cả toàn bộ hệ thống chính trị, mà phải có những nội dung, phương thức lãnh đạo phù hợp với vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng thiết chế trong bộ máy nhà nước, nhất là trong điều kiện xây dựng NNQP XHCN ở nước ta hiện nay.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với đất nước và hệ thống chính trị là sự lãnh đạo có cơ sở pháp lý, được khẳng định trên các phương diện sau :

- Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo nhân dân thực hiện thành công cuộc Cách mạng Tháng Tám năm 1945, giành được chính quyền, lập nên Nhà nước công nông đầu tiên ở Đông Nam Á. Đảng Cộng sản Việt Nam là người sáng lập ra Nhà nước và lãnh đạo Nhà nước do mình sáng lập, trở thành Đảng cầm quyền là hoàn toàn hợp lý.

- Các bản Hiến pháp năm 1946, 1959 tuy không trực tiếp thể chế hoá vai trò cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhưng thông qua việc xác lập địa vị pháp lý của nguyên thủ quốc gia đã gián tiếp xác lập vai trò cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đến Hiến pháp năm 1980, 1992 đã trực tiếp thể chế hoá vai trò lãnh đạo và vị trí cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội. Có thể thấy rằng, dù được quy định một cách gián tiếp hay trực tiếp, vai trò lãnh đạo và vị trí cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam luôn được xác định trong Hiến pháp.

Với vai trò là hạt nhân chính trị của hệ thống chính trị, Đảng Cộng sản Việt Nam thực hiện sự lãnh đạo chính trị đối với toàn bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị. Sự lãnh đạo chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam được thể hiện thông qua quyền quyết định đường lối chính trị và quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện đường lối chính trị.

Đảng quyết định và chịu trách nhiệm về đường lối chính trị trong tất cả các lĩnh vực hoạt động và phát triển của đất nước. Quyền lực chính trị của Đảng được kết tinh trong Cương lĩnh chính trị, đường lối chính trị, chủ trương tạo lập khung chính trị cho sự phát triển của đất nước, của từng lĩnh vực, từng ngành, từng cấp trong mỗi giai đoạn phát triển.

Nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng NNQP đặt ra những đòi hỏi cao hơn về việc:

- Xác định đường lối chính trị cho việc tổ chức và hoạt động của Quốc hội để phát huy tối đa đặc thù của cơ quan dân cử cao nhất; xây dựng một Quốc hội thực quyền, làm đúng, làm đủ nhiệm vụ theo luật định.

- Làm tốt hơn nữa việc Đảng giới thiệu những đảng viên ưu tú có đủ năng lực, phẩm chất để nhân dân bầu vào Quốc hội và giới thiệu cán bộ để Quốc hội bầu vào chức danh các cơ quan nhà nước.

- Làm tốt hơn nữa việc kiểm soát tổ chức và hoạt động của Nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng; phòng chống sự tha hóa của quyền lực nhà nước. Thực hiện sự kiểm tra, giám sát đối với các hoạt động của Quốc hội.

Đảng lãnh đạo Quốc hội nói riêng và Nhà nước nói chung là một nguyên tắc Hiến định, song Đảng lãnh đạo Quốc hội như thế nào và bằng phương thức gì luôn là vấn đề quan trọng mà Đảng luôn phải tìm tòi sáng tạo và vận dụng hợp lý trong từng thời kỳ của cách mạng Việt Nam nhất là trong thời kỳ xây dựng NNQP, mở cửa và hội nhập hiện nay.

Khi Đảng đã xác định được Đảng lãnh đạo cái gì, trong khâu nào đối với Quốc hội đã là quan trọng, nhưng dùng phương thức nào để đạt hiệu quả cao nhất luôn là hai vấn đề liên quan mật thiết với nhau. Các nội dung lãnh đạo khác nhau cần phải được chuyển tải bằng phương thức tương thích với nó.

Chúng ta đã nhiều lần khẳng định, chủ trương đường lối của Đảng nhìn chung là đúng đắn, nhưng luôn vướng ở khâu tổ chức thực hiện. Cho dù chủ trương đường lối đúng đắn đến đâu chẳng nữa mà không có phương thức lãnh đạo phù hợp, không giải quyết đúng bản chất của các mối quan hệ thì thậm chí có lúc còn làm triệt tiêu, vô hiệu hoá đường lối, đi ngược lại chủ trương của Đảng.

Với vị trí vai trò của Quốc hội như đã đề cập ở phần trên, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có quyền lập pháp. Vì thế, trong mối quan hệ với việc thực hiện chức năng lập pháp, sự lãnh đạo của Đảng theo chúng tôi tập trung vào một số định hướng sau:

Một là, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trong việc đề ra chủ trương, đường lối và chỉ đạo định hướng hoạt động lập pháp

Hiện nay nhiều nhà nghiên cứu pháp luật đã đặt ra câu hỏi, nghị quyết, quyết định của Đảng có phải là nguồn của pháp luật nước ta hay không? Người viết cho rằng cũng cần khẳng định, nghị quyết của Đảng là một nguồn của pháp luật nước ta.

Có thể có người không thừa nhận song không thể không nói đường lối chính sách của Đảng là linh hồn và cơ sở chính trị của pháp luật. Pháp luật là sự thể chế đường lối, chủ trương của Đảng thành các quy định có tính bắt buộc chung. Đường lối của Đảng là quan điểm tư tưởng chủ đạo việc xây dựng Hiến pháp, pháp luật. Khi pháp luật ban hành trái với đường lối của Đảng sẽ không đi vào cuộc sống.

Ngược lại nếu nghị quyết, chủ trương của Đảng không được thể chế hoá thành các biện pháp quản lý của Nhà nước, không được thể chế hoá thành luật, thành nghị định, pháp lệnh, thì nó không có sức mạnh vật chất, sức mạnh có tính bắt buộc chung đối với xã hội. Như vậy, Đảng không lãnh đạo trên quy mô toàn xã hội được, Đảng không thể biến chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền thành hiện thực.

Nếu chủ trương chính sách của Đảng càng hoàn thiện, phù hợp với thực tiễn khách quan của đất nước thì pháp luật càng đi sâu, đi rộng vào cuộc sống do vậy sự lãnh đạo của Đảng càng được tăng cường.

Trên cơ sở các chủ trương lớn của Đảng, trong từng thời kỳ Quốc hội xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật tương ứng và đây là một trách nhiệm quan trọng của Quốc hội.

Trong Nghị quyết Đại hội VIII của Đảng chỉ rõ: *“Về hoạt động lập pháp: ban hành các đạo luật cần thiết điều chỉnh các lĩnh vực đời sống xã hội. Ưu tiên xây dựng các luật về kinh tế, các quyền công dân và các luật điều chỉnh văn hoá, thông tin. Coi trọng tổng kết thực tiễn Việt Nam, nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, giảm dần các luật, pháp lệnh chỉ dừng lại ở nguyên tắc chung, muốn thực hiện được phải có nhiều văn bản hướng dẫn thi hành”* [23, tr36].

Nhìn chung Đảng là nơi đầu tiên đưa ra sáng kiến lập Hiến và lập pháp. Một đạo luật cụ thể nào đó ra đời, suy cho cùng đều xuất phát từ đường lối, chính sách của Đảng, từ sáng kiến và đề xuất của Đảng. Đó là sẽ ban hành đạo luật nào đó, điều chỉnh lĩnh vực gì, phạm vi điều chỉnh ra sao.

Trong Nghị quyết hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương khoá VII khẳng định: *“Trong khi chưa có đủ luật, Uỷ ban Thường vụ tiếp tục ban hành các pháp lệnh và Chính phủ ban hành các văn bản pháp quy để kịp thời yêu cầu phát triển của đất nước, có quy chế phối hợp chặt chẽ giữa Quốc hội và Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể quần chúng để tập hợp trí tuệ nhân dân tham gia vào các dự án luật”* [29, tr27].

Sự chỉ đạo mang tính định hướng của Đảng với hoạt động lập pháp trước hết là sự chỉ đạo trong việc xây dựng kế hoạch, chương trình lập pháp. Chính vì vậy nhiều nghị quyết của Đảng, qua từng thời kỳ khác nhau luôn đề cập tới vấn đề này.

Nghị quyết của Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII khẳng định rõ: *“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 trong chương trình xây dựng pháp luật dài hạn và hàng năm. Đảng chỉ đạo chặt chẽ quá trình chuẩn bị và thông qua các dự án luật, bảo đảm 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 những đối tượng có liên quan đến việc thi hành luật. Nâng cao chất lượng công tác thẩm định của các Ủy ban của Quốc hội để trong các kỳ họp Quốc hội có thể xem xét và thông qua các dự án luật được nhanh chóng và có tính chất lượng cao.*

Các luật ban hành cần đảm bảo 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. Giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và nghị định của Chính phủ và 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. Phấn đấu trong một thời gian nhất định Nhà nước có thể quản lý đất nước bằng các đạo luật” [28, tr47-48].

Căn cứ vào các nghị quyết và chỉ thị của Đảng hoạt động lập pháp của Quốc hội đã ban hành hoặc chuẩn bị ban hành được các luật, pháp lệnh về các lĩnh vực bức xúc của xã hội, từng bước đáp ứng được công cuộc đổi mới do Đảng đề xuất và lãnh đạo, tạo môi trường pháp lý cho quản lý kinh tế, xã hội.

Hai là, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trong việc xây dựng tổ chức và đội ngũ cán bộ cho công tác lập pháp.

Việc nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan nhà nước là một nhiệm vụ đặc biệt quan trọng, trong đó có việc nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc

hội. Chủ trương của Đảng là xây dựng nhà nước pháp quyền đã tạo ra một cơ sở quan trọng để Quốc hội có thể nâng cao vị thế và biến chuyển cả về tổ chức và cách thức hoạt động. Điều đó đặt ra yêu cầu nâng cao trách nhiệm của Quốc hội đồng thời phải đề cao trách nhiệm của Đảng trong công tác tổ chức cán bộ đối với Quốc hội.

Đảng đã đề ra nhiều biện pháp về xây dựng tổ chức và bố trí cán bộ, chẳng hạn sắp xếp, điều động một số chuyên gia pháp lý cho các nơi tạm gọi là “trung tâm” của việc chuẩn bị và soạn thảo các dự án luật như, các uỷ ban của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp, Văn phòng Trung ương Đảng, các Ban Đảng (như phân công TS. Vũ Đức Khiển từ Viện kiểm sát sang làm Chủ nhiệm Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội, điều động PGS, TS. Trần Ngọc Đường từ Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh về làm trợ lý Chủ tịch Quốc hội kiêm Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội), Bộ trưởng Bộ Tư pháp Ưông Chu Lưu sang làm Phó Chủ tịch Quốc hội... Các trung tâm này do có các cán bộ, đảng viên có trình độ chuyên môn cao, bản lĩnh chính trị vững vàng sẽ có tác động không nhỏ đến việc xây dựng chương trình soạn thảo và kế hoạch lập pháp hàng năm, cả nhiệm kỳ, việc chuẩn bị và thẩm định các dự án luật. Trong nghị quyết của Đảng, Quốc hội luôn phải quan tâm hơn nữa đến giới khoa học để thu hút và quy tụ được trí tuệ pháp lý, để các văn bản luật ngày càng có giá trị pháp lý, giá trị thực tiễn.

Một điểm nổi bật trong việc xây dựng tổ chức và đội ngũ cán bộ là Đảng luôn phân công các đảng viên có trình độ, uy tín, kinh nghiệm thực tế sang đảm nhiệm các vị trí quan trọng của Quốc hội. Chúng ta thấy, nhiều đại biểu, nhiều vị lãnh đạo của Quốc hội là Uỷ viên Trung ương Đảng, do Bộ Chính trị phân công sang giữ các trọng trách của Quốc hội. Sau khi đồng chí Nông Đức Mạnh được bầu làm Tổng Bí thư Ban Chấp hành Trung ương, Ban Chấp hành Trung ương đã giới thiệu đồng chí Nguyễn Văn An, Uỷ viên Bộ Chính trị, Trưởng ban Tổ chức Trung ương Đảng để bầu làm Chủ tịch Quốc hội, đồng chí Trương Quang Được, Uỷ viên Bộ Chính trị, Trưởng Ban Dân Vận Trung ương để bầu làm Phó Chủ tịch Quốc hội khóa XI; phân công 02 đồng chí Uỷ viên Bộ Chính trị, 01 đồng chí Bí thư sang làm Chủ tịch và Phó Chủ tịch Quốc hội khóa XIII.

Ba là, đối mới sự lãnh đạo của Đảng trong việc ban hành từng đạo luật và pháp lệnh cụ thể

Như phần đầu của mục này đã trình bày, Đảng thông qua các nghị quyết của mình để lãnh đạo, định hướng cho hoạt động lập pháp. Việc lãnh đạo đó mang tính khái quát và dùng phương thức chuyển tải qua nghị quyết. Ngoài ra đối với một số đạo luật Đảng còn lãnh đạo định hướng về nội dung đối với từng đạo luật, pháp lệnh cụ thể. Vấn đề đặt ra là Đảng lãnh đạo nhưng không can thiệp vào từng nội dung cụ thể của từng điều luật nhằm phát huy trí tuệ của Quốc hội và quần chúng nhân dân.

Do vậy tuy vào từng đạo luật cụ thể thì Bộ Chính trị, Ban Bí thư hay các Ban Chấp hành Trung ương (sau đại hội IX của Đảng lập lại Ban Bí thư) nghe Đảng đoàn Quốc hội báo cáo và cho ý kiến chỉ đạo về quan điểm và các nguyên tắc, yêu cầu cơ bản đặt ra với các đạo luật hay pháp lệnh để sao cho văn bản sau khi ban hành phải đảm bảo đúng chủ trương đường lối của Đảng. Còn các vấn đề nội dung cụ thể, các vấn đề về kỹ thuật lập pháp, các chương trình các điều thì thuộc về trách nhiệm của Quốc hội hay các cơ quan trình dự án luật.

Một minh chứng cụ thể và rõ nét nhất là năm 2001 trong một hội nghị Trung ương, Bộ Chính trị đã đề nghị đem việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 ra các Ủy viên Trung ương bàn bạc trên cơ sở đó Quốc hội tiếp thu và thiết kế cụ thể. (trước đó hội nghị lần thứ 2 Ban Chấp hành Trung ương khoá VII cho ý kiến chỉ đạo việc ban hành Hiến pháp 1992).

Tính từ sau đại hội khoá VI của Đảng đến nay hầu hết các đạo luật và pháp lệnh đều có ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, sau đó các cơ quan chức năng tiếp thu và chỉnh lý rồi mới trình Quốc hội hay Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Có những dự án luật hay pháp lệnh Bộ Chính trị nghe và cho ý kiến chỉ đạo nhiều lần và ở các giai đoạn khác nhau của quá trình dự thảo như: Luật đất đai, Luật chống tham nhũng, Luật cán bộ, công chức...

Nếu ở phần trước chúng ta đã nêu con số về số lượng các đạo luật và pháp lệnh đã ban hành thì chúng ta càng thấy rõ trách nhiệm nặng nề của Đảng trong

việc thực hiện vai trò lãnh đạo Quốc hội khi ban hành các đạo luật hay pháp lệnh cụ thể.

Như vậy, vai trò lãnh đạo của Đảng trong việc ban hành từng đạo luật hay pháp lệnh cụ thể ngoài đáp ứng chức năng lãnh đạo của mình còn có sức quy tụ trong quá trình làm luật.

Từ những vấn đề đặt ra về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng NNQP XHCN nói trên, sự lãnh đạo của Đảng cần theo những quan điểm và đòi hỏi sau đây:

Một là, Đảng lãnh đạo Quốc hội chứ không ra mệnh lệnh, chỉ huy Quốc hội.

Với đặc điểm Việt Nam chúng ta, Đảng được thành lập phôi thai từ trong việc đấu tranh giành độc lập dân tộc, sau đó Đảng lãnh đạo đánh giặc ngoại xâm nên dễ có thói quen là Đảng trực tiếp lãnh đạo, ra mệnh lệnh. Để đạt mục tiêu cao nhất trong chiến tranh là chiến thắng, Đảng ta đã dùng rất nhiều biện pháp, cách thức khác nhau để lãnh đạo và chỉ đạo. Hiện nay đã hòa bình và xây dựng xã hội dân chủ và pháp quyền nên đặt ra vấn đề Đảng phải từ bỏ thói quen lãnh đạo, chỉ đạo tất cả bằng mệnh lệnh như vậy. Mặt khác, thông thường chỉ huy là ra các ý kiến hay chỉ thị cụ thể về một vấn đề còn lãnh đạo là “chỉ ra con đường” hay định hướng chỉ lối mà thôi. Do vậy, sự lãnh đạo khác với chỉ đạo. Vấn đề đặt ra hiện nay là Đảng phải nhận thức rất rõ quan điểm Đảng lãnh đạo Quốc hội.

Hai là, Đảng lãnh đạo Quốc hội trước hết và trên hết là tôn trọng và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật.

Khi Đảng chưa cầm quyền, Đảng chưa có nhà nước nên sự lãnh đạo của Đảng chưa quy định bởi Hiến pháp hay luật. Sự lãnh đạo phải đặt dưới dạng thông tin mật. Khi Đảng lãnh đạo Nhà nước đấu tranh thống nhất đất nước thì nhiệm vụ cao nhất và tập trung nhất là đánh giặc. Có lúc Đảng vẫn quan niệm ban đầu là Đảng đoàn Quốc hội. Có nghĩa hẹp coi Quốc hội như là đoàn thể. Ngày nay trong lộ trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN thì Đảng và Nhà nước đã thừa nhận tính tối thượng của Hiến pháp, pháp luật. Do đó, Đảng lãnh đạo Quốc hội phải dựa trên các căn cứ của Hiến pháp và pháp luật chứ Đảng không đứng trên

hay ngoài vòng pháp luật, đồng thời phải tối đa minh bạch hóa sự lãnh đạo này. Bên cạnh đó cùng với tiến trình trưởng thành của Đảng, các quy định trong Đảng ngày càng hoàn chỉnh thêm nên xu hướng tất yếu Đảng phải khép mình trong các quy định thì sự lãnh đạo mới nghiêm minh được.

Ba là, Đảng lãnh đạo Quốc hội sao cho phát huy được cả trí tuệ trong Đảng và trong Quốc hội nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

Nhà nước pháp quyền XHCN sẽ ngày càng dân chủ hơn, minh bạch hơn. Thông tin và cơ chế thông tin sẽ đa dạng, nhiều chiều hơn. Sự lãnh đạo của Đảng lúc đó phải vừa ở tầm cao trí tuệ vừa phải khơi thông nguồn sáng tạo và trí tuệ của các đại biểu Quốc hội. Sự lãnh đạo lúc đó vừa mạnh mẽ về nguyên tắc, song phải linh hoạt, uyển chuyển về phương thức để vừa thích ứng với tình hình vừa đảm bảo quyền năng và trách nhiệm của Quốc hội, phát huy trí tuệ của đại biểu Quốc hội, phòng chống sự dựa dẫm, ỷ lại của Quốc hội vào sự lãnh đạo của Đảng.

2.1.3. Vai trò của thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan nhà nước nói chung và đối với Quốc hội nói riêng trong điều kiện xây dựng NNPQ XHCN có vai trò cực kỳ quan trọng, thể hiện trên các khía cạnh sau:

Thứ nhất, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là đảm bảo về phương diện pháp lý để Đảng lãnh đạo Quốc hội, phòng chống được sự buông lỏng hay tùy tiện trong việc lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội; đảm bảo cho các tổ chức đảng và đảng viên nhất là đảng viên giữ trọng trách trong Quốc hội tuân thủ Hiến pháp, pháp luật. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội tức là tạo ra luật lệ, qui tắc cho sự lãnh đạo của Đảng với Quốc hội, nên vai trò hàng đầu của nó là đảm bảo cho sự lãnh đạo của Đảng tuân thủ Hiến pháp, pháp luật – một đặc trưng cơ bản của NNPQ XHCN.

Thứ hai, việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội đảm bảo Quốc hội phát huy vai trò của mình, phòng chống sự dựa dẫm, ỷ lại của Quốc hội đối với sự lãnh đạo của Đảng. Việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội bằng các quy định của pháp luật, các quy định của Đảng có tác động điều

chính, làm giảm thời gian, các thủ tục, chi phí giao dịch. Đồng thời tạo ra cơ chế năng động, chủ động hơn, sáng tạo và khuyến khích thúc đẩy hiệu quả hoạt động của Quốc hội, tránh được hoặc xử lý được xung đột giữa các bộ phận cấu thành bên trong Quốc hội. Đồng thời Quốc hội phải làm tròn trách nhiệm của mình không dựa dẫm, ỷ lại vào sự lãnh đạo của Đảng.

Thứ ba, việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội tạo ra môi trường dân chủ rõ ràng và minh bạch để các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội hoạt động. Đây là một hệ quả tất yếu của việc thể chế tạo ra một cơ chế rõ ràng và minh bạch về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Đảng và các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Thứ tư, tạo ra sự minh định trong việc Đảng lãnh đạo Quốc hội, tránh sự chưa rõ ràng, mập mờ hay tùy tiện can thiệp vào hoạt động của Quốc hội. Tạo điều kiện để nhân dân, cử tri đánh giá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, đồng thời đánh giá Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

2.1.4. Các nguyên tắc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải dựa trên các nguyên tắc sau:

Thứ nhất, bảo đảm cho các chủ trương, đường lối của Đảng được thực hiện trong xã hội

Như đã trình bày ở phần trên, trong điều kiện cầm quyền, mọi đảng chính trị cầm quyền đều tìm cách để sử dụng các thiết chế nhà nước nhằm duy trì sự lãnh đạo của mình đối với Nhà nước và xã hội; thông qua Nhà nước để thể chế hoá đường lối, chính sách của mình thành pháp luật. Với chức năng lập hiến và lập pháp, Quốc hội Việt Nam có vai trò quan trọng trong thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng. Thông qua hoạt động Quốc hội xây dựng hệ thống pháp luật chính là hiện thân cho ý chí lãnh đạo của Đảng, bảo đảm cho đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng được thực hiện trong xã hội hợp hiến và hợp pháp.

Thứ hai, thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng phải phù hợp với nội dung và tinh thần của Hiến pháp

Với chức năng là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, xây dựng và ban hành các luật, Quốc hội chính là cơ quan cao nhất thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng bằng Hiến pháp, các đạo luật, nghị quyết để thực thi trong xã hội. Vì vậy thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải phù hợp với đạo luật cơ bản nhất của đất nước.

Thứ ba, tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định của Hiến pháp, các đạo luật và các đường lối, quan điểm của Đảng để thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

Thể chế hoá sự lãnh đạo phải dựa trên các quy định hiện hành của Hiến pháp và pháp luật. Đối với các vấn đề trọng đại của đất nước phải trên cơ sở định hướng của quan điểm, đường lối của Đảng.

Thứ tư, đảm bảo Đảng kiểm soát được tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước của Quốc hội đã được quy định trong Hiến pháp năm 1992. Quyền giám sát có mối quan hệ hữu cơ với thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và quyền lập Hiến, lập pháp. Như vậy, thông qua hoạt động Quốc hội, Đảng có thể kiểm tra tính hiệu quả của những nội dung lãnh đạo của mình, kiểm tra cán bộ của mình. Đây là yêu cầu cấp thiết, luôn được Đảng chú trọng. Kiểm tra, giám sát vừa là nội dung vừa là phương thức lãnh đạo của Đảng, để đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng hiệu quả, đạt mục tiêu đề ra.

2.1.5. Nội dung thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Nội dung thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội cần được cụ thể hoá cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, cơ chế hoạt động của Quốc hội.

Một là, luật hoá sự lãnh đạo của Đảng. Đưa các nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, quan điểm, đường lối, cương lĩnh của Đảng vào Hiến pháp, luật, các văn bản pháp quy của Nhà nước.

Cụ thể là thể chế hoá vị trí, vai trò, quyền hạn của Đảng thành các quy định của Hiến pháp, pháp luật trong hoạt động lập hiến và lập pháp của Quốc hội. Từ vị trí, vai trò của Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Hiến pháp nhà

nước ta quy định Quốc hội có nhiệm vụ làm Hiến pháp và làm luật. Quyền lập Hiến của Quốc hội được hiểu là quyền ban hành các quy phạm pháp luật dưới hình thức Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quyền lập hiến bao gồm cả quyền sửa đổi Hiến pháp. Cùng với quyền lập hiến, Quốc hội còn là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp, điều chỉnh các mối quan hệ xã hội cơ bản. Các văn bản pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành không được trái với tinh thần và nội dung của Hiến pháp, luật. Thể chế hóa các đường lối, quan điểm lớn, Cương lĩnh của Đảng là linh hồn trong Hiến pháp và pháp luật.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập hiến, lập pháp là cả một vấn đề rất rộng, không chỉ dừng lại việc vạch ra đường lối phát triển đất nước làm cơ sở chính trị cho toàn bộ hoạt động của Nhà nước mà còn chỉ đạo việc thực hiện, đưa đường lối, chủ trương của Đảng vào cuộc sống.

Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập hiến và lập pháp là một đòi hỏi cấp bách trong giai đoạn hiện nay, điều này không những có ý nghĩa chính trị mà còn mang tính quyết định trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam, đảm bảo công tác này đúng và đầy đủ đường lối chủ trương lãnh đạo của Đảng.

Thể chế hóa đường lối lãnh đạo của Đảng trong hoạt động lập Hiến, lập pháp của Quốc hội là việc xây dựng các quy định xác định nhiệm vụ, quyền hạn, cách thức lãnh đạo của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đối với Quốc hội trong công tác lập Hiến, lập pháp.

Như vậy, Quốc hội ban hành Hiến pháp, luật là để thể chế hóa đường lối chủ trương của Đảng thành luật và thể hiện cao nhất, tập trung nhất ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân. Để hoạt động lập hiến, lập pháp của Quốc hội có hiệu quả, thể hiện tốt nhất đường lối chủ trương của Đảng, thì cần phải có những quy định cụ thể, rõ ràng về sự lãnh đạo của Đảng hay nói một cách khác, phải thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong hoạt động lập hiến và lập pháp.

Thế chế hóa vị trí, vai trò, trách nhiệm của Đảng trong quy trình lập pháp của Quốc hội. Quy trình là các bước phải tuân thủ khi tiến hành một công việc nào đó, như vậy có thể hiểu quy trình lập pháp của Quốc hội là các bước mà Quốc hội phải tiến hành khi lập hiến và lập pháp. Quy trình lập pháp gồm các bước khác nhau, có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Việc xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong các giai đoạn của quy trình lập pháp có ý nghĩa quan trọng để từ đó định rõ trách nhiệm và sự liên kết giữa các chủ thể trong quy trình lập pháp, phát huy vai trò của các cơ quan Quốc hội.

Có thể thấy rằng, quy trình lập pháp thể hiện sự phân công, phối hợp giữa các chủ thể của hoạt động lập pháp. Xét về mặt nội dung, hoạt động lập pháp theo quy trình là nhằm biến ý chí của nhân dân, đường lối chủ trương, chính sách của Đảng, nhu cầu điều chỉnh các mối quan hệ thành các quy phạm pháp luật để áp dụng trong cả nước mang tính bắt buộc chung đối với tất cả các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

Với ý nghĩa như vậy, quy trình lập pháp của Quốc hội cần phải có sự chỉ đạo sát sao của Đảng, và những chỉ đạo này phải được thể chế hóa trong Luật ban hành văn bản QPPL để đảm bảo trong quy trình lập pháp không bỏ qua những bước quan trọng.

Thế chế hóa mối quan hệ giữa sự lãnh đạo của Đảng và thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Theo quy định của Điều 84, Hiến pháp năm 1992, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, Quốc hội có quyền quyết định các vấn đề trọng đại để xây dựng, phát triển đất nước, Đó là:

- Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;
- Quyết định chính sách tài chính tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách Trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước;
- Quyết định nhân sự cấp cao của Nhà nước;

- Quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; Quyết định đặc xá;

- Quyết định vấn đề chiến tranh, hoà bình;

- Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại, phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước;

- Quyết định trưng cầu dân ý.

Trong điều kiện Đảng ta là Đảng cầm quyền, về cơ bản, việc Quốc hội thực hiện các nhiệm vụ nêu trên là nhằm thể chế hoá đường lối chiến lược, mục tiêu cũng như nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh... được xác định trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng qua các thời kỳ. Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong nội dung này thể hiện ở chỗ, các cơ quan của Đảng - mà trước hết là Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng, Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư - tập trung trí tuệ để xây dựng đường lối chiến lược, xác định các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu làm cơ sở, định hướng để Quốc hội thảo luận, thông qua; đồng thời, tôn trọng và phát huy dân chủ trong quá trình thảo luận, thông qua.

Để phát huy trí tuệ và tinh thần của cơ quan lập pháp cao nhất, có những vấn đề Bộ Chính trị đã cho ý kiến, nhưng khi thảo luận ở Quốc hội nảy sinh vấn đề mới, ở khía cạnh hợp lý, không như kết luận của Bộ Chính trị thì Đảng đoàn Quốc hội báo cáo lại Bộ Chính trị. Bộ Chính trị chỉ có ý kiến định hướng về chính trị của các dự án luật, pháp lệnh, không đi vào từng điều, từng chương mục, trừ trường hợp những luật đặc biệt quan trọng, có những điểm “nhạy cảm” mới được Bộ Chính trị cho ý kiến theo đề nghị của Đảng đoàn Quốc hội. Những luật và pháp lệnh mang tính kỹ thuật (như Luật đo lường...) thì Bộ Chính trị giao cho Đảng đoàn Quốc hội quyết định.

Trong quyết định về nhân sự cấp cao, Đảng thống nhất quản lý, giới thiệu và quyết định cán bộ đối với một số chức vụ chủ chốt trong bộ máy nhà nước. Những

vấn đề quan trọng về tổ chức, nhân sự và hoạt động của Quốc hội được Bộ Chính trị bàn tập thể, dân chủ, công khai và có nghị quyết hoặc kết luận, đều được Đảng đoàn Quốc hội tham gia trực tiếp hoặc bằng văn bản về các vấn đề trên. Sau đó, thông qua Đảng đoàn Quốc hội quán triệt và lãnh đạo Quốc hội thực hiện nghiêm túc nghị quyết, chỉ thị của Đảng. Những vấn đề hệ trọng, trước khi đưa ra Quốc hội, Đảng đoàn Quốc hội họp các tổ đảng, các đảng viên là đại biểu Quốc hội để quán triệt tinh thần của Bộ Chính trị.

Thời gian qua, việc quyết định về nhân sự trong bộ máy nhà nước thuộc thẩm quyền của Quốc hội theo Hiến pháp và luật quy định đã có những tiến bộ nhất định, tạo điều kiện cho các đại biểu Quốc hội dân chủ hơn trong lựa chọn, bày tỏ chính kiến cá nhân. Sự lãnh đạo và chỉ đạo về nhân sự cụ thể của Đảng cũng đã có phần mềm dẻo hơn, hạn chế phần nào sự áp đặt chủ quan đối với đại biểu Quốc hội.

Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của Quốc hội.

Điều 83 của Hiến pháp năm 1992 và Điều 1 của Luật tổ chức Quốc hội quy định: “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*”.

Cùng với các chức năng lập hiến, lập pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát là một trong những chức năng chủ yếu của Quốc hội. Chức năng giám sát của Quốc hội đã được xác định xuyên suốt tất cả các văn bản Hiến pháp của nước ta (Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992). Đồng thời, chức năng này cũng đã được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

Chủ thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội, theo quy định của pháp luật hiện hành bao gồm Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Tùy từng chủ thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội mà có đối tượng, hình thức và nội dung giám sát cụ thể.

- *Quốc hội* (tại kỳ họp Quốc hội): Xem xét các báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; có thể bãi bỏ các văn bản của Chủ

tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; có thể miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn hoặc không phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

- *Ủy ban Thường vụ Quốc hội*: Thường xuyên giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giám sát, hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân, bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, giải tán Hội đồng nhân dân trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân; trong thời gian Quốc hội không họp, phê chuẩn hoặc không phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

- *Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội*: Trong phạm vi lĩnh vực được Luật tổ chức Quốc hội quy định, tiến hành giám sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan, cá nhân có liên quan.

- *Đại biểu Quốc hội*: Thực hiện quyền chất vấn Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác nhau của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; có quyền yêu cầu, giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của cử tri.

Đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội thì bao gồm trước hết và trực tiếp là Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Ngoài ra, mọi cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang cũng đều là những đối tượng chịu sự giám sát của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội. Mục đích của hoạt động giám sát chính là bảo đảm việc

thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, của các cơ quan nhà nước và toàn xã hội. Ngoài ra, giám sát cũng góp phần để Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ khác theo quy định của pháp luật.

Hoạt động giám sát của Quốc hội là một trong những hoạt động nhà nước quan trọng, cùng với các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan, tổ chức khác, hoạt động giám sát của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội đã góp phần quan trọng vào việc bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước tuân thủ đúng với chủ trương, đường lối của Đảng, các quy định của pháp luật. Do vậy, cần phải thể chế hóa một cách rõ ràng, cụ thể sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của Quốc hội để hoạt động này không ngừng nâng cao hiệu quả và chất lượng.

Hai là, quy định nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong Điều lệ Đảng, quy chế hoạt động của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư.

Trong Điều lệ Đảng, các quy chế hoạt động của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Thường trực Bộ Chính trị, Ban Bí thư từng khóa đều có quy chế hoạt động. Các quy chế này thường xuyên được xem xét, bổ sung, sửa đổi cho phù hợp. Nhưng thông thường mỗi kỳ Đại hội, sau phiên họp thứ 2 của Ban Chấp hành, các quy chế này phải được ban hành mới. Trong các quy định, quy chế của Đảng nói chung đều thể hiện nội dung và phương thức lãnh đạo chung cho cả hệ thống chính trị mà trong đó có Quốc hội. Trong quy chế làm việc của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư mới chỉ cụ thể hóa các nội dung và phương thức lãnh đạo với một số cơ quan nhà nước tiêu biểu.

Ba là, quy định cụ thể nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong các quy chế làm việc của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Văn phòng và các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan giúp việc cho Quốc hội.

Theo Luật Tổ chức Quốc hội 2001, từ điều 62 đến điều 75 quy định :

Quy chế làm việc của Quốc hội

- Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ;
- Chương trình kỳ họp Quốc hội do Quốc hội quyết định. Ủy ban Thường vụ Quốc hội dự kiến chương trình làm việc của các kỳ họp Quốc hội;
- Quốc hội họp công khai. Trong trường hợp cần thiết, theo đề nghị của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội, Quốc hội quyết định họp kín.
- Các vấn đề trong chương trình kỳ họp Quốc hội được thảo luận và quyết định tại các phiên họp toàn thể. Trong trường hợp cần thiết, Quốc hội quyết định thảo luận tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các tổ đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội.

Nội dung làm việc của Quốc hội

Về làm luật và sửa đổi luật, quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh:

- Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội (gồm dự án luật mới, dự án luật sửa đổi, bổ sung luật hiện hành). Đại biểu Quốc hội thực hiện quyền kiến nghị về luật thông qua việc kiến nghị ban hành luật mới hoặc sửa đổi, bổ sung luật hiện hành.

- Quy trình xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật của Quốc hội bao gồm các giai đoạn :

1. Giai đoạn xây dựng và thông qua chương trình xây dựng văn bản pháp luật: Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội và chương trình hàng năm theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

2. Giai đoạn soạn thảo

3. Giai đoạn thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban: Các dự án luật trước khi trình ra Quốc hội phải được Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban hữu quan của

Quốc hội thẩm tra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến và được gửi đến đại biểu Quốc hội chậm nhất là hai mươi ngày trước ngày khai mạc kỳ họp. Đối với dự án luật do Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình thì Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra hoặc thành lập Ủy ban lâm thời để thẩm tra dự án luật đó.

4. Giai đoạn xem xét tại Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

5. Giai đoạn thảo luận tại các kỳ họp của Quốc hội: Quốc hội thảo luận về dự án luật sau khi cơ quan, tổ chức, cá nhân trình dự án luật thuyết trình về nội dung dự án, Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban hữu quan của Quốc hội trình bày báo cáo thẩm tra.

6. Giai đoạn thông qua tại Quốc hội: Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật tại một hoặc nhiều kỳ họp của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo các cơ quan hữu quan tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội và chỉnh lý dự thảo luật. Quốc hội nghe báo cáo về việc tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, nghe đọc dự thảo đã được chỉnh lý và xem xét, thông qua dự thảo luật.

Về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách Nhà nước và phân bổ ngân sách Nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế

- Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn và hàng năm của đất nước; các công trình quan trọng quốc gia; chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương.

- Chính phủ trình Quốc hội dự án kế hoạch, dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương của năm sau tại kỳ họp Quốc hội cuối năm trước.

- Quốc hội xem xét các dự án, công trình quan trọng quốc gia sau khi nghe thuyết trình của Chính phủ, báo cáo thẩm tra của Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban hữu quan và biểu quyết thông qua sau khi Quốc hội đã thảo luận.

Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác; thẩm tra những báo cáo được Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao; trình Quốc hội, Ủy ban

thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát; kiến nghị với Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và những vấn đề trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội ; trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo công tác trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khi có kiến nghị của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội hoặc kiến nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội.

Thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng trong các quy chế làm việc của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội thực hiện qua quy định về trách nhiệm của Đảng đoàn Quốc hội :

- Nghiên cứu đề xuất trình Bộ Chính trị chương trình xây dựng pháp luật và hoạt động giám sát tối cao hằng năm và cả nhiệm kỳ của Quốc hội.

- Bảo đảm cho đường lối, chính sách, quan điểm của Đảng được thể chế hoá kịp thời, đúng đắn trong các luật và pháp lệnh, trong các hoạt động giám sát tối cao và quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước.

- Truyền đạt, quán triệt cho đảng viên là đại biểu Quốc hội về những chủ trương, quan điểm của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị để đại biểu tham gia tích cực vào hoạt động chuẩn bị, thẩm tra, cho ý kiến, thông qua luật, pháp lệnh. Tạo sự thống nhất cao trong quá trình thông qua dự luật, pháp lệnh và quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước.

- Trực tiếp chỉ đạo việc lấy ý kiến và thu hút đông đảo các tầng lớp nhân dân, các tổ chức tham gia đóng góp vào các dự luật, pháp lệnh và các hoạt động khác của Quốc hội.

Trước các kỳ họp Quốc hội, Đảng đoàn Quốc hội báo cáo với Bộ Chính trị về chương trình, nội dung của các kỳ họp; báo cáo về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm hoặc cả khoá. Trong quá trình chuẩn bị dự án luật, pháp lệnh, Đảng đoàn Quốc hội báo cáo bằng văn bản các dự kiến và công tác chuẩn bị của Quốc hội. Tùy thuộc vào tính chất, nội dung mà Đảng đoàn Quốc hội báo cáo, Bộ Chính trị hoặc Ban Bí thư hoặc Thường trực Ban Bí thư sẽ cho ý kiến. Trong các nhiệm kỳ khoá IX và khoá X và cả khoá XI của Quốc hội, Đảng đoàn Quốc hội đều xin ý kiến chỉ đạo của Đảng đối với tất cả các dự thảo luật, pháp lệnh.

Thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với các đảng viên là đại biểu Quốc hội. Đảng lãnh đạo các đảng viên là đại biểu Quốc hội bằng các tổ chức đảng, cụ thể ở đây là Đảng đoàn Quốc hội. Đảng đoàn Quốc hội có trách nhiệm truyền đạt, quán triệt cho đảng viên là đại biểu Quốc hội về những chủ trương, quan điểm của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị để đại biểu tham gia tích cực vào hoạt động chuẩn bị, thẩm tra, cho ý kiến, thông qua luật, pháp lệnh. Tạo sự thống nhất cao trong quá trình thông qua dự luật, pháp lệnh và quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước, bảo đảm cho đường lối, chính sách, quan điểm của Đảng được thể chế hoá kịp thời, đúng đắn.

Đảng lãnh đạo đảng viên là đại biểu Quốc hội theo nguyên tắc trong điều lệ Đảng bằng việc chấp hành đường lối, quan điểm chỉ đạo của Đảng của các đảng viên cũng như tổ chức đảng trong các cơ quan Quốc hội và thông qua các cơ quan chuyên trách của hệ thống Đảng. Tổ chức đảng và đảng viên công tác trong các cơ quan nhà nước phải nghiêm chỉnh chấp hành mọi nghị quyết, chỉ thị của Đảng, chấp hành mọi đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng đã được thể chế hoá, cụ thể hoá về mặt nhà nước.

Kết hợp chặt chẽ với các cá nhân đảng viên hoạt động trong Quốc hội, theo nguyên tắc tập trung dân chủ và nêu cao vai trò trách nhiệm của đảng viên là thủ trưởng trong việc chấp hành, thực thi và triển khai cụ thể các chủ trương, đường lối, quan điểm chỉ đạo của Đảng trong hoạt động của Quốc hội.

2.2. Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

2.2.1. Khái niệm phương thức lãnh đạo của Đảng

Phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung là hệ thống các phương pháp, hình thức, biện pháp mà Đảng cầm quyền tác động vào quá trình tổ chức, hoạt động của từng thiết chế quyền lực nhà nước để hiện thực hoá ý chí và mục tiêu của Đảng. Phương thức lãnh đạo của Đảng không tách rời mà luôn gắn bó mật thiết với nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và toàn xã hội. Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội nói chung gồm:

- Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng Cương lĩnh chính trị, đường lối, chủ trương, chính sách; lãnh đạo Nhà nước thể chế hoá Cương lĩnh, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng thành Hiến pháp, pháp luật, cụ thể hoá thành các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước và tổ chức nhân dân thực hiện kịp thời và có hiệu quả.

- Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng các định hướng giải quyết các vấn đề trọng đại của quốc kế dân sinh, các vấn đề cụ thể nhưng có ý nghĩa chính trị quan trọng quan hệ tới các tầng lớp nhân dân đông đảo cũng như quan hệ tới lĩnh vực đối ngoại.

- Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng công tác tổ chức - cán bộ, thông qua việc giới thiệu cán bộ đủ tiêu chuẩn để ứng cử hoặc bổ nhiệm vào các cơ quan Nhà nước; xây dựng bộ máy đảng và nhà nước hợp lý, không chồng chéo, trong sạch, vững mạnh.

- Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng các tổ chức đảng (đảng đoàn, ban cán sự đảng, đảng uỷ) kết hợp chặt chẽ với các cá nhân đảng viên hoạt động trong các cơ quan nhà nước, theo nguyên tắc tập trung dân chủ và nêu cao vai trò trách nhiệm của đảng viên là thủ trưởng. Tổ chức đảng và đảng viên công tác trong các cơ quan nhà nước phải nghiêm chỉnh chấp hành mọi nghị quyết, chỉ thị của Đảng, chấp hành mọi đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng đã được thể chế hoá, cụ thể hoá về mặt nhà nước.

- Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng công tác kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước thông qua các tổ chức đảng, đội ngũ đông đảo cán bộ, đảng viên, các ban của Đảng, đồng thời lãnh đạo, tổ chức, động viên quần chúng nhân dân kiểm tra, giám sát các công việc và hoạt động của các cơ quan nhà nước, của các quan chức trong bộ máy Nhà nước, phát hiện mặt tốt để phát huy, mặt yếu kém để uốn nắn, khắc phục.

- Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng công tác tư tưởng - chính trị, thông qua việc giáo dục nâng cao phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, ý thức trách nhiệm, ý thức tôn trọng pháp luật, tinh thần phục vụ nhân dân của đội ngũ cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước; đồng thời giáo dục nhân dân chấp hành Hiến pháp và pháp luật, thực hiện kế hoạch Nhà nước, tích cực tham gia xây dựng Nhà nước để làm chủ Nhà nước tốt hơn.

- Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng việc xây dựng và thực hiện Quy chế làm việc của các cấp uỷ đảng với các cấp tương ứng của Nhà nước, từ Trung ương đến địa phương và cơ sở. Đây lại chính là vấn đề then chốt để cụ thể hoá phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

2.2.2. Những phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Dựa vào các phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung nêu trên, đối với Quốc hội có các phương thức lãnh đạo của Đảng chủ yếu sau:

Một là, Đảng lãnh đạo Quốc hội thông qua đường lối, quan điểm, các nghị quyết, các quyết định, chỉ thị, các nguyên tắc về các vấn đề hệ trọng của đất nước.

Bằng trí tuệ, kinh nghiệm và vai trò của mình Đảng đưa ra các nghị quyết, cương lĩnh, chiến lược phát triển kinh tế- xã hội. Có những nghị quyết hay quyết định cụ thể về từng vấn đề, như an ninh, quốc phòng có những nghị quyết, quyết định về những vấn đề cấp bách, mới nảy sinh, hay chỉ có ảnh hưởng trong thời gian ngắn. Nhưng đây vẫn là một phương thức cơ bản để Đảng thực hiện và chuyển tải sự lãnh đạo của mình, vì thông qua đó Nhà nước cụ thể hoá thành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản dưới luật hay thành các kế hoạch, chính sách của Nhà nước.

Hai là, Đảng lãnh đạo Quốc hội thông qua Đảng đoàn Quốc hội

Thông qua Đảng đoàn Quốc hội và các đảng viên thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ và chế độ tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách. Các đảng viên và Đảng đoàn Quốc hội chấp hành các quy định và các nguyên tắc sinh hoạt của Đảng. Thực hiện theo đường lối và chủ trương chung của Đảng.

Ba là, Đảng thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát các hoạt động của Quốc hội và đảng viên

Kiểm tra, giám sát việc thực hiện các nghị quyết, quyết định vừa là nội dung lãnh đạo đồng thời cũng là một phương thức lãnh đạo của Đảng. Do vậy, Đảng phải lãnh đạo các tổ chức các cơ sở Đảng kiểm tra việc thực hiện các chủ trương chính sách của Đảng. Đảng thông qua Đảng đoàn và các đồng chí đảng viên là lãnh đạo đề lên chương trình kiểm tra thường xuyên, kiểm tra định kỳ hay kiểm tra đột xuất các hoạt động Nhà nước và các đoàn thể nói chung và của Quốc hội nói riêng. Đảng có thể kiểm tra toàn diện hoặc kiểm tra thực hiện từng nghị quyết, từng mặt công tác. Công tác kiểm tra của Đảng không có nghĩa chỉ khi nào có vụ việc nổi cộm mới vào kiểm tra mà kiểm tra cả mặt tích cực để biểu dương, đúc kết và nhân rộng, kiểm tra những lệch lạc, sai trái để uốn nắn, khắc phục kịp thời, kiểm tra để cảnh báo, phòng ngừa những sai phạm. Thông qua kiểm tra để bổ sung hoàn thiện đường lối, giữ vững và phát huy vai trò lãnh đạo của Đảng.

Bên cạnh đó còn lãnh đạo, động viên quần chúng cùng tham gia, hoặc tham gia có định hướng công việc kiểm tra, giám sát của Đảng. Đảng tôn trọng các phát hiện của quần chúng nhân dân, Đảng có bộ phận thường trực tiếp dân, nghiên cứu các đơn từ, phản ánh của nhân dân.

Bốn là, Đảng thống nhất quản lý, giới thiệu cán bộ ở một số chức vụ chủ chốt của Quốc hội

Đảng xác định về nguyên tắc trong việc thành lập hay sắp xếp lại bộ máy của Nhà nước và các đoàn thể, về chức danh, tiêu chuẩn của người lãnh đạo, quản lý chủ chốt, về đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch và sử dụng cán bộ. Đảng cũng xem xét giới thiệu hay cử đảng viên để Quốc hội bầu hay phê chuẩn vào các chức vụ chủ chốt của Nhà nước. Trên cơ sở chế độ bầu cử và cử, Đảng tôn trọng pháp luật, đồng

thời Đảng phải lãnh đạo việc xây dựng cơ chế đánh giá cán bộ, tuyển chọn, đề bạt cán bộ, làm cơ sở và nền tảng để giới thiệu cán bộ chủ chốt có được bầu vào các vị trí tương ứng hay không.

Năm là, Đảng lãnh đạo thông qua sự gương mẫu của đảng viên, nhất là những đảng viên giữ chức vụ trong Quốc hội

Để xây dựng Nhà nước pháp quyền thì việc thể chế hoá tổ chức và hoạt động của Đảng là một yêu cầu mang tính logic. Song chúng ta thấy sự khác biệt cơ bản giữa Đảng và Nhà nước là quyền lực nhà nước mang tính chất mệnh lệnh, hành chính còn quyền lực của Đảng là quyền lực chính trị. Nhà nước là đại diện hợp hiến và hợp pháp cho nhân dân, được nhân dân uỷ quyền thực thi quyền lực nhà nước. Nhà nước có đặc quyền sử dụng quyền lực chung hay công quyền để cưỡng chế đối với tất cả các thành viên trong xã hội.

Trong Đảng nói chung và ở Quốc hội nói riêng muốn phát huy và sử dụng có hiệu quả quyền lực chính trị của mình thì không thể không dùng biện pháp thuyết phục, gương mẫu được. Mà tính thuyết phục đầu tiên phải là năng lực của đảng viên có chức vụ trong sinh hoạt Quốc hội, tính tiên phong gương mẫu của người đảng viên là Ủy viên Trung ương Đảng trong Quốc hội. Bên cạnh đó, nếu trước đây theo cơ chế quan liêu, bao cấp Đảng lãnh đạo trực tiếp (có thể dùng từ chỉ huy) thì ngày nay sự lãnh đạo của Đảng phải tương thích với tình hình mới; Đảng không thể sử dụng mệnh lệnh, không thể áp đặt được.

Đảng ta là Đảng cầm quyền thật song đâu phải Đảng chỉ huy, đâu phải cấp uỷ, Trung ương Đảng cứ “ra lệnh” thì đảng viên và Quốc hội phải chấp hành. Đảng đoàn Quốc hội, các tổ chức Đảng trong các cơ quan của Quốc hội cũng cần phải vận động, thuyết phục đảng viên và quần chúng về các chủ trương, đường lối của Đảng và các hoạt động cụ thể của Quốc hội.

Ngoài các phương thức lãnh đạo chủ yếu nói trên của Đảng đối với Quốc hội, cần lưu ý nhất về cách thức tiến hành sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải dựa trên cơ sở lắng nghe ý kiến của Quốc hội hoặc trao đổi, phân tích, luận giải, tranh luận làm rõ các vấn đề, sau đó Đảng mới đưa ra định hướng hay quyết

định. Như vậy các vấn đề sẽ được giải quyết thấu đáo hơn và hiệu quả lãnh đạo sẽ cao hơn. Cách thức này nếu được thể chế hóa cũng có thể xem là một phương thức đặc thù của Đảng lãnh đạo đối với Quốc hội.

2.2.3. Vai trò của phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Một là, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội *góp phần hiện thực hóa nội dung lãnh đạo* của Đảng đối với Quốc hội. Nếu chỉ có quy định về nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội nghĩa là mới chỉ trả lời được câu hỏi Đảng lãnh đạo những gì trong các hoạt động của Quốc hội. Cũng ví như chỉ mới có luật về nội dung mà chưa có luật về hình thức, thủ tục, tổ tụng. Do vậy phương thức lãnh đạo là một thành tố cấu thành về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Không thể tách riêng nội dung lãnh đạo và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội như bóng đi với hình. Không có phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thì sự tồn tại nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là vô nghĩa. Chỉ khi có phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội mới hiện thực hóa được các nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

Hai là, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội *góp phần tạo hiệu quả thực sự hoạt động của Quốc hội*. Khi đã có quy định về nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội cho dù là sáng suốt đến đâu nhưng không có cách thức, phương thức lãnh đạo phù hợp thì không mang lại hiệu quả cho sự lãnh đạo. Thậm chí còn phản lại tác dụng trong sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Chỉ khi nào vừa có nội dung lãnh đạo đúng đắn và phương thức lãnh đạo phù hợp mới góp phần tạo hiệu quả cao nhất trong các hoạt động của Quốc hội.

2.2.4. Mối liên hệ giữa thể chế hóa và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Một là, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội góp phần thúc đẩy đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

Thực tiễn hoạt động của Quốc hội nước ta và quốc hội một số nước XHCN trước đây thấp thoáng như một cơ quan chấp hành của Đảng Cộng sản, thực thi và thể chế hóa các quan điểm đường lối của Đảng thành pháp luật. Như vậy Quốc hội phải thực hiện các quyết định đưa ra trước, từ bên ngoài Quốc hội. Nếu thể chế hóa được sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội sẽ góp phần giúp cho Quốc hội chủ động hơn trong công việc của mình. Từ đó Đảng không thể can thiệp tùy tiện vào hoạt động của Quốc hội, mà Đảng phải có những phương thức lãnh đạo mới cho phù hợp với quy định về sự lãnh đạo của mình đối với Quốc hội. Làm được như vậy mới đảm bảo nguyên tắc Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất.

Theo quy định hiện nay Đảng lãnh đạo hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Sự lãnh đạo đó, trước hết và biểu hiện tập trung nhất là lãnh đạo Nhà nước, trong đó có Quốc hội. Do vậy việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phù hợp với quy định hiện hành về phương diện pháp lý và chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của Đảng và Nhà nước ta. Trước đây chúng ta xây dựng mô hình nhà nước XHCN tập trung, bao cấp nên việc chuyển biến qua thể chế hóa sẽ thúc đẩy đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng.

Hai là, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội vừa là tiền đề vừa là một trong các nội dung đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Như chúng ta biết, việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN chưa có tiền lệ; việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng trong công cuộc đổi mới, thực hiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế quốc tế... là vấn đề mới, chưa có thực tiễn trong nước và trên thế giới; mô hình một đảng cầm quyền chưa được nghiên cứu sâu... Từ đó đòi hỏi bản thân Đảng và Nhà nước phải tìm tòi, vừa làm, vừa rút kinh nghiệm. Do vậy, nếu chúng ta thể chế hóa được sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội nói riêng và thể chế hóa được sự lãnh đạo của Đảng nói chung sẽ là tiền đề quan trọng, để từ đó đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng phù hợp với các nội dung của thể chế hóa.

Bên cạnh đó, thực tiễn hiện nay chúng ta còn chậm ban hành hoặc có ban hành nhưng chưa đầy đủ, đồng bộ các quy chế, quy định về sự lãnh đạo, sự phối hợp công tác giữa các tổ chức đảng với các tổ chức khác trong cơ quan nhà nước hay bản thân các tổ chức đảng khác nhau trong cùng một cơ quan nhà nước (như Quốc hội có Đảng đoàn Quốc hội, Đảng ủy Văn phòng Quốc hội mà thực chất là Đảng ủy các cơ quan của Quốc hội, Đảng ủy các Bộ và Ban cán sự Đảng các Bộ ...). Do vậy nếu thể chế hóa được sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội sẽ khắc phục được các mối quan hệ của Quốc hội với Đảng của các tổ chức Đảng trong Quốc hội với Trung ương Đảng. Từ đó chuyển biến cách thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Xuất phát từ lịch sử và thực tiễn ở Việt Nam, sự lãnh đạo duy nhất của Đảng đối với Quốc hội ở nước ta hiện nay là một tất yếu. Sự tất yếu này có cả cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn. Các bản Hiến pháp năm 1946, 1959 tuy không trực tiếp thể chế hoá vai trò cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhưng thông qua việc xác lập địa vị pháp lý của nguyên thủ quốc gia đã gián tiếp xác lập vai trò cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đến Hiến pháp năm 1980, 1992 đã trực tiếp thể chế hoá vai trò lãnh đạo và vị trí cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội. Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo nhân dân thực hiện thành công Cách mạng tháng Tám năm 1945, giành được chính quyền, lập nên Nhà nước công nông đầu tiên ở Đông Nam Á. Đảng Cộng sản Việt Nam là người sáng lập ra Nhà nước và lãnh đạo Nhà nước do mình sáng lập.

Với vị trí đặc biệt và chức năng đặc trưng của Quốc hội, đòi hỏi Đảng phải có những phương thức lãnh đạo phù hợp với Quốc hội. Đồng thời trước yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cho nên phải nghiên cứu để từng bước thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội với phương châm Đảng không đứng trên Quốc hội, không đứng ngoài Quốc hội mà là ***đứng trong Quốc hội***.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG THỂ CHẾ HOÁ SỰ LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG VÀ PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI QUỐC HỘI

3.1. Thực trạng thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Như Chương 2 đã trình bày thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng là việc đưa ra các quy định về sự lãnh đạo của Đảng. Do vậy, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng với Quốc hội trên ba khía cạnh sau:

Một là, luật hoá sự lãnh đạo của Đảng. Đưa các nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, quan điểm, đường lối, cương lĩnh của Đảng vào Hiến pháp, luật, các văn bản pháp quy của Nhà nước.

Hai là, quy định nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong Điều lệ Đảng, quy chế hoạt động của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư.

Ba là, quy định cụ thể nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong các quy chế làm việc của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Văn phòng và các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan giúp việc cho Quốc hội .

Ở khía cạnh thứ nhất, người viết sẽ đề cập đến các quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong Hiến pháp, luật và pháp lệnh; đưa quan điểm, đường lối của Đảng vào Hiến pháp và pháp luật.

3.1.1. Đưa sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước (trong đó có Quốc hội) thành nguyên tắc hiến định

Cho tới nay, nước ta đã có 4 bản Hiến pháp (1946, 1959, 1980, 1992) và Nghị quyết số 51/2001/QH10 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam, dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992 năm 2013. Các bản Hiến pháp năm 1946, 1959 tuy không trực tiếp thể chế hoá vai trò cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhưng thông qua việc xác lập địa vị pháp lý của nguyên thủ quốc gia đã gián tiếp xác lập vai trò cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đến Hiến pháp năm 1980, 1992 đã trực tiếp thể chế hoá vai trò lãnh đạo và vị trí

cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội. Do tính cập nhật và như phần giới hạn của Luận án đã nêu, Nghiên cứu sinh đi sâu phân tích trong bản Hiến pháp 1992 về sự lãnh đạo của Đảng.

Tổng Bí thư Nông Đức Mạnh, nguyên Chủ tịch Quốc hội đã khẳng định: “Kế thừa những giá trị trí tuệ của nhân loại và những kinh nghiệm đúc kết được qua quá trình soạn thảo và thi hành Hiến pháp năm 1946, năm 1959 và năm 1980, Hiến pháp năm 1992 là đạo luật cơ bản của đất nước đã khẳng định những thành tựu quan trọng của quá trình dựng nước và giữ nước của dân tộc ta, đồng thời khẳng định và thể chế hóa đường lối đổi mới toàn diện của Đảng ... Hiến pháp năm 1992 khẳng định rằng, phải xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nhân dân để xây dựng một Nhà nước thực sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, lấy liên minh giai cấp công nhân và giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng do Đảng Cộng sản lãnh đạo” [119, tr11].

Thật vậy, phần mở đầu bản Hiến pháp đã viết: “Từ năm 1930, dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam do Chủ tịch Hồ Chí Minh sáng lập và rèn luyện, nhân dân ta tiến hành cuộc đấu tranh cách mạng lâu dài, đầy gian khổ hy sinh, làm Cách mạng tháng Tám thành công. Ngày 2 tháng 9 năm 1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Tuyên ngôn độc lập, nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà ra đời...”

Từ năm 1986 đến nay, công cuộc đổi mới toàn diện đất nước do Đại hội lần thứ VI của Đảng cộng sản Việt Nam đề xướng đã đạt được những thành tựu bước đầu rất quan trọng. Quốc hội quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1980 để đáp ứng yêu cầu của tình hình và nhiệm vụ mới.

Như chúng ta biết, thông thường lời nói đầu các văn bản nói chung là sự khái quát hóa cao nhất về những nội dung cơ bản của văn bản đó. Với Hiến pháp, lời nói đầu nhằm xác định rõ những mốc lịch sử trọng đại của dân tộc, những thành tựu quan trọng mang tính bước ngoặt của đất nước, nguyên tắc cơ bản có tính quyết định của Hiến pháp. Sự lãnh đạo của Đảng ở nước ta là một tất yếu lịch sử, song trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền thì sự lãnh đạo đó phải được Hiến pháp ghi nhận mới có sức mạnh toàn xã hội và được Nhà nước đảm bảo thực hiện.

Trong Điều 4, Hiến pháp năm 1992 quy định “ Đảng cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lê Nin và tư tưởng Hồ Chí Minh, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.” [54].

Trước đó Hiến pháp 1980 đã khẳng định: “Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong và bộ tham mưu chiến đấu của giai cấp công nhân Việt Nam, được vũ trang bằng học thuyết Mác - Lênin, là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội; là nhân tố chủ yếu quyết định mọi thắng lợi của cách mạng Việt Nam. Đảng tồn tại và phấn đấu vì lợi ích của giai cấp công nhân và nhân dân Việt Nam. Các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp”.

So sánh cả hai Điều 4 của Hiến pháp năm 1980 và 1992 đều quy định sự lãnh đạo duy nhất của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Hiến pháp 1992 đã tiến bộ hơn về nhận thức về lập hiến ở chỗ Hiến pháp 1992 quy định cụ thể hơn là mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật còn Hiến pháp 1980 quy định các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp mà thiếu đi phần pháp luật. Đồng thời dùng từ “mọi” bao hàm tất cả, chặt chẽ hơn “các tổ chức Đảng”. Trong Điều 4 Hiến pháp 1980 còn nêu cụ thể về định nghĩa Đảng Cộng sản Việt Nam và mục tiêu, ý nghĩa sự tồn tại của Đảng, ý này không nhất thiết phải đưa vào Hiến pháp.

Nhìn lại những năm 90 của thế kỷ trước, sự sụp đổ của các Đảng Cộng sản cầm quyền ở Đông Âu và Liên Xô cũ có xu hướng xét lại vai trò, vị trí của Đảng Cộng sản. Do vậy nếu nước ta không kiên quyết đi theo con đường XHCN và khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng dễ dẫn đến những hậu quả khó lường, thậm chí mất Đảng, mất chế độ ...

Một trong 5 bài học về xây dựng Đảng được Đại hội X, năm 2006 rút ra là “ phải kiên định mục tiêu độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội trên nền tảng chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh. Đổi mới không phải từ bỏ mục tiêu chủ nghĩa xã hội mà là làm cho chủ nghĩa xã hội được nhận thức đúng đắn hơn và được

xây dựng có hiệu quả hơn. Đổi mới không phải xa rời mà là nhận thức đúng, vận dụng sáng tạo và phát triển chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, lấy đó làm nền tảng tư tưởng của Đảng và kim chỉ nam cho hành động cách mạng.” [25, tr70].

Trong Cương lĩnh năm 1991 viết: “*sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng là nhân tố hàng đầu bảo đảm thắng lợi của cách mạng Việt Nam*. Đảng không có lợi ích nào khác ngoài việc phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân. Đảng phải nắm vững, vận dụng sáng tạo và góp phần phát triển chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, không ngừng làm giàu trí tuệ, bản lĩnh chính trị và năng lực tổ chức của mình để đủ sức giải quyết các vấn đề do thực tiễn cách mạng đặt ra. Mọi đường lối, chủ trương của Đảng phải *xuất phát từ thực tế, tôn trọng quy luật khách quan*. Phải phòng và chống được những nguy cơ lớn: sai lầm về đường lối, bệnh quan liêu và sự thoái hoá, biến chất của cán bộ, đảng viên” [143].

Nước ta duy nhất có một đảng lãnh đạo nên sự lãnh đạo của Đảng là nguyên tắc cơ bản nhất trong Hiến pháp và tổ chức, hoạt động của Nhà nước, các đoàn thể chính trị - xã hội. Đảng có thể lãnh đạo bằng uy tín của mình nhưng nếu được quy định trong Hiến pháp thì xác định rõ bằng pháp lý sự lãnh đạo của Đảng, đồng thời nằm trong cơ cấu quyền lực nhà nước chứ không chỉ quyền lực chính trị thuần túy.

Sau khi sửa đổi và bổ sung Cương lĩnh 1991, Đảng đã chỉ đạo Đảng đoàn Quốc hội chuẩn bị tiến hành sửa đổi Hiến pháp 1992. Từ năm 2011 đến nay nhiều công tác chuẩn bị, nhiều cuộc Hội thảo xin ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học ... đã được tiến hành. TS. Đinh Xuân Thảo, Viện trưởng Viện Nghiên cứu lập pháp cũng đã đề cập nhiều vấn đề liên quan đến sửa đổi Hiến pháp 1992 như: bổ sung cơ chế giám sát quyền lực nhà nước, việc phúc quyết Hiến pháp ...

Với hơn 80 năm hình thành, phát triển của Đảng, trải qua bao gian lao, đã có lúc Đảng phạm sai lầm. Nhưng nhìn chung lại, những thắng lợi trong kháng chiến và thành tựu trong xây dựng và bảo vệ Tổ quốc vẫn là cơ bản. Do vậy cả nhân dân, dân tộc và thực tiễn phải thừa nhận vai trò lãnh đạo của Đảng dẫn đến quy định trong Hiến pháp sự lãnh đạo của Đảng là tất yếu.

Đưa những quan điểm, tư tưởng lãnh đạo của Đảng vào các điều khoản của Hiến pháp.

Trong Hiến pháp năm 1992 cũng nêu rõ những quan điểm, định hướng lớn phát triển đất nước chính là những quan điểm, định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Trong Điều 2, Hiến pháp năm 1992 quy định: “ Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức.”

Xem xét lại các văn bản nghị quyết Đại hội VII của Đảng (năm 1991) và Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội viết “xây dựng Nhà nước xã hội chủ nghĩa, Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân 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.” [142].

Điều 6, Hiến pháp 1992 quy định: “Nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.” Còn trong Điều 9, Điều lệ Đảng khóa VII (năm 1991) cũng nêu rõ “Đảng Cộng sản Việt Nam tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ” và đến nay các bản sửa đổi Điều lệ vẫn giữ nguyên tắc này.

Trong Điều 15 Hiến pháp 1992 quy định: “Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng.”

Trong Cương lĩnh 1991 nêu “*Phát triển một nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa*. Kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo. Kinh tế tập thể không ngừng được củng cố và mở rộng. Kinh tế cá thể còn có phạm vi tương đối lớn, từng bước đi vào con đường làm ăn hợp tác trên nguyên tắc tự nguyện, dân chủ và cùng có lợi. Tư bản tư nhân được kinh doanh trong những ngành có lợi cho quốc kế dân sinh do luật pháp quy định. Phát triển kinh tế tư bản nhà nước dưới nhiều hình thức. Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển mạnh, nhưng không phải là một thành phần kinh tế độc lập. Các hình thức sở hữu hỗn hợp và đan kết với nhau hình thành các tổ chức kinh tế đa dạng. Các tổ chức kinh tế tự chủ và liên kết, hợp tác và cạnh tranh trong sản xuất và kinh doanh.”

Trong Điều 30 Hiến pháp 1992 quy định “Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hoá Việt Nam: dân tộc, hiện đại, nhân văn; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân.”

Văn kiện Đại hội VII nêu “Trong những năm tới, nhiệm vụ chủ yếu của các ngành khoa học xã hội là vận dụng sáng tạo và phát triển học thuyết Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn của nước ta và tiếp thu có chọn lọc những thành tựu khoa học của thế giới...Tiếp tục xây dựng và phát triển *sự nghiệp văn hoá* Việt Nam, bảo tồn và phát huy truyền thống văn hoá tốt đẹp của dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại.” [142].

So sánh lại ta thấy các văn bản của Đảng có trước và là linh hồn cho các quy định trong Hiến pháp.

3.1.2. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua việc đưa đường lối của Đảng vào các điều khoản của luật, pháp lệnh

Tính đến tháng 6/2010 Quốc hội đã xây dựng được 274 luật và Ủy ban Thường vụ Quốc hội xây dựng được 207 pháp lệnh (xem thêm ở Phụ lục). Trong các văn bản này có các luật sau có liên quan đến tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Đưa quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng vào luật, pháp lệnh

Vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam được Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ (khoá VII) đưa vào văn kiện Đảng. Văn kiện này đã nêu: “Xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân” với nội dung: “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 xã hội chủ nghĩa. 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 giữa giai cấp công nhân với nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng ta lãnh đạo” [31, tr56].

Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VII) đưa ra lý luận về xây dựng nhà nước xã hội chủ nghĩa. Hội nghị đã quyết nghị về "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam mà trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính nhà nước".

Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) với nội dung: “Phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tiếp tục xây dựng nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh” [28, tr36]. “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” [123, tr42].

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã nêu rõ: “Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. 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. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành hiến pháp và pháp luật” [24, tr131].

Ngay trong Cương lĩnh, Văn kiện Đảng trình Đại hội lần thứ XI (tháng 01/2011) cũng nêu vấn đề này. Trong Cương lĩnh sửa đổi cũng nêu rõ phương hướng cơ bản xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội có phương hướng “xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân” [27, tr8].

Trong Văn kiện trình Đại hội XI của Đảng cũng nêu rõ: “Để xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc Tổ quốc xã hội chủ nghĩa, phải tiếp tục đổi mới toàn diện, mạnh mẽ với chất lượng và hiệu quả cao hơn; đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa gắn với phát triển kinh tế tri thức; phát triển kinh tế thị trường gắn với giải quyết hài hòa các vấn đề xã hội, môi trường; xây dựng nền văn hóa tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc làm nền tảng tinh thần của xã hội; bảo đảm vững chắc quốc phòng và an ninh quốc gia; thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hợp tác và phát triển, chủ động và tích cực hội nhập quốc tế; xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, đại đoàn kết toàn dân tộc, củng cố và mở rộng mặt trận dân tộc thống nhất; xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; xây dựng Đảng trong sạch, vững mạnh về chính trị, tư tưởng và tổ chức” [26, tr8].

Quy định quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc thống nhất trên cơ sở có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII và Cương lĩnh 1991 đã đưa ra quan điểm về sự tồn tại của ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và sự phân công, phối hợp giữa ba quyền lực đó của nhà nước. Hội nghị Trung ương lần thứ 8 (khóa VII), quan điểm của Đảng ta về sự tồn tại của ba quyền đã được bổ sung: 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. Quyền lực nhà nước thống nhất không phải sự tập trung quyền lực cao độ vào một nhánh quyền lực. Về bản chất, bản thân quyền lực nhà nước là thống nhất, thuộc về một chủ thể nhất định là một giai cấp cầm quyền. Ngược lại, sự thống nhất không có nghĩa là tuyệt đối. Tính thống nhất bao gồm cả sự phân công và sự phân công đó

nằm trong thể thống nhất của quyền lực nhà nước. Đến Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX tiếp tục khẳng định nguyên tắc thống nhất quyền lực và có sự phân công phối hợp giữa các nhánh quyền lực và Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 chính thức ghi nhận nguyên tắc này đã thể hiện bản chất nhân dân của quyền lực nhà nước. Việc thống nhất quyền lực nhà nước là nền tảng, còn sự phân công và phối hợp là phương thức để đạt được sự thống nhất của quyền lực nhà nước. Trong thực tiễn chúng ta thấy nhà nước pháp quyền không hoàn toàn đồng nghĩa với tam quyền phân lập. Như vậy cũng không có nghĩa cứ thực hiện tam quyền phân lập mới có nhà nước pháp quyền. Chúng ta hoàn toàn có thể xây dựng được Nhà nước pháp quyền XHCN trên cơ sở phân công và phối hợp giữa các ngành quyền lực.

Trong các văn bản pháp quy xác định Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam thừa nhận vị trí tối thượng của Hiến pháp và luật trong đời sống xã hội; tổ chức và hoạt động của Nhà nước thực hiện trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật

Xây dựng và hoàn thiện Hiến pháp luôn luôn là phương hướng quan trọng để thực hiện dân chủ, giữ vững quyền lực chính trị của nhân dân. Tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ngày 3/9/1945, Hồ Chủ Tịch đã khẳng định: “Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ” [49, tr8].

Hiến pháp năm 1992 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xuất phát từ những nguyên tắc và quan điểm của Đảng và có nhiệm vụ thể chế sự lãnh đạo của Đảng mà nổi bật là các vấn đề cơ bản sau:

- Chủ quyền quốc gia, sự thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ;
- Đại đoàn kết toàn dân;
- Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân: quyền lực nhà nước là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và là quyền lực thống nhất;
- Sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam đối với nhà nước và xã hội;

- Phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do cơ bản của công dân và nghĩa vụ của công dân; thực hiện vai trò xã hội của nhà nước, đề cao chủ nghĩa nhân đạo xã hội chủ nghĩa trong đời sống xã hội;

- Quản lý xã hội, quản lý nhà nước bằng pháp luật, đề cao đạo đức xã hội chủ nghĩa, bảo đảm và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa;

Từng bước sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện nghiêm chỉnh các cam kết quốc tế và phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế mà Việt Nam ký kết

Đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước ta theo hướng độc lập tự chủ, rộng mở, đa phương hoá, đa dạng hoá với tinh thần: "Việt Nam sẵn sàng là bạn, là đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hoà bình, độc lập và phát triển"[24, tr119]. Từ đó, mối quan hệ của Việt Nam với các quốc gia, các khu vực, các tổ chức và cộng đồng quốc tế phải chuyển biến cho tương thích. Những năm gần đây, Nhà nước ta đã ký kết, gia nhập nhiều điều ước quốc tế, chủ động hội nhập quốc tế; đã ban hành Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế năm 1998. Do đó, các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia phải phù hợp với hệ thống pháp luật.

Với quan điểm và các đặc trưng nêu trên, thông qua hoạt động lập pháp của Quốc hội những năm gần đây có thể thấy:

Một là, sự thay thế dần các pháp lệnh thành các luật

Xét về số lượng tuyệt đối chúng ta thấy những năm trước ban hành số lượng pháp lệnh hàng năm thường nhiều hơn luật, những năm gần đây thì ngược lại là số các luật được ban hành nhiều hơn số pháp lệnh. Cụ thể như:

Năm 2000 có 12 pháp lệnh, 10 luật, năm 2001 có 10 pháp lệnh, 5 luật, năm 2002 có 10 pháp lệnh, 8 luật. Sau gần 10 năm, năm 2008 có 7 pháp lệnh và 19 luật, năm 2009 có 2 pháp lệnh và 18 luật, năm 2010 (tính đến tháng 10/2010) có 01 pháp

lệnh và 10 luật (xem thêm phụ lục). Nhìn từ những số liệu này ta thấy số lượng các pháp lệnh hàng năm sẽ giảm đi, nhìn chung số văn bản luật tăng lên.

Xét về cùng loại vấn đề điều chỉnh ta thấy các pháp lệnh ban hành sau đó sửa đổi bổ sung pháp lệnh, một thời gian sau ban hành luật và tiếp theo là sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đó. Cụ thể như: lấy vấn đề về cán bộ công chức, ngày 26/02/1998 Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh số 01/1998/PL-UBTVQH10, về Cán bộ, công chức, ngày 28/4/2000 ban hành Pháp lệnh số 21/2000/PL-UBTVQH10 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, Công chức, ngày 29/3/2003 tiếp tục ban hành Pháp lệnh số 11/2003/PL-UBTVQH11 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, Công chức (lần thứ 2). Đến kỳ họp thứ tư, Quốc hội khóa XII ban hành Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH12, ngày 13/11/2008.

Việc phòng, chống tham nhũng cũng đã ban hành 2 pháp lệnh và sau đó chuyển thành luật, cụ thể là: Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh Trừng trị tội hối lộ ngày 23/5/1981 và Pháp lệnh chống tham nhũng ngày 28/4/2000. Sau đó Quốc hội đã xây dựng Luật Phòng, chống tham nhũng số 55/2005/QH11, ngày 29/11/2005 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng, chống tham nhũng số 01/2007/QH12 ngày 4/8/2007.

Hai là, nội luật hóa các điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên

Xuất phát từ đường lối đổi mới và mở cửa, hội nhập quốc tế của Đảng thông qua luật và pháp lệnh đã thể chế quan điểm này của Đảng như: Pháp lệnh về Ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 25-LCT/HĐNN8, ngày 25/10/1989 của Hội đồng Nhà nước. Pháp lệnh về ký kết và thực hiện Điều ước quốc tế của Ủy ban Thường vụ Quốc hội số 07/1998/PL-UBTVQH10, ngày 20/8/1998. Pháp lệnh về đối xử tối huệ quốc và đối xử quốc gia trong thương mại quốc tế của Ủy ban Thường vụ Quốc hội số 41/2002/PL-UBTVQH10, ngày 25/5/2002. Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế của Ủy ban Thường vụ Quốc hội số 33/2007/PL-UBTVQH11, ngày 20/4/2007.

Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế của Quốc hội số 41/2005/QH11, ngày 14/6/2005.

Ba là, thể chế hóa các vấn đề của đời sống xã hội bằng luật

Trong Nghị quyết Đại hội X chỉ đạo: “Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật” [12, tr45]. Như phần trên có thống kê một số năm xây dựng pháp lệnh và luật, ta thấy rõ rằng số luật ban hành trong từng năm tăng lên. Song ngay cùng một vấn đề ngày càng được sửa đổi, bổ sung cụ thể hơn chi tiết hơn như:

Vấn đề vi phạm hành chính theo thời gian đã có 7 văn bản, các văn bản ban hành sau có kế thừa và phát triển các văn bản trước theo hướng cụ thể hơn, chặt chẽ hơn, phù hợp hơn với thực tiễn.

- Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính
- Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính
- Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính
- Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính
- Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính
- Pháp lệnh sửa đổi một số điều của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính
- Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính

Bốn là, thể chế hóa chức năng giám sát của Quốc hội

Nghị quyết Đại hội X, phần các giải pháp nêu: “Xây dựng và hoàn thiện thể chế giám sát, kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền” [25, tr45]. Một trong những chức năng của Quốc hội là giám sát tối cao. Nội dung giám sát của Quốc hội là: [139, tr14].

- Giám sát VBQPPL của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Giám sát hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng và các thành viên của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Xem xét, đánh giá năng lực, trình độ, trách nhiệm của các cá nhân do Quốc hội bầu và phê chuẩn.

Thật vậy, theo chức năng của Quốc hội, vấn đề lập hiến, lập pháp là chức năng đầu tiên và quan trọng nhất của Quốc hội. Các văn bản luật, hiến pháp, pháp lệnh thuộc loại các văn bản quy phạm pháp luật. Những năm gần đây Quốc hội đã xây dựng Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật (ngày 23/11/1996), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (ngày 27/12/2002), Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật (ngày 03/6/2008). Trong Điều 3 của luật nêu trên xác định những nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

1. Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật.

2. Tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3. Bảo đảm tính công khai trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trừ trường hợp văn bản quy phạm pháp luật có nội dung thuộc bí mật nhà nước; bảo đảm tính minh bạch trong các quy định của văn bản quy phạm pháp luật [144].

Thông qua việc góp ý, lấy ý kiến về xây dựng văn bản luật, pháp lệnh cũng là cơ chế giám sát đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội. Cụ thể là:

Điều 4. Tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tổ chức khác, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

2. Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản; tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

3. Ý kiến tham gia về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo.

Điều 35. Lấy ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết

1. Trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.

2. Việc lấy ý kiến có thể bằng hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo, thông qua Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng.

3. Cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản về dự án, dự thảo; trong đó, Bộ Tài chính có trách nhiệm góp ý kiến về nguồn tài chính, Bộ Nội vụ có trách nhiệm góp ý kiến về nguồn nhân lực, Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm góp ý kiến về tác động đối với môi trường, Bộ Ngoại giao có trách nhiệm góp ý kiến về sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

4. Cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý.

Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp cũng phải tuân theo luật và bị giám sát. Đây là cơ chế đảm bảo quan trọng nhất của việc giám sát.

Điều 87. Giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát, kiểm tra theo quy định của pháp luật.

Việc giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành nhằm phát hiện những nội dung sai trái hoặc không còn phù hợp để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản, đồng thời kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản sai trái.

Điều 88. Nội dung giám sát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật

1. Sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.
2. Sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản đó.
3. Sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản.
4. Sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan.

Trước đây, trong Đảng chưa đặt vấn đề giám sát là một bộ phận công tác xây dựng Đảng mà chỉ công tác kiểm tra mà thôi. Mà lý thuyết thông thường đã là kiểm tra thường là nội dung, phương thức lãnh đạo của cấp trên đối với cấp dưới, chứ không có chuyện ngược kiểm tra của cấp dưới với cấp trên. Cách tư duy và thực hiện kiểu này dễ dẫn đến việc lạm quyền, lạm quyền của sự lãnh đạo, sự tha hóa và tùy tiện của quyền lực nhà nước và quyền lực của đảng cầm quyền. Quyền lực không thể chỉ được sử dụng một chiều như vậy. Nội dung giám sát của Quốc hội đã được thể chế rõ như nêu trên, nhưng sự kiểm tra, giám sát của Đảng với Đảng Đoàn Quốc hội và đảng viên tham gia Quốc hội và sinh hoạt tại Quốc hội thì chưa cụ thể.

3.1.3. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội bằng các văn bản quy định, quy chế hoạt động của Trung ương Đảng

Trung ương Đảng gồm Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, các ban đảng Trung ương. Nhưng do khuôn khổ của Luận án nên Nghiên cứu sinh chủ yếu viết trong phạm vi của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị và Ban Bí thư. Mặt khác, do đặc thù của hệ thống chính trị nước ta và Đảng ta, nên nhiều văn bản liên quan đến vấn đề này ở dạng MẬT do đó, tác giả xin phép không tham chiếu cụ thể mà chủ yếu nêu các vấn đề chính dưới dạng khoa học pháp lý và công tác đảng mà thôi.

Về nội dung Đảng lãnh đạo Quốc hội theo các quy định trong Đảng

Như chúng ta biết, Ban Chấp hành Trung ương có thẩm quyền là: xác định chủ trương và nội dung cơ bản sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, định hướng xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, xác định mục tiêu, phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu trong chiến lược kinh tế - xã hội 10 năm, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hằng năm. Cho chủ trương đầu tư những dự án, công trình quan trọng quốc gia trước khi Quốc hội xem xét, quyết định. Xác định chiến lược bảo vệ tổ quốc, phương hướng hoạt động đối ngoại, việc Việt Nam tham gia công ước, điều ước, ký kết hiệp định song phương, đa phương đặc biệt quan trọng cần có sự phê chuẩn hoặc xin ý kiến Quốc hội. Định hướng về bầu cử đại biểu Quốc hội, tỷ lệ Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương, Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Trung ương Đảng tham gia Quốc hội, tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách. Quyết định giới thiệu nhân sự ứng cử, đề cử, rút khỏi chức danh Chủ tịch Quốc hội. Cho ý kiến về chủ trương thành lập, sát nhập, chia tách các cơ quan của Quốc hội. Góp ý kiến với báo cáo công tác giữa nhiệm kỳ và cuối nhiệm kỳ của Chủ tịch Quốc hội.

Bộ Chính trị, cho ý kiến về một số vấn đề lớn cả đất nước liên quan đến đối nội, đối ngoại của Đảng và Nhà nước, xác định phương hướng, chính sách đối ngoại. Chủ trương xử lý tình huống đặc biệt của đất nước như tổng động viên, động viên cục bộ, tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh... Cho chủ trương đăng cai, những nội dung chủ yếu khi hoạt động đối ngoại có Chủ tịch Quốc hội tham gia,

chương trình và nội dung hoạt động đối ngoại của Chủ tịch Quốc hội. Định hướng về chương trình xây dựng pháp luật dài hạn, quan điểm và nội dung cơ bản của một số dự án luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Phân công công tác đối với các đồng chí lãnh đạo của Quốc hội là Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư. Quyết định giới thiệu hoặc đề nghị nhân sự để Quốc hội bầu, quản lý cán bộ, đình chỉ, miễn nhiệm, bãi nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu đối với cán bộ diện Bộ Chính trị quản lý (như Ủy viên Thường vụ Quốc hội, Chủ nhiệm các ủy ban của Quốc hội trở lên và tương đương).

Ban Bí thư cho chủ trương thành lập, giải thể các cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Giới thiệu, quản lý, đình chỉ công tác, miễn nhiệm, kỷ luật, gợi ý kiểm điểm và đề nghị hưu cán bộ Quốc hội diện Ban Bí thư quản lý (có phụ cấp lãnh đạo từ 1,25 mà không phải hàm bộ trưởng và tương đương. Hiện nay, khóa XIII đã điều chỉnh phụ cấp chức vụ của Đại biểu chuyên trách là 1,25).

Quy định về phương thức lãnh đạo của Đảng với Quốc hội theo quy định trong các Quy chế hoạt động của Trung ương Đảng:

- Trước khi Trung ương quyết định các vấn đề liên quan đến Quốc hội thì phải lấy ý kiến Quốc hội và Đảng đoàn Quốc hội. Nếu có ý kiến khác nhau thì phải báo cáo với Ban Chấp hành Trung ương và khi cần thiết đại diện của Bộ Chính trị, Ban Bí thư hoặc Tổng Bí thư phải trực tiếp trao đổi lại với Quốc hội.

- Đồng chí Thường trực Ban Bí thư chỉ đạo Văn phòng Trung ương Đảng thực hiện chế độ thông tin của Trung ương Đảng với Quốc hội.

- Văn phòng Trung ương Đảng phối hợp với Quốc hội theo dõi lịch công tác đi cơ sở của đồng chí Ủy viên Bộ Chính trị, Chủ tịch Quốc hội và Bí thư Trung ương Đảng, Phó Chủ tịch Quốc hội.

Ở khía cạnh này chúng ta thấy những năm gần đây, Trung ương đã rất quan tâm đến việc thể chế bằng cách quy định vào Quy chế làm việc của Trung ương. Thông thường ngay sau Đại hội Đảng toàn quốc, Ban Chấp hành Trung ương sẽ giao cho các đồng chí có trách nhiệm, kinh nghiệm trong công tác chủ trì việc xây

dựng quy chế. Văn phòng, các ban xây dựng đảng ở Trung ương có trách nhiệm tham mưu, giúp việc cho bộ phận nêu trên trình dự thảo Quy chế vào phiên thứ II hoặc thứ III của Ban Chấp hành. So sánh quy chế làm việc của Trung ương Đảng mấy khóa gần đây chúng ta thấy.

Một là, quy chế ngày càng có tính cụ thể hơn. Chỉ so riêng về số lượng trang văn bản A4, trước đây chỉ là một con số, hiện nay Quy chế có tới 2 chữ số trang văn bản. Các quy chế trước quy định sự lãnh đạo của Đảng theo hướng chung, hiện nay trong quy chế đã nêu cụ thể nội dung lãnh đạo của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư đối với Nhà nước, Quốc hội, Mặt trận và đoàn thể chi tiết thế nào (như đã nêu với Quốc hội phía trên).

Hai là, quy chế được xây dựng sát với tình hình thực tiễn hơn. Thông thường các quy chế có sự kế thừa của quy chế các nhiệm kỳ trước đó đã ban hành. Từ ngày đổi mới, mở cửa, các quy chế này có sự điều chỉnh lớn so với các quy chế thời kỳ cách mạng và quan liêu báo cấp. Các bản quy chế sau này xây dựng trên tư duy đổi mới sự lãnh đạo của Đảng và sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền khi phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế. Các bản quy chế gần đây ngày càng thích ứng và đáp ứng cơ bản những đòi hỏi trong tình hình đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước.

3.1.4. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua các quy chế hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội

Tính đến tháng 6/2010 Quốc hội có những quy chế hoạt động sau:

Quy chế hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội này quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Đại biểu Quốc hội; tổ chức, hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội, do Quốc hội ban hành ngày 14/7/1993 (Quy chế này đã hết hiệu lực ngày 16/12/2002) [144].

Quy chế hoạt động Ủy ban Thường vụ Quốc hội do Quốc hội ban hành ngày 14/7/1993 này quy định nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ làm việc và quan hệ công tác của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc do Quốc hội ban hành ngày 14/7/1993 Quy chế này quy định tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc

Quy chế hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội. do Quốc hội ban hành ngày 14/7/1993 Quy chế này quy định tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội.

Các quy chế này đã thể chế hóa nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Đảng theo nguyên tắc tập trung dân chủ, cụ thể :

Tại Điều 3 của Quy chế hoạt động Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định: “ Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số”. Tương tự vậy Điều 3 của Quy chế hoạt động các Ủy ban của Quốc hội cũng ghi : “Ủy ban của Quốc hội tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số”.

Các quy chế này cũng thể chế nguyên tắc tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách như: *Trong Điều 4 Quy chế hoạt động Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định: “Các thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội chịu trách nhiệm tập thể về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; chịu trách nhiệm cá nhân trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội về những vấn đề được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phân công; tham gia các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, thảo luận và quyết định những vấn đề thuộc nội dung của phiên họp”.*

Các quy chế đã cụ thể hóa nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát, cụ thể:

Điều 6 Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phối hợp công tác với Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam; với sự tham gia của cơ quan, tổ chức khác và của công dân khi cần thiết.

Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các cơ quan Nhà nước khác; các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình, có trách nhiệm thực hiện yêu cầu của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Điều 2 của Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc Quốc hội

2- Giám sát việc thực hiện luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực dân tộc, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng có đồng bào dân tộc thiểu số và việc thực hiện ngân sách trong lĩnh vực này;

3- Kiến nghị với Quốc hội những vấn đề thuộc chính sách dân tộc, về phát triển kinh tế - xã hội ở miền núi và vùng có đồng bào dân tộc thiểu số;

4- Trình ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; trình dự án luật, dự án pháp lệnh và dự án khác có liên quan đến vấn đề dân tộc và miền núi, theo sáng kiến của mình ra trước Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội;

5- Tham gia ý kiến vào các quyết định của Chính phủ về chính sách dân tộc trước khi văn bản được ban hành;

Điều 33 của Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc Quốc hội. “Hội đồng Dân tộc phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận giám sát các hoạt động của các cơ quan Nhà nước, viên chức Nhà nước và động viên nhân dân các dân tộc thiểu số thực hiện Hiến pháp, Pháp luật và các Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; tổ chức thăm hỏi uly lạo, tọa đàm với các nhân sĩ, trí thức người dân tộc thiểu số, các già làng, động viên, giúp đỡ các vùng đồng bào dân tộc có nhiều khó khăn”

Điều 12 của Quy chế hoạt động các Ủy ban của Quốc hội ghi: Ủy ban của Quốc hội có thể mời đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, chuyên gia tham gia hoạt động của Ủy ban và các tiểu ban của Ủy ban. Các cơ quan, tổ chức này phải tạo điều kiện thuận lợi cho những người được mời tham gia hoạt động của Ủy ban.

Điều 19 của Quy chế hoạt động các Ủy ban của Quốc hội ghi Ủy ban của Quốc hội thực hiện quyền giám sát theo nhiệm vụ, quyền hạn của mình và theo sự phân công của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ủy ban thông báo trước nội dung và kế hoạch giám sát cho các cơ quan hữu quan, chính quyền địa phương nơi Ủy ban tiến hành giám sát, Ủy ban yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát cung cấp tài liệu, báo cáo về vấn đề thuộc nội dung giám sát và thu thập các tài liệu khác có liên quan.

Điều 32 của Quy chế hoạt động các Ủy ban của Quốc hội ghi Ủy ban của Quốc hội có quyền kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban. Người nhận được kiến nghị có trách nhiệm xem xét và trả lời trong thời hạn chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị. Quá thời hạn này mà người nhận được kiến nghị không trả lời hoặc trong trường hợp Ủy ban không tán thành với nội dung trả lời, thì Ủy ban có quyền kiến nghị với Chủ tịch Quốc hội yêu cầu trả lời tại phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc tại kỳ họp Quốc hội gần nhất.

Thông qua các quy chế trên Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đã hoạt động tốt hơn trước. Các ủy ban đã nâng cao tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách và hoạt động thường xuyên hơn. Các định hướng và chỉ đạo của Đảng với Quốc hội được cụ thể hóa hơn từ hoạt động của các Ủy ban.

Trong 3 nội dung của việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thời gian qua, cả Đảng và Nhà nước chưa làm được nhiều và chưa thể chế hóa hết các nội hàm của sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng thông qua Hiến pháp được chú ý, nhưng vì Hiến pháp là đạo luật cơ bản nhất, tính ổn định tương đối cao trung bình gần 20 năm mới sửa đổi một lần. Do đó ít có điều kiện thể chế hóa thông qua Hiến pháp. Dự thảo sửa đổi bổ sung Hiến pháp năm 1992 gần đây đã đưa vào một số nội dung có liên quan đến sự lãnh đạo của Đảng như bổ sung vào Điều 4 thành 3 khoản. Trong đó có xác định trách nhiệm của Đảng trước nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân. Việc thể chế hóa

sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua ban hành các văn bản quy phạm pháp luật còn rất ít. Thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua các quy định, quy chế hoạt động của Trung ương Đảng (Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Thường trực Ban Bí thư, Ban Chấp hành Trung ương và Thường vụ Bộ Chính trị Khóa VIII) thường xuyên được bổ sung, sửa đổi và cập nhật hơn. Theo quy định của Đảng cứ mỗi kỳ Đại hội toàn quốc sau đó là ban hành các quy chế mới của các cơ quan nêu trên. Riêng khóa X và khóa XI rất chú trọng việc Ban hành quy chế phối hợp giữa đảng đoàn, ban cán sự, lãnh đạo, đảng ủy. Trong các quy chế nêu trên và quy chế phối hợp đều nêu về cách thức triển khai công việc, thẩm quyền, quy trình, mối quan hệ công tác. Suy rộng ra là bao gồm phương thức lãnh đạo của Trung ương Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị. Việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua các quy định, quy chế hoạt động của các cơ quan của Quốc hội làm chưa nhiều. Cho dù các quy chế này có sửa đổi bổ sung nhưng chủ yếu cũng xác định các nguyên tắc lãnh đạo của Đảng mà thôi.

3.2. Thực trạng phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội qua các thời kỳ cách mạng và bài học kinh nghiệm

Để nghiên cứu một cách hệ thống và từ đó những bài học kinh nghiệm và những kiến nghị nhằm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam, Nghiên cứu sinh sẽ nghiên cứu và đánh giá thực trạng phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội qua các giai đoạn lịch sử. Trước khi giành chính quyền, Đảng ta chưa có Nhà nước và chưa có Quốc hội. Do đó giai đoạn này không đánh giá phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Nhìn chung lúc đó Đảng lãnh đạo nhân dân kháng chiến, cách mạng. Từ đó Đảng lãnh đạo theo hướng bí mật để nhằm lật đổ nhà nước cai trị, giành chính quyền về tay nhân dân. Trong chương này Luận án sẽ đánh giá sơ lược về giai đoạn trước 1986 (thời điểm cải cách, mở cửa), sau đó đi sâu đánh giá và phân tích giai đoạn từ 1986 đến nay.

3.2.1. Giai đoạn trước năm 1986

Sau khi giành chính quyền năm 1945, Đảng ta đã lãnh đạo xây dựng xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc và đấu tranh giành độc lập dân tộc và thống nhất nước nhà ở miền Nam. Có thể nói rằng hoàn cảnh lịch sử đã có ảnh hưởng sâu sắc, chi phối đến nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng.

Sau khi tuyên bố độc lập và tưởng chừng thoát khỏi chiến tranh, thì từ năm 1945 – 1975 đất nước lần lượt rơi vào các cuộc chiến tranh với các đế quốc hùng mạnh. Vì thế đánh giá tổng quát thời kỳ này sự lãnh đạo của Đảng chủ yếu là lãnh đạo chiến tranh bảo vệ tổ quốc và độc lập dân tộc.

Chính vì vậy phương thức lãnh đạo của Đảng mang tính *tập trung, toàn diện, tuyệt đối và trực tiếp*.

Vì Đảng trực tiếp lãnh đạo chỉ đạo chiến tranh, nên trong giai đoạn này vai trò của Đảng được đề cao một cách tuyệt đối, vai trò của các cơ quan Nhà nước mờ nhạt hơn, các bộ ban ngành cho dù mới được “khai sinh và đặt tên” chứ chưa thực sự thực hiện quyền hạn, nhiệm vụ của mình. Có tình trạng lẫn lộn chức năng của Đảng và chức năng của Nhà nước, tổ chức Đảng bao biện, làm thay công tác của cơ quan nhà nước, từ đó làm giảm quyền lực và hiệu quả của các cơ quan nhà nước. Phương thức lãnh đạo như này thực chất không phát huy được tính chủ động cũng như sáng tạo của các cơ quan khác trong hệ thống chính trị và suy cho cùng chưa đạt hiệu quả cao trong cả nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng. Chính vì thế, trong các nghị quyết của Đảng ở thời kỳ này đã phê phán tình trạng các tổ chức Đảng bao biện, làm thay công việc của Nhà nước.

Người sáng lập và lãnh đạo Đảng ta, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn nhắc nhở cán bộ phải sửa đổi lề lối làm việc và phương thức lãnh đạo của Đảng. Nhưng đồng thời cũng phải thấy đây là một hạn chế khách quan do điều kiện chiến tranh và là đặc thù của cách mạng Việt Nam. Các đồng chí là cán bộ lãnh đạo các cơ quan đảng hay cơ quan nhà nước cũng chủ yếu là lãnh đạo quân sự, phải chăng thời kỳ này cán bộ nhìn chung cũng chưa có điều kiện tiếp cận với khoa học quản lý. Trong giai đoạn này theo Đề tài KX.10.04 đánh giá: “ Thành công của Đảng chính là ở

chỗ bằng cả công tác tuyên truyền cổ động, chính trị, tư tưởng và tổ chức làm cho nhân dân thấy được việc củng cố, bảo vệ chính quyền và thành quả cách mạng là quyền lợi và trách nhiệm, là ý chí và tình cảm của quần chúng nhân dân. Đảng phải quan tâm đến nhu cầu, lợi ích của nhân dân. Cán bộ, đảng viên không những phải xung phong, gương mẫu, hy sinh, làm cho dân tin, dân phục, dân yêu, mà còn phải biết tổ chức, vận động quần chúng thực hiện các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước”.

Trong Văn kiện Đại hội III của Đảng khẳng định: “phải không ngừng tăng cường sự lãnh đạo của Đảng với Nhà nước” nhưng khái niệm lãnh đạo thời kỳ này có thể có cách hiểu khác với bây giờ, về chủ quan người viết cho rằng khái niệm lãnh đạo thời kỳ này nhiều khi được hiểu bao hàm cả quản lý nữa.

Cho đến Hội nghị lần thứ 23 khoá III năm 1974 Đảng đã xác định lại: “*Xây dựng Đảng phải gắn liền với xây dựng chính quyền Nhà nước... Nhà nước ngày càng mạnh, hoạt động có hiệu lực là điều kiện đầu tiên bảo đảm hoàn thành mọi nhiệm vụ do Đảng đề ra, là một biện pháp cơ bản để tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với toàn xã hội*”.

Như chúng ta đã biết ngày 2/9/1945 là ngày Quốc khánh thì trong ngày 3/9/1945, Hồ Chủ tịch với tư cách là Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã đề nghị với Chính phủ tổ chức càng sớm càng tốt tổng tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu [130, tr5]. Sự lãnh đạo của Đảng và Bác Hồ có vai trò quyết định trong việc thành lập ra Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ Cộng hoà.

Trên cơ sở đề nghị của Hồ Chủ tịch, ngày 06/01/1946 tất cả công dân Việt Nam không phân biệt nam nữ, dân tộc, tôn giáo, chính kiến, từ 18 tuổi trở lên đã tham gia cuộc tổng tuyển cử, bầu ra đại biểu Quốc hội khoá I.

Cho dù Quốc hội khoá I vốn là Quốc hội lập hiến, nhưng đã hoàn thành sứ mệnh lịch sử của mình là xây dựng được bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ Cộng hoà (Hiến pháp năm 1946), quyết định được nhiều vấn đề trọng đại thuộc thẩm quyền của Quốc hội như, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước Chính phủ ký với nước ngoài...

Từ năm 1975 đến 1986 là một giai đoạn quan trọng trong quá trình chuyển đổi của nước ta, có thể ví đây như bước đệm giữa chiến tranh và hoà bình để phát triển đất nước.

Sau khi đất nước hoàn toàn thống nhất, Đảng lãnh đạo cả nước xây dựng chủ nghĩa xã hội. Trong giai đoạn này tư tưởng bao trùm là: Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý nhân dân làm chủ. Vì đây là một giai đoạn chuyển đổi nên có thể nhận định là *Đảng vừa lãnh đạo đồng thời vừa tìm tòi cơ chế vận hành* [113, tr3].

Trong giai đoạn trước đặc điểm nổi bật của phương thức lãnh đạo của Đảng là tính trực tiếp và tuyệt đối, thì đến đại hội lần thứ IV của Đảng, tháng 12/1976 đã phê phán tình trạng lẫn lộn công việc của Đảng và công việc của Nhà nước, tình trạng tổ chức Đảng ở một số địa phương và cơ sở bao biện công việc của chính quyền. Đồng thời, cũng phải chống khuynh hướng coi nhẹ vai trò và trách nhiệm của tổ chức Đảng trong cơ quan nhà nước, coi tổ chức Đảng chỉ như một cơ quan tuyên truyền, động viên không có tác dụng lãnh đạo thực sự; chống lối phân công máy móc, tách rời hoạt động của cấp uỷ Đảng với hoạt động của cơ quan nhà nước, thực chất là tách rời hoạt động của cấp uỷ Đảng với hoạt động của cơ quan nhà nước, thực chất là tách rời việc quyết định chủ trương với việc tổ chức thực hiện.

Nghị quyết Đại hội IV cũng phân tích, phê phán về chủ nghĩa kinh nghiệm trong xây dựng Đảng và phương thức lãnh đạo của Đảng đã gây trở ngại cho công việc nâng cao sức chiến đấu của Đảng trong điều kiện mới. Một số hình thức tổ chức, phương pháp công tác không thích hợp nữa nhưng vẫn chưa được cải tiến.

Đại hội quyết định không thành lập Ban cán sự Đảng ở các bộ mà thành lập Hội đồng Bộ. Trong hai năm 1982-1983 xây dựng quy chế tổ chức của các cơ quan và đơn vị từ Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Hội đồng Bộ trưởng đến các đơn vị cơ sở.

Phải thừa nhận rằng phương thức lãnh đạo là sản phẩm khó tránh khỏi của hoàn cảnh kinh tế xã hội, của cơ chế quản lý và trình độ cán bộ lúc bấy giờ. Mặc dù có tiến bộ hơn so với trước, song phương thức lãnh đạo của Đảng trong thời kỳ này nhìn chung vẫn quyết định trực tiếp nhiều vấn đề thuộc chức năng và quyền hạn

của Nhà nước, còn Nhà nước giữ vai trò của người thừa hành thụ động. Cho dù Nghị quyết của Đại hội IV cũng nhìn ra vấn đề này, nhưng việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng trong giai đoạn này mới chỉ được xới lên, chứ không được phân tích, đánh giá sâu sắc. Phần nào do cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp đang là cao trào, lúc đó quan niệm rằng Đảng gần như quyết định tất cả từ phương hướng, nhiệm vụ, ra chỉ tiêu, đề ra các biện pháp cụ thể thậm chí đến cả định giá sản phẩm, quy định tỷ giá... Chúng ta thẳng thắn đánh giá Đảng lúc đó bao cấp đến cả tư duy cho cả hệ thống chính trị nói chung và Quốc hội nói riêng. Đảng đã tự biến mình từ vai trò của người lãnh đạo chính trị sang người quản lý, điều hành. Giai đoạn này Đảng chưa thực sự quan tâm lãnh đạo Quốc hội và không có phương thức lãnh đạo riêng đặc thù cho Quốc hội. Có những lúc Đảng xem Quốc hội như một cơ quan Đoàn thể trong hệ thống chính trị mà thôi.

Do vậy, cho dù Đảng đã cố gắng tìm tòi, song chưa có kết quả thực sự, hoặc nếu có thì mang tính cục bộ, từng vấn đề chứ thực sự ít mang tính tổng thể về cơ chế và thể chế để lãnh đạo Quốc hội.

3.2.2. Từ 1986 đến nay

Như trên đã trình bày, mỗi giai đoạn đều có ý nghĩa lịch sử của nó, trong giai đoạn này tạo ra bước ngoặt về nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng bởi:

Thứ nhất, phải nói đến Đại hội VI của Đảng đề ra phương hướng đổi mới toàn diện, đổi mới tư duy, đổi mới tổ chức, đổi mới đội ngũ cán bộ, đổi mới phong cách công tác, đổi mới phong cách lãnh đạo của Đảng.

Thứ hai, nền kinh tế chuyên dần sang kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Thứ ba, dân chủ hoá trên các lĩnh vực của đời sống xã hội được mở rộng, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước được đổi mới, đặt cơ sở cho việc xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.

Thứ tư là giao lưu quốc tế ngày càng mở rộng, đa dạng hoá, đa phương hoá trong quan hệ đối ngoại, tạo điều kiện để tiếp thu các thành tựu về khoa học, chính trị, kinh tế, văn hoá tiên bộ của nước ngoài.

Đại hội VII đã ghi nhận tầm quan trọng của phương thức lãnh đạo của mình trong Văn kiện và phương thức lãnh đạo đã có những cải tiến trên cơ sở nhận thức rõ chức năng lãnh đạo của Đảng, chức năng quản lý nhà nước và chức năng của các đoàn thể chính trị xã hội. Tôn trọng vai trò và quyền hạn của Nhà nước và chức năng của các đoàn thể, giảm bớt hiện tượng ôm đồm, bao biện. Vấn đề mấu chốt là phải nhận định được rõ ràng các chức năng của các cơ quan khác nhau trong hệ thống chính trị, giải quyết tốt mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước và các đoàn thể.

Hội nghị lần thứ Ba, Ban Chấp hành Trung ương khoá VII, đã xác định rõ hơn về phương thức lãnh đạo của Đảng, coi việc tiếp tục đổi mới, coi việc tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo là một trong năm nhiệm vụ chủ yếu của đổi mới và chỉnh đốn Đảng. Đây là lần đầu tiên Đảng ta đề cập một cách đầy đủ và toàn diện về phương thức lãnh đạo của Đảng.

Trong Chương 2 đã trình bày về bốn phương thức Đảng lãnh đạo đối với Quốc hội. Trong phần này, luận án sẽ căn cứ vào thực tiễn đánh giá việc áp dụng bốn phương thức đó:

* Đánh giá việc sử dụng phương thức *“Đảng lãnh đạo Quốc hội thông qua đường lối, quan điểm, các nghị quyết, các quyết định, chỉ thị, các nguyên tắc về các vấn đề hệ trọng của đất nước”*.

Đã nói đến Đảng bao giờ cũng phải đề cập đến đường lối, quan điểm, nghị quyết. Phương thức này là phương thức quan trọng nhất, cơ bản nhất để Đảng lãnh đạo Nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng. Nếu so với hai thời kỳ trước thì đến nay tính chỉ huy của Đảng đối với Nhà nước đã nhận thức rõ và tiến tới thực hiện là Đảng lãnh đạo chứ không quản lý.

Từ Đại hội đến các Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương đều ra các nghị quyết trong đó xác định các quan điểm, chủ trương lớn của Đảng hoặc những vấn đề mang tính nguyên tắc. Chúng ta có cảm tưởng là theo thói quen cứ mỗi Hội nghị

của Đảng là ra Nghị quyết do vậy đã có tình trạng nghị quyết chồng lên nghị quyết hoặc cùng một vấn đề lại ra nhiều nghị quyết dẫn đến việc khó áp dụng của các cơ quan Nhà nước. Đảng phải tự đặt câu hỏi có nhất thiết ra nhiều nghị quyết quá không. Chúng ta thử làm phép tính nhằm là thông thường mỗi năm có ít nhất hai Hội nghị Trung ương. Mỗi Hội nghị ra một nghị quyết. Mỗi nghị quyết quán triệt đến cấp Trung ương và cấp tỉnh ước tính chừng 2 tháng, từ cấp tỉnh đến cấp quận huyện chừng 2 tháng tiếp theo. Cứ tính như vậy nếu tính đến cấp cơ sở vừa quán triệt xong nghị quyết lại có nghị quyết mới ra đời. Do vậy vô hình chung dùng nhiều nghị quyết sẽ rất mất thời gian và lãng phí công sức trong việc học tập quán triệt nghị quyết. Từ sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX trên quan điểm đổi mới, Trung ương cũng đã tiếp thu là không nhất thiết Hội nghị Trung ương nào cũng phải ra nghị quyết, tăng cường các nghị quyết có tính chuyên đề để giải quyết từng lĩnh vực, từng vấn đề cụ thể, tránh tình trạng ra nghị quyết chung chung.

Nghị quyết và đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước có quan hệ hữu cơ với nhau. Nếu đường lối và Nghị quyết của Đảng không được pháp luật hoá thì không biến thành sức mạnh vật chất đối với toàn xã hội được. Phương thức lãnh đạo này của Đảng phải nhằm tác động đầu tiên đến định hướng lập pháp của Quốc hội và là cơ sở chính trị để Quốc hội xây dựng luật. Trên cơ sở đường lối và nghị quyết của Đảng, Quốc hội vạch ra kế hoạch lập pháp cụ thể. Trong giai đoạn từ sau 1986 đến nay nhiều quyết định đã xác định rõ về định hướng lập pháp như:

Nghị quyết Đại hội lần thứ VII, VIII, IX của Đảng ghi rõ:

“Về hoạt động lập pháp: Ban hành các đạo luật... ưu tiên xây dựng các luật về kinh tế, về các quyền công dân và các luật điều chỉnh công cuộc cải cách bộ máy nhà nước, các luật điều chỉnh các hoạt động văn hoá, thông tin. Coi trọng tổng kết thực tiễn Việt Nam...” [22, tr37].

“Nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp, xây dựng chương trình dài hạn về lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới quy trình ban hành và hướng dẫn thi hành luật. Quốc hội làm tốt chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, quy định phân bổ ngân

sách nhà nước, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, trước mắt tập trung vào những vấn đề bức xúc như sử dụng vốn và tài sản nhà nước, chống tham nhũng, quan liêu. Khẩn trương nghiên cứu đề nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 phù hợp với tình hình mới” [24, tr132].

Đặc biệt trong các Hội nghị của Ban Chấp hành Trung ương cũng nhiều lần đề cập đến hoạt động lập pháp của Quốc hội như: Hội nghị lần thứ tám, Ban Chấp hành Trung ương khoá VII, Hội nghị lần thứ Ba, Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII.

“Nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động: căn cứ vào định hướng phát triển đất nước, xuất phát từ nhu cầu thực tiễn và điều kiện khả năng thực hiện, Đảng xác định rõ thứ tự ưu tiên trong chương trình xây dựng pháp luật dài hạn hàng năm. Đảng chỉ đạo chặt chẽ quá trình chuẩn bị và thông qua dự án luật, bảo đảm quán triệt quan điểm đường lối của Đảng, trên cơ sở tổng kết thực tiễn Việt Nam, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài, tránh sao chép dập 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 luật. Nâng cao chất lượng công tác thẩm định luật 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 nhanh chóng và có chất lượng cao.

Các luật ban hành cần đảm bảo 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... Phần đầu trong một thời gian nhất định, Nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các đạo luật” [28, tr133].

Trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, Đảng lãnh đạo thông qua các đường lối và nghị quyết là phương thức vừa có tính truyền thống nhưng không ngừng được tăng cường. Các nghị quyết định rõ chiến lược lập pháp, càng ngày càng cụ thể và sát với thực tiễn hoạt động của Quốc hội hơn. Các tồn tại và thiếu sót của Quốc hội được khắc phục như công tác xây dựng luật đã có chương trình hàng năm và có thứ tự ưu tiên, có xác định các vấn đề trọng tâm, phân biệt rõ ràng giữa lập

pháp và lập quy, thu hút được sự quan tâm của quần chúng nhân dân, các nhà khoa học pháp lý vào hoạt động lập pháp.

Ngoài ra các nghị quyết về định hướng hoạt động lập pháp nói chung, gần đây Đảng chuyển dần sang ra nghị quyết về một số đạo luật lớn và Hiến pháp. Trước Đại hội lần thứ VII, các đạo luật cụ thể là do Đảng đoàn Quốc hội báo cáo với Bộ Chính trị và Ban Bí thư cho ý kiến. Quy trình này càng làm nhiều bao nhiêu thì sự chủ động của Quốc hội sẽ khó thực hiện bấy nhiêu. Việc Ban Bí thư và Bộ Chính trị cho ý kiến vào từng dự án luật là cần thiết, song cần xác định rõ cách cho ý kiến thế nào, cho ý kiến đến mức độ nào. Việc cần phải tính toán thêm để thực hiện triệt để chủ trương: *riêng với hoạt động lập pháp Đảng lãnh đạo chủ yếu thông qua chủ trương, đường lối và nghị quyết của Đảng.*

Khoảng hơn 20 năm trở lại đây, một số đạo luật lớn và Hiến pháp 1992, sửa đổi Hiến pháp năm 1992 Đảng cũng đã ra nghị quyết để lãnh đạo định hướng việc xây dựng và ban hành của Quốc hội như:

Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương khoá VII đã xem xét và cho ý kiến chỉ đạo việc ban hành Hiến pháp năm 1992. Hội nghị lần thứ chín Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII đã xem xét cho ý kiến về việc sửa đổi bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992. Ngoài ra nhiều Hội nghị trong khoá VII, khoá VIII đã cho ý kiến vào các bộ luật lớn như Bộ luật dân sự, luật đất đai...

Trong các Ban tham mưu của Đảng có Ban Nội chính Trung ương được giao nhiệm vụ chính là tham mưu cho Trung ương Đảng (gồm Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư. Mấy năm trước đã kết thúc hoạt động của Ban Nội chính TW, mới tái thành lập vào đầu năm 2013) bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trên lĩnh vực xây dựng và bảo vệ pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Cụ thể nghiên cứu, đề xuất và theo dõi việc thể chế hoá các quan điểm, đường lối, nghị quyết của Đảng thành pháp luật. Chuẩn bị giúp Bộ Chính trị cho ý kiến vào các dự án luật, dự án pháp lệnh. Ngoài ra, tùy thuộc vào nội dung của các dự án luật, dự án pháp lệnh có liên quan đến Ban tham mưu nào thì các Ban đó chuẩn bị giúp Bộ Chính trị cho ý kiến.

Bên cạnh sự lãnh đạo về lập pháp chủ yếu bằng phương thức đề ra đường lối, nghị quyết đúng đắn, Đảng cũng cần đổi mới lãnh đạo công tác lập pháp trên một số vấn đề sau:

Đảng và Quốc hội đều thống nhất nhận thức là Đảng lãnh đạo về chủ trương, định hướng hoạt động lập pháp, chứ không lãnh đạo đến từng điều luật. Nhưng trên thực tế hiện nay đa phần các dự án luật, dự án pháp lệnh đều phải báo cáo với Bộ Chính trị cho dù đã có định hướng qua các nghị quyết của Đảng. Làm như vậy liệu Đảng có lãnh đạo sâu quá công tác lập pháp không? Một số dự án phải trình Bộ Chính trị đến mấy lần. Thiết nghĩ lập pháp là chức năng quan trọng và duy nhất thuộc về Quốc hội, do vậy bên cạnh việc Đảng không buông lỏng sự lãnh đạo của mình đối với Quốc hội, nhưng Đảng nên chẳng không thực hiện sự lãnh đạo của mình giống như một cơ quan chuyên môn cấp trên phê duyệt báo cáo và kế hoạch đối với cơ quan cấp dưới. Đảng lãnh đạo Quốc hội không có nghĩa Quốc hội là cấp dưới trực tiếp của Đảng. Chức năng lãnh đạo của Đảng phải thực hiện chủ yếu qua việc thông qua cơ sở chính trị của luật, thông qua mục đích và linh hồn của các đạo luật. Còn việc xây dựng từng điều, kết cấu của luật, kỹ thuật lập pháp như thế nào thuộc về chức năng nhiệm vụ của Quốc hội. Từ bài học kinh nghiệm của Đảng Cộng sản Liên Xô trong việc lãnh đạo Quốc hội đã thấy có hai xu hướng chính. *Thứ nhất*, có thời kỳ Đảng hoặc buông lỏng sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, phó thác cho Quốc hội cứ ban hành luật, còn Đảng lại dùng quyền lực và nghị quyết của mình vừa lãnh đạo vừa chỉ đạo, vừa quản lý. Rút cục dường như nghị quyết của Đảng lại là quan trọng hơn pháp luật, Nhà nước và công dân khi hoạt động lại dựa phần nhiều vào sự lãnh đạo của Đảng mà pháp luật không được đề cao, không thực hiện triệt để. *Thứ hai là*, có thời kỳ Đảng lãnh đạo và can thiệp quá sâu vào hoạt động lập pháp của Quốc hội. Đảng xem xét từng điều luật, từng câu chữ. Như vậy, Đảng đã làm thay đổi Quốc hội, lúc đem ra Quốc hội đã vô tình biến các Đại biểu Quốc hội thành “**Nghị gật**”, vai trò của Quốc hội bị lu mờ, người dân ngày càng thờ ơ với việc bầu cử Quốc hội, vì cho rằng các việc đã an bài, bầu hay không bầu cũng chẳng quan trọng. Như vậy, suy cho cùng lúc đó không phải người dân chỉ quay lưng lại Quốc hội mà chính là quay lưng lại với Đảng. Bài học rút ra

là không thể dùng một trong hai cực đoan này để lãnh đạo Quốc hội được. Cả hai khuynh hướng này – về thực chất làm giảm vai trò lãnh đạo của Đảng không thể dùng một cực đoan này để khắc phục cực đoan kia.

Về sự lãnh đạo của Đảng trong việc thực hiện chức năng quyết định các vấn đề hệ trọng của đất nước. Cả về nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng rất khó đánh giá bởi lẽ thứ nhất để xác định đến mức độ nào là hệ trọng là vấn đề không đơn giản, thứ hai là Quốc hội có chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước nhưng là quyết định sau khi có ý kiến của Bộ Chính trị. Các vấn đề quan trọng có thể xác định được trước, nhưng cũng có thể phát sinh trong quá trình hoạt động đối nội và đối ngoại. Quốc hội lại không hoạt động thường xuyên, liên tục được, chức năng này cũng không uỷ quyền lại cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ngược lại trong Đảng có Bộ Chính trị, Ban Bí thư có trách nhiệm lãnh đạo các hoạt động thường xuyên của Đảng giữa hai kỳ họp Ban Chấp hành Trung ương. Như vậy, trong thực tế là Đảng có điều kiện để thực hiện chức năng cho ý kiến về nguyên tắc các vấn đề quan trọng của đất nước. Qua nhiều quyết sách lớn về việc quyết định các vấn đề quan trọng chúng ta thấy dường như Bộ Chính trị đã lấn lướt hoạt động này hơn cả.

Ví dụ như việc quyết định có ký Hiệp định Việt Nam Hoa Kỳ hay không, nội dung ký kết của các điều khoản như thế nào hoàn toàn là do Bộ Chính trị khoá VIII chỉ đạo và quyết định. Sau khi ký kết rồi mới trình Quốc hội thông qua mang tính thủ tục. Người viết cho rằng việc tương tự như thế này cần phải được báo cáo với Quốc hội hoặc Bộ Chính trị có trách nhiệm thuyết trình trước Quốc hội, chứ không nên chỉ thông qua Quốc hội sau khi đã ký.

Trong việc thực hiện chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước mà Bộ Chính trị càng cho ý kiến sâu và chỉ đạo cụ thể bao nhiêu thì càng làm giảm vai trò của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng, quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, các nhiệm vụ kinh tế- xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước và hoạt động của công dân càng khó bấy nhiêu.

* Đánh giá phương thức “*Đảng lãnh đạo Quốc hội thông qua Đảng đoàn Quốc hội*” trong hoạt động lập pháp.

Đảng đoàn của Quốc hội có trách nhiệm:

- Nghiên cứu đề đề xuất trình Bộ Chính trị chương trình xây dựng pháp luật hàng năm, nhiệm kỳ Quốc hội;

- Bảo đảm cho đường lối, chính sách, quan điểm của Đảng được thể chế hoá kịp thời và đúng đắn trong các luật và pháp lệnh;

- Truyền đạt, quán triệt cho Đảng viên tham gia tích cực vào hoạt động chuẩn bị và thông qua luật, pháp lệnh về những chủ trương, quan điểm của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị. Tạo sự thống nhất cao trong quá trình thông qua dự luật, pháp lệnh phù hợp với ý Đảng, lòng dân;

- Trực tiếp chỉ đạo lấy ý kiến và thu hút đông đảo các tầng lớp nhân dân, các tổ chức tham gia đóng góp vào các dự luật, pháp lệnh.

Đánh giá chung là phương thức này được thực hiện có hiệu quả, đảm bảo để nội dung Đảng lãnh đạo Quốc hội trong hoạt động lập pháp được giữ vững. Như phần trên đã nêu Đảng lãnh đạo Quốc hội không có nghĩa Quốc hội là cơ quan cấp dưới của Đảng. Nhưng Đảng đoàn Quốc hội thực sự là một tổ chức Đảng chịu sự lãnh đạo, quản lý của Trung ương Đảng, Bộ Chính trị. Do vậy, việc lãnh đạo của Bộ Chính trị thông qua Đảng đoàn Quốc hội dễ nhận biết và thực hiện một cách chính xác hơn.

Trước các kỳ họp Quốc hội, Đảng đoàn Quốc hội báo cáo với Bộ Chính trị về chương trình, nội dung của các kỳ họp. Đảng đoàn Quốc hội báo cáo về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm hoặc cả khoá. Trong quá trình chuẩn bị dự án luật, pháp lệnh Đảng đoàn Quốc hội báo cáo bằng văn bản các dự kiến và công tác chuẩn bị của Quốc hội. Tùy vào tính chất, nội dung mà Đảng đoàn Quốc hội báo cáo, có những vấn đề thì Bộ Chính trị cho ý kiến có những vấn đề chỉ báo cáo với Thường vụ Bộ Chính trị, có những vấn đề Ban Bí thư hoặc Thường trực Ban Bí thư cho ý kiến (Tùy thuộc vào nhiệm kỳ của Đảng). Nguyên tắc này được cả Đảng và Quốc hội thực hiện nghiêm túc. Trong mấy nhiệm kỳ khoá IX,

khoá X, XI, XII của Quốc hội chưa có dự thảo luật, pháp lệnh nào mà Đảng đoàn Quốc hội không xin ý kiến chỉ đạo của Đảng. Do vậy, cũng chưa có luật hay pháp lệnh nào ban hành trái với quan điểm đường lối của Đảng.

Những năm gần đây, Đảng đoàn Quốc hội đã làm tốt công tác vận động thuyết phục Đảng viên trong Quốc hội, trong các cơ quan tham mưu giúp việc của Quốc hội tin tưởng vào sự lãnh đạo của Đảng. Kết quả là các luật, pháp lệnh ban hành được nâng cao cả về số lượng và chất lượng. Các luật trình Quốc hội được các đại biểu thảo luận, có tinh thần trách nhiệm và xây dựng. Thực sự bây giờ chúng ta ít thấy người dân gọi đại biểu Quốc hội là “Nghị gât” nữa. Thông qua việc truyền hình trực tiếp một số phiên họp như khai mạc, bế mạc, chất vấn các thành viên của Chính phủ, việc đưa tin về các những nội dung cơ bản của kỳ họp, nhiều lần đăng tải công khai các dự thảo luật để nhân dân góp ý. Đảng đoàn Quốc hội có bước tiến bộ đáng kể về công tác tuyên truyền và lấy ý kiến của nhân dân. Qua điều tra xã hội học của Trung tâm Thông tin, nghiên cứu thư viện của Văn phòng Quốc hội chúng ta thấy người dân ngày càng quan tâm hơn đến hoạt động của Quốc hội. Có 91% số người được hỏi đánh giá cao về những đổi mới trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội [120]. Đây là sự cố gắng trước hết của Quốc hội và những cơ quan tham mưu giúp việc cho Quốc hội, nhiều ngành, nhưng tựu chung lại có sự đổi mới của việc Đảng lãnh đạo Quốc hội.

**Đánh giá phương thức “Đảng lãnh đạo bằng thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát hoạt động Quốc hội thông qua Đảng đoàn Quốc hội và đảng viên”.*

Kiểm tra, giám sát vừa là nội dung vừa là phương thức lãnh đạo của Đảng. Bất cứ sự lãnh đạo, quản lý nào cũng cần được kiểm tra, giám sát. Việc kiểm tra, giám sát có tác dụng: thứ nhất là phát hiện những sai trái, những biểu hiện lệch lạc để người lãnh đạo chấn chỉnh, uốn nắn kịp thời, thứ hai là tìm những việc làm tốt, cá nhân, tổ chức làm tốt để biểu dương, khen ngợi, học tập, lấy mô hình để làm điểm, đúc rút những bài học hay cho công tác lãnh đạo.

Nhìn chung việc Đảng lãnh đạo Quốc hội thông qua kiểm tra, giám sát thì xét về nội dung và phương thức cả Đảng và Quốc hội đều làm chưa tốt. Trong đề tài

KHXH 05.05 đã đánh giá “Một trong những khâu yếu hiện nay là chúng ta chưa chú ý đến hoạt động kiểm tra việc tổ chức thực hiện những chủ trương định hướng.... Hiện nay, chúng ta chưa xây dựng được cơ chế kiểm tra đôn đốc thực hiện. Có nhiều chủ trương đã được ghi nhận trong các nghị quyết của Đảng (Nghị quyết Đại hội toàn quốc của Đảng, Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương Đảng) nhưng vẫn không được thực hiện”.

Đảng chưa có cơ chế kiểm tra, giám sát việc giải thích luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và ngay bản thân Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng chưa làm tốt việc này. Trong mấy khoá Quốc hội gần đây mới có duy nhất một lần Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích luật. Nhiều đạo luật ban hành sau khi có hiệu lực phải chờ các cơ quan quản lý nhà nước ban hành các văn bản dưới luật, như thông tư, hướng dẫn thì mới được áp dụng. Đảng ta chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân thì nên chăng Đảng phải tăng cường công tác kiểm tra, giải thích luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giảm việc ban hành các văn bản dưới luật. Từ đó các ngành, các cấp tránh tình trạng chờ hướng dẫn, hoặc có những vận dụng theo cách hiểu có lợi cho một cá nhân, tổ chức, địa phương nào đó.

Hiện nay, chúng ta chưa có cơ chế kiểm tra giám sát xem việc xây dựng, pháp lệnh có trái Hiến pháp, ban hành các văn bản dưới luật có trái luật không, có chồng chéo lên nhau không. Các thủ tục trong quá trình xây dựng luật có trái luật không.

Đánh giá phương thức *“Đảng thống nhất quản lý, giới thiệu và quyết định cán bộ ở một số chức vụ nhất định của Quốc hội”*.

Xuất phát từ kinh nghiệm thực tiễn công tác lãnh đạo của Đảng và tư tưởng Hồ Chủ tịch về công tác cán bộ: “Cán bộ là gốc của mọi công việc, công việc thành công hay thất bại đều do cán bộ tốt hoặc kém” [2, tr10]. Việc Quốc hội hoạt động có chất lượng và hiệu quả hay không phụ thuộc chủ yếu vào các đại biểu Quốc hội, cán bộ làm công tác tham mưu giúp việc cho Quốc hội.

Việc giới thiệu đề bầu vào chức vụ Chủ tịch Quốc hội là do Ban Chấp hành Trung ương giới thiệu. Bộ Chính trị có trách nhiệm đề xuất với Ban Chấp hành

Trung ương một đồng chí uỷ viên Bộ Chính trị để Ban Chấp hành họp và quyết định giới thiệu đồng chí đó ứng cử làm Chủ tịch Quốc hội. Sự chuyển biến và quan tâm giới thiệu những nhân sự cao cấp của Đảng vào các vị trí trọng yếu của Quốc hội ngày càng được tăng cường. Trước khóa X (của Quốc hội) hầu như chỉ giới thiệu một đồng chí trong Bộ Chính trị giữ nhiệm vụ Chủ tịch Quốc hội, đến khóa XI giới thiệu thêm đồng chí Trương Quang Được, Ủy viên Bộ Chính trị làm Phó Chủ tịch Quốc hội, gần đây giới thiệu thêm cả đồng chí Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Trung ương Tổng Thị Phóng, Bí thư Trung ương Đảng Nguyễn Thị Kim Ngân làm Phó Chủ tịch Quốc hội. Việc giới thiệu nhân sự và chức vụ Chủ tịch Quốc hội được làm dân chủ, đúng quy trình. Nhưng công tác quy hoạch để đào tạo cán bộ cho các chức vụ cụ thể này Đảng làm chưa tốt. Bộ Chính trị đa số mới căn cứ vào việc chọn trong các đồng chí là Ủy viên Bộ Chính trị, chứ chưa thực sự quan tâm đến kinh nghiệm hoạt động trong lĩnh vực lập pháp để giới thiệu.

Việc giới thiệu cán bộ vào các chức vụ Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ban Thường vụ Quốc hội, cán bộ thuộc diện Ban Bí thư quản lý (như trợ lý Chủ tịch Quốc hội, phó chủ nhiệm các Ủy ban, Văn phòng Quốc hội) nhìn chung làm tốt. Các đồng chí được bầu vào Ủy viên Ban Thường vụ Quốc hội có năng lực, đại diện cho nhiều lĩnh vực khác nhau, đáp ứng được yêu cầu công việc của Quốc hội. Những năm gần đây nhiều đồng chí có kinh nghiệm công tác trong lĩnh vực luật pháp đã được điều động và bổ nhiệm trong các cơ quan của Quốc hội.

Bộ Chính trị quản lý chặt chẽ các đồng chí nắm giữ các chức vụ nêu trên của Quốc hội. Các đồng chí này là đầu tàu gương mẫu và chịu trách nhiệm chính trong hoạt động của Quốc hội. Thông qua việc giới thiệu nhân sự Đảng bao giờ cũng chọn lọc cán bộ có đủ khả năng và phẩm chất, đạo đức thực hiện thành công đường lối, chủ trương của Đảng. Việc dùng chủ trương đường lối để lãnh đạo sẽ là chưa đủ nếu không có những con người cụ thể để thực thi sự lãnh đạo đó. Chính thông qua những cán bộ chủ chốt này Đảng đã thực hiện vai trò lãnh đạo của mình đối với Quốc hội một cách toàn diện và triệt để.

Qua thực tiễn hoạt động của Quốc hội thời gian qua, cho thấy Đảng chưa thực sự lắng nghe ý kiến của Quốc hội, chưa coi trọng tranh luận, phản biện trước

khi quyết định hay định hướng các vấn đề. Từ đó hiệu quả, hiệu ứng của phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội có lúc chưa cao, chưa thật sự thuyết phục. Như Đề án mở rộng thủ đô Hà Nội, về cơ bản Trung ương Đảng đã quyết định đến chi tiết từng địa giới hành chính mà chưa trao đổi ý kiến với Quốc hội; vấn đề Thủy điện Sơn La, Bộ Chính trị cho ý kiến sau đó mới bàn ở Quốc hội.

3.2.3. Bài học kinh nghiệm

Qua nghiên cứu và đánh giá về nội dung và phương thức lãnh đạo qua các thời kỳ chúng ta rút ra các bài học kinh nghiệm sau:

Một là, mỗi thời kỳ Đảng phải có sự thay đổi về phương thức lãnh đạo cho phù hợp với nội dung lãnh đạo.

Do mỗi giai đoạn có sự thay đổi về kinh tế xã hội nên chủ trương, đường lối của Đảng trong các giai đoạn khác nhau là có sự khác nhau, mà phương thức lãnh đạo đề ra để nhằm thực hiện thắng lợi nội dung lãnh đạo. Nếu nội dung, tính chất lãnh đạo thay đổi thì không thể dùng mãi các phương thức cũ.

Bên cạnh đó theo tư duy biện chứng thì dù có phương thức nào hay đến đâu chẳng nữa cũng chỉ thích ứng trong một thời gian nhất định, với những nhiệm vụ nhất định và trong một hoàn cảnh nhất định. Phương thức chỉ tối ưu khi cả ba vấn đề trên hoà quyện và đúc rút ra phương thức. Không thể có phương thức lãnh đạo nào nằm ngoài nội dung lãnh đạo.

Đây là vấn đề mang tính quy luật, Đảng không nên tự mình sáng tạo ra những phương thức riêng cho mình để thành cảm nang áp dụng cho các thể hệ lãnh đạo.

Hai là, phương thức lãnh đạo của Đảng có quan hệ hữu cơ với trình độ dân trí và trình độ dân chủ của xã hội.

Theo quy luật phát triển của xã hội, trong mỗi quốc gia nhìn chung dân chủ càng ngày càng được mở rộng, dân trí càng ngày càng được nâng cao thì sự lãnh đạo của Đảng phải được nâng cao cả về khoa học, tính thuyết phục và không thể áp dụng đặt sự lãnh đạo đối với xã hội được. Nước ta có một Đảng nên sự áp đặt luôn

có xu hướng xảy ra trong các cấp uỷ Đảng nói chung và Trung ương Đảng nói riêng.

Nhân dân với trình độ và ý thức chính trị cao thì càng đòi hỏi tổ chức Đảng và Đảng viên phải gương mẫu, dân chủ và không ngừng đổi mới phương thức lãnh đạo.

Bên cạnh đó mở rộng dân chủ có nghĩa là nhân dân ngày càng tham gia sâu rộng, trực tiếp vào các công việc của Nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng cộng với sự tự giác thực hiện chính sách và pháp luật. Lúc đó Đảng và Nhà nước phải làm tốt hơn nữa chức năng của mình và chịu sự giám sát có hiệu quả hơn về đường lối vừa tạo ra cơ chế phù hợp để nhân dân tham gia theo một trật tự và quy trình.

Ba là, phương thức lãnh đạo của Đảng vừa tùy thuộc vừa phải phản ánh được sự trưởng thành của Đảng của cán bộ đảng viên.

Khi trình độ của đội ngũ cán bộ đảng viên được nâng cao thì các tổ chức Đảng, toàn Đảng sẽ trưởng thành cả về nhận thức và khả năng lãnh đạo. Mà mỗi bước trưởng thành của Đảng đòi hỏi phải có sự cải tiến về phương thức lãnh đạo.

Thực tế cho thấy không phải tất cả các nghị quyết, chỉ thị của Đảng hay các ý kiến phát biểu của lãnh đạo Đảng đều được dễ dàng chấp nhận, nhất là khi trình độ đảng viên được nâng cao thì đảng viên không thể chỉ chấp hành các nghị quyết hay sự chỉ đạo một cách máy móc. Chính vì vậy Đảng cần phải có phương thức thích hợp để sự lãnh đạo của mình thuyết phục hơn nữa.

Bốn là, phương thức lãnh đạo phải căn cứ và điều kiện vật chất và phương tiện phục vụ sự lãnh đạo.

Cho tới giai đoạn hiện nay cách thức lãnh đạo chủ yếu thông qua các chỉ thị, nghị quyết hoặc hội họp, phổ biến... còn trong giai đoạn chiến tranh cách thức làm việc mang nặng tính thủ công và “du kích”.

Có thể nói phương thức lãnh đạo phụ thuộc rất lớn vào các phương tiện phục vụ, các cách thức nêu trên có cái là truyền thống, có cái đã quá lỗi thời. Vậy khi

bước sang thế kỷ XXI Đảng ta suy nghĩ thế nào về phương thức mới cho phù hợp với điều kiện phục vụ lãnh đạo của Đảng.

Như chúng ta đã biết hiện nay Trung ương Đảng đã xây dựng mạng diện rộng của Đảng có tên là DCS xuống hết các tỉnh, thành uỷ và các Ban của Đảng ở Trung ương, nhiều tỉnh đã kết nối xuống các huyện, thị uỷ và các Ban Đảng ở các tỉnh. Tương tự như vậy bên Chính phủ đã xây dựng mạng diện rộng có tên là CP và đang thực hiện đề án rất lớn đó là tin học hoá quản lý hành chính nhà nước; Việt Nam cũng đã ký kết hiệp định khung về hệ thống trao đổi thông tin mạng cấp Chính phủ giữa các nước ASEAN. Như vậy vấn đề tin học và hệ thống máy tính đã là một điều kiện rất đặc thù trong thế kỷ XXI.

Bên cạnh đó cùng với sự phát triển của công nghệ thông tin thì vấn đề thông tin càng ngày càng trở nên quan trọng. Bất cứ cơ quan, tổ chức nào muốn lãnh đạo đúng thì trước hết phải có nhiều thông tin, thông tin phải chính xác, nhanh nhạy và trong những chừng mực nhất định cần phải có sự đa dạng về thông tin (cả thông tin thuận và thông tin nghịch). Nếu không có thông tin, hoặc thông tin chậm, thông tin không đầy đủ sẽ ảnh hưởng đến việc ra quyết định, ảnh hưởng đến sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng.

Nếu thông tin thiếu chính xác thì cơ sở của sự lãnh đạo đã không chính xác, nếu thông tin chậm thì dễ bỏ lỡ thời cơ, thiếu thông tin ngược thì cách nhìn sẽ dễ dẫn đến phiến diện.

Ngày nay các thiết bị và phần mềm thông minh còn có khả năng hỗ trợ việc ra quyết định, dựa trên những yếu tố cố định về khoa học, về quy trình... do đó việc nâng cao và hiện đại hoá cơ sở vật chất, phương tiện, trang thiết bị làm việc cũng là đòi hỏi phải có những thay đổi về phương thức lãnh đạo của Đảng.

Chỉ mới mười năm về trước những khái niệm như hội thảo từ xa, tác nghiệp qua mạng, giao ban trên mạng, lưu trình công việc... còn rất xa vời đối với thực tiễn hoạt động của nước ta đặc biệt còn gần như là vấn đề “ngoại nhập” trong Đảng và Nhà nước, Quốc hội, nhưng hôm nay Đảng, Nhà nước đã cam kết và bắt tay xây dựng, tiến tới thực hiện càng sớm càng tốt.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội được đánh giá trên ba phương diện: **Một là**, luật hoá sự lãnh đạo của Đảng. Đưa các nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, quan điểm, đường lối, cương lĩnh của Đảng vào Hiến pháp, luật, các văn bản pháp quy của Nhà nước. **Hai là**, quy định nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong Điều lệ Đảng, quy chế hoạt động của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư. **Ba là**, quy định cụ thể nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong các quy chế làm việc của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Văn phòng và các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan giúp việc cho Quốc hội. Đánh giá việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội được chia làm hai thời kỳ là trước năm 1986 và từ năm 1986 đến nay. Chia như vậy vì thời điểm năm 1986 là thời điểm Đảng ta tiến hành đổi mới và xây dựng đất nước, có những chuyển biến căn bản về kinh tế xã hội và hoạt động của Đảng.

Trải qua các thời kỳ cách mạng, việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội có rất nhiều tiến bộ. Chuyển biến lớn nhất là do việc chuyển đổi nhiệm vụ chính trị của Đảng trong mỗi thời kỳ biến đổi từ Đảng lãnh đạo chiến tranh sang thời kỳ quan liêu bao cấp, tiếp đó là giai đoạn cải cách, mở cửa, xây dựng nhà nước pháp quyền. Bên cạnh đó các phương thức lãnh đạo kiểu cũ vẫn còn dư âm và lúng túng trong việc tìm tòi các phương thức mới. Việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng với Quốc hội chủ yếu vẫn trong Hiến pháp và các quy định về quy chế hoạt động của Trung ương Đảng, chứ chưa luật hóa được nhiều nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng trong các văn bản QPPL.

CHƯƠNG 4

CÁC QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP THỂ CHẾ HOÁ VÀ ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC LÃNH ĐẠO CỦA ĐẢNG ĐỐI VỚI QUỐC HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

4.1. Các quan điểm chế hoá sự lãnh đạo của Đảng và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

4.1.1. Dự báo những tác động tới việc thể chế hóa và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Trong Chương 3 Luận án đã đánh giá cả về nội dung và phương pháp thức lãnh đạo của Đảng và việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng. Trong giai đoạn từ sau Đại hội Đảng lần thứ VI đến nay đã có rất nhiều chuyển biến trong việc đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo và tư duy về việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng như:

- Về nhận thức, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư ngày càng nhận thức sâu sắc về chức năng, nhiệm vụ đầu là của Đảng đầu là của Quốc hội, về mối quan hệ của Đảng với Quốc hội. Xác định ngày càng rõ hơn, cụ thể hơn nội dung, phạm vi, mức độ lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Đảng ngày càng chú ý đến lãnh đạo toàn diện, những kinh nghiệm quá khứ cho thấy Đảng phải tập trung thời gian và trí tuệ cho những vấn đề chiến lược, trọng yếu. Giảm bớt sự vụ, ôm đồm, bao biện nhiều vấn đề, nhưng tránh buông lỏng một số mặt. Đảng đề xướng chủ trương “lấy lãnh đạo kinh tế làm trọng tâm, xây dựng Đảng là then chốt” để từ đó yêu cầu các cơ quan, đoàn thể nâng cao chất lượng, hiệu lực và hiệu quả lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Một số cán bộ đảng viên đề nghị phải *rõ ràng hóa hay minh định hóa sự lãnh đạo của Đảng* mà một trong các giải pháp là biến sự lãnh đạo mang tính pháp lý. Nguyên Chủ tịch Nguyễn Văn An cũng đã góp ý về Dự thảo các văn kiện trình Đại hội XI của Đảng: “Ngày nay Nhà nước ta đã trưởng thành, đã là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Đảng ta là Đảng cầm quyền đã được ghi trong Hiến pháp, song chưa được cụ thể hóa thành luật, Quốc hội phải sớm ban hành luật về Đảng, khi đó Đảng sẽ không còn bao biện, làm thay

Nhà nước, Đảng cũng sẽ không buông lỏng lãnh đạo. Đảng sẽ hoạt động lãnh đạo hợp Hiến và hợp pháp.” [146].

- Đảng đang từng bước cải tiến và hoàn thiện cách thức và quy trình ra quyết định. Quyết định của Đảng có tỷ trọng về các vấn đề mang tính quan điểm, chủ trương, định hướng lớn hơn là các quyết định mang tính sự vụ. Nhưng những quyết định này phải được khảo nghiệm qua thực tiễn hoạt động, lấy ý kiến của các cấp uỷ Đảng liên quan, ý kiến phía Chính phủ, các đoàn thể, các nhà khoa học... Đảng cũng đã có quy định đối với các cán bộ cao cấp phải đi công tác thực tế địa phương theo định kỳ, chứ không chỉ ngồi nghe các báo cáo của các cấp, các ngành được.

Bên cạnh đó có khi trước khi đưa ra quyết định, Đảng đã tổ chức hội thảo, chuyên đề để làm rõ các căn cứ lý luận và kinh nghiệm của những người làm thực tiễn phát biểu ý kiến từ đó huy động được trí tuệ cả về phương diện lý luận và các bài học kinh nghiệm.

- Đảng đã phát huy được dân chủ và đề cao trách nhiệm cá nhân của các đảng viên được Đảng giao các trọng trách, Đảng đã xây dựng và đang hoàn thiện nguyên tắc tập trung dân chủ, tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách, dân chủ ngày càng được phát huy, đề cao trách nhiệm cá nhân của các đại biểu Quốc hội. Các đồng chí do Đảng phân công tham gia Quốc hội đã nâng cao tính thuyết phục của người lãnh đạo trong Quốc hội, nhưng đồng thời tôn trọng và lắng nghe ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội khác. Từ đó vai trò lãnh đạo của Đảng và phương thức giới thiệu cán bộ Đảng để làm lãnh đạo từng bước được thuyết phục hơn.

- Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Chấp hành, ngoài xây dựng chương trình hoạt động toàn khoá, còn xây dựng chương trình cụ thể, hàng năm, hàng quý, hàng tháng, hàng tuần. Như vậy, cách thức làm việc của Đảng ở Trung ương ngày càng cụ thể hơn, có kế hoạch và định hướng rõ ràng cho hoạt động của Đảng ở cấp Trung ương để từ đó cấp địa phương các ngành có điều kiện hoạch định các công việc của cơ quan mình, đơn vị mình.

Những năm gần đây, Bộ Chính trị, Ban Bí thư luôn chú ý đến việc giao ban với các Ban ngành ở Trung ương qua đó tập hợp được các thông tin nắm bắt tình

hình vừa đầy đủ vừa tổng quát và đồng thời có những định hướng giải quyết các vấn đề bức xúc một cách kịp thời.

- Nhiều cán bộ lãnh đạo của Đảng, Đảng viên là lãnh đạo Quốc hội thường xuyên thâm nhập thực tiễn và tiếp xúc với dân, tiếp xúc, đối thoại với cử tri. Qua đó tổ chức, vận động tham gia trong việc xây dựng các chủ trương đường lối của Đảng. Dân khắc phục được sự chủ quan, duy ý chí. Giải quyết các vấn đề thực tiễn bằng chính những vấn đề thực tiễn cung cấp. Chúng ta cũng đã thấy nhiều vấn đề của Đảng của Quốc hội không phải do các cơ quan hay bộ phận có chức năng phát hiện mà do quần chúng nhân dân phát hiện và phản ánh. Có những ý kiến hay phản ánh của quần chúng đã gợi ý cho Trung ương đi đến những quyết định hay những chính sách quan trọng.

Tuy bước đầu có những kết quả tích cực, nhưng phương thức lãnh đạo vẫn còn nhiều tồn tại, nhiều vấn đề cần được hoàn thiện hơn. Ngay trong việc xây dựng, đổi mới phương thức lãnh đạo đã được Đảng quan tâm, nhưng thực chất chưa tương xứng với chuyển biến của Quốc hội nói riêng và các thay đổi về kinh tế xã hội nói chung. Chúng ta cũng mạnh dạn đánh giá mấy năm gần đây, Quốc hội đã có nhiều chuyển biến rất tích cực. Về số lượng các dự luật, pháp lệnh (theo kỹ yếu) ban hành nhiều hơn. Chất lượng thẩm định của các dự án luật cũng được nâng cao, vai trò vị trí của Quốc hội đã được thể hiện đậm nét hơn trong đời sống chính trị của đất nước. Việc đổi mới phương thức lãnh đạo cũng chưa tương xứng với chính việc xây dựng và chỉnh đốn Đảng. Từ khi nghị quyết TW 6 (lần 2) và Đảng luôn xem việc chỉnh đốn Đảng đi đôi với việc xây dựng Đảng và coi đây là công việc thường xuyên của Đảng, nhưng đổi mới phương thức lãnh đạo của chính bản thân mình thì vẫn còn lúng túng, chưa có sự chuyển biến rõ rệt.

Phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung trong mỗi điều kiện lịch sử khác nhau là khác nhau, hiện hay thực tiễn đang đặt ra nhiều vấn đề nhạy cảm, phức tạp đòi hỏi Đảng có cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn vững chắc và thuyết phục, trong khi chính bản thân Đảng, chủ thể lãnh đạo cũng đang trong trạng thái đổi mới và chỉnh đốn thì đầu sao vẫn không thể tránh khỏi rơi vào lúng túng.

Đảng đang tiến hành đổi mới và chỉnh đốn trong điều kiện chính trị phức tạp, thế giới nhiều biến động và bất trắc, do vậy việc đổi mới nói chung phải thực sự chắc chắn, việc đổi mới không dẫn đến sự rối loạn. *Song từ đó lại nảy sinh tư tưởng chân chừ do dự, chưa thực sự quyết tâm đổi mới về phương thức lãnh đạo, chưa thực sự mong muốn quy định rõ sự lãnh đạo của Đảng bằng pháp luật.*

Đảng đã đề cập nhiều lần về đổi mới lề lối làm việc, về cách thức ra quyết định, nhưng chưa đề cập nhiều đến đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, nếu đưa vấn đề đổi mới đến tầm “Phương thức” thì Đảng chưa thực sự đi sâu, chưa gắn bó chặt chẽ và đồng bộ giữa phương thức lãnh đạo với nội dung lãnh đạo và tổ chức- cán bộ, Đảng cũng chưa đưa ra được quy chế hay quy định thống nhất về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội nói riêng hay đổi mới với hệ thống chính trị nói chung.

Từ trước đến nay, Đảng thường quan tâm nhiều đến việc đưa ra đường lối chủ trương nhiều hơn, nên các phương thức lãnh đạo theo kiểu cũ vẫn còn tồn tại và mang nặng quan điểm Đảng phải lãnh đạo tất cả và tất cả phải bí mật. Qua khảo sát ở Văn phòng Trung ương Đảng các văn bản điều hành hàng ngày, các văn bản có ý kiến chỉ đạo, các báo cáo, các dự thảo quyết định... có quá nhiều loại thuộc “TUYỆT MẬT” “TỐI MẬT”, “MẬT” mà tại sao không quan niệm là các văn bản, chủ trương của Đảng càng nhiều người biết càng tốt, để coi đó là một hình thức tuyên truyền cho cán bộ, Đảng viên, nhân dân trực tiếp thực hiện đồng thời có sự giám sát của nhân dân. Chỉ trừ một số ít những loại văn bản liên quan đến an ninh quốc gia, quan hệ đối ngoại, những vấn đề kinh tế quan trọng mới nên thực sự bí mật.

Về nhận thức, Đảng ta vẫn còn lúng túng, chưa cụ thể hoá, thể chế hoá đầy đủ phương thức lãnh đạo, về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng. Do vậy trong việc tổ chức, bố trí cán bộ Đảng cho Quốc hội và Nhà nước vẫn còn mang tính “tình huống” chứ chưa thành một chiến lược, một quy trình chặt chẽ.

Về tổ chức thực hiện, chúng ta vẫn nói về lý thuyết Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, nhưng trên thực tiễn hoạt động của các nhà nước nói

chung thì hành pháp luôn có xu hướng lấn át lập pháp, ở nước ta không thể không nói có sự phụ thuộc ít nhiều của Quốc hội với Chính phủ. Bên cạnh đó theo nguyên tắc hiến định, Đảng lãnh đạo Quốc hội, như vậy trên thực tế có lúc Quốc hội cũng không dễ dàng và dứt khoát trong các hoạt động của mình. Đặc biệt là các vấn đề có liên quan đến kinh tế chẳng hạn, thì cần phải làm rõ hơn đâu là phạm vi lãnh đạo của Đảng, đâu là việc thực hiện của Chính phủ. Hiện tượng này có lúc chúng ta cảm thấy có hai hệ thống quyền lực chạy song song, dễ dẫn đến sự không đồng nhất, chông chéo về quyền hạn, dẫn đến hiệu lực, hiệu quả của Quốc hội bị ảnh hưởng.

- Kiểm tra vẫn là một khâu quan trọng chưa thực sự mạnh mẽ như một chức năng lãnh đạo của Đảng với Quốc hội. Việc kiểm tra của Đảng đối với Quốc hội dường như chỉ nằm trong phạm vi điều lệ Đảng, của sự chấp hành các nghị quyết và quyết định của Đảng liên quan đến công việc của Quốc hội thông qua Đảng đoàn Quốc hội, Đảng ủy Văn phòng Quốc hội, đảng viên trong Quốc hội chứ chưa đặt vấn đề Quốc hội chấp hành hiến pháp và pháp luật như thế nào?

- Công cụ và điều kiện phục vụ cho sự lãnh đạo của Đảng và Quốc hội còn có hạn chế so với Chính phủ do vậy chưa thực sự đảm bảo cho việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Chẳng hạn lấy ví dụ điển hình về lĩnh vực công nghệ thì Chính phủ xây dựng mạng diện rộng trước Đảng khá lâu, Quốc hội xây dựng mạng nội bộ và có trang thông tin (Website) sau đó Đảng mới đề cập đến vấn đề này. Như vậy vô hình chung Đảng có phần lạc hậu về công cụ vật chất hơn so với Chính phủ và Quốc hội. Do đó Đảng cũng nên xem xét đổi mới các quy trình và chuẩn hoá phát triển các công cụ và vật chất của Đảng cùng với Chính phủ, Quốc hội thì mới có điều kiện đóng vai trò là trung tâm của hệ thống chính trị, điều đó sẽ đảm bảo cho sự đổi mới phương thức lãnh đạo một cách phù hợp..

Việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng vẫn được coi là vấn đề nhạy cảm, ít được đề cập công khai và bài bản. Nhưng trong thực tiễn và Chương III cũng đã nêu, chúng ta hay nói “*thể chế hóa đường lối, nghị quyết của Đảng*” thành pháp luật và các VBQP chứ không mấy khi nói việc thể chế hóa bản thân sự lãnh đạo

của Đảng. Chúng ta cũng đã xây dựng nhiều đạo luật về các ngành, nghề, tổ chức, gần đây chúng ta đã có Luật Công Đoàn, Luật Thanh niên ... cũng là các tổ chức chính trị, xã hội. Vì vậy, xét về lâu dài, không có lý do gì không xây dựng đạo luật về Đảng.

Gần đây Tổng Bí thư và Trung ương Đảng luôn nhấn mạnh việc xây dựng và chỉnh đốn Đảng. Từ trước đến nay Đảng ta luôn coi xây dựng Đảng là then chốt. Song trước thực tiễn việc suy thoái của một bộ phận không nhỏ của cán bộ, đảng viên, kể cả những đảng viên có chức vụ cao, nên việc xây dựng và chỉnh đốn Đảng hiện nay có liên quan đến sự tồn vong của Đảng, duy trì vai trò, uy tín lãnh đạo của Đảng. Năm 2012, toàn Đảng ta thực hiện việc kiểm điểm theo tinh thần nghị quyết Trung ương 4 (Nghị quyết số 12-NQ/TW, khóa XI) về một số vấn đề cấp bách trong công tác xây dựng Đảng hiện nay. Ngay sau đó, Bộ Chính trị ban hành Chỉ thị số 15-CT/TW và Kế hoạch số 08-KH/TW giao Ban Tổ chức Trung ương chủ trì phối hợp với các ban đảng Trung ương, hướng dẫn, đôn đốc và kiểm tra việc thực hiện trong toàn Đảng. Việc triển khai thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 có nhiều nội dung, trong đó có 2 nội dung quan trọng là kiểm điểm về công tác cán bộ và phương thức lãnh đạo. Chính vì vậy, việc thực hiện nghị quyết này cũng có tác động tích cực đến việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội nói riêng.

Từ kết luận của Hội nghị Trung 2 khóa XI về xác định quan điểm chỉ đạo việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992, đến Hội nghị lần thứ 5 đã kết luận và thông báo “Ban Chấp hành Trung ương đã thảo luận, phân tích toàn diện và nhấn mạnh việc nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp phải căn cứ vào Cương lĩnh, Nghị quyết Đại hội XI của Đảng, tình hình của đất nước; trên cơ sở tổng kết thực tiễn 20 năm thi hành Hiến pháp năm 1992 và kế thừa những quy định còn phù hợp của các bản Hiến pháp (năm 1946, 1959, 1980, 1992). Quán triệt đầy đủ mục đích, yêu cầu, quan điểm, định hướng đã nêu trong Nghị quyết Trung ương 2 (khóa XI), Nghị quyết của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và trên cơ sở tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992. Chỉ sửa đổi những vấn đề đã rõ, được thực tế chứng minh là đúng, đã đủ cơ sở và tạo được sự thống nhất cao. Việc sửa đổi, bổ sung

Hiến pháp năm 1992 cần tập trung vào các nội dung, định hướng quan trọng là tiếp tục thể chế hoá đầy đủ và sâu sắc hơn chủ trương phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; tiếp tục phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, huy động sức mạnh các lực lượng xã hội, phát triển đất nước; khẳng định và làm rõ hơn vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội; tiếp tục phát huy nhân tố con người, thể hiện sâu sắc hơn quan điểm bảo vệ, tôn trọng quyền con người, bảo đảm thực hiện tốt hơn quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ; bảo đảm công bằng xã hội, bảo vệ môi trường; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; tích cực, chủ động hội nhập quốc tế; bảo đảm hiệu lực, tính ổn định lâu dài của Hiến pháp.”

Ngày 23-11-2012, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XIII đã thông qua Nghị quyết số 38/2012/QH13 về việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân về dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, bắt đầu từ ngày 02-01-2013 và kết thúc vào ngày 31-3-2013 (Hiện nay sửa đổi, bổ sung thêm 6 tháng nữa). Ngày 02/01/2013 của Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 22-CT/TW, về việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân về dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân về dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 là một đợt sinh hoạt chính trị quan trọng, rộng lớn trong toàn Đảng, toàn dân và cả hệ thống chính trị nhằm phát huy quyền làm chủ, trí tuệ, tâm huyết của các tầng lớp nhân dân, của các cấp, các ngành, góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Điều 4 dự thảo sửa đổi:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng

lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

2. Đảng gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về những quyết định của mình.

3. Các tổ chức của Đảng và đảng viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Trong Dự thảo, chúng ta thấy đã làm rõ hơn vai trò và trách nhiệm về sự lãnh đạo của Đảng. Đồng thời nếu được Quốc hội thông qua thì sau này cũng phải được xác định rõ cơ chế như thế nào để nhân dân giám sát Đảng và cơ chế chịu trách nhiệm của Đảng thế nào trước nhân dân. Để giải quyết thấu đáo vấn đề này luôn cần thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị nói chung và Quốc hội nói riêng.

Với những nhận định nêu trên, có thể thấy một số tác động cơ bản sau đây đến việc thể chế hóa và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội:

Một là, nhu cầu về dân chủ trong Đảng, trong xã hội ngày càng cao, càng bức thiết đòi hỏi phải thể chế hóa và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng.

Hai là, trước sự tác động của kinh tế thị trường, một bộ phận không nhỏ cán bộ trong Đảng, Nhà nước thoái hóa, biến chất, bị lợi ích nhóm chi phối làm biến dạng quyền lực nhà nước, quyền lực của Đảng.

Ba là, sự tác động của công nghệ thông tin vừa có mặt tích cực vừa có mặt tiêu cực trong công tác chính trị, tư tưởng của Đảng và Nhà nước.

Bốn là, sự chống phá của các thế lực thù địch, phản động ngày càng gay gắt nhằm xóa bỏ sự lãnh đạo của Đảng

Do đó, dự báo việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và phương thức lãnh đạo đối với Quốc hội sẽ có những diễn biến mạnh mẽ hơn và từng bước sẽ được thực hiện.

4.1.2. Các quan điểm thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

Một là, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải dựa trên quan điểm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đảng ta chủ trương xây

dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng tất cả các quyền lực là của nhân dân, do vậy *việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải trên quan điểm không đánh mất, không làm phai nhạt chủ quyền nhân dân*. Chủ quyền nhân dân là một yêu cầu đầu tiên đối với nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Bản chất quyền lực bắt nguồn từ nhân dân của mô hình nhà nước này đòi hỏi phát huy và bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, sự tập trung, thống nhất quyền lực nhà nước vào nhân dân, bảo đảm đầy đủ quyền của nhân dân trong việc hình thành các cơ quan nhà nước và tổ chức quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền của nhân dân quyết định và tham gia quyết định các vấn đề của Nhà nước, bảo đảm sự kiểm soát của nhân dân đối với quyền lực nhà nước. Thể chế sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải trong khuôn khổ quyền lực được nhân dân giao cho, chứ Đảng không đứng trên nhân dân hay đứng trên Quốc hội bằng mệnh lệnh quyền uy.

Hai là, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội về mặt tổ chức phải đảm bảo Quốc hội là hình ảnh thu nhỏ của đất nước, thể hiện tính đại diện sinh động của nhân dân. Nhân dân ta đã uỷ quyền một cách hợp pháp những thẩm quyền quan trọng của quyền lực nhà nước cho Quốc hội. Do đó, Quốc hội có thể coi như là hình ảnh thu nhỏ cho các tầng lớp nhân dân cả nước hay các sứ giả đại diện của nhân dân. Quốc hội là nơi thể hiện một cách tập trung nhất ý chí, nguyện vọng của đại đa số các tầng lớp dân cư trong xã hội. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì chức năng xã hội của Nhà nước được đề cao, phải phản ánh đầy đủ các lợi ích xã hội nhằm bảo đảm quyền lợi của các tầng lớp dân cư. Như vậy, *việc thể chế hóa sự lãnh đạo đối với Quốc hội phải đảm bảo tính đại diện của nhân dân trong Quốc hội, chứ không đảng viên hóa Quốc hội..*

Ba là, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải thể hiện sâu sắc nguyên tắc quyền lực nhà nước có sự phân công, phối hợp và kiểm soát trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ở nước ta quyền lực nhà nước là thống nhất và tập trung trong tay nhân dân. Nhân dân trao quyền cho Quốc hội, trong đó chủ yếu là quyền lập pháp. Bên cạnh đó các quyền hành pháp, tư pháp trao cho các cơ quan khác thông qua Hiến pháp. Do đó sự phân công quyền lực nhà

nước gắn với yêu cầu phát huy sự phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước và đặc biệt là trong mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ, tòa án. Những quyền năng do nhân dân giao phó bằng Hiến pháp phải được tổ chức, thực hiện một cách đúng đắn và hiệu quả. Muốn quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện hiệu quả thì cần có sự phân công rành mạch đồng thời có cơ chế phối hợp trong ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp. Ở các nước phương tây, theo quan điểm tam quyền phân lập của Mông tec x ky ơ, ba nhánh quyền lực này được giao độc lập với nhau, có sự chế ước lẫn nhau. Tiếp thu những giá trị hợp lý của Thuyết tam quyền phân lập, nên chúng ta có sự phân công, phân nhiệm, độc lập tương đối giữa các nhánh. Điều 2 trong Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều Hiến pháp 1992 vào năm 2001 đã đưa vào nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công và phối hợp trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đại hội XI của Đảng đã bổ sung vào Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ (năm 2011) vào nguyên tắc này yếu tố kiểm soát. Do đó, vị trí pháp lý của Quốc hội cần được nghiên cứu để thể hiện phù hợp với tinh thần của nguyên tắc phân công và phối hợp trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Trên cơ sở đó, làm rõ mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ và giữa Quốc hội với các thiết chế khác của xã hội. Từ những lập luận này việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải làm rõ hơn *sự phân công, phối hợp và kiểm soát trong việc thực hiện quyền lực nhà nước.*

Bốn là, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng phải là quá trình dân chủ hóa trong hoạt động của Quốc hội. Nền dân chủ đó cùng với các tiêu chí của nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải ngày càng được phát huy và biểu hiện thông qua hoạt động của Quốc hội và coi đó là đặc tính quan trọng của Quốc hội. Nguyên tắc phát huy dân chủ trong hoạt động của Quốc hội thể hiện qua chế độ hội nghị là chế độ làm việc chính yếu của Quốc hội và kết quả là những quyết nghị. Đã có lúc chúng ta thấy Quốc hội gần như cơ quan hợp thức ý Đảng, nhưng bằng sự trả giá trong quá khứ Đảng ta đã rút ra là: thành công của Đảng là ở chỗ: đã kiên quyết đổi mới, dám nhìn thẳng vào sự thật, dám thừa nhận sai lầm; từ bỏ những cách nghĩ, cách làm

không còn phù hợp; kiên quyết khắc phục tư tưởng bảo thủ, giáo điều; mạnh dạn tạo ra những đột phá quan trọng, nhưng không rơi vào cực đoan, nôn nóng.

4.1.3. Các quan điểm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

- Đảng phải tự xác định dứt khoát đổi mới về phương thức lãnh đạo của mình, Đảng đi tiên phong trong đổi mới, đổi mới có nguyên tắc, có những bước đi thích hợp, phù hợp với từng loại công việc, từng cơ quan trong bộ máy nhà nước để có các phương thức lãnh đạo tương ứng.

Không chỉ nói riêng đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, mà phải đặt trước hết trong tổng thể đổi mới về phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung. Trong hệ thống chính trị mặc dù Quốc hội có vị trí rất quan trọng nhưng Đảng phải tự xác lập được phương thức lãnh đạo chung của mình trong từng thời kỳ phát triển của đất nước. Trên cơ sở đó sẽ vận dụng sáng tạo để lãnh đạo Quốc hội. Phần trên đã nêu ra những lý do và hạn chế, nếu Đảng đổi mới phương thức lãnh đạo kịp thời thì Đảng sẽ tự tăng cường lãnh đạo của mình và thực sự lãnh đạo có hiệu quả. Hiện nay, chúng ta đang đứng trước xu thế hội nhập mạnh mẽ, chúng ta đã gia nhập ASEAN, ký Hiệp định thương mại Việt – Mỹ và hướng vào WTO, do vậy nhiều chuyên biến lớn đã và sắp diễn ra đòi hỏi Đảng dứt khoát phải đổi mới phương thức lãnh đạo của mình. Coi đây là một bước đổi mới không thể không làm. Không những thế mà Đảng là lực lượng lãnh đạo duy nhất xã hội nên chẳng ngoài việc Đảng tự chỉnh đốn, tự hoàn thiện thì Đảng phải đi tiên phong trong đổi mới nói chung. Đảng phải là người mở đường về đổi mới để hệ thống chính trị có đầu tàu kéo các cơ quan tổ chức khác đổi mới đồng bộ.

- Đảng ta là Đảng cầm quyền, là Đảng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Khi đặt vấn đề đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải được xem xét trong mối quan hệ Đảng không chỉ lãnh đạo Quốc hội, mà còn lãnh đạo cả bộ máy nhà nước và xã hội. Vì vậy, những gì Đảng lãnh đạo Quốc hội hay dùng phương thức gì để thực hiện sự lãnh đạo đó không thể tách rời nguyên tắc

chung này. Có thể có những nội dung đặc thù của Quốc hội, nhưng phải thấy việc Đảng lãnh đạo Quốc hội không chỉ tác động đến một đối tượng là Quốc hội mà còn tác động gián tiếp đến Nhà nước, đến Chính phủ, đến xã hội. Đảng không tự đặt ra những nội dung và dùng phương thức lãnh đạo Quốc hội mà không xem xét đến tính tổng thể của vấn đề.

Đảng là lực lượng lãnh đạo duy nhất, nên không thể có những phương thức hay nội dung lãnh đạo mà thông qua đó có thể chia sẻ quyền lực lãnh đạo của mình cho lực lượng khác được. Trong tình thế này Đảng không chấp nhận đa nguyên chính trị, đa đảng đối lập.

Mặc dù hoạt động của Quốc hội dễ dẫn đến hình thành các phe phái, các nhóm để liên kết ủng hộ hay không ủng hộ vấn đề này, vấn đề kia. Song sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là nhất quán, có nguyên tắc, không thể có những lập lờ, không rõ ràng trong cả nội dung và phương thức lãnh đạo để giữ vững vai trò độc tôn của mình.

- Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải giữ vững bản chất giai cấp của Đảng.

Theo định nghĩa của Điều lệ Đảng: “Đảng là đội quân tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc” [36, tr3].

Mặc dù Đảng lãnh đạo, nhưng Đảng không phải là những người siêu quyền lực, cho dù Đảng có đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo nhưng *không được xa rời bản chất giai cấp của Đảng*.

Đảng lãnh đạo Quốc hội, mà Quốc hội do nhân dân bầu ra, các vị đại biểu Quốc hội là những đại diện ưu tú của các tầng lớp nhân dân lao động bầu ra, có thể là đảng viên hay không là đảng viên, nhưng đều là đại diện cho một số lợi ích của một bộ phận nhân dân. Đảng luôn luôn phải tôn trọng thực tế này và các biện pháp, chủ trương lãnh đạo phải nhằm phục vụ lợi ích của quần chúng nhân dân lao động. Đảng không chỉ vì lợi ích cục bộ của riêng Đảng mà quên đi vai trò của người có sứ mệnh lịch sử đại diện cho dân tộc. Đảng không đứng trên nhân dân, Đảng không

thể của quyền áp đặt sự lãnh đạo của mình với Quốc hội. Khi xác định nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thì phải làm rõ phạm vi lãnh đạo, Đảng lãnh đạo vấn đề gì và đến mức độ nào.

- Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội là một nguyên tắc hiến định, song phải nhìn nhận biện chứng là *Đảng cũng chỉ là một bộ phận trong hệ thống chính trị*. Đảng lãnh đạo chứ Đảng không quản lý. Mặc dù Đảng giữ vững vị trí trung tâm của hệ thống chính trị, nhưng Đảng không làm thay, không bao biện công việc của các cơ quan, tổ chức nói chung và Quốc hội nói riêng.

Đảng phải thực sự tôn trọng Quốc hội với tư cách là cơ quan dân cử, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Cho dù trong lịch sử đã chứng minh vai trò lãnh đạo then chốt của Đảng trong kháng chiến và xây dựng đất nước, nhưng không có nghĩa cứ có công rồi, có sự suy tôn rồi thì Đảng muốn làm gì cũng được. Chúng ta phải nhìn nhận chính Quốc hội mới là cơ quan được uỷ nhiệm hoàn hảo và đầy đủ của nhân dân. Dân không bầu ra Đảng mà dân bầu ra Quốc hội. Nên khi Hiến pháp, pháp luật đã được Quốc hội thông qua thì Đảng cũng phải hoạt động tuân thủ tuyệt đối Hiến pháp và pháp luật. Đảng không đứng trên pháp luật hay đứng ngoài pháp luật. Đảng không nên chỉ đạo Quốc hội là phải ghi điều này điều kia vào trong luật chỉ vì vị thế của Đảng. Đảng không thể áp đặt ý muốn chủ quan của mình trong các trình tự pháp lý thông qua luật...

- Đảng đổi mới nội dung và phương thức, thể chế hóa sự lãnh đạo đối với Quốc hội theo hướng *giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Tăng cường mối quan hệ mật thiết giữa Đảng với Quốc hội, Nhà nước và nhân dân*.

Bất cứ Đảng cầm quyền nào cũng không muốn mất đi quyền lực lãnh đạo của mình hay rơi vào xu hướng mất quyền hay giảm quyền lực của mình. Những xu hướng này rất dễ xảy ra một khi chính trị không ổn định. Sự đổi mới hay đồng nghĩa với sự thay đổi. Nếu một sự thay đổi không được trù liệu, tính toán kỹ lưỡng trước sẽ nảy sinh xáo trộn có thể dẫn đến sự phân tán của Đảng hay hệ thống chính trị. Khi nội dung và phương thức lãnh đạo thay đổi sẽ có những người ủng hộ và

không ủng hộ. Cái chính chưa hẳn là sự đồng thuận tất cả, mà cơ bản là nội dung và phương thức lãnh đạo được thực thi và mang lại hiệu quả như thế nào.

Đảng lãnh đạo Quốc hội sao cho Quốc hội thực hiện tốt ba chức năng dẫn tới kinh tế xã hội phát triển, người dân phấn khởi hăng say và an tâm lao động, an tâm đầu tư và mở rộng sản xuất kinh doanh, người dân càng ngày càng dễ tiếp cận cởi mở với Đảng với Nhà nước, Quốc hội. Đồng thời Đảng và Nhà nước vẫn giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa, duy trì quyền lực của mình.

4.2. Giải pháp thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

4.2.1. Giải pháp thể chế hoá sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội

4.2.1.1. Tiếp tục hoàn thiện việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng trong Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam

Như chúng ta đã biết, các thế lực thù địch ở hải ngoại thường xuyên kêu gọi chúng ta bỏ hoặc sửa đổi điều 4 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992. Hủy bỏ Điều 4 Hiến pháp là mục đích đấu tranh của các “nhà dân chủ lưu vong” Một số thế lực phản động trong nước cũng a dua theo như: Ông Lê Hồng Hà, đã viết rằng Điều 4 trong bản Hiến pháp là một sỉ nhục quốc gia, ông Hà Sĩ Phu cho rằng phải chăng điều 4 Hiến pháp cũng giống như lá bùa mà Phật tổ như Lai đã dán lên núi Ngũ Hành Sơn nhất Tôn Ngô Không đến 500 năm? Trần Anh Kim đã viết 60 tài liệu nội dung phỉ báng Đảng, Nhà nước, xuyên tạc tình hình đất nước, đòi xóa bỏ điều 4 Hiến pháp, đòi đa nguyên, đa đảng, kêu gọi tập hợp lực lượng chống Nhà nước [145]. Các luận điệu phản động đều xuyên tạc mục đích và ý nghĩa của Điều 4 Hiến pháp năm 1992 nhằm đánh gục uy tín của Đảng Cộng sản, thay đổi chế độ ở Việt Nam.

Ở các nước phương Tây hầu như không quy định đảng chính trị trong Hiến pháp, mà các đảng chính trị khi thắng cử sẽ hóa thân vào Nhà nước. Vì suy cho cùng hoạt động của đảng chính trị là nhằm đến Nhà nước thông qua hai mục tiêu cụ thể. Một là nắm chính quyền hai là có số ghế trong Nghị viện.

Việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong Hiến pháp không thể được hô hào suông, mà phải được bảo vệ trên nhiều phương diện. Về mặt khoa học phải làm rõ hơn các căn cứ pháp lý để bảo vệ có cơ sở, chứ không thể bảo vệ chỉ bằng niềm tin được. Đôi lúc niềm tin mù quáng cũng sẽ làm hại đến uy tín của Đảng. Niềm tin không có cơ sở vững chắc sẽ dễ bị lung lay trước những sóng gió, những biến động về chính trị, pháp lý... Do đó, Nghiên cứu sinh cũng kiến nghị cần tiếp tục thể chế hóa các quan điểm của Đảng trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên CNXH (bổ sung và phát triển năm 2011) vào Điều 4, Hiến pháp 1992 như: Đảng phải chịu giám sát của nhân dân, Đảng phải chịu trách nhiệm về các quyết định lãnh đạo của mình. Chúng ta thấy khi bế mạc Hội nghị Trung ương sáu khóa XI, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã xin lỗi nhân dân và sau đó Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng cũng nhận khuyết điểm trước Quốc hội.

4.2.1.2. Tiếp tục thể chế hóa về tổ chức và hoạt động của Quốc hội

Thông qua Hiến pháp và các luật đã nêu ở Chương 2 cho thấy tổ chức và hoạt động của Quốc hội hiện nay đã được quy định. Cụ thể trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, ... Các quy phạm của những luật này đã xác định rõ hơn vị trí, vai trò, chức năng, tổ chức, hoạt động của Quốc hội. Từ đó vị thế của Quốc hội được đề cao hơn trước. Tuy nhiên, Quốc hội trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác vẫn chưa có nhiều chuyển biến lớn; sự phân công và phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp chưa thể hiện rõ ràng; chất lượng các đạo luật và quy trình làm ra các luật còn nhiều chỗ phải thảo luận tiếp; chức năng giám sát của Quốc hội, nhất là đối với Chính phủ được quan tâm nhiều hơn và quy định rõ hơn trước, song chưa rõ các cơ chế giám sát đối với chính Quốc hội và đảm bảo giám sát của Quốc hội có hiệu quả trong thực tiễn. Ví dụ, trong khi chất vấn ở Hội trường, các thành viên nhận trách nhiệm và có đưa ra những lời hứa, nhưng sau đó thực hiện cam kết đó, đôn đốc ra sao, xử lý vi phạm thế nào? ... Nhìn chung bên cạnh những kết quả Quốc hội đã đạt được trong thời gian qua, vẫn còn một số hạn chế nhất định đòi hỏi phải liên tục đổi mới và nâng cao chất lượng về tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Theo Mark J. Green , Jame. M cho rằng: “Trong một nhà nước dân chủ quyền lực tối hậu của Nhà nước nằm trong tay nhân dân. Do lợi ích thực tế và nhu cầu chuyên môn, nên nhân dân ủy quyền cho cơ quan lập pháp thực thi quyền lực ấy. Trên quy mô toàn quốc, quyền lực ấy là Quốc hội. Tuy nhiên sự ủy nhiệm phải có cảnh giác, thiếu cảnh giác thì ủy nhiệm ấy trở thành chôi bỏ trách nhiệm” [11, tr4].

Một trong các giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội là phải thể chế rõ hơn để Quốc hội làm hết chức trách của mình, đồng thời không chôi bỏ trách nhiệm nhân dân đã ủy nhiệm. Cụ thể thông qua việc sửa đổi, ban hành thêm các luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Phương hướng sửa đổi, bổ sung các luật đó như sau:

Một là, làm rõ hơn vị trí, mối quan hệ của Quốc hội với Chính phủ, các cơ quan nhà nước khác và Đảng Cộng sản Việt Nam

Như chúng ta biết Quốc hội được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Theo tư duy thông thường dễ được hiểu Quốc hội là cơ quan được tập trung mọi quyền lực nhà nước và đứng trên tất cả các cơ quan nhà nước khác. Theo đó, vị thế của Quốc hội được hiểu tuyệt đối hóa. Như vậy sẽ dẫn đến hiểu về chủ quyền nhân dân bị hạ thấp. Từ đó không phân biệt được dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện; chưa làm rõ lên yêu cầu cần có về sự phân công trong việc thực hiện quyền lực nhà nước mà Hiến pháp nước ta quy định. Nhân dân là người nắm giữ quyền lực, nguồn gốc và bản chất của quyền lực là thống nhất, tập trung vào nhân dân; nhân dân ủy quyền cho đại biểu Quốc hội và bằng quy định của Hiến pháp; trao cho Quốc hội một số quyền năng quan trọng chứ không có nghĩa trao tất cả quyền lực của nhân dân. Ngoài ra nhân dân giữ lại một số quyền năng khác cho mình và sử dụng chúng qua cơ chế dân chủ trực tiếp và ý kiến cử tri.

Bên cạnh đó, chúng ta phải nhìn nhận quyền lập pháp, quyền giám sát tối cao nhân dân chỉ giao cho Quốc hội, Quốc hội giữ những quyền năng rất quan trọng này mà các cơ quan nhà nước khác không thể có. Suy cho cùng chỉ có Quốc hội là do nhân dân bầu ra, chứ nhân dân đâu bầu trực tiếp ra Chính phủ, đâu bầu ra

Trung ương Đảng. Do vậy, chỉ có Quốc hội mới là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân. Tính đại diện đó, được quyết định bởi cách thức thành lập một cách đặc biệt của Quốc hội. Do đó, Quốc hội được xác định ở vị trí có ưu thế đặc biệt trong bộ máy Nhà nước và hệ thống chính trị nước ta trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền. Do tính đại diện và quyền năng lập pháp duy nhất của Quốc hội nên vị thế của Quốc hội mang tính đặc biệt và nổi trội trong mối quan hệ với các cơ quan Nhà nước khác và Đảng Cộng sản Việt Nam.

Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ và Toà án cần phải xuất phát từ quan điểm về phân công quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền XHCN là quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp nhưng có tính độc lập tương đối. Với vị trí đặc biệt và trội hơn của Quốc hội như đã nói trên không phải đề cao Quốc hội, không có nghĩa đặt các cơ quan khác ở vị thế thấp hơn trong tương quan với Quốc hội. Với Toà án, phải có nguyên tắc độc lập xét xử của quyền tư pháp. Với Chính phủ, phải có sự độc lập tương đối của quyền hành pháp. Ở vị trí cao của Quốc hội không thể loại trừ mọi khả năng kiểm soát hoạt động ngược trở lại. Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Quốc hội là một đối tượng chịu sự kiểm tra, giám sát của Đảng và nhân dân.

Chính cách lập luận nêu trên, nên khi sửa, bổ sung các luật cần có quy định cụ thể về cách thức sử dụng quyền lực nhà nước và về vị trí của Quốc hội cho đúng hơn với bản chất vốn có của Quốc hội. Không thể biến Quốc hội thành cơ quan thừa hành của Đảng hoặc hợp thức hóa các hoạt động của Chính phủ được. Về cách thức sử dụng quyền lực nhà nước, không nên duy trì theo hướng nhân dân thực hiện quyền lực thông qua Quốc hội. Mà phải quy định theo hướng quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và được nhân dân sử dụng thông qua hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện chỉ ủy nhiệm một số quyền năng cho Quốc hội.

Hai là, thể chế hóa đúng đắn nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng giảm bớt quyền hay sự ủy quyền của Quốc hội đối với UBND Quốc hội

Mặc dù Hiến pháp sửa đổi, bổ sung năm 2001 đã một bước hạn chế thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đồng nghĩa với nâng cao vị thế, thẩm quyền của Quốc hội. Nhưng qua nghiên cứu Nghị viện một số nước khác ít thấy cơ quan này trong Nghị viện. Việc giao một số quyền năng cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ở nước ta mà không có giới hạn dễ bị lạm dụng. Trong (Principles of The Rule of law) nêu “Trong tất cả mọi thời đại, các nhà lãnh đạo một nền dân chủ hợp hiến hành động trong phạm vi mà pháp quyền quy định và hạn chế quyền lực của họ” [11, tr15].

Việc thiết lập ra Ủy ban Thường vụ Quốc hội ở nước ta cũng có một số mặt tích cực như khắc phục sự hoạt động không thường xuyên của Quốc hội nước ta, tính chưa chuyên nghiệp của một số đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm... đồng thời cũng có những điểm yếu và hạn chế từ căn nguyên của vấn đề:

Một là, sự mâu thuẫn giữa nguyên lý thẩm quyền tuyệt đối mà nhân dân đã giao phó cho Quốc hội mà Quốc hội lại ủy nhiệm lại cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Hai là, Ủy ban Thường vụ không thể là cấp trung gian của Quốc hội hoặc hiểu theo nghĩa là cơ quan lãnh đạo giữa hai kỳ họp Quốc hội, không phải cơ quan đứng trên Quốc hội, không quyết đáp thay Quốc hội khi không họp. Bởi đã nói Quốc hội phải quan niệm là những hoạt động toàn thể của Quốc hội tại các kỳ họp.

Ba là, việc giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh về những vấn đề mà Quốc hội giao cần phải giảm bớt và tiến tới xóa bỏ vì như vậy không thực sự dân chủ.

Bốn là, Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo quy định hiện nay có thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật là chưa phù hợp. Một số nước thẩm quyền này trao cho tòa án. Vì lẽ Ủy ban Thường vụ không phải cơ quan áp dụng pháp luật để có thể phát hiện khiếm khuyết và giải thích luật một cách trọn vẹn. Trên thực tế, cho đến nay Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới sử dụng quyền đó chỉ một vài lần.

Năm là, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đang giữ vai trò hết sức quan trọng trong quy trình lập pháp thông qua việc cho ý kiến về các dự án luật. Như vậy là

xem xét trước nội dung để quyết định việc đưa dự án ra Quốc hội thảo luận. Việc này chỉ có ý nghĩa nhiều hơn khi hoạt động của Quốc hội còn thiếu tính chuyên nghiệp và hạn chế về thời gian họp do kiêm nhiệm là chủ yếu. Hiện nay, khi Quốc hội từng bước chuyên môn hóa và tăng dần đại biểu chuyên trách nếu vẫn duy trì cơ chế này sẽ không thích hợp.

Sáu là, nếu giao nhiều việc cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội để Đảng dễ dàng lãnh đạo cũng không phù hợp. Bởi vì thông thường nếu Quốc hội họp dài và nhiều nội dung thì sự lãnh đạo của Đảng sẽ chủ yếu bằng nghị quyết và quan điểm, còn hàng ngày Ban Bí thư và Thường trực Ban Bí thư sẽ cho ý kiến chỉ đạo cụ thể khi Đảng đoàn Quốc hội thịnh thị.

Vì vậy, luận án này đề xuất *sửa đổi luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Quốc hội theo hướng giảm quyền lực hay sự ủy quyền của Quốc hội với Ủy ban Thường vụ Quốc hội*

Ba là, xác định đúng đắn hơn nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng lập hiến và lập pháp

Trước hết cần làm rõ việc quy định Quốc hội là cơ quan “duy nhất” có quyền lập hiến và lập pháp có hoàn toàn đúng không. Hiến pháp là văn bản có nội dung quan trọng quy định về tổ chức quyền lực nhà nước. Đây chính là văn bản để nhân dân ủy quyền cho Nhà nước mà trước hết là cho Quốc hội. Ngoài ra, bằng con đường dân chủ trực tiếp trưng cầu ý dân. Do Hiến pháp là văn bản tuyên bố, ghi nhận chủ quyền nhân dân và chế độ nhà nước nên thủ tục sửa đổi càng chặt chẽ thì càng bảo đảm tính bền vững của chế độ xã hội. Chúng ta xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do vậy Nhà nước được hình thành một cách hợp pháp bởi chính nhân dân và bằng các nguyên tắc bầu cử do chính nhân dân ấn định thông qua các quy định lập hiến. Nhân dân giao cho Quốc hội quyền lực nhà nước của mình về lập hiến, lập pháp nhưng không có nghĩa giao tất cả quyền lực của nhân dân cho Quốc hội. Đặc biệt quyền lập hiến không được coi là thẩm quyền duy nhất, tuyệt đối của Quốc hội. Thủ tục lập hiến cần được định rõ, có sự khác biệt so với thủ tục lập pháp. Với thủ tục lập Hiến, Quốc hội đóng vai trò là người dự thảo

thông qua Hiến pháp sau đó để nhân dân quyết định phê chuẩn. Đồng thời trong quy trình lập Hiến phải phát huy dân chủ, đề cao trí tuệ của nhân dân. Việc tổ chức lấy ý kiến đóng góp của nhân dân vào Dự thảo Hiến pháp là bước quan trọng đảm bảo Hiến pháp thể hiện đầy đủ ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Do vậy, Quốc hội không thể là chủ thể duy nhất thực hiện quyền này. Đối với thủ tục lập pháp, mặc dù Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp, nhưng phải hiểu là cơ quan duy nhất có quyền thay mặt nhân dân xem xét và thông qua các dự án luật. Theo quy trình lập pháp việc soạn thảo được giao cho nhiều chủ thể, nhưng ở nước ta cũng như nhiều nước khác chủ yếu vẫn là do các cơ quan của Chính phủ vì thế cần quy định rõ hơn quyền lập pháp của Quốc hội với quyền lập quy của Chính phủ, quyền ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Muốn nâng cao chất lượng của luật, cần có thêm quy định cụ thể: về trách nhiệm của Chính phủ khi trình dự án luật; không vì số lượng thông qua mỗi kỳ họp mà định bắt buộc số luật phải xem thông qua trong mỗi kỳ họp Quốc hội. Cần tổ chức lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân trước khi trình Quốc hội; xây dựng cơ chế thẩm định tư vấn của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với các dự án luật trước khi trình Quốc hội.

Thông thường để đánh giá chất lượng của một đạo luật phải dựa vào các tiêu chí:

- Luật đó có trái với tinh thần và nội dung của Hiến pháp không, có thống nhất với hệ thống pháp luật không;
- Có khả thi, tương thích với điều kiện phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, có là ý nguyện của đa số tầng lớp nhân dân không;
- Có khách quan, khoa học, minh bạch và tương đối lâu bền không.

4.2.1.3. Nghiên cứu ban hành đạo luật về Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước

Như phần đầu chương này đã nêu ra luận điệu của các thế lực thù địch kêu gọi bỏ Điều 4 Hiến pháp. Trong Hiến pháp nhiều nước đa đảng trên thế giới không quy định về đảng phái chính trị [121, tr155]. Xét cho cùng, dù có quy định hay

không thì các đảng phái chính trị ở các nước vẫn hoạt động và nhằm vào việc giành quyền lãnh đạo Nhà nước. Các nước dù đa đảng hay một đảng nhưng tựu chung lại đảng thắng cử, hoặc liên minh một số đảng thắng cử cầm quyền. Sự lãnh đạo của một đảng ở nước ta là lựa chọn lịch sử có tính pháp lý và đạo lý sâu sắc. Do đó, nên chăng nghiên cứu, ban hành một đạo luật về ĐCS Việt Nam lãnh đạo Nhà nước.

Khi nghiên cứu, xây dựng đạo luật về Đảng lãnh đạo Nhà nước nên theo hướng sau:

Về tổng quan nên xây dựng đạo luật này theo hướng:

- Quy định về nội dung Đảng lãnh đạo Nhà nước;
- Quy định về phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước;
- Quy định về quy trình, thủ tục làm việc giữa cơ quan đảng và cơ quan nhà nước.

Đối với Quốc hội nói riêng nên có các nội dung cụ thể nên theo hướng như sau:

- Cho ý kiến về chủ trương các việc lớn đưa ra Quốc hội (như Hiến pháp, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, vấn đề quyết định các chương trình kế hoạch lớn phát triển kinh tế, xã hội, xây dựng các công trình trọng điểm quốc gia, bầu, phê chuẩn nhân sự cao cấp của Nhà nước, Chính phủ)

- Lãnh đạo chương trình công tác của Đảng đoàn Quốc hội;
- Lãnh đạo công tác lập pháp, công tác giám sát tối cao;
- Lãnh đạo công tác tổ chức, nhân sự của Quốc hội và bầu cử Quốc hội.

4.2.1.4. Sửa đổi, bổ sung quy chế làm việc của Trung ương Đảng (Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư) theo hướng chỉ quy định về chế độ làm việc, phương thức lãnh đạo của Trung ương Đảng

Theo quy định của Hiến pháp, Đảng ta lãnh đạo Nhà nước và toàn xã hội, do vậy, phạm vi và đối tượng lãnh đạo rộng khắp cả nước. Từ đó, nội dung và phương thức lãnh đạo với mỗi đối tượng khác nhau sẽ có những khác nhau nhất định. Luận

án này đề cập sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, nên tác giả chỉ đề xuất phân chế độ làm việc, phương thức lãnh đạo của Trung ương Đảng với Quốc hội.

Như Chương 3 đã đánh giá, những năm qua Đảng, Nhà nước ta đã từng bước thể chế hóa sự lãnh đạo thông qua pháp luật, các quy định, nội quy, quy chế khác. Những năm kháng chiến, do yêu cầu của nhiệm vụ, Đảng ta lãnh đạo trực tiếp chiến tranh là chính nên chưa quan tâm nhiều đến thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng. Từ khi đổi mới (1986) và hội nhập quốc tế các yêu cầu mới về quản lý và phát triển kinh tế - xã hội đã tác động làm chuyển biến lớn về nhận thức, cách làm về thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng nói chung và với Quốc hội nói riêng. Việc thể chế hóa thông qua cách “luật hóa” còn chưa tương xứng với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền, mà chủ yếu mới chuyển hóa các “tinh thần” và quan điểm lãnh đạo của Đảng vào luật. Còn chủ yếu các nội dung lãnh đạo của Đảng nằm trong quy chế của Trung ương. Các quy chế này thường là MẬT nên không thể thảo luận, góp ý công khai được. Do đó, không dễ gì nhân dân, cử tri, đại biểu Quốc hội không phải đảng viên tiếp cận được xem Đảng lãnh đạo Quốc hội những gì, vào việc nào. Nên để thống nhất với mục 3 của phần này, *các nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội nên đưa vào “Luật về Đảng” để công khai, phổ biến đến đại biểu, cử tri.*

4.2.1.5. Sửa đổi bổ sung quy chế hoạt động của Quốc hội theo hướng chỉ rõ những việc gì thì xin ý kiến chỉ đạo của Đảng và việc xin ý kiến đó thực hiện thế nào để đưa vào Luật về Đảng lãnh đạo Nhà nước

Như mục trên của phần này đã kiến nghị một đạo luật về Đảng, trong đó có quy định về nội dung lãnh đạo của Đảng nói chung và nội dung lãnh đạo của Đảng nói riêng đối với Quốc hội. Như vậy, nếu có đạo luật này sẽ trả lời được câu hỏi Trung ương Đảng lãnh đạo Quốc hội những việc gì và bằng cách nào, còn Quy chế làm việc của Trung ương sẽ cụ thể hóa các nội dung của đạo luật nêu trên và các chỉ đạo cụ thể. Trong thực tiễn sự lãnh đạo không phải lúc nào cũng trùng khớp với chỉ đạo. Bởi lẽ, lãnh đạo mang tính phương hướng, dẫn dắt theo một con đường, còn chỉ đạo mang tính cụ thể hơn, vào từng việc chi tiết hơn, có tính thời điểm hơn, còn lãnh đạo trong khoảng thời gian dài hơn. Mặt khác lãnh đạo trong cách thức

của Đảng ta thường là quyết định của tập thể nhiều hơn (như đường lối, nghị quyết...) còn chỉ đạo mang dấu ấn cá nhân nhiều hơn. Trong cơ chế lãnh đạo tập thể, cá nhân phụ trách của chúng ta, cũng có lúc, có nơi, có việc sự lãnh đạo của tập thể phát huy tác dụng, nhưng ngược lại cũng có quyết sách cụ thể của cá nhân lại sáng suốt hơn tập thể. Như vậy, vẫn nên có cơ chế thực hiện sự chỉ đạo của Trung ương Đảng với Quốc hội. Nhưng để tránh sự tùy tiện và can thiệp sâu vào công việc của Quốc hội nên thống nhất đưa vào Quy chế hoạt động của Quốc hội, đại biểu, đoàn đại biểu, Ủy ban Thường vụ, các ủy ban của Quốc hội rõ những nội dung gì phải xin ý kiến chỉ đạo của Đảng và việc xin ý kiến, thực hiện ý kiến chỉ đạo đó như thế nào cho minh bạch.

4.2.1.6. Tổ chức thực hiện các việc thể chế hóa

Như một số nghị quyết, kết luận của Trung ương Đảng đã đánh giá khâu tổ chức, thực hiện của chúng ta là yếu nhất. Nhìn chung các VBPL của chúng ta khi xây dựng khá chặt chẽ, công phu, nhưng khi thực hiện, đôi lúc chưa đi vào cuộc sống, thậm chí có lúc còn bị méo mó.

Nhà nghiên cứu Nguyễn Cảnh Bình, sau lần tái bản năm 2009 đã nhận định “Bản Hiến pháp Mỹ từng được áp dụng cho nhiều quốc gia Nam Mỹ từ thế kỷ XVIII như Braril, Argentina, hay gần đây là Phillipines trong thế kỷ thứ XIX nhưng đều không mang lại sự thịnh vượng, không bảo đảm sự ổn định... Tôi nghĩ bản thân hiến pháp không quan trọng, mà quá trình biên soạn và quá trình áp dụng trong thực tế mới thực sự giữ vai trò quan trọng” [4, tr11].

Để việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội có hiệu quả, tác giả kiến nghị:

Một là, Trung ương Đảng nên đưa ra quan điểm chính thức thúc đẩy và quyết tâm thực hiện việc thể chế hóa của Đảng nói chung và đối với Quốc hội nói riêng.

Hai là, hàng năm, Đảng đoàn Quốc hội báo cáo Bộ Chính trị về kết quả công tác của Quốc hội có nội dung đánh giá việc đưa sự lãnh đạo, các quan điểm, chủ trương của Đảng thành luật. Bộ Chính trị, Ban Bí thư hàng năm báo cáo Ban Chấp hành Trung ương kết quả công tác có nội dung lãnh đạo Quốc hội thế nào và kiến

ngợi với Ban Chấp hành sửa đổi, bổ sung Quy chế làm việc của Trung ương liên quan đến Quốc hội.

Ba là, giao Vụ Pháp luật và cải cách tư pháp, Văn phòng Trung ương theo dõi và đánh giá việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, báo cáo Ban Bí thư cho ý kiến chỉ đạo, điều chỉnh trong quá trình thực hiện.

4.2.2. Giải pháp cơ bản nhằm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng với Quốc hội trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay

4.2.2.1. Tiếp tục tìm tòi những phương thức lãnh đạo mới của Đảng đối với Quốc hội

Việc Đảng lãnh đạo Quốc hội thì ai cũng có thể biết, song Đảng lãnh đạo Quốc hội những gì, bằng phương thức nào không phải ai cũng nhận thức một cách đầy đủ. Việc coi trọng nội dung và phương thức lãnh đạo thông qua các nghị quyết, các quyết định của mình là đúng, nhưng không vì thế mà cho rằng đây là phương thức lãnh đạo duy nhất hay phương tiện chuyển tải đơn thuần.

Như các phần trên đã chứng minh cho dù có đường lối, chủ trương đúng mà không có phương thức lãnh đạo phù hợp thì hiệu quả sẽ không cao, có khi làm ảnh hưởng trở lại chủ trương, đường lối.

Trong quá trình nhận thức của Đảng, chúng ta đã đúc kết ra nhận thức về phương thức lãnh đạo của Đảng là một quá trình, đi từ thấp đến cao và ngày càng hoàn thiện. Chúng ta cũng thấy Đảng từ lúc chỉ coi là cách thức, các biện pháp để thực hiện sự lãnh đạo, dần dần đúc kết thành phương thức, đến nay có thể nói vừa đúc kết vừa có tính định hướng là Đảng ta đã ý thức là phải xây dựng *phương thức của một Đảng cầm quyền, xây dựng và lãnh đạo Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.*

Về hình thức việc đổi mới phương thức lãnh đạo đã được nâng lên rõ rệt, nhưng chúng ta vẫn chưa thực sự coi đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng thực sự là một nội dung lãnh đạo của Đảng.

Chính từ lẽ đó việc đổi mới phương thức lãnh đạo nên chăng Đảng cần ra riêng một nghị quyết riêng về Đảng lõi lãnh đạo Quốc hội.

4.2.2.2. Sử dụng phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thông qua cơ chế bỏ phiếu bất tín nhiệm một số chức danh chủ chốt của Quốc hội và các thành viên Chính phủ

Trong phần đánh giá phương thức lãnh đạo đối với Quốc hội qua các thời kỳ đã nhận định kiểm tra là khâu yếu nói chung của Đảng. Chúng ta không thể an tâm khi thấy nhiều vụ việc cán bộ, đảng viên vi phạm hay có dấu hiệu vi phạm nhưng lại không do các cơ quan chức năng của Nhà nước hay của Đảng phát hiện mà do nhân dân, đài báo phát hiện, nêu ra hay tố cáo.

Qua thống kê tại Văn phòng Trung ương chúng ta thấy nhiều vấn đề tố cáo của nhân dân về cán bộ đảng nhìn chung là có cơ sở. Quốc hội cũng như các thiết chế khác trong NNQP đều phải được kiểm soát việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Vì vậy, việc đưa ra một cơ chế kiểm tra việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của Quốc hội là rất cần thiết. Điều này có tác động trở lại đến phương thức lãnh đạo của Đảng. (Người viết cho rằng kiểm tra vừa là nội dung vừa là phương thức lãnh đạo). Việc kiểm tra giám sát của Đảng đối với Quốc hội cần được thể chế bằng luật. Đảng lãnh đạo việc thể chế này và lãnh đạo việc bố trí tổ chức và nhân sự thực hiện việc giám sát hoạt động của Quốc hội.

Ở một số nước có Toà án hiến pháp để xem xét các vấn đề vi hiến. Các toà án này sẽ đưa ra những phán quyết và kiến nghị về những đạo luật, các quyết định của Quốc hội trái với Hiến pháp, đi ngược với lợi ích quốc gia, hoặc trình soạn thảo, thông qua luật, quyết định trái với Hiến pháp. Vấn đề này các nước Tư bản thường rất coi trọng về luật thủ tục. (khi giáo sư về Hiến pháp Bang Texas Hoa Kỳ sang trường Đại học quốc gia Hà Nội trình bày ông có lấy ví dụ là một người phạm tội bắn chết người, nhưng cảnh sát đã đột nhập trái phép vào nhà anh ta để thu hồi khẩu súng và khẩu súng đó là chứng cứ tội phạm đi chẳng nữa, thì người đó sẽ được toà tha bổng. Vì lẽ việc chứng minh người phạm tội đã phạm luật. Thì kết quả không được công nhận, không thể lấy mục đích biện minh cho phương thức được).

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và tăng cường vai trò của Quốc hội thì ngoài việc có cơ chế giám sát Quốc hội thì cũng nên mở rộng và có cơ chế đảm bảo quyền kiểm tra giám sát của Quốc hội, chẳng hạn như việc bổ phiếu tín nhiệm các thành viên Chính phủ theo nghị quyết sửa đổi bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992.

4.2.2.3. Không ngừng phát huy dân chủ trong hoạt động của Quốc hội và coi đây là phương thức quan trọng Đảng lãnh đạo Quốc hội

Đảng Cộng sản là Đảng cầm quyền ở nước ta, là Đảng duy nhất lãnh đạo đất nước. Điều này xét về khoa học sẽ có những điểm thuận và không thuận. Việc mở rộng dân chủ là một tất yếu trong quá trình xây dựng và phát triển của Đảng. Trong thực tiễn dân chủ không tự nhiên hình thành mà do đấu tranh mà có. Về phía Đảng, Đảng luôn phải chủ động tạo các cơ chế để các thành phần được đối xử bình đẳng, không chỉ về chính trị mà trong điều kiện này phải thực sự chú ý bình đẳng và dân chủ cả về các quan hệ lợi ích.

Vì cơ chế một Đảng, chúng ta thấy trách nhiệm của Đảng rất nặng nề. Thứ nhất, nhân dân đã gửi gắm niềm tin vào Đảng thì nhân dân có quyền đòi hỏi ở Đảng. Đảng phải thực sự gương mẫu chấp hành Hiến pháp và pháp luật, không được lạm quyền, lạm quyền. Thứ hai, mở rộng dân chủ trong và ngoài Đảng là một yêu cầu khách quan, các cơ quan, đoàn thể, tổ chức và cá nhân là lực lượng phản biện giúp Đảng lãnh đạo phù hợp với ý nguyện của nhân dân.

Gần đây, Đảng ta đã ban hành nghị quyết về thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở. Nghiên cứu sinh đề nghị và nhấn mạnh nên hiểu dân chủ ở nghĩa rộng, không chỉ dân chủ trong sinh hoạt đảng của các đảng viên mà Đảng phải xem đây là tiền đề đẩy mạnh dân chủ, để các cá nhân là tổ chức ngoài Đảng có điều kiện giúp Đảng mở rộng dân chủ. Dân chủ không có nghĩa là số đông tham gia tùy tiện vào đời sống chính trị của đất nước mà phải theo theo pháp luật. Chính vì vậy, Đảng và Nhà nước muốn mở rộng dân chủ thì phải tạo điều kiện, tạo cơ chế, ban hành những quy định pháp luật cần thiết để đảm bảo thực hiện dân chủ.

Xóa bỏ phương thức lãnh đạo *hành chính bằng hình thức công văn giấy tờ đề nghị hoặc thông báo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư* mà nên tập trung vào phương thức lãnh đạo bằng các nghị quyết và quyết định lớn về chủ trương đối với hoạt động của Quốc hội. *Đảng không tham gia và từng điều khoản cụ thể của luật.*

Một đảng chính trị nào khi thành lập cũng đặt ra mục đích giành quyền lực chính trị. Muốn đạt được quyền lực chính trị thì Nhà nước luôn là cái đích để các đảng phái hướng tới. Các đảng phái ở các nước đa đảng thì phải nhằm chủ yếu vào hai mục tiêu đó là số ghế nghị viện và số ghế trong nội các. Các đảng phái ở nước ngoài không có bộ máy hành chính, chặt chẽ như Đảng của ta. Đảng phái của họ hoạt động theo hình thức liên kết vì quyền lợi của nhau là chủ yếu.

Nước ta có thuận lợi là có một Đảng nên không xảy ra hiện tượng chia số ghế trong Chính phủ, nhưng ngược lại chúng ta cần cân nhắc kỹ về chức năng của Đảng. Đảng ta là Đảng lãnh đạo chứ không phải là Đảng chỉ đạo, không phải Đảng quản lý. Mà lãnh đạo nên chẳng chỉ tập trung vào đường lối, hay các quyết định trọng đại mà thôi, chứ không nên hình thành một cơ chế thỉnh thị, báo cáo thường xuyên. Phương thức đó là phương thức của nhà quản lý. Đảng tập trung vào việc lựa chọn nhân sự vào các cơ quan quyền lực nhà nước, nhưng sau đó Đảng phải thực sự tôn trọng ý nguyện của đại biểu Quốc hội trong việc lựa chọn nhân sự cho các thiết chế trong bộ máy nhà nước.

Có thể Nghiên cứu sinh chưa có cơ sở đánh giá cách thức tổ chức làm việc của Đảng, nhưng nhìn về hình thức có thể thấy trong các cơ quan Đảng cũng được tổ chức giống như các cơ quan Nhà nước. Cách làm việc theo thủ tục hành chính từ cấp này mới đến cấp kia, vô hình chung đã biến Đảng thành Nhà nước.

Chúng ta thử nhìn vào số lượng văn bản Văn phòng Trung ương Đảng ban hành thường là ở bốn con số (hàng ngàn), như vậy cũng có thể hiểu theo hai nghĩa. Một là Đảng luôn quan tâm, giải quyết nhiều vấn đề của đất nước, có năng lực bao quát xã hội, hai là tại sao Đảng phải dùng nhiều văn bản giấy tờ để lãnh đạo đến thế. Trong khi nếu chỉ dùng các nghị quyết, chiến lược phát triển kinh tế xã hội thì đâu cần nhiều văn bản qua lại đến vậy.

Nên chăng khi Đảng đoàn Quốc hội xin ý kiến về các dự án luật Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương chỉ cho ý kiến về tính cần thiết khi xây dựng luật, phương hướng, mục tiêu chung mà dự thảo luật cần phải đạt được. Đảng không nên đi vào từng điều luật cụ thể, vì đó thuộc chức năng và nhiệm vụ của Quốc hội.

4.2.2.4. Tổ chức lại các cơ quan tham mưu, giúp việc của Đảng

Đảng muốn lãnh đạo đúng và trúng, đương nhiên cần một bộ máy tham mưu, giúp việc cho Đảng. Vấn đề ở chỗ bộ máy có cơ cấu và tổ chức thế nào cho hợp lý, vừa đủ năng lực vừa đảm bảo gọn nhẹ.

Có người ví rằng, ở nước ta Quốc hội là Bà, Chính phủ là Mẹ, ý muốn nói trong gia đình giống như một xã hội thu nhỏ. Trong gia đình người Bố là trụ cột. Nhưng có ảnh hưởng rất lớn trong gia đình lại là người Mẹ, còn Ông, Bà là rất “to” nhưng thiên về tượng trưng.

Không phải tự dưng người ta lại ví von như vậy, Chính phủ nhìn từ góc độ nào đó gần như thực quyền hơn cả. Trong thực tế nhiều cán bộ nếu ở cùng hàm, cấp có người thường muốn làm ở bên Chính phủ hơn là bên Đảng và dù làm bên Đảng vẫn thích hơn làm bên Quốc hội, trừ khi làm lãnh đạo chủ chốt.

Ở nhiều nước trên thế giới, các đảng chính trị hầu như không hình thành bộ máy hành chính mấy cấp của đảng, kể cả đảng cầm quyền. Ngay ở Singapore, Đảng PAP (People’s Action Party) cầm quyền ở Singapore cũng không có bộ máy hành chính mà tập trung vào việc hóa thân đảng viên của mình vào bộ máy nhà nước, nhất là trong Nghị viện và các ghế trong nội các.

Ở các nước đa đảng, các đảng không cầm quyền thường đưa ra một nội các mờ (Shadow cabinet), nhằm đưa ra các chứng minh là chính phủ hiện tại hoạt động chưa tốt, nếu được nắm quyền thì họ có thể làm tốt hơn đồng thời tập dượt để nếu đảng của họ thắng lợi trong kỳ bầu cử tiếp theo thì chính nội các ấy và các chính khách đã được làm quen với các chức vụ sẽ được tiến cử. Chính từ sự luôn phản đối này mà Chính phủ và Đảng cầm quyền luôn phải thận trọng, luôn tự hoàn thiện để các Đảng đối lập không có cơ hội tìm ra các điểm yếu. Đây cũng được xem các

Đảng đối lập có phần quan sát và giám sát để Chính phủ không vi phạm Hiến pháp và pháp luật, luôn phải tìm tòi, sáng tạo, nỗ lực quản lý và điều hành xã hội.

Theo chức năng của Quốc hội nước ta, Quốc hội có quyền giám sát tối cao các hoạt động của Nhà nước. Đây là chức năng rất quan trọng của Quốc hội, nhưng trên thực tế dù Quốc hội đã làm, nhưng kết quả còn rất chùng mực. Phần có thể là do năng lực của Quốc hội phần vì các điều kiện, các cơ chế chưa cho phép Quốc hội thực hiện đầy đủ và mạnh mẽ chức năng này.

Hầu như việc giám sát tối cao của Quốc hội chỉ nằm trong phạm vi “nghe báo của Chính phủ”. Gần đây Quốc hội đã làm tốt việc chất vấn các thành viên của Chính phủ, song nếu đứng ở vai trò phản biện thì chưa thực hiện rõ. Nếu kết hợp sức mạnh của các Ban tham mưu của Đảng với các bộ phận tham mưu, giúp việc của Quốc hội, hay vai trò của các đồng chí là lãnh đạo ở các Ban Đảng đồng thời có vị trí trong Quốc hội thì có điều kiện thực hiện chức năng này mạnh mẽ hơn.

Bên cạnh đó do hiểu quan điểm Đảng lãnh đạo toàn diện chưa thật chính xác nên việc Đảng lãnh đạo trực tiếp một số Bộ ngành như Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, nên chỉ với vai trò của Quốc hội thuần túy thì rất khó thực hiện chức năng giám sát của mình với các bộ máy này. Chúng ta thường thấy quan niệm là các Bộ này đặc biệt quan trọng trong đó Bộ trưởng các bộ này thường là các đồng chí Ủy viên Bộ Chính trị, nhiều đồng chí là Thứ trưởng được cơ cấu vào Ủy viên Ban Chấp hành, nên ngay cả Chính phủ cũng khó chỉ đạo trực tiếp các bộ này. Ở đây người viết đề nghị chúng ta phải làm rõ hơn khái niệm *Đảng trực tiếp lãnh đạo các Bộ này chứ không quản lý và giám sát trực tiếp các bộ*. Các cơ quan này nằm trong bộ máy Nhà nước nên vẫn *phải chịu sự giám sát hiến định của Quốc hội*.

Đành rằng trong cả ba lĩnh vực của ba bộ nêu trên có nhiều vấn đề cơ mật, liên quan đến an ninh và bí mật quốc gia, nhiều vấn đề, nhiệm vụ việc không nên mang ra thảo luận công khai. Nhưng không vì thế mà bỏ quên chức năng quản lý nhà nước của nó, không vì thế mà bất khả xâm phạm, không vì thế mà xem nó như một siêu bộ. Quốc hội đâu chỉ điều trần các bộ này về việc này việc kia, mà trước

hết giám sát sự quản lý của các Bộ, việc thực hiện chung các quyết định của Quốc hội. Vấn đề này thà ngay bản thân Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Chấp hành Trung ương cũng cần làm rõ hơn là ở đâu, ở khâu nào của ba Bộ là do Đảng lãnh đạo, còn đâu là phạm vi quản lý nhà nước thì Quốc hội có quyền giám sát hoạt động quản lý nhà nước.

Xuất phát từ những lập luận nêu trên và hưởng ứng chủ trương cải cách hành chính của Đảng và Chính phủ thì ngay chính bản thân Đảng cũng nên tinh gọn biên chế, nên tận dụng các cơ quan tham mưu giúp việc của Quốc hội cùng tham mưu, giúp việc cho Đảng. Suy cho cùng kể cả các cán bộ công chức ở bên Đảng, Chính phủ, Quốc hội, dù hưởng lương ở đâu, nhưng cuối cùng cũng là người phải lao động để chi trả.

4.2.2.5. Xây dựng *chiến lược về tổ chức cán bộ đối với Quốc hội*. Bộ trí cán bộ chủ chốt của Đảng nắm giữ các chức vụ chủ chốt của Quốc hội. Một số chức vụ niên giới thiệu hai người để bầu lấy một người, thi tuyển một số chức vụ trong Đảng và Quốc hội

Đại hội lần thứ IX của Đảng đã bầu đồng chí Nông Đức Mạnh, nguyên Chủ tịch Quốc hội làm Tổng Bí thư, sau đó Ban Chấp hành Trung ương giới thiệu đồng chí Nguyễn Văn An, Ủy viên Bộ Chính trị, Trưởng Ban Tổ chức Trung ương Đảng sang ứng cử Chủ tịch Quốc hội thay đồng chí Nông Đức Mạnh. Tuy đây là một tình huống đặt ra giữa nhiệm kỳ Quốc hội, nhưng do lập pháp là lĩnh vực mới nên có thể đồng chí Chủ tịch Quốc hội mới sẽ ít nhiều gặp khó khăn. Nhưng đây cũng thể hiện chiến lược cán bộ chủ chốt của Quốc hội Đảng ta chưa dự tính dài hơi.

Do vị trí của Quốc hội và tính chất của hệ thống chính trị nên đã là Chủ tịch Quốc hội thì phải là Ủy viên Bộ Chính trị và ngược lại có là Ủy viên Bộ Chính trị mới đảm nhiệm được chức vụ Chủ tịch Quốc hội.

Do thẩm quyền và vị trí của Bộ Chính trị khác với Ban Bí thư. Bộ Chính trị thiên về lãnh đạo các chủ trương, chính sách lớn của Đảng, còn Ban Bí thư lại thiên về các công việc thường xuyên, công việc mang tính hàng ngày của Đảng. Nên muốn tăng cường sự lãnh đạo của Đảng với Quốc hội, ngoài phát huy vai trò đồng

chí Ủy viên Bộ Chính trị là Chủ tịch Quốc hội thì nên chăng cần tăng cường thêm một đồng chí là Ủy viên Bộ Chính trị hay Ban Bí thư Trung ương Đảng sang ứng cử chức Phó Chủ tịch Quốc hội, chịu trách nhiệm thường xuyên về các hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước Bộ Chính trị và Ban Bí thư Trung ương Đảng.

Về cách thức làm nhân sự, Bộ Chính trị nêu quan điểm định hướng với Quốc hội về cơ cấu, tiêu chuẩn cán bộ chủ chốt, thông báo về dự kiến nhân sự của Quốc hội. Trên cơ sở đó, Đảng đoàn Quốc hội chuẩn bị và kiến nghị những trường hợp cụ thể. Một số chức vụ khi tiến cử gặp phức tạp thì Bộ Chính trị có thể lấy thăm dò ý kiến các đồng chí là Ủy viên Trung ương Đảng trong Quốc hội. Khi đưa ra Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải trình với Quốc hội về những chuẩn bị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, những quan điểm định hướng, tiêu chuẩn và giới thiệu của Bộ Chính trị. Sau đó bầu cử hoàn toàn do Quốc hội tiến hành. Các đảng viên, các Ủy viên Trung ương Đảng trong Quốc hội ngoài tôn trọng ý kiến của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị về định hướng nhân sự thì cũng nên vận động, thuyết phục các Đại biểu khác trong Quốc hội ủng hộ dự kiến của Ủy Ban Thường vụ Quốc hội và Bộ Chính trị.

Riêng chức vụ Chủ tịch Quốc hội và Phó Chủ tịch Quốc hội đã nêu thì Đảng không nên giới thiệu cứng một người. Đối với các chức vụ quan trọng khác như, các Ủy viên Thường vụ Quốc hội, các Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội thì mỗi chức vụ nên chăng giới thiệu từ hai người trở lên để Quốc hội lựa chọn bầu ra một người.

Chúng ta nên xây dựng chiến lược cán bộ cho Quốc hội. Trong đó nên xác định những đảng viên “thứ hạng” trong Ban Chấp hành Trung ương Đảng nắm các vị trí ở các Ủy ban của Quốc hội; các đảng viên ưu tú có uy tín trong xã hội giới thiệu đề bầu làm đại biểu Quốc hội. Xây dựng các tiêu chí cán bộ khi Đảng cử sang làm nhiệm vụ bên Quốc hội. Khi tham khảo cách thức đưa ra chuẩn mực cán bộ của Trung Quốc lúc học ở Trường Đảng Trung ương là Trung thành, kính nghiệp, cầu thực, mở mang. Khi nhận nhiệm vụ tôn chỉ hành động là vì nhân dân phục vụ. Còn ở Singapo chia hai cấp chọn cán bộ ở cấp Trung ương là chiến lược, gương mẫu

cấp cơ sở là trung thành và mẫn cán. Do đó, nên chăng tham khảo và kế thừa giá trị hợp lý và phù hợp với Việt Nam đưa ra những tiêu chí và tôn chỉ cụ thể để chọn và giới thiệu cán bộ cho Quốc hội.

Trong những năm gần đây, việc bầu cử trong Đảng đã có Quy chế bầu cử trong Đảng được ban hành kèm theo Quyết định số 77-QĐ/TW, ngày 22-6-2000 của Bộ Chính trị khoá VIII, Quy chế bầu cử trong Đảng (Ban hành theo Quyết định số 220-QĐ/TW ngày 17/04/2009 của Bộ Chính trị (khóa X), Hướng dẫn số 32-HD/BTCTW, ngày 25/9/2009 về thực hiện Quy chế bầu cử trong Đảng; việc Bầu cử Đại biểu Quốc hội đã có Luật bầu cử đại biểu Quốc hội số 01/1997/QH9 của Quốc hội, có hiệu lực kể từ ngày 17 tháng 4 năm 1997, Luật số 31/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, có hiệu lực kể từ ngày 07 tháng 01 năm 2002, Luật số 63/2010/QH12 ngày 24 tháng 11 năm 2010 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2011. Đảng và Quốc hội nước ta rất quan tâm đến vấn đề bầu cử nói chung, cụ thể trong hơn 10 năm vừa qua luôn sửa đổi, bổ sung các quy định về bầu cử. Theo Nghiên cứu sinh các quy định này vẫn cần được tiếp tục sửa theo hướng:

- Tiếp tục sửa đổi các quy định về bầu cử nói chung theo hướng mở rộng dân chủ, lưu ý từng bước thể chế hóa các quy định về dân chủ trực tiếp, một chức danh nên giới thiệu ít nhất 2 người trở lên và bầu theo cách cạnh tranh và tranh luận công khai.

- Đổi mới nguyên tắc Đảng cử dân bầu, hay Ban Chấp hành giới thiệu để Đại biểu bầu, nên từng bước đa dạng hóa nguồn và cách giới thiệu để dân hay Đại hội bầu. Gắn chức danh bầu cử với cử tri hay đảng viên bầu ra họ, nhấn mạnh quyền bãi nhiệm với cử tri. Khắc phục tình trạng nhân dân chỉ qua tích tắc bầu cử đã tuột quyền khỏi tay, dẫn tới việc mất kiểm soát hoặc thiếu trách nhiệm khi đảm nhiệm chức vụ.

Thực tiễn hiện nay và các quy định hiện hành của Đảng ta, ở cấp trung ương, để bầu ra các chức danh lãnh đạo là bầu gián tiếp chứ không bầu trực tiếp từ Đại hội. Nghĩa trực tiếp ở đây được hiểu theo chủ thể quyền lực cao nhất của Đảng là

mỗi kỳ đại hội. Do vậy mỗi kỳ đại hội bầu ra Ban Chấp hành để thực hiện nghị quyết mà đại hội đó đã quyết nghị. Theo quy định của Đảng, đại hội các cấp bầu ra các đại biểu đi dự đại hội cấp trên (trừ đại biểu đương nhiên và đại biểu chỉ định), đại hội bầu ra Ban chấp hành, sau đó Ban Chấp hành mới bầu ra các chức danh lãnh đạo khác. Như vậy, có thể nhận xét các chức danh lãnh đạo của Đảng ở Trung ương là bầu ra theo hình thức gián tiếp. Đại hội Đảng toàn quốc bầu ra Ban Chấp hành Trung ương, sau đó Ban Chấp hành Trung ương bầu ra Bộ Chính trị, Tổng Bí thư, Ủy ban Kiểm tra, Ban Bí thư (Có một số Ủy viên Ban Bí thư do Bộ Chính trị phân công tham gia). Tương tự như vậy, cấp tỉnh, thành ủy, đảng ủy trực thuộc Trung ương, cấp quận, huyện và tương đương cũng tiến hành theo cách thức đó.

Trong quy định hiện hành của Đảng chỉ có cấp cơ sở mới thí điểm bầu trực tiếp từ đại hội. Cụ thể Bộ Chính trị ra Thông báo số 210-TB/TW, ngày 22 tháng 12 năm 2008 về việc thực hiện thí điểm chủ trương đại hội đảng bộ cơ sở bầu cấp ủy, ban thường vụ, bí thư, phó bí thư. Trong thông báo này nêu rõ: “Mỗi tỉnh ủy, thành ủy, đảng ủy trực thuộc Trung ương chọn và chỉ đạo thực hiện thí điểm 5 – 7% tổng số đảng bộ cơ sở của đảng bộ mình”. Sau đó, để cụ thể hóa chủ trương của Bộ Chính trị, Ban Tổ chức Trung ương đã ban hành Hướng dẫn số 24-HD/BTCTW, ngày 06 tháng 3 năm 2009 về thí điểm chủ trương đại hội đảng cơ sở trực tiếp bầu ban thường vụ, bí thư, phó bí thư. Đây là điểm mới vì trước đó trong quy định của Điều lệ Đảng và các quy định khác chỉ quy định đại hội bầu ra Ban Chấp hành chứ chưa quy định đại hội bầu ra ban thường vụ, bí thư, phó bí thư. Do đó việc làm thí điểm này nhằm mở rộng dân chủ trong bầu cử của Đảng, phát huy quyền dân chủ trực tiếp của đảng viên, đồng thời phát huy trí tuệ và đề cao ý thức trách nhiệm của đảng bộ, nâng cao chất lượng cấp ủy, ban thường vụ, bí thư, phó bí thư; nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của tổ chức đảng và đảng viên, nhất là đảng viên giữ chức vụ trong cấp ủy.

Tham khảo việc bầu cử trong Đảng Cộng sản Trung Quốc ở Trung ương họ khác ta là việc bầu ra Thường vụ Bộ Chính trị (ở Việt Nam cũng có khóa bầu như vậy) và Đại hội toàn quốc bầu ra Ủy ban Kiểm tra và Kỷ luật Đảng. Từ đó vị thế,

thẩm quyền của Ủy ban Kiểm tra và kỷ luật Đảng của Trung Quốc khác với chúng ta.

Xuất phát từ việc mở rộng dân chủ trong bầu cử của Đảng, phát huy quyền dân chủ trực tiếp của đảng viên, đồng thời phát huy trí tuệ và đề cao ý thức trách nhiệm của đảng viên dự Đại hội Đảng toàn quốc, nâng cao hơn nữa chất lượng cán bộ lãnh đạo của Đảng cấp chiến lược; nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của tổ chức đảng và đảng viên, nhất là đảng viên giữ chức vụ trọng yếu của Đảng, Nhà nước và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung, đối với Quốc hội nói riêng theo chúng tôi nên nghiên cứu việc sửa đổi bầu cử trực tiếp trong Đảng ở các cấp và nhấn mạnh bầu cử trực tiếp ở Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng nên bầu trực tiếp Tổng Bí thư, Ủy Ban Kiểm tra.

Đảng chính trị thiết lập cơ cấu lãnh đạo thông qua bầu cử là chính. Do vậy, phân bầu cử trong Đảng cũng đã bàn luận ở trên. Nhưng nước ta chỉ có một Đảng lãnh đạo trực tiếp và toàn diện Nhà nước và xã hội. Do đó sẽ có những đảng viên không giữ chức vụ bên Đảng, hoặc giữ chức vụ bên Đảng nhưng không qua con đường bầu cử nhưng vẫn nắm chức vụ bên Nhà nước và các đoàn thể của hệ thống chính trị. Từ đặc trưng này rất nên tính đến việc thiết lập cơ chế thi tuyển cán bộ lãnh đạo trong cả hệ thống chính trị. Việc thi tuyển đầu vào cán bộ, công chức và thi chuyển ngạch công chức, viên chức đã có rất nhiều đổi mới và có tính cạnh tranh, nhưng trong phạm vi góp ý của Phản biện độc lập nhấn mạnh việc thi vào các chức vụ trong Đảng nên nghiên cứu sinh tập trung giải trình việc thi tuyển cán bộ lãnh đạo, quản lý.

Căn cứ từ thực tiễn lãnh đạo của Đảng ta và việc cải cách hành chính, nếu không lựa chọn được những cán bộ đủ đức, đủ tài thì chất lượng công tác, sự vững mạnh của Đảng và Nhà nước không được đảm bảo. Trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 9, Ban Chấp hành Trung ương Khóa X đã nêu: “Sau hơn 10 năm thực hiện Nghị quyết, đội ngũ cán bộ nước ta có bước trưởng thành và tiến bộ về nhiều mặt, đã tích lũy được nhiều kinh nghiệm trong thời kỳ mới đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; là lực lượng nòng cốt cùng toàn Đảng, toàn dân, toàn quân làm nên những thành tựu to lớn trong công cuộc đổi

mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Số đông cán bộ giữ vững được bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức, lối sống lành mạnh, gắn bó với nhân dân... Tuy nhiên, nhiều khuyết điểm, yếu kém trong công tác cán bộ chậm được khắc phục; việc lãnh đạo, chỉ đạo và tổ chức thực hiện của một số cấp uỷ, tổ chức đảng chưa quán triệt đầy đủ và sâu sắc quan điểm công tác cán bộ là khâu then chốt trong công tác xây dựng Đảng. Chính sách, môi trường làm việc của cán bộ chưa tạo động lực để khuyến khích, thu hút, phát huy năng lực, sự cống hiến của cán bộ. Nhìn chung, việc đổi mới công tác cán bộ chưa toàn diện và còn chậm so với đổi mới kinh tế - xã hội. Chất lượng đội ngũ cán bộ còn những mặt yếu; cơ cấu đội ngũ cán bộ vẫn mất cân đối, thiếu đồng bộ, chưa hợp lý; thiếu cán bộ lãnh đạo, quản lý giỏi, cán bộ đầu ngành, cán bộ có trình độ cao, có khả năng dự báo, xử lý tốt những vấn đề phức tạp nảy sinh... Thời gian qua, việc thực hiện Chiến lược cán bộ mới tập trung nhiều vào đối tượng cán bộ lãnh đạo, quản lý, chưa chú ý đúng mức, toàn diện đến các đối tượng cán bộ khác. Tình trạng suy thoái về tư tưởng, chính trị, đạo đức, lối sống, bệnh cơ hội, chủ nghĩa cá nhân, thực dụng, quan liêu, tham nhũng, lãng phí, thiếu trách nhiệm, thiếu tự giác rèn luyện, phấn đấu, thiếu tinh thần đồng chí trong một bộ phận không nhỏ cán bộ diễn ra nghiêm trọng, kéo dài nhưng chậm có giải pháp hữu hiệu để ngăn chặn và kịp thời xử lý, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Đảng, với chế độ”. Chính vì vậy Ban Chấp hành Trung ương đã đề ra nhiều giải pháp, trong đó có giải pháp “Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch cán bộ, bảo đảm sự chủ động, có tầm nhìn xa, đáp ứng cả nhiệm vụ trước mắt và lâu dài. Xây dựng quy hoạch đội ngũ cán bộ ở tất cả các cấp, nhất là cấp chiến lược; kết hợp xây dựng quy hoạch cán bộ lãnh đạo, quản lý với quy hoạch cán bộ chuyên môn, cán bộ quản lý sản xuất, kinh doanh, cán bộ lãnh đạo trong lực lượng vũ trang, cán bộ nghiên cứu khoa học, đội ngũ chuyên gia đầu ngành; đổi mới quy trình giới thiệu cán bộ vào nguồn quy hoạch các chức danh lãnh đạo, quản lý, nhất là đối với cán bộ trẻ, cán bộ nữ, cán bộ người dân tộc thiểu số. Mở rộng việc thí điểm đổi mới cách tuyển chọn cán bộ vào các chức danh lãnh đạo cấp phòng ở tỉnh, thành phố và cấp vụ ở các bộ, ngành Trung ương, xem xét đưa vào quy hoạch và thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng, bố trí, sử dụng theo quy hoạch”.

Cụ thể hóa chủ trương thí điểm đổi mới cách tuyển chọn cán bộ vào các chức danh lãnh đạo cấp phòng ở tỉnh, thành phố và cấp vụ ở các bộ, ngành Trung ương, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30c/2010, về Chương trình Tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 trong đó nêu rõ: “Hoàn thiện quy định của pháp luật về tuyển dụng, bố trí, phân công nhiệm vụ phù hợp với trình độ, năng lực, sở trường của công chức, viên chức trúng tuyển; thực hiện chế độ thi nâng ngạch theo nguyên tắc cạnh tranh; thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo, quản lý từ cấp vụ trưởng và tương đương (ở trung ương), giám đốc sở và tương đương (ở địa phương) trở xuống”. Bộ Chính trị giao cho Ban Cán sự Đảng Bộ Nội vụ làm 2 Đề án thí điểm thi tuyển chọn lãnh đạo. Đó là: “Thí điểm đổi mới cách tuyển chọn lãnh đạo cấp vụ, cấp phòng” và đề án “Thí điểm thực hiện chế độ thực tập và tập sự lãnh đạo quản lý”. Cả hai đề án này trực tiếp do Bí thư Ban cán sự - Bộ trưởng Bộ Nội vụ Nguyễn Thái Bình làm trưởng ban. Hiện hai Đề án này đang vào giai đoạn hoàn thiện để trình Ban cán sự Đảng Chính phủ cho ý kiến và sau đó trình Bộ Chính trị vào tháng 3/2013.

Hiện đã có một số tỉnh, thành phố tổ chức thi tuyển cán bộ như Đà Nẵng, Hải Phòng, TP.Hồ Chí Minh, Long An... Đầu tháng 11-2012, Tỉnh ủy Quảng Ninh đã thông báo công khai về chủ trương, nội dung đợt thi tuyển và tiêu chuẩn dự thi. Các ứng viên là những người trong diện quy hoạch phó giám đốc sở, người đương chức hoặc được quy hoạch chức danh phó bí thư, chủ tịch, phó chủ tịch HĐND, UBND cấp huyện, trưởng, phó phòng ban ngành, lãnh đạo quản lý doanh nghiệp, cán bộ cấp phòng (thuộc sở)... Ban tổ chức nhận được hồ sơ của 13 ứng viên. Sau đó có hai thí sinh xin rút, còn lại 5 ứng viên thi tuyển chức danh trưởng ban quản lý vịnh Hạ Long và 6 ứng viên thi tuyển chức danh phó giám đốc Sở Thông tin - truyền thông.

Ngày 12 và 13-1/ 2013, các ứng viên chính thức dự thi với hai phần thuyết trình đề tài và trả lời vấn đáp theo thang điểm 100. Sau đó các ứng viên phải trả lời khoảng mười câu hỏi vấn đáp do Ban thường vụ Tỉnh ủy đặt ra. Ngay sau khi cuộc thi kết thúc, cuối ngày 13-1 Ban thường vụ Tỉnh ủy Quảng Ninh đã tổ chức họp báo công khai kết quả và bà Phạm Hồng Lan (45 tuổi, nguyên trưởng phòng khoa giáo,

Ban tuyên giáo Tỉnh ủy) giữ chức phó giám đốc Sở Thông tin - truyền thông, bà Phạm Thùy Dương (37 tuổi, nguyên giám đốc trung tâm bảo tồn công viên Vạn Cảnh, ban quản lý vịnh Hạ Long) - giữ chức trưởng ban quản lý vịnh Hạ Long; bà Dương trúng tuyển với số điểm 82, bà Lan trúng tuyển với số điểm 80,6.

Hiện nay cấp Trung ương (các bộ, ngành, Trung ương các hội, đoàn thể) việc thực hiện chủ trương thí điểm thi tuyển cán bộ lãnh đạo diễn ra chậm hơn. Đến nay có một số ít như Bộ Tư pháp, Bộ Giáo dục và Đào tạo đang bàn và chuẩn bị một số nội dung về việc thi tuyển cấp Vụ, cấp Phòng.

Ở Anh Quốc, khác với trước đây chức vụ Thống đốc ngân hàng trung ương thường là của chính khách thuộc đảng cầm quyền, thì theo kế hoạch đã được công bố, ngày 30/6/2013 tới, Thống đốc ngân hàng trung ương Anh (BOE) Mervyn King sẽ rời nhiệm sở sau 10 năm nắm quyền. Và để lựa chọn một lãnh đạo mới cho vị trí quyền lực nhất ngành ngân hàng Anh, lần đầu tiên trong lịch sử chính phủ nước này quyết định đăng tin công khai và tổ chức thi tuyển.

Xuất phát từ thực tiễn, muốn đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nói chung và với Quốc hội nói riêng thì khâu trọng yếu là đổi mới công tác cán bộ, trong đó có khâu lựa chọn cán bộ. Do vậy, Nghiên cứu sinh đề xuất trước hết Đảng ta tiếp tục đẩy nhanh việc thí điểm thi tuyển cán bộ lãnh đạo quản lý, từ đó rút kinh nghiệm và sớm ban hành Đề án đã giao cho Bộ Nội vụ về thi cán bộ lãnh đạo cấp Vụ, cấp phòng ở Trung ương và cấp Sở trở xuống ở địa phương. Đồng thời thí điểm thi tuyển các chức danh như phó ban Đảng và tương đương ở Trung ương, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội...

4.2.2.6. Tăng cường sự lãnh đạo của Ban Chấp hành Trung ương đối với Quốc hội

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, tất cả các hoạt động của Quốc hội phải theo xu hướng do luật điều chỉnh, nhưng như vậy không có nghĩa đối lập với việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Cái chính là phải thống nhất được cơ chế lãnh đạo và chính Đảng phải tuân thủ cơ chế ấy.

Một thực tế ở nước ta là ngay cả khi thực hiện chủ trương đường lối của Đảng, các cơ quan vẫn có công văn yêu cầu giải thích hay hướng dẫn. Từ đó cơ chế lãnh đạo của Đảng hay dùng các công văn qua lại. Có thể có nhiều công văn còn xin ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư khi đã rõ chủ trương, nhưng lúc thực hiện lại có phát sinh. Do đó quyền lực của Đảng trên thực tế tập trung rất nhiều vào Bộ Chính trị, Ban Bí thư, các đồng chí Ủy viên Bộ Chính trị, thường trực Bộ Chính trị, Ban Bí thư. Về khoa học chúng ta cũng nên làm rõ ý chí lãnh đạo. Đảng ta cũng nên tự mình làm rõ lãnh đạo của cá nhân là chủ chốt của Đảng khác với tư cách là thay mặt cho các cấp bộ Đảng lãnh đạo.

Khi trả lời các công văn xin ý kiến hay hướng dẫn của Trung ương Đảng, đề nghị cũng nên làm rõ hơn loại nào mang tính chất chỉ thị có tính bắt buộc và tính tập thể cao thì các cơ quan phải nghiên túc chấp hành, còn đâu mang tính chất hướng dẫn gợi ý của cá nhân các đồng chí lãnh đạo Đảng thì các cấp dưới nghiên cứu, sau đó có tiếp thu hay không rồi mới thực hiện.

Để tránh những hiểu lầm đáng tiếc và thực hiện đúng chủ trương Đảng lãnh đạo Quốc hội thông qua chủ yếu là các chủ trương, đường lối chính thì nên chẳng tăng cường sự lãnh đạo của Ban Chấp hành Trung ương với Quốc hội và giảm sự lãnh đạo trực tiếp của Bộ Chính trị và Ban Bí thư với Quốc hội. Chẳng hạn như hai chức vụ Chủ tịch và Phó Chủ tịch Quốc hội nên để Ban Chấp hành Trung ương giới thiệu. Các vấn đề liên quan đến Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, chương trình làm luật hàng năm thì để Ban Chấp hành Trung ương cho ý kiến, trên cơ sở đó Bộ Chính trị chỉ cho ý kiến khi phát sinh các sự kiện trong quá trình triển khai, nếu có những thay đổi về đường hướng mà Ban Chấp hành Trung ương đã thông qua, thì Bộ Chính trị phải báo cáo lại Ban Chấp hành, tránh tình trạng Bộ Chính trị và Ban Bí thư có nhiều tác động mang tính “chen ngang” vào hoạt động chính của Quốc hội. Các ý kiến mà Ban Chấp hành Trung ương lãnh đạo thì Đảng đoàn Quốc hội coi đây chính là định hướng quan trọng nhất để hoạt động, còn lại những vấn đề cụ thể triển khai kế hoạch nên để Quốc hội chủ động hơn nữa. Chúng ta phải thừa nhận nếu Bộ Chính trị và Ban Bí thư càng chỉ đạo thường xuyên bao nhiêu thì Quốc hội rất khó chủ động và sáng tạo trong hoạt động của mình.

Trong quan hệ với Quốc hội cần làm rõ việc từ Đại hội toàn quốc của Đảng đến Hội nghị Trung ương, Ban Chấp hành, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ủy viên Trung ương, đảng viên trong Quốc hội sẽ tham gia như thế nào vào việc lãnh đạo Quốc hội.

Đại hội Đảng toàn quốc là cơ quan lãnh đạo cao nhất của Đảng, chính vậy sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội phải được xuất phát từ các chủ trương đường lối, chiến lược phát triển kinh tế xã hội 5-10 năm mà đại hội đã thông qua. Quốc hội phải xem đây là kim chỉ nam cho định hướng hoạt động cả nhiệm kỳ của Quốc hội.

Ban Chấp hành Trung ương bàn bạc và xác nhận kế hoạch hàng năm của đất nước, trong đó có Quốc hội. Ban Chấp hành Trung ương sẽ quyết định các chính sách lớn, những nguyên tắc để xây dựng luật hay sửa đổi luật.

Bộ Chính trị tập trung vào hướng dẫn Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trong quá trình thảo luận ở Quốc hội, Đảng đoàn Quốc hội có trách nhiệm lãnh đạo và thuyết phục Đảng viên trong Quốc hội theo các định hướng của Ban Chấp hành Trung ương. Nếu Quốc hội thảo luận không thống nhất ý kiến với Ban Chấp hành Trung ương thì lúc đó Bộ Chính trị có trách nhiệm giải trình và thuyết phục Quốc hội.

Bộ Chính trị thông qua đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kế hoạch triển khai các nghị quyết của Quốc hội. Bộ Chính trị nêu đề nghị cả Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ cung cấp các thông tin, các phân tích đánh giá từ cả hai phía để cho ý kiến với Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chứ không phải là Bộ Chính trị duyệt cụ thể từng khoản mục trong các văn bản do Ủy ban Thường vụ Quốc hội đề nghị.

Ban Bí thư có trách nhiệm chỉ đạo Đảng đoàn Quốc hội. Yêu cầu Đảng đoàn Quốc hội thực hiện nghiêm túc các nghị quyết và kế hoạch sau khi đã báo cáo Bộ Chính trị. Nhắc nhở và uốn nắn kịp thời khi Đảng đoàn Quốc hội khi Quốc hội có biểu hiện đi chệch, hay triển khai chậm đường lối, chủ trương của Đảng.

Các đồng chí Ủy viên Trung ương Đảng trong Quốc hội có trách nhiệm quán triệt sâu sắc và gương mẫu thực hiện đúng các chủ trương, đường lối, định hướng của Đảng. Vận động, thuyết phục các đại biểu Quốc hội khác tán thành, ủng hộ các ý kiến của Trung ương Đảng. Khi phát hiện thấy dấu hiệu, hay ý kiến của Quốc hội hay một đại biểu thì nên kiến nghị với Đảng đoàn Quốc hội, thảo luận nhằm hướng tới thống nhất cao hơn với ý kiến lãnh đạo của Đảng. Trong trường hợp không thống nhất được thì đề nghị với Đảng đoàn Quốc hội kiến nghị với Bộ Chính trị, Ban Bí thư xem xét lại và cho ý kiến chỉ đạo tiếp.

Trong chương 2 đã trình bày về chức năng làm luật của Quốc hội. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Bên cạnh đó Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền ban hành pháp lệnh. Về khoa học pháp lý, pháp lệnh được hiểu là văn bản dưới luật, nhưng trên thực tế nó vẫn được triển khai và áp dụng như luật có thể về tính lâu dài sẽ kém các đạo luật. Như vậy trên thực tế chúng ta cũng phải tính toán kỹ hơn việc ban hành các pháp lệnh. Theo đó, phải giảm dần và đi đến không giao UBND có thẩm quyền ban hành pháp lệnh.

4.2.2.7. Công khai hoá tối đa nội dung lãnh đạo và phương thức lãnh đạo đối với Quốc hội. Công khai hoá các hoạt động của Quốc hội

Như chúng ta biết Nghị viện của nhiều nước họp công khai, người dân có thể đăng ký vào nghe (có nước người dân tự do vào nghe Hạ viện họp), còn ở nước ta người dân bình thường đâu có được vào Quốc hội để xem và nghe Quốc hội làm việc. Có thể dưới góc độ nào đó vì các lý do an ninh và trật tự, nên người dân chưa được phép, nhưng điều này chúng ta thật sự phải suy nghĩ. Bởi lẽ, Quốc hội là do nhân dân bầu ra vì vậy nhân dân có quyền được biết, được giám sát xem xét các đại diện của mình hoạt động ra sao. Nếu quả thực các phiên họp mà không có nội dung quán đặc biệt cần thiết phải họp kín thì nên chăng có cơ chế để mọi người có thể được đăng ký vào nghe Quốc hội họp.

Từ Quốc hội khoá IX một số phiên họp của Quốc hội đã được truyền hình trực tiếp đến quốc dân đồng bào. Như các phiên khai mạc, bế mạc các kỳ họp, một

số buổi chất vấn các thành viên Chính phủ. Nhiều nội dung của kỳ họp Quốc hội đã được các phương tiện thông tin phản ánh kịp thời.

4.2.2.8. Từng bước thể chế hoá hoạt động của Đảng

Trong phần trên đã đề cập về sự cần thiết và các giải pháp thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Việc thể chế hoá, cụ thể hoá vai trò, chức năng tổ chức và phương hướng hoạt động của các tổ chức Đảng ở các cấp, các ngành cho phù hợp với tình hình mới để vừa phát huy được vai trò lãnh đạo của Đảng vừa đảm bảo việc hoạt động của Đảng tuân thủ Hiến pháp và pháp luật cũng phải được luật hoá. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền thì sự lãnh đạo của Đảng không thể tùy tiện, ngẫu hứng được mà phải theo một quy trình, một thủ tục được luật định.

Hiện nay Đảng có những quy định, quy chế, quy định đảng viên hay tổ chức Đảng được hay không được làm một số việc. Nghiên cứu sinh kiến nghị chúng ta sớm luật hoá một số quy định như: về sự tham gia của đảng viên vào các cơ quan dân cử, vào những chức vụ chủ chốt của Nhà nước, Chính phủ, về quyền hạn, trách nhiệm và thủ tục Đảng lãnh đạo việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

4.2.2.9. Nâng cao tính thuyết phục trong sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và đề cao sự nêu gương các đồng chí là Ủy viên Trung ương sinh hoạt trong Quốc hội

Nếu chúng ta chỉ kiến nghị việc thể chế hoá tổ chức và hoạt động của Đảng không thì chưa đủ. Để xây dựng Nhà nước pháp quyền thì việc thể chế hoá tổ chức và hoạt động của Đảng là một đòi hỏi tất yếu. Song chúng ta thấy sự khác biệt cơ bản giữa Đảng và Nhà nước là quyền lực Nhà nước mang tính chất mệnh lệnh, hành chính còn quyền lực của Đảng là quyền lực chính trị. Nhà nước là đại diện hợp hiến và hợp pháp cho nhân dân, được nhân dân uỷ quyền thực thi quyền lực Nhà nước. Nhà nước có đặc quyền sử dụng quyền lực chung hay công quyền để cưỡng chế đối với tất cả các thành viên trong xã hội.

Đảng muốn phát huy và sử dụng có hiệu quả quyền lực chính trị của mình không thể không dùng biện pháp giáo dục và thuyết phục được. Tính thuyết phục

đầu tiên của Đảng phải ở việc lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo Quốc hội. Bên cạnh đó, nếu trước đây theo cơ chế quan liêu, bao cấp Đảng lãnh đạo trực tiếp (có thể dùng từ chỉ huy) thì ngày nay sự lãnh đạo của Đảng không thể áp đặt được.

Trước đây khi Bộ Chính trị giới thiệu một đồng chí Ủy viên Trung ương Đảng sang ứng cử Bộ trưởng Giao thông vận tải, nhưng Quốc hội Khoá IX đã không bầu đồng chí đó làm Bộ trưởng đã có ý kiến trong Bộ Chính trị là xem xét đến trách nhiệm của cá nhân đồng chí Chủ tịch Quốc hội. Như vậy tại sao Đảng không tự đặt lại câu hỏi đó cho chính Bộ Chính trị. Làm như vậy thì Quốc hội sở dĩ chưa tâm phục khẩu phục là do đâu? ý kiến lãnh đạo của Đảng đã thuyết phục chưa?

Đảng ta là Đảng cầm quyền không có nghĩa Đảng chỉ huy, đâu phải Đảng cứ “ra lệnh” buộc các cơ quan nhà nước phải chấp hành. Đảng cũng cần phải vận động, thuyết phục Quốc hội, thuyết phục đại biểu Quốc hội về các chủ trương, đường lối, dự kiến nhân sự do Đảng giới thiệu. Trước hết là các đồng chí là Ủy viên Bộ Chính trị, Ban Bí thư Trung ương Đảng phải thuyết phục, quy tụ được các đồng chí trong Ủy Ban Thường vụ Quốc hội, các đồng chí là Ủy viên Trung ương Đảng là đại biểu Quốc hội phải thuyết phục các đại biểu Quốc hội khác thông qua hoạt động thực tiễn và hoạt động ở “Nghị trường” của mình.

Như Lênin đã nói: “Đảng là trí tuệ, là lương tâm của thời đại”, Hồ Chí Minh nói “Đảng là đạo đức, là văn minh”. Như chương 2, tác giả đã quan niệm “sự gương mẫu” cũng là một trong những phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

Muốn nâng cao tính thuyết phục của Đảng phải thực sự có trí tuệ, thực sự biết nghe nhân dân, nghe những ý kiến tâm huyết của các đại biểu Quốc hội, biết tập hợp và quy tụ ý kiến trong Quốc hội.

Bài học các nước xã hội chủ nghĩa như Liên Xô và các nước Đông Âu cho thấy: “Đảng viên và quần chúng thờ ơ với Đảng, không sẵn sàng và kiên quyết đứng ra bảo vệ Đảng là do hậu quả của thái độ kiêu ngạo cộng sản và không có tính thuyết phục của Đảng, coi thường ý kiến của quần chúng, việc lấy ý kiến mang

tính hình thức và mị dân, đến lúc có tai biến người dân và Đảng viên thường quay lưng lại với Đảng” (Quyền lực thứ 4 và bốn đời Tổng Bí thư).

4.2.2.10. Coi trọng việc *tổng kết thực tiễn hoạt động của Đảng và Quốc hội* từ đó đúc kết, phát triển lý luận, phát triển nội dung lãnh đạo, đổi mới phương thức lãnh đạo.

Đảng ta chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản hay còn gọi là xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Chúng ta đều biết từ trước đến nay chưa có học thuyết nào nghiên cứu sâu sắc về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và cũng chưa có nước nào xây dựng xong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cả hay nói cách khác về phương diện này chúng ta chưa có một lý luận tổng thể, chưa có điều kiện để kiểm nghiệm các lý thuyết. Do đó, Đảng mặc dù có chủ trương, song luôn phải chú ý đúc kết từ thực tiễn để phát triển lý luận.

Xuất phát từ những bài học kinh nghiệm của công cuộc đổi mới, nhiều vấn đề Đảng có quyết định đúng đắn là do nắm chắc thực tiễn. Trong điều kiện thế giới có nhiều biến động và theo xu hướng hội nhập thì việc tổng kết thực tiễn càng có ý nghĩa quan trọng nó không chỉ là phương pháp để phát triển lý luận mà còn có ý nghĩa thông quan thực tiễn Đảng và Quốc hội phát hiện những điều mà có thể trước đây là đúng nhưng hiện nay không còn thích hợp nữa hoặc phát hiện ra những nhân tố mới, những ý tưởng mới.

Nghiên cứu sinh kiến nghị là Đảng và Quốc hội cần tăng cường công tác điều tra xã hội học, điều tra dư luận xã hội, làm điếm một số mô hình... tăng cường việc tham mưu tư vấn của các nhà khoa học làm công tác nghiên cứu và giảng dạy, các chuyên gia có kiến thức uyên thâm, của các tầng lớp nhân dân vào các chủ trương và chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Nếu chỉ đơn giản nhận định đánh giá vấn đề thông qua nhãn quan của người lãnh đạo không phải bao giờ cũng sát thực tế mà có nơi, có lúc còn trái với thực tiễn.

Để có những nhận định và phản ánh xuất phát từ thực tiễn thì các đồng chí lãnh đạo Đảng, đại biểu Quốc hội cũng tăng cường đi cơ sở và tiếp xúc cử tri. Gần đây chúng ta đã có chú ý đến việc này, song vấn đề không chỉ nằm ở số lượng bao nhiêu lần đi cơ sở và tiếp xúc cử tri mà phải là đi như thế nào, tiếp xúc với ai, tiếp xúc như thế nào và sau đó phản ánh được những gì, đúc rút được cái gì.

Nghiên cứu sinh cũng mạnh dạn nêu nên những vấn đề bất cập của Đảng và Quốc hội là việc đi cơ sở của chúng ta vẫn còn hình thức, chưa phát huy hết tác dụng. Khi lãnh đạo cao cấp đến đâu thì ở đó quá nặng về nghi lễ tiếp đón, lãnh đạo hay được hướng dẫn đi tham quan những đâu làm tốt và chủ yếu nghe báo cáo về những việc làm tốt đó, song có mấy người dân bất hạnh, thua thiệt mà gặp và phản ánh đến lãnh đạo. Đành rằng việc nghiên cứu những mô hình hay, việc làm tốt để xây dựng và phát huy là đúng. Nhưng đã là những người có trách nhiệm về hoạch định chính sách và lãnh đạo xã hội thì không thể không xem, không nghe cái dở, cái khó khăn, cái bức xúc trong dân chúng. Theo suy nghĩ cá nhân, người viết cho rằng tỷ lệ nghe và nghiên cứu về chiều nghịch cũng nên tương đồng với chiều thuận. Như vậy mới chính là thực tiễn, có như vậy việc lãnh đạo của Đảng và hoạt động của Quốc hội mới bám sát thực tiễn.

4.2.2.11. Hiện đại hoá công cụ phương tiện phục vụ Đảng, phục vụ Quốc hội, chú trọng công tác thông tin của Đảng

Trong chương 3, phần bài học kinh nghiệm Luận án đã chứng minh rằng phương thức lãnh đạo phải được căn cứ vào điều kiện vật chất và phương tiện phục vụ sự lãnh đạo.

Một trong những yêu cầu mới đối với lãnh đạo là khả năng sử dụng và tận dụng những ưu việt của công nghệ cho công tác lãnh đạo. Chúng ta thẳng thắn đánh giá rằng việc ứng dụng khoa học công nghệ vào công tác Đảng chưa nhiều. Đôi khi trang bị máy móc hiện đại mà khả năng khai thác chưa hết là rất lãng phí. Hiện tượng trang bị máy tính, công nghệ như là đồ trang trí cho văn phòng là một một mới của các cơ quan Trung ương. Nhiều bộ phận dùng máy tính chỉ để đánh văn bản thậm chí nghe nhạc hay chơi điện tử... Cần đánh giá hiệu quả của việc đưa

công nghệ mới vào thì công tác lãnh đạo đã thay đổi như thế nào đến hiệu quả và chất lượng công tác.

Do vậy, Nghiên cứu sinh nhấn mạnh ngoài việc luôn phải chú ý đến các trang thiết bị hiện đại thì chúng ta luôn phải chú ý đến khả năng sử dụng trang thiết bị hiện đó và mục đích sử dụng trang thiết bị đó như thế nào.

Văn phòng Trung ương Đảng là cơ quan trực tiếp tham mưu, giúp đỡ cho BCH Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, là trung tâm thông tin tổng hợp phục vụ sự lãnh đạo của Đảng. Trong báo cáo tổng kết hàng năm của Văn phòng Trung ương có nêu “công tác thông tin phục vụ lãnh đạo làm chưa tốt”. Người viết cho rằng Văn phòng Trung ương đã có nhiều cố gắng trong việc khai thác, tổng hợp, phân tích thông tin phục vụ sự lãnh đạo. Song do yêu cầu ngày càng cao của việc lãnh đạo của Đảng, sự biến chuyển của tình hình trong và ngoài nước nên việc cung cấp thông tin của Văn phòng chưa ngang tầm với đòi hỏi của thực tiễn. Bên cạnh đó Đảng nếu chú trọng hơn nữa về công tác này thì sẽ có chuyển biến tích cực hơn nữa. Người viết đề xuất nên chăng thành lập một Vụ mới có tên “Trung tâm thông tin báo chí”. Ở Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ cũng có một bộ phận chuyên trách về chức năng thông tin báo chí. Còn ở Văn phòng Trung ương công tác này nằm giải rác ở nhiều Vụ. Do vậy nên tập trung việc này về một mối.

KẾT LUẬN

Khi đi sâu vào nghiên cứu luận án, nghiên cứu sinh càng nhận thấy đề tài của luận án là vấn đề rất lớn và gặp nhiều khó khăn cả về phương diện lý luận và quan điểm. Nghiên cứu sinh đã nghiên cứu một số tài liệu trong và ngoài nước liên quan đến Đảng cầm quyền, Quốc hội Việt Nam và nghị viện các nước, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Các nghị quyết của Đảng mang tính quan điểm liên quan đến đề tài của Luận án. Từ đó xác lập cơ sở lý luận để xây dựng đề tài và các vấn đề khoa học và thực tiễn đặt ra. Nghiên cứu sinh đã tiếp thu ý kiến các giáo sư, nhà khoa học, Thầy hướng dẫn và kế thừa các công trình nghiên cứu trước đây đưa ra định nghĩa về thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là việc xây dựng các quy định cụ thể dưới dạng văn bản QPPL hoặc các nội quy, quy chế hoạt động của Đảng và Quốc hội về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội; phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là hệ thống các phương pháp, hình thức, biện pháp mà Đảng tác động vào quá trình tổ chức, hoạt động của Quốc hội để hiện thực hoá ý chí và mục tiêu của Đảng. Từ định nghĩa và cách hiểu như trên, luận án đã nêu ra những nội dung của việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội; luận án đã đánh giá hai nội dung này theo từng phương diện và chia làm hai thời kỳ. Luận án đã đưa ra các quan điểm và giải pháp nhằm thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội.

Cho dù Đảng, Quốc hội có rất nhiều cố gắng tìm tòi, sáng tạo nhằm đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, nhưng thực sự đây là vấn đề rất khó, là vấn đề lâu dài của chế độ. Trong khuôn khổ của Luận án này tác giả đã nỗ lực nghiên cứu về lý luận, thống kê, so sánh, khảo sát thực tế để từ đó đánh giá, đề ra giải pháp và các kiến nghị góp phần làm rõ hơn về việc thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, nhưng việc nghiên cứu và đề xuất cũng còn những hạn chế nhất định, kính mong nhận được sự góp ý của các nhà khoa học, lãnh đạo, quản lý, đảng viên và quần chúng. Các kết quả

nghiên cứu của Luận án mới chỉ gợi mở ra một số vấn đề, bản thân nghiên cứu sinh sẽ còn tiếp tục nghiên cứu và kiểm nghiệm vấn đề này trong thực tiễn công tác của mình.

Do đặc thù của thể chế chính trị ở nước ta và khả năng của Nghiên cứu sinh, đề nghị một số vấn đề nghiên cứu tiếp theo:

- Nghiên cứu sâu về kỹ năng lãnh đạo, nghệ thuật lãnh đạo, thủ đoạn lãnh đạo.
- Sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong điều kiện duy nhất một đảng chính trị hoạt động và cầm quyền.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

- 1- Đỗ Việt Hà, Thư ký Đề tài (2007), *Nâng cao chất lượng sinh hoạt chi bộ ở Đảng bộ Khối các cơ quan Trung ương*, Đề tài nghiên cứu cấp Bộ.
- 2- Đỗ Việt Hà, Chủ nhiệm Đề tài (2009), *Thực trạng và giải pháp khắc phục hiện tượng cán bộ, công chức chuyển công tác khỏi các cơ quan Trung ương*, Đề tài nghiên cứu cấp Bộ.
- 3- Đỗ Việt Hà (2011), “Một vài suy nghĩ về sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* (1), tr 27-28
- 4- Đỗ Việt Hà (2012), “Một vài suy nghĩ về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* (10), tr 7-10 và 32

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn An (2008), *Đảng của mùa xuân dân tộc*, Tạp chí Xây dựng Đảng điện tử,
http://www.xaydungdang.org.vn/print_preview.asp?Object=4&news_ID=10283624
2. Ban Tổ chức cán bộ chính phủ (1995), *Đạo đức, phong cách, lễ lối làm việc của cán bộ công chức theo tư tưởng Hồ Chí Minh*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
3. Hoàng Chí Bảo (2001), *Đẩy mạnh xây dựng và chỉnh đốn Đảng về mặt tổ chức*. *Tạp chí Lịch sử Đảng*, số 10
4. Nguyễn Cảnh Bình (2009), *Hiến pháp Mỹ được làm ra như thế nào*, NXB Tri thức, Hà Nội
5. Nguyễn Đức Bình (chủ biên) (1999), *Đổi mới và tăng cường hệ thống chính trị ở nước ta trong giai đoạn mới*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
6. Nguyễn Đức Bình (2003), *Về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
7. Lê Cẩm (2002), *Học thuyết nhà nước pháp quyền, một số vấn đề trong lịch sử hình thành và phát triển*. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 10
8. Vũ Hoàng Công (2001), *Tinh thần pháp luật và tư tưởng tam quyền phân lập của Môngtecxiơ*, Thông tin Chính trị học, Viện Khoa học Chính trị, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh
9. Hoàng Thanh Đạm (dịch) (1996), *Tinh thần pháp luật*. NXB. Giáo dục và Khoa Luật Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn - Đại học quốc gia Hà Nội. Hà Nội
10. Nguyễn Đăng Dung (2001), *Giáo trình Luật Hiến pháp của các nước tư bản*. NXB. Đại học quốc gia, Hà Nội
11. Nguyễn Đăng Dung (2007), *Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền*, NXB Đại học QGHN, Hà nội

12. Nguyễn Đăng Dung (2001), Nhà nước pháp quyền – một hình thức tổ chức nhà nước. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6
13. Nguyễn Đăng Dung (chủ biên) (2012), Nguyễn Cảnh Bình, Vũ Công Giao, Võ Trí Hòa, Lê Khánh Trung, Đặng Minh Tuấn, *Những vấn đề về Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp*, NXB Dân Trí, Hà Nội
14. Nguyễn Minh Đoan, Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật VN trong bối cảnh xây dựng NNQP XHCN, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011
15. Trần Ngọc Đường (2001), *Nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với quốc hội ở nước ta hiện nay*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
16. Trần Ngọc Đường (2008), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN VN*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
17. Trần Ngọc Đường (2011), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XNHC Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
18. Trần Ngọc Đường (2011), *Quyền con người, quyền công dân trong NNQP XHCN VN*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
19. Trần Ngọc Đường, Dương Thanh Mai (1995), *Bàn về giáo dục pháp luật*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
20. Trần Ngọc Đường, Chu Văn Thành (1994), *Mối quan hệ pháp lý giữa cá nhân công dân với nhà nước*. NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
24. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội

25. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
26. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
27. Đảng Cộng sản Việt Nam (2010), *Dự thảo các Văn kiện trình Đại hội Đảng XI của Đảng*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
28. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba, khoá VIII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
29. Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám, khóa VII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
30. Đảng Cộng sản Việt Nam (1999), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy, khóa VIII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
31. Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), *Văn kiện Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
32. Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), *Các nghị quyết của Trung ương Đảng 2005 - 2010*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
33. Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
34. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
35. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa VIII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
36. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa IX*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
37. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa X*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
38. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
39. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *80 năm ĐCSVN những chặng đường lịch sử*, NXB Thông tin và truyền thông, Hà Nội

40. Đại học Quốc gia Hà Nội(2001), *Tập bài giảng Lịch sử triết học*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội
41. Đại học Quốc gia Hà Nội (1999), *Đại cương lịch sử các tư tưởng và học thuyết chính trị trên thế giới*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội
42. Tetsuzo Fuwa (2010), *Thế giới thế kỷ XXI và chủ nghĩa xã hội (Hội thảo lý luận giữa ĐCS Nhật Bản và ĐCS Trung Quốc)*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
43. Nguyễn Văn Giang, Đinh Ngọc Giang (2011), *Thực hiện nguyên tắc Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật ở VN giai đoạn hiện nay*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
44. Trương Thị Hồng Hà (2009), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
45. Lê Mậu Hãn – Thái Phương (2012), *Các đại hội và hội nghị Trung ương của ĐCS VN thời kỳ đổi mới*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
46. Hoàng Văn Hảo (2003), Vấn đề dân chủ và đặc trưng của mô hình tổng thể nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. *Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 2*
47. Dương Đăng Huệ (1999), Tại sao pháp luật của ta kém hiệu lực trong cuộc sống, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 3*
48. Hồ Chí Minh toàn tập (1995), *tập 1*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
49. Hồ Chí Minh toàn tập(2000), *tập 4*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
50. Lê Thu Hằng (2002), Sự thay đổi chức năng xã hội của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường. *Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 8*
51. Đoàn Minh Huân (2001), phạm trù "nhân dân" trong tư tưởng Hồ Chí Minh, *Tạp chí Lịch sử Đảng số 10*
52. Đoàn Minh Huân (2010), *Đảng CSVN lãnh đạo xây dựng, củng cố nhà nước (1986 - 1996)*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
53. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1980
54. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1992

55. Lê Quốc Hùng (2003), Quyền lực nhà nước thống nhất và phân công. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 2
56. Hội đồng lý luận Trung ương (2011), *Đảng Cộng sản Việt Nam trách nhiệm trước dân tộc và lịch sử*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
57. Hội văn học nghệ thuật Hà Nam Ninh (1990), *Hàn Phi, Hàn Phi Tử*, NXB Văn học, Hà Nội
58. Trần Đại Hưng (2004), Hoàn thiện nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác tư pháp. *Tạp chí Cộng sản* số 21
59. Doãn Trung Khanh (2012), *Chế độ chính trị Trung Quốc*, NXB Truyền bá ngữ châu và NXB tổng hợp TpHCM
60. Nguyễn Khánh (2010), *Một số suy nghĩ về mối quan hệ giữa Đảng – Nhà nước và nhân dân*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
61. Nguyễn Khánh(2000), Đảng lãnh đạo xây dựng và phát huy quyền dân chủ của nhân dân, cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. *Tạp chí Cộng sản* số 3 (2/2000).
62. Lương Văn Kê (2009), *Đảng Chính trị phương tây và cộng hòa liên bang Đức* (chuyên khảo), NXB Thế Giới, Hà Nội
63. Trần Xuân Kiên (2012), *Việt Nam tầm nhìn 2050*, NXB Thanh Niên, Hà Nội
64. Trần Ngọc Liêu (2004), Tư tưởng quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân của Hồ Chí Minh, *Tạp chí Cộng sản* số 10
65. Lê Xuân Lự (2004), Xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. *Tạp chí Cộng sản* số 12
66. Phan Trung Lý (2010), *Quốc hội Việt Nam tổ chức, hoạt động và đổi mới*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
67. Nguyễn Văn Mạnh (2002), Đảng lãnh đạo xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. *Báo Nhân dân* ngày 16/5/2002.
68. Trần Quang Minh (chủ biên) (2011), *Nhật Bản một số vấn đề kinh tế, chính trị nổi bật 2001 – 2020*, NXB Từ điển bách khoa, Hà Nội
69. Đỗ Mười (1990), *Xây dựng Nhà nước của nhân dân – thành tựu, kinh nghiệm, đổi mới*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội

70. Ngân hàng thế giới, *Báo cáo năm 2002*
71. Ngân hàng Thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
72. Lê Hữu Nghĩa (2004), *Đánh giá cán bộ – khâu quan trọng trong công tác cán bộ của Đảng; Tạp chí Cộng sản số 12/2004.*
73. Nguyễn Thế Nghĩa (chủ biên)(1999), *Đại cương lịch sử các tư tưởng và học thuyết chính trị trên thế giới*; NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội
74. Trần Đình Nghiêm (chủ biên) (2002), *Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
75. Dương Xuân Ngọc (2012), *Quan hệ giữa đổi mới kinh tế và đổi mới chính trị ở VN*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
76. Lê Khả Phiêu(2000), *Đảng Cộng sản Việt Nam, 70 năm xây dựng và trưởng thành*. NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
77. Vũ Thị Phụng (1993), *Lịch sử nhà nước và pháp luật Việt Nam* (Giáo trình khoa Luật), Đại học quốc gia, Hà Nội
78. Nguyễn Trọng Phúc, *Lịch sử công tác xây dựng Đảng (1930 - 2011)*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012
79. Nguyễn Trọng Phúc (2010), *Nhà nước cách mạng Việt Nam (1945 – 2010)*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
80. Nguyễn Phan Quang - Phan Đăng Thanh - Trương Thị Hoà - Ngô Văn Lý - Nguyễn Thành Nam - Phạm Văn Cảnh (1995), *Mấy vấn đề về quản lý nhà nước và củng cố pháp quyền trong lịch sử Việt Nam*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
81. Dương Văn Quảng (2007), *Xingapo đặc thù và giải pháp*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
82. Hoàng Thị Kim Quế (2002) *Nhận diện nhà nước pháp quyền. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 1/2002.*
83. Nguyễn Duy Quý (1992), *Vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta, Tạp chí Cộng sản số 4/1992*

84. Nguyễn Duy Quý (2000), Xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân trong hệ thống chính trị nước ta hiện nay. *Báo Nhân dân* ngày 21/8/2000
85. Nguyễn Duy Quý (2001), Vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. *Báo Nhân dân* ngày 29/11/2001.
86. Nguyễn Duy Quý(2002), Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật* số 1/2002.
87. Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2011), NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
88. Quy chế hoạt động của hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội (2011), NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
89. Tô Huy Rứa (2012), *Một số vấn đề về công tác lý luận, tư tưởng và tổ chức của Đảng trong thời kỳ đổi mới*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
90. Đặng Đình Tân (chủ biên) (2012), *Thế chế Đảng cầm quyền – một số vấn đề lý luận và thực tiễn* (sách tham khảo), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
91. Lê Minh Tâm (2003), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam những vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội
92. Lê Minh Tâm(2004), *Lý luận về Nhà nước và pháp luật*, NXB Tư pháp, Hà Nội
93. Lê Minh Tâm (2002): Về tư tưởng nhà nước pháp quyền và khái niệm nhà nước pháp quyền. *Tạp chí Luật học* số 2/2002
94. Phan Đăng Thanh (2001), Tư tưởng lập hiến của Phan Chu Trinh, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 7 (tháng 8/2001)
95. Mai Thị Thanh (2011), *Hình thức nhà nước và vấn đề xây dựng NN PQ XHCN Việt Nam*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011
96. Lưu Kiếm Thanh và Phạm Hồng Thái dịch, *Lịch sử các học thuyết chính trị trên thế giới*. NXB. Văn hoá - Thông tin, Hà Nội
97. Trịnh Đức Thảo (2005), Kiện toàn tổ chức bộ máy của Quốc hội, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 53
98. Trịnh Đức Thảo (2006), Tác động của nghiên cứu khoa học trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam, số 80

99. Đinh Xuân Thảo (2012), *Bổ sung cơ chế giám sát quyền lực nhà nước*, Chinhphu.vn
100. Đinh Xuân Thảo (2012), *Quốc hội sẽ giám sát chính Đảng*, bbc.co.uk
101. Nguyễn Văn Thảo (2001) - Nhà nước pháp quyền XHCN, *Báo Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh* số ra ngày 25/9/2001
102. Trần Đình Thắng (2011), *Đảng Cộng sản Việt Nam với việc cải cách nền hành chính nhà nước*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
103. Cao Văn Thống (2009), *Tăng cường kiểm tra, giám sát phục vụ nhiệm vụ chính trị và công tác xây dựng Đảng*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
104. Phạm Ngọc Trâm (2011), *Quá trình đổi mới hệ thống chính trị ở Việt Nam (1986 - 2011)*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
105. Nguyễn Phú Trọng (2011), *Về các mối quan hệ lớn cần được giải quyết tốt trong quá trình đổi mới đi lên CNXH ở nước ta*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
106. Nguyễn Phú Trọng (2012), *Xây dựng chính đôn Đảng một số vấn đề lý luận và thực tiễn, xuất bản lần thứ hai có bổ sung, điều chỉnh*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
107. Nguyễn Phú Trọng, Tô Huy Rứa, Trần Khắc Việt (đồng chủ biên) (2005), *Nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng trong thời kỳ mới* (sách tham khảo), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
108. Lê Đức Tiết (2005), *Văn hoá pháp lý Việt Nam*, NXB. Tư pháp, Hà Nội
109. Lê Doãn Tú (1994), *Lịch sử Triết học, tập II*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
110. Nguyễn Trọng Thúc (2005), *Xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
111. Trương Thị Thông (chủ biên)(1998), *Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh – Phân viện Hà Nội, Tập bài giảng xây dựng Đảng – Hà Nội*
112. Lê Minh Thông (2000), *Tăng cường cơ sở pháp luật về dân chủ trực tiếp ở nước ta trong giai đoạn hiện nay*, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 1/2000
113. Tiểu ban tổng kết công tác xây dựng Đảng (1998), *Đề cương tổng kết phương thức lãnh đạo của Đảng*, Hà Nội

114. Thông tấn xã – Văn phòng Chính phủ (2004), *Chính phủ Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
115. Từ điển Tiếng Việt thông dụng (2005), NXB Đà Nẵng
116. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp(2005), *Quốc hội Việt Nam - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
117. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp(2010), *Bàn về lập Hiến*, NXB Lao động, Hà Nội
118. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (2009), *Quốc hội và các thiết chế trong Nhà nước pháp quyền XHCN VN*, NXB Lao động, Hà Nội
119. Trung tâm thông tin thư viện và nghiên cứu khoa học Văn phòng Quốc hội (2007), *Hệ thống hóa các văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của Quốc hội*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội
120. Trung tâm thông tin thư viện và nghiên cứu khoa học Văn phòng Quốc hội (2006), *Dur luật xã hội về đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
121. Ủy ban đối ngoại Quốc hội (1999), *Nghị viện các nước trên thế giới*, Hà Nội
122. Nguyễn Xuân Tú (2010), *Nghệ thuật chỉ đạo của Đảng kết thúc kháng chiến chống Mỹ, cứu nước*, NXB Quân đội nhân dân, Hà Nội
123. Đào Trí Úc (1993), *Bình luận Khoa học Hiến pháp nước CHXHCN VN năm 1992*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội
124. Đào Trí Úc (1997), *Nhà nước và pháp luật của chúng ta trong sự nghiệp đổi mới*, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội
125. Đào Trí Úc (chủ biên) (2010), *Cơ chế giám sát của nhân dân đối với bộ máy Đảng và Nhà nước một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
126. Đào Trí Úc (2001): Về nhu cầu, mức độ sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền. *Tạp chí Cộng sản* số 10/2001
127. Đào Trí Úc (2000), *Những đặc trưng cơ bản về mô hình của nhà nước pháp quyền XHCN*, NXB Tư pháp

128. Đào Trí Úc – Lê Minh Thông (1999), Sự tiếp nhận các giá trị pháp lý phương Đông và phương Tây đối với sự phát triển của các tư tưởng pháp lý Việt Nam, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 5/1999
129. Nguyễn Cửu Việt (2002), Dân chủ trực tiếp và nhà nước pháp quyền, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 2/2002
130. Văn phòng Quốc hội (1996), *Hiến pháp năm 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt Nam*, Hà Nội
131. Văn phòng Quốc hội (1998), *Lịch sử Quốc hội VN 1946-1960*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
132. Văn phòng Quốc hội (2009), *Nhớ cùng năm tháng*, Hồi ký của cán bộ VPQH, Hà Nội
133. Văn phòng Quốc hội (1999), *Quốc dân đại hội Tân Trào*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội
134. Đinh Ngọc Vượng (2001), Về sửa đổi bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 về ký kết, phê chuẩn điều ước quốc tế của Việt Nam, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 9/2001.
135. Viện nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội (2010), *Hoạt động giám sát của Quốc hội, những vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội
136. Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý (1993), *Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
137. Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý(1996), *Tuyên ngôn độc lập năm 1945 của Chủ tịch Hồ Chí Minh, những giá trị và ý nghĩa thời đại*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
138. Viện Nghiên cứu Trung Quốc (2010), *Cộng hòa nhân dân Trung Hoa 60 năm xây dựng và phát triển*, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội
139. Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ tư pháp (1997), *Về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội

140. Nguyễn Văn Yêu (2004), Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. *Báo Pháp luật và đời sống* số 36 (183), tháng 9/2004.
141. <http://vietlaw.gov.vn/LAWNET/docView.do?docid=1104&type=html>
142. http://123.30.49.74:8080/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=8&leader_topic=224&id=BT2440654662
143. http://tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=8&leader_topic=224&id=BT2440654662
144. <http://vietlaw.gov.vn/LAWNET/docView.do?docid=22443&type=html>
145. <http://vietlaw.gov.vn/LAWNET/docView.do?docid=5306&type=html>
146. <http://www.phaply.net.vn/?page=1&sessionpage=1669&pagecat=55>

PHỤ LỤC 1

Các Luật đã ban hành

1. Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
2. Luật Các tổ chức tín dụng
3. Luật Người khuyết tật
4. Luật Trọng tài thương mại
5. Luật Thi hành án hình sự
6. Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp
7. Luật An toàn thực phẩm
8. Luật Bưu chính
9. Luật Nuôi con nuôi
10. Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả
11. Luật Người cao tuổi
12. Luật Khám bệnh, chữa bệnh
13. Luật Tần số vô tuyến điện
14. Luật Viễn thông
15. Luật Dân quân tự vệ
16. Luật Thuế tài nguyên
17. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục
18. Luật Lý lịch tư pháp
19. Luật Quản lý nợ công
20. Luật Quy hoạch đô thị
21. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện ảnh
22. Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước
23. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự
24. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản
25. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ
26. Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126 của Luật Nhà ở và Điều 121 của Luật Đất đai
27. Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài
28. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa
29. Luật Bảo hiểm y tế
30. Luật Công nghệ cao
31. Luật Đa dạng sinh học
32. Luật Giao thông đường bộ
33. Luật Cán bộ, công chức
34. Luật Quốc tịch Việt Nam
35. Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt
36. Luật Thi hành án dân sự
37. Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản
38. Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp
39. Luật Năng lượng nguyên tử

40. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sĩ quan Quân đội nhân dân Việt nam
41. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí
42. Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước
43. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống ma túy
44. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
45. Luật Hoạt động chữ thập đỏ
46. Luật Thuế giá trị gia tăng
47. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xuất bản
48. Luật Phòng, chống bạo lực gia đình
49. Luật Tương trợ tư pháp
50. Luật Thuế thu nhập cá nhân
51. Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá
52. Luật Đặc xá
53. Luật Hóa chất
54. Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm
55. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng
56. Luật sửa đổi, bổ sung Điều 73 của Bộ luật Lao động
57. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội
58. Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng
59. Luật Bình đẳng giới
60. Luật Hiến, lấy, ghép mô, bộ phận cơ thể người và hiến, lấy xác
61. Luật Thể dục thể thao
62. Luật Đề điều
63. Luật Cư trú
64. Luật Công chứng
65. Luật Chuyển giao công nghệ
66. Luật Quản lý thuế
67. Luật Dạy nghề
68. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động
69. Luật Điện ảnh
70. Luật Kinh doanh bất động sản
71. Luật Luật sư
72. Luật Phòng, chống nhiễm vi rút gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở người (HIV/AIDS)
73. Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật
74. Luật Chứng khoán
75. Luật Bảo hiểm xã hội
76. Luật Trợ giúp pháp lý
77. Luật Công nghệ thông tin
78. Luật Hàng không dân dụng Việt Nam
79. Luật Đầu tư
80. Luật Đấu thầu
81. Luật Doanh nghiệp
82. Luật Công an nhân dân

83. Luật Bảo vệ môi trường
84. Luật Sở hữu trí tuệ
85. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo
86. Luật Nhà ở
87. Luật Phòng, chống tham nhũng
88. Luật Thanh niên
89. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thuế giá trị gia tăng
90. Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí
91. Luật Các công cụ chuyển nhượng
92. Luật Giao dịch điện tử
93. Bộ luật Dân sự
94. Luật Giáo dục
95. Bộ luật Hàng hải
96. Luật Thuế xuất khẩu, Thuế nhập khẩu
97. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng
98. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khoáng sản
99. Luật Du lịch
100. Luật Quốc phòng
101. Luật Thương mại
102. Luật Dược
103. Luật Đường sắt
104. Luật Kiểm toán nhà nước
105. Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế
106. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hải quan
107. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nghĩa vụ quân sự
108. Luật Cạnh tranh
109. Luật An ninh Quốc gia
110. Luật Bảo vệ và phát triển rừng
111. Luật Xuất bản
112. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân
113. Luật Điện lực
114. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo
115. Bộ luật Tố tụng Dân sự
116. Luật Phá sản
117. Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em
118. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các Tổ chức tín dụng
119. Luật Thanh tra
120. Luật Giao thông đường thủy nội địa
121. Luật Đất đai
122. Luật Doanh nghiệp nhà nước
123. Luật Hợp tác xã
124. Bộ luật Tố tụng Hình sự
125. Luật Xây dựng

126. Luật Bầu cử Đại biểu Hội đồng nhân dân
127. Luật Thi đua, Khen thưởng
128. Luật Thủy sản
129. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân
130. Luật Biên giới Quốc gia
131. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng
132. Luật Thuế Thu nhập doanh nghiệp
133. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế Tiêu thụ đặc biệt
134. Luật Kế toán
135. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội
136. Luật Thống kê
137. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
138. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật
139. Luật Ngân sách Nhà nước
140. Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Bộ Luật Lao động
141. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân
142. Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân
143. Luật Tổ chức Chính phủ
144. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
145. Luật Tổ chức Quốc hội
146. Luật của Quốc hội số 27/2001/QH10 về phòng cháy và chữa cháy.
147. Luật của Quốc hội số 29/2001/QH10 về Hải quan.
148. Luật của Quốc hội số 26/2001/QH10 về Giao thông đường bộ
149. Luật của Quốc hội số 28/2001/QH10 về di sản văn hoá.
150. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai
151. Luật Phòng, chống ma túy
152. Luật Kinh doanh bảo hiểm
153. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng hình sự
154. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam
155. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí
156. Luật Hôn nhân và Gia đình
157. Luật Khoa học và Công nghệ
158. Bộ luật hình sự
159. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất
160. Luật Sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam
161. Luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam
162. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Báo chí
163. Luật doanh nghiệp
164. Luật giáo dục
165. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai
166. Luật Khiếu nại, tố cáo
167. Luật Quốc tịch Việt Nam
168. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân sách Nhà nước
169. Luật Tài nguyên nước

170. Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (sửa đổi)
171. Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt
172. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu
173. Luật Ngân hàng Nhà nước
174. Luật Tổ chức tín dụng
175. Luật Thương mại
176. Luật thuế thu nhập doanh nghiệp
177. Luật thuế giá trị gia tăng
178. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự
179. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
180. Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật
181. Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam
182. Luật Hợp tác xã
183. Luật Khoáng sản
184. Luật Ngân sách Nhà nước
185. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế Tiêu thụ đặc biệt
186. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật Thuế Doanh thu
187. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật tổ chức Toà án nhân dân
188. Luật Doanh nghiệp Nhà nước
189. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam
190. Bộ luật Lao động
191. Luật sửa đổi một số điều của Luật Công ty
192. Luật Khuyến khích đầu tư trong nước
193. Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân
194. Luật sửa đổi một số điều của Luật Doanh nghiệp tư nhân
195. Luật Thuế Chuyển quyền sử dụng Đất
196. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân
197. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nghĩa vụ quân sự
198. Luật Bảo vệ môi trường
199. Luật Phá sản doanh nghiệp
200. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Toà án nhân dân
201. Luật Thuế Sử dụng Đất Nông nghiệp
202. Luật Đất đai
203. Luật Dầu khí
204. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế Doanh thu
205. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế Tiêu thụ đặc biệt
206. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế Lợi tức
207. Luật Xuất bản
208. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế Xuất khẩu, thuế Nhập khẩu
209. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự
210. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng hình sự
211. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam
212. Luật Tổ chức Toà án nhân dân

213. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân
214. Luật Tổ chức Chính phủ
215. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
216. Luật Tổ chức Quốc hội
217. Luật Thuế Xuất khẩu, Thuế Nhập khẩu
218. Luật Hàng không dân dụng
219. Luật Bảo vệ và phát triển rừng
220. Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em
221. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự
222. Luật Phổ cập giáo dục tiểu học
223. Luật Công ty
224. Luật Doanh nghiệp tư nhân
225. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật về Sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam
226. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Nghĩa vụ quân sự
227. Luật Thuế Doanh thu
228. Luật Thuế Tiêu thụ đặc biệt
229. Luật Thuế Lợi tức
230. Bộ luật Hàng hải
231. Luật Công đoàn
232. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng hình sự
233. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam
234. Luật Báo chí
235. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự
236. Luật Bảo vệ sức khoẻ nhân dân
237. Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân
238. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân
239. Luật sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Tòa án nhân dân
240. Luật sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân
241. Bộ luật Tố tụng hình sự
242. Luật Quốc tịch Việt Nam
243. Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu hàng mậu dịch
244. Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam
245. Luật Đất đai
246. Luật Hôn nhân và gia đình
247. Bộ luật Hình sự
248. Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân
249. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân
250. Luật Nghĩa vụ quân sự
251. Luật về Sĩ quan Quân đội nhân dân
252. Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng
253. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân
254. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân
255. Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước
256. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội

257. Luật sửa đổi và bổ sung Luật Nghĩa vụ quân sự
258. Luật sửa đổi và bổ sung Luật Nghĩa vụ quân sự
259. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp
260. Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ
261. Luật Tổ chức Quốc hội
262. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân
263. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân
264. Luật Nghĩa vụ quân sự
265. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
266. Luật Hôn nhân và gia đình
267. Luật Quy định chế độ phục vụ của sỹ quan Quân đội nhân dân
268. Luật Tổ chức chính quyền địa phương
269. Luật Công đoàn
270. Luật Quy định quyền lập hội
271. Luật Quy định quyền tự do hội họp
272. Luật về Chế độ báo chí
273. Luật Đảm bảo quyền tự do thân thể và quyền bất khả xâm phạm đối với nhà ở, đồ vật, thư tín của ND
274. Luật Cải cách ruộng đất

PHỤ LỤC 2

1. Luật Cán bộ, công chức
2. Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước
3. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
4. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng
5. Luật sửa đổi, bổ sung Điều 73 của Bộ luật Lao động
6. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội
7. Luật Bình đẳng giới
8. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động
9. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo
10. Luật Phòng, chống tham nhũng
11. Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí
12. Luật Giao dịch điện tử
13. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng
14. Luật Quốc phòng
15. Luật Kiểm toán nhà nước
16. Luật Ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế
17. Luật An ninh Quốc gia
18. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo
19. Luật Xây dựng
20. Luật Thi đua, Khen thưởng
21. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội
22. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật
23. Luật Ngân sách Nhà nước
24. Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Bộ Luật Lao động
25. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân
26. Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân
27. Luật Tổ chức Chính phủ
28. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
29. Luật Tổ chức Quốc hội
30. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Báo chí
31. Luật Khiếu nại, tố cáo
32. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân sách Nhà nước
33. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
34. Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật
35. Luật Ngân sách Nhà nước
36. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật tổ chức Tòa án nhân dân
37. Bộ luật Lao động
38. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân
39. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân
40. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân
41. Luật Tổ chức Chính phủ

42. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
43. Luật Tổ chức Quốc hội
44. Luật Báo chí
45. Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước
46. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
47. Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ
48. Luật Tổ chức Quốc hội
49. Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội
50. Luật về Chế độ báo chí

PHỤ LỤC 3 VỀ PHÁP LỆNH

1. Pháp lệnh sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh Dân số
2. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính
3. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng
4. Pháp lệnh Ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế
5. Pháp lệnh Bảo vệ công trình quan trọng liên quan đến an ninh quốc gia
6. Pháp lệnh sửa đổi một số điều của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính
7. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính
8. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức
9. Pháp lệnh Dân số
10. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính
11. Pháp lệnh về đối xử tối huệ quốc và đối xử quốc gia trong thương mại quốc tế
12. Pháp lệnh về lưu trữ Quốc gia
13. Pháp lệnh Bảo vệ bí mật Nhà nước
14. Pháp lệnh Thư viện
15. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, Công chức
16. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Chống tham nhũng
17. Pháp lệnh sửa đổi Điều 21 của Pháp lệnh ưu đãi người hoạt động cách mạng, liệt sĩ và gia đình liệt sĩ, thương binh, bệnh binh, người hoạt động kháng chiến, người có công giúp đỡ cách mạng
18. Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính
19. Pháp lệnh về ký kết và thực hiện Điều ước quốc tế
20. Pháp lệnh Cán bộ, công chức
21. Pháp lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí
22. Pháp lệnh chống tham nhũng
23. Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính
24. Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động
25. Pháp lệnh về giám sát và hướng dẫn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, hướng dẫn và kiểm tra của Chính phủ đối với Hội đồng nhân dân
26. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính
27. Pháp lệnh Quy định danh hiệu vinh dự Nhà nước "Bà mẹ Việt Nam anh hùng"
28. Pháp lệnh Bảo vệ Bí mật Nhà nước
29. Pháp lệnh Hợp đồng lao động
30. Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính
31. Pháp lệnh về Ký kết và thực hiện điều ước Quốc tế của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam
32. Pháp lệnh Quy định giải thưởng Hồ Chí Minh và giải thưởng Nhà nước
33. Pháp lệnh Bảo vệ tài liệu lưu trữ quốc gia
34. Pháp lệnh Trừng trị tội hối lộ

35. Pháp lệnh sửa đổi và bổ sung Pháp lệnh quy định cụ thể về tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao ngày 16-4-1962
36. Pháp lệnh sửa đổi Điều 15 của Pháp lệnh quy định cụ thể về tổ chức của Tòa án nhân dân tối cao và tổ chức của Tòa án nhân dân địa phương ngày 23-3-1961
37. Pháp lệnh Đặt các danh hiệu vinh dự Nhà nước: Anh hùng lao động và Anh hùng lực lượng vũ trang nhân dân
38. Pháp lệnh Quy định cụ thể về tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao
39. Pháp lệnh Quy định việc quản lý Nhà nước đối với công tác phòng cháy và chữa cháy