

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN THỊ THỤC

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ
HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU
QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

HÀ NỘI - 2025

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN THỊ THỤC

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ
HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU
QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

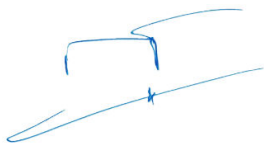
Mã số: 9380106

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

1. PGS.TS. TRƯƠNG HỒ HẢI



2. TS. CHU THỊ THÚY HẰNG



HÀ NỘI - 2025

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận án này là công trình nghiên cứu độc lập của tôi. Các số liệu, kết quả trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

Tác giả luận án**Nguyễn Thị Thục**

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN	7
1.1. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài	7
1.2. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và những vấn đề luận án cần tiếp tục làm rõ	32
1.3. Giả thuyết khoa học, câu hỏi nghiên cứu và cơ sở lý thuyết	35
CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI	39
2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò và nội dung của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ	39
2.2. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại và vai trò của Chính phủ trong quản trị quốc gia hiện đại	55
2.3. Khái niệm, tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện và các yếu tố tác động đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại	65
2.4. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ của một số quốc gia trên thế giới theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại và giá trị tham khảo cho Việt Nam	78
CHƯƠNG 3. LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM	97
3.1. Lịch sử phát triển pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ	97
3.2. Tình hình pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại	107
3.3. Đánh giá thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại	129
CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM	157
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại	157
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại	163
KẾT LUẬN CHUNG	195
DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	198
TÀI LIỆU THAM KHẢO	200

DANH SÁCH CÁC HÌNH VẼ

Hình 1-1	Kết cấu luận án	37
Hình 3-1	Mô hình của Chính phủ trong bộ máy nhà nước	98
Hình 3-2	Mô hình tổ chức của Chính phủ theo Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001	105
Hình 3-3	Sơ đồ cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang bộ	109
Hình 3-4	Biểu đồ so sánh số lượng các tổ chức hành chính thuộc bộ, cơ quan ngang bộ qua các giai đoạn	110
Hình 3-5	Biểu bảng về số lượng các Bộ của Chính phủ ở một số quốc gia	112
Hình 3-6	Biểu đồ kết quả kiểm tra VBQPPL	114
Hình 3-7	Biểu đồ kết quả xử lý VBQPPL	115
Hình 3-8	Tỷ lệ tiếp nhận và xử lý đơn các loại của các cơ quan hành chính	125
Hình 3-9	Số lượng đơn được tiếp nhận và xử lý	125
Hình 3-10	Tỷ lệ tăng đơn và vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước so với năm 2023 (đơn vị %).	126
Hình 3-11	Biểu đồ kết quả rà soát cắt giảm, đơn giản hoá TTHC trong VBQPPL	127
Hình 3-12	Chỉ số quản trị quốc gia từ năm 2015 - 2022	134
Hình 3-13	Kết quả khảo sát OBI 2023	145
Hình 3-14	Kết quả khảo sát OBI 2023	146

DANH MỤC VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Nguyên nghĩa
CCHC	Cải cách hành chính
CPĐT	Chính phủ điện tử
CSTT	Chính sách tiền tệ
ECB	Ngân hàng trung ương châu Âu
PAR Index	Chỉ số cải cách hành chính
PCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
QPPL	Quy phạm pháp luật
SIPAS	Chỉ số sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước
TTHC	Thủ tục hành chính
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Văn kiện Đại hội lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam xác định: “*Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội; hoàn thiện hệ thống pháp luật*”. Nghị quyết 27-NQ/TW, ngày 9/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 BCHTW Đảng khóa XIII đã tiếp tục khẳng định quan điểm đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả. Có thể thấy, quản trị quốc gia đã được coi là một trong những nhiệm vụ trọng tâm, đột phá mang tính chiến lược, thể hiện rõ tư duy chuyển từ quản lý nhà nước sang quản trị quốc gia, là một bước chuyển mới trong tư duy quản lý phát triển xã hội của Đảng, Nhà nước Việt Nam. Gần đây là cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy nhà nước; cải cách quản lý kinh tế; đột phá khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số của Đảng và Nhà nước. Đây là chủ trương, chính sách quan trọng tiếp tục mở đường đưa đất nước tiến vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc đồng thời đặt ra yêu cầu thể chế hóa bằng pháp luật, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó có Chính phủ.

Việc chuyển đổi mô hình quản lý nhà nước truyền thống sang mô hình quản trị quốc gia hiện đại, cần có lý thuyết cơ bản nghiên cứu về sự chuyển đổi này để xác định những nội dung mới về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ và sự cần thiết tiếp tục hoàn thiện pháp luật, ghi nhận quá trình đổi mới. Quản trị quốc gia hiện đại với tính đa tầng, đa chủ thể và đề cao tính hợp tác sẽ tác động sâu sắc tới pháp luật về bộ máy nhà nước, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ nói riêng. Hơn nữa, cần thể chế hóa những chủ trương, chính sách của Đảng bằng pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước trong đó có Chính phủ theo hướng tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả.

Pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại, đã bước đầu thể hiện tính pháp quyền, yêu cầu về tính minh bạch, xác lập khung pháp lý về trách nhiệm giải trình; từng bước bảo đảm sự tham gia của người dân, tổ chức xã hội trong hoạt động quản trị của Chính phủ; đáp ứng cơ bản tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Các yêu cầu này được thể hiện thông qua

vị trí, chức năng; nhiệm vụ quyền hạn cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ. Tuy nhiên, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ còn hạn chế nhất định so với yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại vẫn còn một số hạn chế về tính pháp quyền, tính minh bạch; trách nhiệm giải trình vẫn còn hình thức, còn điểm mờ về thẩm quyền, trách nhiệm, vẫn còn khoảng trống về chế tài xử lý vi phạm; sự tham gia của người dân, tổ chức vào quản trị quốc gia vẫn còn có tính hình thức; chưa thực sự đáp ứng tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ chưa quy định rõ các nội dung kiểm soát quyền lực giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp với cơ quan lập pháp và cơ quan thực hiện quyền tư pháp; chưa cụ thể rõ vai trò sâu rộng, chủ động của Chính phủ trong việc hoạch định và đề xuất thể chế, chính sách. Mọi quan hệ quyền lực giữa quyền hành pháp với quyền tư pháp cũng có sự phân định thẩm quyền chưa hợp . Vì vậy, thực tiễn này cho thấy, việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn chưa tương xứng với vị trí, chức năng của Chính phủ nên chưa đáp ứng tốt yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại và điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền. Quy định về cơ cấu tổ chức chưa tạo thuận lợi cho Chính phủ, vẫn còn nhiều đầu mối, chưa thực sự tinh gọn nên cũng là nguyên nhân giảm hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Phương thức hoạt động của Chính phủ còn một số hạn chế, chuyển đổi số còn chậm, chưa đồng bộ... Tính thiếu ổn định của hệ thống chính sách, sự chưa hoàn thiện của pháp luật hiện nay là một trong những thách thức ở Việt Nam trong bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại đã và đang được thừa nhận như một tiêu chuẩn của nền hành chính hiện đại.

Từ cơ sở chính trị, lý luận và thực tiễn nêu trên, nghiên cứu sinh đã lựa chọn đề tài ***“Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam”*** làm Luận án Tiến sĩ Luật học, chuyên ngành Lý luận và lịch sử Nhà nước và Pháp luật thực sự là cần thiết, có tính thời sự, có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu

Từ nghiên cứu cơ sở lý luận, lịch sử và thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại, luận án xác định mục đích tổng quát là nhằm luận chứng khoa học cho hệ thống các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ

chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Một là, tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến chủ đề nghiên cứu của luận án; đánh giá những vấn đề đã được giải quyết mà luận án có thể kế thừa, nội dung còn tranh luận và xác định những khoảng trống nghiên cứu luận án tiếp tục làm rõ, hoàn thiện.

Hai là, hệ thống hóa, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ như khái niệm, yêu cầu, tiêu chí và các yếu tố ảnh hưởng đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

Ba là, khái quát lịch sử phát triển và thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam hiện nay để khẳng định những kết quả đạt được, đồng thời phát hiện những hạn chế và xác định các nguyên nhân.

Bốn là, nêu quan điểm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại. Trên cơ sở đó, khuyến nghị các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

- Lý luận về quản trị quốc gia hiện đại và vai trò của Chính phủ trong quản trị quốc gia hiện đại; các quan điểm, quan niệm, học thuyết, lý thuyết liên quan đến pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại.

- Lịch sử phát triển và thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam hiện nay.

3.2 Phạm vi nghiên cứu

- Về nội dung:

Nghiên cứu pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam, tập trung chủ yếu vào quy phạm pháp luật

với các nhóm nội dung cơ bản: vị trí, chức năng; nhiệm vụ, quyền hạn; cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ. Trong quá trình nghiên cứu, phân tích, nếu cần thiết sẽ liên hệ với việc tổ chức thực hiện pháp luật cùng với minh chứng.

Tiêu chí hoàn thiện pháp luật của luận án sẽ bám sát các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại bao gồm: tính pháp quyền, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Các tiêu chí khác về tính phù hợp, đồng bộ, kỹ thuật lập pháp được lồng ghép với nội dung tiêu chí cốt lõi để bảo đảm dung lượng hợp lý và nội dung chuyên sâu phù hợp của luận án.

- Về không gian:

Luận án nghiên cứu pháp luật tổ chức và hoạt động Chính phủ theo tiêu chí của quản trị quốc gia hiện đại gắn với quản trị nhà nước trong khu vực công ở Việt Nam hiện nay.

- Về thời gian: Từ khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành. Trong quá trình nghiên cứu lịch sử pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ, luận án phân tích theo các giai đoạn từ khi bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được thông qua năm 1946. Tuy nhiên, luận án sẽ tập trung phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ từ khi ban hành Hiến pháp năm 2013, đặc biệt từ ĐH Đảng lần thứ XIII đến nay (đây là thời điểm đánh dấu văn kiện đảng đầu tiên của Đảng cộng sản Việt Nam ghi nhận chính thức về quản trị quốc gia hiện đại).

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Để đảm bảo tính khoa học và tính chính trị của kết quả nghiên cứu, luận án dựa trên phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử về nhà nước và pháp luật; Quan điểm của Đảng, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án được tiến hành trên cơ sở những phương pháp nghiên cứu khoa học cụ thể sau:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp: được sử dụng bao quát trong tất cả các

chương, mục của luận án để phát hiện, luận giải thuyết phục về các nội dung liên quan đến chủ đề luận án.

- **Phương pháp cấu trúc hệ thống:** được sử dụng chủ yếu trong chương 2 và 3 của luận án nhằm nhận diện và đánh giá pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại.

- **Phương pháp luật học so sánh:** được sử dụng chủ yếu trong chương 2 và 4 của luận án để làm sáng tỏ các mô hình pháp lý về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trên thế giới và những giá trị tham khảo cho Việt Nam.

- **Phương pháp thống kê:** được sử dụng trong chương 1 và 3 của luận án nhằm tập hợp, đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam hiện nay.

- **Phương pháp lịch sử:** được sử dụng chủ yếu trong chương 3 nhằm nhận diện quá trình phát triển của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam.

- **Phương pháp phân tích tài liệu:** được sử dụng để phân tích các tài liệu sơ cấp và tài liệu thứ cấp. Tài liệu sơ cấp bao gồm: các văn bản pháp luật và văn kiện của Đảng có liên quan, các công trình khoa học, số liệu thống kê chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tài liệu thứ cấp bao gồm: các bài báo, tạp chí, kết luận phân tích đã được các tác giả khác thực hiện.

5. Đóng góp mới của luận án

Thứ nhất, luận án hệ thống hóa các quan điểm khoa học về quản trị quốc gia hiện đại và vai trò của Chính phủ trong quản trị quốc gia hiện đại. Trên cơ sở đó, luận án xác định khái niệm và các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam; nêu và lập luận về các yếu tố tác động đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại.

Thứ hai, luận án mô tả đầy đủ và toàn diện quá trình phát triển của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam, thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ và đánh giá thực trạng pháp luật theo các tiêu chí phù hợp với yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

Thứ ba, luận án xác định các quan điểm định hướng và đề xuất hệ thống các giải pháp có tính toàn diện và khả thi nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt

động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam hiện nay.

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

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận án là công trình nghiên cứu trực tiếp và tổng thể vấn đề pháp luật, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại với mục đích đưa ra các luận cứ khoa học và những quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Kết quả nghiên cứu của luận án sẽ góp phần bổ sung, hoàn thiện lý luận pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

- Kết quả nghiên cứu của luận án có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các hoạt động nghiên cứu, giảng dạy, học tập pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ - một trong những nội dung của khoa học pháp lý tại các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng chuyên ngành Luật và các ngành liên quan.

- Luận án cũng có thể phục vụ cho công tác xây dựng, ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các tiêu chí đổi mới quản trị quốc gia hiện đại đã được xác định trong Đại hội Đảng lần thứ XIII.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, luận án có kết cấu 4 chương:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án.

Chương 2. Cơ sở lý luận hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại.

Chương 3. Lịch sử phát triển và thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam.

Chương 4. Quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam.

**CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU
LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN
TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN**

1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

1.1.1.1. Các công trình nghiên cứu cơ sở lý luận và pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Các công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

• **Sách**

Trong cuốn sách “*Tam quyền phân lập và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại*”, tác giả Đinh Ngọc Vương đã đề cập đến vị trí quyền hành pháp của Chính phủ trong tổ chức quyền lực nhà nước, đã khái quát thuyết phân quyền ở các nước tư sản và nhấn mạnh quan niệm quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật [105, tr. 6-7].

Trong cuốn sách “*Quyền hành pháp và quyền hành chính nhà nước*”, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung đã nêu quan điểm của mình, cùng với thời gian quyền hành pháp là “*quyền cai trị theo luật*” không hoàn toàn như vậy nữa. Chính phủ thực hiện chức năng hành pháp với trọng tâm là “*Quyền hoạch định và điều hành chính sách quốc gia*”.

GS.TSKH. Đào Trí Úc trong cuốn sách “*Các thiết chế hiến định độc lập - Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng Việt Nam*” [100], đã đưa ra quan điểm khẳng định rằng “*Cơ sở để có một nhánh quyền lực là sự độc lập và chuyên biệt về chức năng*” và “*Quyền hành pháp, chức năng chủ đạo, nền tảng là việc tổ chức thi hành pháp luật, ban hành, tổ chức thực hiện chính sách quốc gia trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Hoạt động lập quy của Chính phủ có thể có, có thể không, có thể ít, có thể rất nhiều nhưng chỉ có tính chất phái sinh, phục vụ cho chức năng chính yếu nói trên của Chính phủ*”.

Trong cuốn sách “*Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Nền tảng chính trị, pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới*”

của Viện Nghiên cứu lập pháp, NXB Lao động xã hội năm 2014, các tác giả: (i) GS.TS Phạm Hồng Thái đã đưa ra những quan điểm rõ ràng về Hiến pháp quy định về vị trí, chức năng của Chính phủ nên luật chuyên ngành không cần nhắc lại. Luật Tổ chức Chính phủ cần tập trung giải quyết vấn đề cơ cấu, tổ chức, mối quan hệ trong Chính phủ, chế độ làm việc của Chính phủ, mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế quyền lực nhà nước khác; (ii) PGS.TS Phạm Duy Nghĩa nêu quan điểm và đề xuất giải pháp trong bài viết “*Quản lý và điều hành: Cải cách bộ máy chính quyền dưới sức ép phục vụ người dân và doanh nghiệp*”. Trong đó tác giả nêu rõ, để thực thi Hiến pháp năm 2013 các cơ quan quản lý nhà nước cần nhận diện rõ khách hàng để cung ứng dịch vụ công tốt hơn; phân quyền rạch ròi giữa tự quản địa phương và chính quyền trung ương là một tiền đề nâng cao năng lực quản lý nhà nước các cấp. Trong cải cách chính quyền trung ương, cần phân tách hành pháp chính trị và nền hành chính công vụ chuyên nghiệp. Bên cạnh đề xuất cải cách cơ cấu tổ chức, cơ cấu nhân sự, tác giả quan niệm về nhân lực cho khu vực công cải cách theo hướng mô tả công việc, ủy quyền cho cấp trung gian và tuyển dụng cạnh tranh dựa trên cơ sở thực tài. Các tác giả đều nhấn mạnh đến xu hướng quan trọng cần hoàn thiện quy định về cơ cấu, tổ chức Chính phủ để xây dựng Chính phủ mạnh, tinh gọn, cơ cấu tổ chức, nhân sự minh định rõ ràng để thúc đẩy Chính phủ hoạt động hiệu lực, hiệu quả, thể hiện đúng tinh thần và thực thi Hiến pháp.

Bài báo, tạp chí khoa học

Trong bài viết “*Sự liên tục của quyền hành pháp và quyền lực hành chính nhà nước*” trên tạp chí Quản lý nhà nước (Số 4/2007), GS.TS. Phạm Hồng Thái đưa ra quan niệm quyền hành pháp là quyền điều hành đất nước. Tác giả nhấn mạnh vai trò của hành pháp, dẫn dắt xã hội phát triển phù hợp với quy luật của đời sống xã hội sẽ đưa đất nước đến sự thịnh vượng [82].

Trong bối cảnh đời sống trong nước và thế giới đương đại, PGS.TS Trương Hồ Hải trong bài viết “*Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam: 5 yêu cầu cơ bản để xây dựng nền hành chính phục vụ*” đã khẳng định quan điểm về Chính phủ hiện đại [41]: trong xã hội hiện đại, xu hướng chuyển đổi từ mô hình

“quản lý”, “cai trị” sang mô hình “quản trị”, “phục vụ” ngày càng phổ biến trong khu vực công. Vì thế, xây dựng nền hành chính phục vụ để xây dựng và hoàn thiện NNQP XHCN Việt Nam. Trong NNQP là vai trò thượng tôn pháp luật, trong đó chỉ ra yêu cầu “xây dựng bộ máy tinh giản, gọn nhẹ; đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ; nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức quyết liệt đẩy mạnh xây dựng Chính phủ điện tử, từng bước chuyển sang Chính phủ số đáp ứng kịp thời quá trình chuyển đổi số quốc gia”. Bài viết đã mang lại giá trị tham khảo quan trọng cho việc phân tích cơ sở lý luận và mở ra định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Tác giả Đinh Dũng Sỹ trong bài viết “Bàn về cơ cấu tổ chức chính phủ nhiệm kỳ 2021-2026” [80], đã bàn luận về cơ cấu tổ chức Chính phủ nhiệm kỳ 2021-2026, “về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, nhấn mạnh kiện toàn cơ cấu tổ chức của Chính phủ theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”. Tác giả đã trình bày những nét lý luận và thực tiễn về “phạm vi quản lý đa ngành, đa lĩnh vực của một số bộ, ngành có chức năng, nhiệm vụ tương đồng, trùng lặp để có giải pháp sắp xếp tổ chức, thu gọn đầu mối” để nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nói chung và của Chính phủ nói riêng.

Trong bài viết “Cải tiến, đổi mới cách thức làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đáp ứng yêu cầu của tình hình mới” [87], tác giả Nguyễn Phước Thọ đã đưa ra quan điểm của mình về đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ là giải quyết mối quan hệ trong nội bộ Chính phủ.

Có thể nói các công trình của các tác giả nghiên cứu một số góc độ về Chính phủ, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ nên có giá trị tham khảo cần thiết trên phương diện tiếp cận lý luận liên quan đến nội dung đề tài.

Các công trình nghiên cứu nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

- **Sách**

Tiếp cận dưới góc độ của Giáo trình, nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ bao gồm: “Vị trí, tính chất, chức năng; nhiệm vụ, quyền hạn; cơ cấu

tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ” [92, tr.413]. Khi trình bày về địa vị pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước, giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, nêu rõ “*Mỗi cơ quan nhà nước hành chính nhà nước có địa vị pháp lý hành chính riêng được quy định cụ thể, rõ ràng, không chồng chéo, trùng lặp trong quá trình thực thi hoạt động quản lý nhà nước*” [94, tr. 205] và “*Chính phủ có nhiệm vụ quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, thực hiện các chính sách đối nội và đối ngoại, thực hiện quyền hành pháp*”. Giáo trình là nguồn tài liệu bổ sung giá trị tham khảo về lý luận pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Tác giả Trần Ngọc Đường, Ngô Đức Mạnh trong sách chuyên khảo “*Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc Hội, Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*” [41] đã đề cập một số nội dung việc đổi mới hoạt động của Chính phủ. Từ đó, nêu ra quan điểm, nguyên tắc và giải pháp có tính khái quát cho quá trình tiếp tục đổi mới Chính phủ. Tuy nhiên, phương thức hoạt động của Chính phủ được nghiên cứu là một phần nội dung gắn với nhà nước pháp quyền XHCN nên việc nghiên cứu chưa mang tính chất toàn diện, đầy đủ, tập trung về các khía cạnh hiện đại của đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia hiện nay.

Cuốn sách chuyên khảo “*Chính phủ điện tử*” của tác giả Nguyễn Đăng Hậu [56] mang lại giá trị tham khảo liên quan đến cải cách thủ tục hành chính trong tổ chức, hoạt động của Chính phủ. Sách chuyên khảo “*Chính phủ trong nhà nước Pháp quyền*” của GS.TS. Nguyễn Đăng Dung [30] nêu ra đặc điểm và mô hình của Chính phủ - hành pháp trước yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt nam.

Sách chuyên khảo “*Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam*” [9], tác giả Trần Quốc Bình; Cuốn sách “*Quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ: Lý luận và thực tiễn*” của tác giả Cao Vũ Minh. Tác giả đã khái quát về thẩm quyền, nội dung, trình tự ban hành, đồng thời đánh giá kết quả, hạn chế và phân tích các đặc điểm, tính chất, yêu cầu và giải pháp về quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ.

- **Bài báo, bài viết tạp chí khoa học**

Tác giả PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt trong bài viết “*Thẩm quyền của Chính phủ theo Hiến pháp 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015*”, tạp chí Nghiên cứu lập pháp, đã phân tích về việc phân định thẩm quyền Chính phủ với thẩm quyền của Thủ tướng chính phủ. Trên cơ sở đó đề xuất kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các chủ thể trong nhánh hành pháp, quản lý nhà nước.

Trong bài viết “*Cải tiến, đổi mới cách thức làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đáp ứng yêu cầu của tình hình mới*” [87], tác giả Nguyễn Phước Thọ đã đưa ra quan điểm của mình về đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ là giải quyết mối quan hệ trong nội bộ Chính phủ bằng giải pháp cần tăng cường, sử dụng hữu hiệu cơ chế phân công, phân cấp, ủy quyền để tháo gỡ những vướng mắc trong hoạt động của Chính phủ, khắc phục quá tải trong việc phải giải quyết nhiều công việc mang tính sự vụ, đã làm giảm sút công việc chủ yếu về hành pháp chính trị của Chính phủ.

Bên cạnh đó, có nhiều quan điểm tiếp cận của các nhà khoa học về những xu hướng đổi mới về chức năng của Chính phủ trong bối cảnh hiện nay được nêu ra trong Hội thảo “*Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*” (năm 2021). Trong đó, tác giả Phạm Hồng Thái nêu quan điểm về “*Cơ sở khoa học của việc chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*” và cần có quan niệm thống nhất về quản trị nhà nước, về chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước. Trong bài viết này, tác giả nhấn mạnh khi nói đến chức năng của Chính phủ theo nghĩa hẹp của quản lý nhà nước [81, tr. 9]. Bài viết nêu ra các yếu tố làm thay đổi chức năng của Chính phủ như yếu tố về pháp quyền; vấn đề dân chủ, phân cấp, phân quyền nên Chính phủ cũng có những thay đổi chức năng, nhiệm vụ cho phù hợp dẫn đến những thay đổi về phương thức hoạt động (phương thức quản lý; hay khách thể thay đổi cũng dẫn đến thay đổi phục vụ đối tượng quản lý; tác động của công nghệ thông tin. Theo tác giả GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Chính phủ “*từ bỏ việc trực tiếp thực hiện hoạt động sản xuất, kinh doanh và trực tiếp cung cấp dịch vụ*

công, mà chuyển sang cung cấp các thể chế chính sách tạo ra môi trường bình đẳng cho mọi chủ thể có cơ hội mưu cầu hạnh phúc thông qua chức năng hoạch định chính sách...” [32, tr. 21]. Các bài viết này mang lại giá trị tham khảo, kế thừa trong cơ sở lý luận liên quan đến những thay đổi về chức năng của Chính phủ ngày nay.

- **Đề tài nghiên cứu khoa học**

Đề tài cấp Bộ *“Về kiểm soát quyền lực nhà nước của cơ quan hành pháp với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp ở nước ta”* [50] do PGS.TS Nguyễn Thị Thu Hà làm chủ nhiệm đã trình bày một cách khái quát có hệ thống một số vấn đề chung liên quan đến cơ sở khoa học về vấn đề kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp. Những kết quả của đề tài mang lại một phần giá trị tham khảo cho luận cứ để bổ sung hoàn thiện quy định vị trí, chức năng của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại.

Đề tài cấp Bộ *“Chính phủ nhỏ, xã hội lớn trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập - xu hướng và những vấn đề đặt ra ở nước ta”* [63] do TS. Nguyễn Khánh Ly - Học viện Hành chính Quốc gia - Bộ Nội vụ làm chủ nhiệm, đã phân tích được những kết quả, hạn chế về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, một số kinh nghiệm nước ngoài trong xây dựng Chính phủ tinh gọn, hiệu quả. Ngoài ra, đề tài đã nêu một số vấn đề nhằm tiếp tục hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Đề tài khoa học cấp Bộ *“Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”* [91] do TS. Lê Anh Tuấn làm chủ nhiệm đã phân tích rõ hơn một số vấn đề lý luận có liên quan đến tổ chức và hoạt động của Chính phủ với vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực thi quyền hành pháp và cơ quan chấp hành của Quốc hội, từ cơ sở lý luận đến đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Từ đó đề tài đã đề xuất các quan điểm và giải pháp cụ thể nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả ở Việt nam hiện nay.

Các công trình nghiên cứu liên quan đến quản trị quốc gia và tác động đến pháp luật về tổ chức bộ máy và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại

- **Sách**

Các nghiên cứu hiện nay đang dành sự quan tâm cho vấn đề mới về quản trị quốc gia theo tinh thần Văn kiện đại hội Đảng lần thứ XIII. Trong sách chuyên khảo “*Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng*” [4], các tác giả đã làm rõ sự khác biệt của quản trị nhà nước với quản lý nhà nước truyền thống. Tác giả GS.TS. Phạm Hồng Thái phân định “*Hành chính công và quản trị nhà nước*”; tác giả GS.TS. Vũ Công Giao đã nêu quan điểm trong bài viết về “*Quản trị nhà nước hiện đại: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”. Cuốn sách này là nguồn tham khảo có giá trị tham khảo cho luận án liên quan đến phần nội dung về quản trị, phân biệt quản trị và quản lý truyền thống, các nguyên tắc của lý thuyết quản trị hiện đại và áp dụng trong thực tiễn hiện nay.

Trong cuốn sách chuyên khảo “*Quản trị tốt - Lý luận và thực tiễn*” [44], do GS. TS Vũ Công Giao, PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh, PGS.TS Đặng Minh Tuấn làm đồng chủ biên. Nhóm tác giả đã nêu phạm trù về quản trị tốt, những nội dung chuẩn mực chung, các nguyên tắc quản trị nhà nước hiện đại. Trong cuốn “*Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng*”, chủ biên là các tác giả Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh. Nội dung cuốn sách đã trình bày các nghiên cứu lý luận và thực tiễn về quản trị tốt và quản trị nhà nước hiện đại được tiếp cận dưới góc độ “*những chuyển biến*” của pháp luật trong quản trị quốc gia hiện đại; Lý thuyết về quản trị công mới và quản trị nhà nước hiện đại; Quản trị và pháp luật - đưa ra cách tiếp cận mới về vai trò nhà nước và pháp luật.

Cuốn sách “*Quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả - Cơ sở lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện*”, tác giả Nguyễn Bá Chiến, Lê Hải Bình, NXB Chính trị quốc gia sự thật, năm 2024. Tác giả đã phân tích, làm rõ cơ sở lý luận về nền quản trị quốc gia và thực trạng quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra; những yêu cầu và các điều kiện bảo đảm quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả ở Việt

nam. Cuốn sách có giá trị tham khảo nhất định liên quan đến đề tài về quan niệm quản trị quốc gia hiện đại và tác động đến đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở Việt Nam dưới góc độ tiếp cận.

- **Bài báo, bài viết tạp chí khoa học**

Tác giả PGS.TS. Trương Hồ Hải nghiên cứu “*Quản trị tốt từ góc nhìn hoàn thiện Chính phủ điện tử - Cầu nối giữa Chính phủ với doanh nghiệp và công dân*” trong Kỷ yếu hội thảo Eropa “*Hành chính công và quản trị công trong bối cảnh hội nhập khu vực và toàn cầu*”. Bài viết đã xác định rõ các vấn đề lý luận chủ yếu về chính phủ điện tử, xu hướng tất yếu của các quốc gia trên toàn thế giới, nhấn mạnh điều kiện quan trọng về việc xây dựng Chính phủ phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, hạ tầng công nghệ thông tin và truyền thông, cung cấp thông tin cập nhật về xây dựng Chính phủ điện tử để quản lý tốt trong điều kiện Việt Nam hiện nay. Tác giả cũng đã thể hiện quan điểm của mình về quản trị tốt khi tiếp cận “*Cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam theo tinh thần quản trị tốt*” [52]. Tác giả Phạm Thị Hồng Điệp, đã tiếp cận từ thực tiễn “*Vận dụng mô hình Quản trị nhà nước tốt ở Việt Nam*” [40].

Trong bài “*Xu hướng vận động của Quản trị quốc gia trong bối cảnh cách mạng công nghiệp lần thứ tư*” [29], PGS.TS. Lương Thanh Cường đưa ra quan điểm của mình, trong điều kiện cách mạng công nghiệp lần thứ tư, tác động quản trị quốc gia hiện đại, nhà nước cũng chỉ là một điểm, điểm quan trọng nhất, trong hệ thống mạng quản lý chung. Theo đó, phương thức quản lý truyền thống mệnh lệnh - phục tùng không còn chỉ là cách quản lý duy nhất và chủ đạo. Phương thức quản trị quốc gia hiện đại như đồng thuận xã hội, sự tham gia của các bên hay phân cấp, phân quyền đang trở thành những *nhu cầu phổ biến*. Trong bối cảnh điều kiện này, có thể dự báo về sự chuyển dịch, các nguyên tắc lãnh đạo, “*lãnh đạo sang phục sự; từ trong ra sang từ ngoài vào, từ trên xuống sang từ dưới lên, từ tham khảo ý kiến cấp trên sang tìm kiếm sự đồng thuận*”. Bài viết thể hiện quan điểm mới về xu hướng vận động của quản trị quốc gia hiện đại, có giá trị tham khảo liên quan đến nội dung lý luận về quản trị quốc gia hiện đại.

Tác giả Nguyễn Trọng Bình trong bài viết “*Cơ sở lý luận và đặc điểm của hành chính công truyền thống*” (*Tạp chí Tổ chức nhà nước*, 2018), đã phân tích hoàn cảnh ra đời, cơ sở lý luận và đặc điểm của hành chính công truyền thống. Tác giả nhấn mạnh, hành chính công truyền thống hay còn gọi là “*chủ nghĩa quản lý cổ điển*” lấy hệ thống tổ chức hành chính lý tưởng của Max Weber làm cơ sở tuy có một số ưu điểm nhưng cũng còn nhiều hạn chế nên không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn quản trị trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay.

- **Đề tài nghiên cứu khoa học**

Đề tài cấp Bộ về “*Bối cảnh mới của đất nước và yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*” của Bộ Nội vụ (2021) do PGS.TS. Nguyễn Bá Chiến làm chủ nhiệm đề tài. Công trình đã trình bày lý luận quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả. Đề tài là nguồn tham khảo quan trọng cho phần lý luận liên quan đến giải mã quan niệm chung của quản trị quốc gia hiện đại hiện nay.

Qua các công trình tiêu biểu trên đã cho thấy, các quan điểm, quan niệm, nội dung liên quan đến khung lý thuyết về quản trị tốt, quản trị nhà nước và tiếp cận một số nội dung pháp lý trong quản trị nhà nước đã mang đến giá trị tham khảo nhất định. Tuy nhiên, các nghiên cứu trên chưa đề cập sâu về hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, của Chính phủ nói riêng đáp ứng các yêu cầu về quản trị nhà nước và đặc biệt thiếu vắng các công trình nghiên cứu sâu, toàn diện pháp luật về tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng gắn với quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam hiện nay cả về lý luận và thực trạng pháp luật.

1.1.1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại

- **Sách**

Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật [93, tr. 354] đã nêu ra các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật Việt Nam, các tiêu chí này có giá trị tham khảo về mặt lý thuyết, để làm cơ sở liên hệ với các bối cảnh và

thực tế, rút ra cách chọn đánh giá về ưu điểm và hạn chế để hoàn thiện pháp luật. Tuy nhiên, tùy từng mỗi lĩnh vực, yêu cầu nghiên cứu để xác định tiêu chí phù hợp. Trong phạm vi nghiên cứu, luận án tập trung làm rõ lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất hoàn thiện pháp luật theo các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

“*Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị một số nước trên thế giới*” [79] là cuốn sách của tác giả Tô Huy Rứa đã trình bày mô hình tổ chức và bộ máy một số nước trên thế giới và giá trị tham khảo nhất định với Việt Nam. Cuốn “*Tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam theo các Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001*” [31], tác giả Nguyễn Đăng Dung đã nêu và phân tích những vấn đề cơ bản về tổ chức bộ máy nhà nước, Chính phủ Việt Nam qua các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992. Tác giả đã thông qua việc phân tích, so sánh nêu bật những điểm mới, những bước phát triển qua các bản Hiến pháp và chỉ ra những hạn , từ đó, khuyến nghị một số giải pháp đổi mới bộ máy nhà nước.

Cuốn sách hành chính công và quản trị công - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn của tác giả Nguyễn Trọng Bình. Nội dung cuốn sách đã giới thiệu các lý thuyết cơ bản về hành chính công và quản trị công hiện đại đang tác động lên cả lý luận và thực tiễn trên thế giới hiện nay, cũng như những vấn đề còn đang còn có tranh luận về ý thức hệ, sự chênh lệch về giá trị xã hội của khu vực công, về “*thỏa mãn khách hàng*” đáng để hoài nghi hay tranh luận về trách nhiệm của hành chính công. Bên cạnh đó tác giả đã đề cập một số vấn đề về cải cách hành chính, đổi mới quản trị công ở Việt Nam. Cuốn sách đưa ra nhiều quan điểm còn tranh luận, mang đến giá trị tham khảo nhất định liên quan đến đề tài luận án.

Nghiên cứu thực trạng hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các nguyên tắc quản trị quốc gia chưa có một công trình nào nghiên cứu và đánh giá thực trạng. Những nghiên cứu sát với đề tài chủ yếu nêu ra việc áp dụng nguyên tắc của quản trị nhà nước tốt vào thực tiễn ở Việt Nam, từ góc nhìn thực tiễn của các tác giả thể hiện qua các bài viết trong diễn đàn hội thảo khoa học “*Áp dụng các nguyên tắc quản trị tốt vào thực tế ở Việt Nam*” [34]. Cụ thể, bài viết của các tác giả: (i) Nội dung bài viết của tác giả Nguyễn Tiến Đạt về “*Áp dụng nguyên tắc công*

khai, minh bạch trong quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, thay vì một cách tiếp cận chung chung, trù tượng, UNDP đã đưa ra các tiêu chí khá rõ ràng để đánh giá tính minh bạch (transparency) và dữ liệu mở (open data), qua đó có thể đo lường được nguyên tắc công khai, minh bạch trong quản trị nhà nước tốt được áp dụng ra sao ở một quốc gia. Những thuận lợi, thách thức với việc áp dụng nguyên tắc công khai, minh bạch trong quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay; (ii) PGS.TS Nguyễn Hoàng Anh đề cập thực trạng “*Áp dụng trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay*”. Bài viết đề cập nội dung quản trị nhà nước tốt, về trách nhiệm giải trình được coi là một trong nguyên tắc cốt lõi và mối quan hệ với các nguyên tắc khác như công khai minh bạch... Ở Việt Nam, trong xu thế đổi mới và nâng cao hiệu quả của bộ máy nhà nước, trách nhiệm giải trình đã được ghi nhận trong toàn bộ hệ thống pháp luật và đặc biệt trong Luật Phòng chống tham nhũng 2018. Nhưng để có một trách nhiệm giải trình đúng nghĩa, “*vẫn cần khá nhiều nỗ lực từ pháp luật cho đến môi trường và các thành tố thực thi pháp luật*”; (iii) Áp dụng nguyên tắc quan trọng của quản trị nhà nước là “*Sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia*”, tác giả Bùi Thị Ngọc Hiền nêu quan điểm về sự tham gia là một phần của nguyên tắc “*lấy con người làm trung tâm đã nổi lên trong nền văn hóa phương Tây trong khoảng 30 năm qua, đã có ảnh hưởng đến các chính sách giáo dục, kinh doanh, chính sách công, các chương trình cứu trợ và phát triển quốc tế*”. Sự tham gia là một đặc trưng cơ bản của mô hình quản trị quốc gia tốt. Để tham gia vào quản trị quốc gia, cộng đồng người dân cần biết mình “*có thể được tham gia vào những nội dung của quản trị quốc gia, cách thức, hình thức tham gia và giá trị của sự tham gia đối với quản trị quốc gia. Việc minh định rõ cơ chế, phương thức tham gia sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, tạo ra sự chủ động của người dân trong quá trình tham gia vào quản trị quốc gia*”; (iv) Áp dụng các nguyên tắc hiệu lực, hiệu quả và kịp thời trong quản trị nhà nước, PGS.TS. Nguyễn Minh Phương và TS. Đoàn Văn Dũng đồng quan điểm về “*yêu cầu hiệu lực, hiệu quả và kịp thời cần thực hiện đồng bộ với các nguyên tắc khác của quản trị nhà nước tốt. Việc thực hiện nguyên tắc hiệu lực, hiệu quả, kịp thời trong quản trị nhà nước gặp thách thức không nhỏ do, những hạn chế từ các nguyên*

tắc khác của quản trị nhà nước tốt như pháp quyền, sự tham gia, công khai, minh bạch”.

Trong cuốn *“Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn”* [44], các tác giả trong những nghiên cứu ban đầu về quản trị quốc gia đã đề cập đến khái niệm *“Quản trị quốc gia tốt là một tập hợp những tiêu chí cho sự vận hành của xã hội nhằm hướng đến mục tiêu thúc đẩy, bảo đảm sự phát triển hài hòa, bền vững của một quốc gia. Quản trị quốc gia không phải là một mô hình tổ chức, hoạt động của một Nhà nước hay một hệ thống chính trị, mà là các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế và vận hành bộ máy nhà nước hoặc hệ thống chính trị đó”.* Với công trình này, các tác giả mới đưa ra những nghiên cứu sơ khảo chung về sự tác động của quản trị đến tổ chức và hoạt động của bộ máy nói chung, chưa có những nghiên cứu chuyên sâu, đầy đủ cho hoàn thiện pháp luật về Chính phủ.

- **Bài báo, bài viết tạp chí khoa học**

Trong bài viết *“Quản trị quốc gia theo tinh thần văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII: bước tiến mới và yêu cầu mới”* [49], GS.TS. Vũ Công Giao và TS. Nguyễn Văn Quân đã trình bày, phân tích những tác động của việc ghi nhận nguyên tắc quản trị tốt trong các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam và đặt ra những yêu cầu và thách thức đối với hệ thống pháp luật quốc gia. Trong bài viết *“Xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả ở Việt Nam”*, PGS.TS. Lê Văn Linh [61] đã đưa ra quan điểm về quản trị quốc gia hiện đại, tất yếu bộ máy nhà nước phải hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đồng thời, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước là một trong các yêu cầu của quản trị quốc gia. Trong bài viết *“Trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng luật, pháp luật”* [73] TS. Trương Hồng Quang đã chỉ bắt cập trong thực tiễn xây dựng pháp luật liên quan đến vai trò và việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ. PGS.TS. Bùi Tiến Đạt, trong bài viết *“Tiếp cận liên ngành quản trị - luật trong quản trị quốc gia hiện đại: Nhìn từ báo cáo phát triển thế giới năm 2017 và Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2035”* đã nêu ra định hướng quản trị kiến tạo phát triển, với cách tiếp cận liên ngành và đa chiều, quản trị-luật trong xây dựng và

thực hiện pháp luật là xu hướng trên thế giới hiện nay. Nhìn từ Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2017, Báo cáo Việt Nam năm 2035, bài viết phân tích những vấn đề đặt ra trong xây dựng, thực hiện pháp luật ở Việt Nam nhằm đảm bảo bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả từ nền quản trị công hiện đại phục vụ phát triển.

Đề tài nghiên cứu khoa học

Đề tài cấp Nhà nước mã số KX.04 “*Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân ở nước ta*” năm 2007 do PGS.TS Trần Ngọc Đường Chủ nhiệm. Đề tài trình bày 03 vấn đề về cơ sở lý, thực trạng, kiến nghị tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội, Chính phủ.

Đề tài cấp Bộ về “*Bối cảnh mới của đất nước và yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*” [19], PGS.TS. Nguyễn Bá Chiến làm chủ nhiệm đề tài, liên quan đến thực trạng quản trị nhà nước, đề tài tiếp cận dưới góc độ đánh giá khái quát một số yêu cầu của quản trị quốc gia. Đề tài có giá trị tham khảo ở cách tiếp cận đánh giá các yêu cầu cơ bản của quản trị quốc gia và những vấn đề đặt ra so với yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả.

• Luận án

Tác giả Bùi Thị Cần đã trình bày trong Luận án tiến sĩ Chính trị học “*Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách ở Việt Nam hiện nay*” từ góc độ tiếp cận là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước.

Trong luận án tiến sĩ của Hoàng Thị Lan về “*Trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc Hội theo pháp luật Việt Nam*” [59], tác giả đưa ra những nguyên lý cơ bản và thực tiễn về trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội. Từ đó, luận án đã đề cập đến trách nhiệm, TNGT của Chính phủ trước Quốc hội thể hiện sự phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước.

Trong luận án tiến sĩ của tác giả Trần Thị Thu Hà về “*Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam*” [51], tác giả đã nghiên cứu về chế định Thủ tướng Chính phủ, trong sự cải cách của nội bộ Chính phủ, đặt vấn đề tiếp tục tăng cường vai trò,

nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ, kiến nghị hoàn thiện chế định Thủ tướng Chính phủ.

Có thể thấy, nhóm công trình nghiên cứu luận án trên đã tiếp cận nghiên cứu về một số nội dung liên quan đến Chính phủ, như về trách nhiệm, trách nhiệm giải trình của Chính phủ hoặc hoàn thiện chế định Thủ tướng Chính phủ. Các nghiên cứu này giúp bổ sung thêm cơ sở lý luận và pháp luật liên quan đến nghiên cứu tổng quan và cơ sở khoa học cho đề tài luận án.

1.1.1.3. Các công trình nghiên cứu liên quan đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại

- **Sách**

Sách chuyên khảo “*Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam*” [9], tác giả TS. Trần Quốc Bình đã phân tích quá trình hình thành, phát triển và thực trạng vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp và đề xuất các giải pháp góp phần nâng cao chất lượng của các dự án luật trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế.

Trên cơ sở đánh giá thực trạng bộ máy nhà nước của tác giả PGS.TS. Lê Minh Thông trong cuốn sách “*Đổi mới, hoàn thiện bộ máy Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở Việt Nam hiện nay*” đã luận giải những cơ sở khoa học, quan điểm, định hướng và giải pháp cho việc hoàn thiện về tổ chức bộ máy theo hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả.

Cuốn sách “*Xây dựng và vận hành bộ máy quản lý nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn hiện nay*” của tác giả GS.TSKH. Nguyễn Văn Thâm chủ biên, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, 2019. Cuốn sách tập hợp các bài viết đã được công bố trên các báo, tạp chí khoa học của GS.TSKH. Nguyễn Văn Thâm về vấn đề xây dựng và vận hành bộ máy quản lý nhà nước - chủ đề mang tính thời sự hiện nay như về bộ máy hành chính, nguồn nhân lực, dân chủ... Tác giả đã làm rõ những hạn chế, nguyên nhân mà Việt Nam đang gặp phải, thách thức trong quá trình xây dựng và vận hành bộ máy quản lý nhà nước hiện nay. Từ đó, đề xuất một số giải pháp để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong thời kỳ mới.

Từ góc độ tiếp cận, cuốn sách “*Quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả - Cơ sở lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*”, tác giả Nguyễn Bá Chiến, Lê Hải Bình, NXB Chính trị quốc gia sự thật, năm 2024. Tác giả đã nêu ra những vấn đề thách thức; những yêu cầu và các điều kiện bảo đảm quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả ở Việt nam. Phần nội dung này, cuốn sách có giá trị tham khảo nhất định liên quan đến đề tài, sự đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng ở Việt Nam đặt trong điều kiện bảo đảm quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả ở Việt Nam.

- **Bài báo, bài viết tạp chí khoa học**

PGS.TS. Tào Thị Quyên trong bài viết “*Định hướng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về dân chủ trực tiếp theo tinh thần văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng và giải pháp thực hiện*” [78] đã tiếp cận vấn đề hoàn thiện pháp luật về thực hiện dân chủ trực tiếp từ đánh giá thực tiễn pháp luật, hạn chế, vướng mắc. Từ đó là cơ sở hoàn thiện pháp luật và thi hành pháp luật về dân chủ trực tiếp, đáp ứng yêu cầu sự tham gia của người dân trong quản trị quốc gia hiện đại hiện nay.

Tác giả PGS.TS. Hoàng Thế Liên, trong bài viết về “*Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở Việt Nam hiện nay*” [60] đã trình bày và phân tích những đổi mới của Chính phủ trong thời gian vừa qua và đưa ra một số định hướng về hoàn thiện đổi mới hoạt động của Chính phủ. Bài viết đã đưa phân tích sâu, khúc chiết về những đổi mới và bước cần hoàn thiện tiếp theo, từ góc độ tiếp cận về vai trò Chính phủ.

Tác giả Lê Minh Thông (2011), trong bài báo “*Hoàn thiện mô hình tổng thể bộ máy nhà nước đáp ứng nhu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*” đăng trên Cổng thông tin điện tử Tòa án Nhân dân tối cao, từ những yêu cầu đổi mới đối với tổ chức bộ máy nhà nước để phân tích sự thay đổi mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, đặc biệt là sự đổi mới giữa nhà nước và công dân, trong đó tác giả đã nhấn mạnh đến vấn đề cấp thiết hiện nay là nếu muốn xây dựng mô hình chính phủ mới thì

cần phải đổi mới tư duy vai trò, chức năng của bộ máy nhà nước và cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước.

Nguyễn Minh Phương, Nguyễn Thị Ngọc Mai trong bài báo “*Xây dựng Chính phủ của Trung Quốc và kinh nghiệm đối với Việt Nam*” [72] đã thông qua phân tích những nguyên nhân phát sinh và ý nghĩa mang lại của việc Trung Quốc lựa chọn mô hình “chính phủ phục vụ” nhằm đánh giá lại và xác định lại vai trò của chính phủ trong giai đoạn phát triển. Chính phủ từ chỗ đơn thuần chỉ được coi là công cụ thống trị giai cấp, bộ máy cai trị, đã chuyển sang làm chức năng của cơ quan công quyền quản lý xã hội, bộ máy phục vụ, cung cấp dịch vụ công, lấy lợi ích của nhân dân làm mục tiêu hướng tới. Ngày nay, các quốc gia hiện đại đều phục vụ nhân dân là mục tiêu, chuyển đổi quản trị quốc gia và cải cách chính phủ là những việc cần làm để phù hợp với từng thời kỳ phát triển. Qua đó, các tác giả nêu vấn đề hàm ý cho Việt Nam trên con đường xây dựng Chính phủ quản trị hiện đại.

Tác giả Đào Thị Quyên trong bài viết “*Bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam*” đã nêu quan điểm của tác giả về việc bảo đảm công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật ở Việt Nam luôn được coi là một yêu cầu không thể thiếu nhằm đảm bảo nguyên tắc dân chủ trong hoạt động của nhà nước. Theo đó, pháp luật cần minh định bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình hoạch định chính sách, pháp luật.

Bài viết “*Hoàn thiện quy định về tổ chức bộ máy hành chính phù hợp với phân cấp, phân quyền*” của tác giả Nguyễn Văn Thành đã nhận định, phân tích chính sách về phân cấp, phân quyền và nguyên tắc phân cấp, phân quyền và một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo nguyên tắc phân cấp, phân quyền.

Tác giả Nguyễn Thị Kim Chung trong bài viết “*Hoàn thiện pháp luật về tổ chức Chính phủ*” [27] đã nêu quan điểm của mình về pháp luật Chính phủ cần được sửa đổi, bổ sung cả về nội dung và kỹ thuật lập pháp theo hướng mang tính pháp điển

cao, đồng thời bảo đảm tính ổn định lâu dài, góp phần nâng cao hoạt động của Chính phủ.

Tác giả TS. Nguyễn Thị Ngọc Mai, ThS. Đỗ Thị Minh Đức trên tạp chí Quản lý nhà nước về “*Quan hệ giữa Chính phủ với thị trường trong đổi mới tổ chức và hoạt động của chính phủ phục vụ, phát triển*” [66] đã phân tích là mối quan hệ cần giải quyết trong quá trình đổi mới Chính phủ. Trong đó, những câu hỏi luôn đặt ra là: khi nào Chính phủ nên can thiệp vào thị trường và mức độ can thiệp ra sao; Chính phủ can thiệp quá nhiều hay quản lý không tốt. Nghiên cứu này xác định rõ mối quan hệ giữa Chính phủ với thị trường là một giải pháp bảo đảm CCHC của Việt Nam.

- **Đề tài nghiên cứu khoa học**

Đề tài KX - 04.05. “*Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*” [95], chủ nhiệm: tác giả Đào Trí Úc, đề tài KX.04-28/06-10: “*Phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*” [42], chủ nhiệm - tác giả Trần Ngọc Đường đã nêu ra cách thức tổ chức đến hoạt động để phát huy tính dân chủ; vấn đề phân cấp, phân quyền nhằm xác nhận vị trí vai trò của chính quyền trung ương, nhấn mạnh vai trò Chính phủ trong việc thực thi quyền lực nhà nước trong giai đoạn mới.

Đề tài khoa học cấp bộ “*Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*” (năm 2021) do TS. Nguyễn Huyền Hạnh làm chủ nhiệm đề tài. Đề tài nghiên cứu chức năng và sự chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả với tiếp cận nghiên cứu chức năng Chính phủ theo phương thức tác động của Nhà nước đối với xã hội, từ thực hiện chức năng quản lý (quản lý nhà nước) và chức năng tổ chức cung ứng dịch vụ công (phục vụ xã hội).

Đề tài khoa học cấp bộ: “*Hoàn thiện các quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước phù hợp với Hiến pháp*” (năm 2017), do PGS.TS Nguyễn Minh Thông làm chủ nhiệm đề tài. Nội dung đề tài đã nghiên cứu cơ sở khoa học của đổi mới bộ

máy nhà nước CHXHXN Việt nam trong Hiến pháp năm 2013 để xử lý tốt mối quan hệ giữa Nhà nước - Thị trường và doanh nghiệp; để thích ứng và hội nhập thành công. Đề tài có giá trị tham khảo liên quan đến luận án từ góc độ tiếp cận bức tranh tổng thể về hoàn thiện quy định về tổ chức Bộ máy nhà , cơ quan Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013.

Đề tài KX.04-28/06-10: *“Phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam”* do các tác giả Trần Ngọc Đường, Ngô Đức Mạnh là chủ nhiệm [42], đã phân tích cách thức tổ chức đến hoạt động để phát huy tính dân chủ; vấn đề phân cấp, phân quyền nhằm xác nhận vị trí vai trò của chính quyền trung ương, Chính phủ trong thực thi quyền lực nhà nước trong bối cảnh hiện nay.

- **Luận án**

“Hoàn thiện pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính ở Việt Nam hiện nay” là luận án tiến sĩ luật học của tác giả Nguyễn Ngọc Bích (năm 2012), tác giả tiếp cận hoàn thiện pháp luật theo cách đánh giá hệ thống những vấn đề có liên quan đến dịch vụ công, trong đó nêu vai trò này của Chính phủ trong lĩnh vực hành chính. Theo quan điểm tác giả: [7, tr. 44-45] *“từ phía Chính phủ và các cơ quan nhà nước thì dịch vụ công là nhiệm vụ của cơ quan và từ phía người dân thì dịch vụ công là dịch vụ phục vụ lợi ích của cá nhân, tổ chức”* nên các dịch vụ công *“không thể hiện trực tiếp tính quyền lực nhà nước”* mà được thực hiện *“trên cơ sở mối quan hệ bình đẳng giữa cá nhân, tổ chức là người yêu cầu dịch vụ của cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ”*. Luận án có giá trị tham khảo nhất định liên quan đến đề tài: về quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đồng thời thấy được vai trò của khu vực tư nhân, mức độ tham gia của nhân dân vào cung ứng (được nhà nước cho phép) và hưởng thụ dịch vụ công.

Một số luận án có giá trị tham chiếu liên quan trực tiếp đến một số giải pháp đặt ra về hoàn thiện pháp luật liên quan đến đề tài. Như luận án tiến sĩ Chính trị học của tác giả Bùi Thị Cần về *“Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách ở Việt Nam hiện nay”*(2018); Luận án về *“Trách nhiệm của Chính*

phủ trước Quốc Hội theo pháp luật Việt Nam” của tác giả Hoàng Thị Lan; Luận án của tác giả Trần Thị Thu Hà về *“Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam”* (2022), đề xuất giải pháp tiếp tục tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở ngoài nước

1.1.2.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bộ máy nhà nước

Dưới góc độ pháp lý, trong cuốn Bàn về tinh thần pháp luật, tác giả Montesquieu ngay từ đầu đã nêu quan điểm về thuyết phân quyền đã nhắc tới:

Trong mỗi quốc gia đều có ba thứ quyền lực. Quyền lập pháp, quyền thi hành những điều hợp với quốc tế công pháp và quyền thi hành những điều trong luật dân sự. Với quyền lực thứ nhất, nhà vua hay pháp quan làm ra các thứ luật cho một thời gian hay vĩnh viễn, và sửa đổi hay hủy bỏ luật này. Với quyền lực thứ hai, nhà vua quyết định việc hòa hay chiến, gửi đại sứ đi các nước, thiết lập an ninh, đề phòng xâm lược. Với quyền lực thứ ba, nhà vua hay pháp quan trừng trị tội phạm, phân xử tranh chấp giữa cá nhân. Người ta gọi đây là quyền tư pháp, vì trên kia là quyền hành pháp quốc gia [68, tr. 105-106].

Sự sắp xếp tổ chức bộ máy và chức năng của từng loại hình cơ quan nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào thể chế chính trị và quan điểm lãnh đạo của mỗi quốc gia. Vì vậy, các nhà khoa học và chuyên gia trên thế giới trọng tâm nghiên cứu vào lý giải vì sao mỗi quốc gia lại chọn cho mình một mô hình chính phủ khác nhau. Cụ thể là nghiên cứu về phân quyền, định vị chức năng của Chính phủ, mối quan hệ giữa Chính phủ, thị trường và xã hội nhằm đạt được được mục tiêu chung phục vụ người dân và thúc đẩy xã hội phát triển [18, tr. 11-18, tr. 23-32].

Các nhà khoa học cho rằng từ thế kỉ 17-18, điển hình là Jean Jacques Rousseau vì quan niệm quốc trị của ông vẫn còn nhiều ảnh hưởng hàng trăm năm sau khi ông qua đời. Lý thuyết *“luận xã hội khế ước”* như trong tác phẩm Khế ước xã hội, đối với một đất nước, Hiến pháp chính là bản Khế ước xã hội cơ bản nhất, trong đó chứa

đựng tư tưởng của Chính phủ hiện đại dân chủ. Họ cho rằng Chính phủ là do nhân dân thông qua việc lập kế ước để xây dựng lên, tôn chỉ của nó nằm ở bảo đảm quyền lợi và tự do của nhân dân, bảo hộ những lợi ích công cộng. Chính phủ không được vi phạm những quyền lợi bất khả xâm phạm của người dân. Nếu Chính phủ chuyên chế, nhân dân có quyền khôi phục lại quyền lợi của họ thông qua việc xây dựng một Chính phủ mới. Như vậy, có thể thấy “*luận xã hội kế ước*” đã luận chứng rằng quyền lực của nhà nước thuộc về sự ủy thác và giao phó của người dân, để từ đó xây dựng nên mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân.

Tác phẩm “*Những vấn đề cốt yếu của quản lý*” của các nhà nghiên cứu Mỹ, do NXB Khoa học và kỹ thuật xuất bản, Vũ Thiệu dịch; hay tác phẩm “*Quản lý hành chính: Lý thuyết và thực hành*” của Michel Amiel... Chủ yếu các tác giả đi sâu về các phương diện của quản lý. Theo tác giả Rod Hague and Martin Harrop trong cuốn “*Khoa học Chính trị*” (“*Political Science*”) cho rằng: “*khi cai trị, có thể thiếu bộ máy lập pháp và tư pháp nhưng không thể thiếu bộ máy hành pháp*” [114].

Trong cuốn “*Bách khoa thư về quyền lực*” (“*Encyclopedia of Power*”), Keith Dowding đã nêu ra quan điểm “*quyền hành pháp là thẩm quyền thực thi các đạo luật và bảo đảm rằng các đạo luật này được thi hành như ý định đặt ra các đạo luật ấy*” [113].

Sự phát triển hiệu quả của thị trường chính là thước đo mức độ hoàn thành của chức năng phục vụ, phát triển của nhà nước ở góc độ kinh tế. Khi lý giải vấn đề “*Tại sao các quốc gia thất bại?*” (“*Why nations fail?*”), trong cuốn sách cùng tên “*Tại sao các quốc gia thất bại?*”, các tác giả Daron Acemoglu và James Robinson (2012) đã nhận định sở dĩ có quốc gia thành công, có quốc gia thất bại, là do sự khác biệt chủ yếu về thể chế. Các tác giả cho rằng, thể chế kinh tế được chia thành loại khác nhau, trong đó “*thể chế có tính dung nạp*” và “*thể chế có tính bòn rút*”. Thể chế có tính dung nạp là khuyến khích các thành phần xã hội tham gia vào các hoạt động kinh tế, tạo mọi điều kiện để họ phát huy tài năng và cống hiến; thể chế có tính bòn rút lại tập trung quyền lực vào một số ít người hoặc nhóm lợi ích. Các nhóm lợi ích này nắm giữ, khai thác và chi phối phần lớn tài nguyên, tài sản quốc gia.

Alvin Toffler trong cuốn “*Làn sóng thứ ba*” [89, tr. 58] đã dự báo về môi trường mới đòi hỏi những thiết chế mới - Có thể thích ứng với sự biến đổi nhanh chóng của hoàn cảnh, trong đó, cần thay đổi trong thiết chế quản trị ứng với môi trường mới với ba công cụ: quyền lực thiểu số, dân chủ bán trực tiếp và phân cấp quyết định, đây là cơ sở nền tảng để thiết kế quản trị trong môi trường mới.

Theo tác giả David Osborne và Ted Gaebler, quản trị công kiêu mới là “*Đổi mới hoạt động của Chính phủ*”, Chính phủ phải thực sự thay đổi là Người cầm lái chứ không phải bơi chèo [71]. Trong lời tựa tác giả đã nêu rõ, Chính phủ của thời đại công nghiệp với các bộ máy quan liêu đồ sộ, tập trung vào các cơ quan tiêu chuẩn hoá “một cỡ vừa tất cả” đều không đủ sức đối phó với những thách thức của một xã hội thông tin thay đổi nhanh chóng, nền kinh tế dựa trên tri thức. Tác giả đã đưa ra một cuộc cải tổ mới ở Mỹ, tập trung mạnh mẽ vào Chính phủ. Một Chính phủ hoạt động hiệu quả, theo tác giả, đổi mới theo tinh thần của doanh nghiệp, định hướng theo kết quả, “*cấp tiền cho kết quả, chứ không phải quá chú trọng đến đầu vào*”; Chính phủ cần dự liệu trước con đường phát triển của đất nước, mô hình quan liêu mang theo nó sự cung ứng dịch vụ - quan tâm đến bơi chèo, phòng ngừa để giải quyết vấn đề, cai quản có tầm nhìn xa; Chính phủ phi tập trung hoá: từ hệ thống cấp bậc đến sự tham gia, hợp tác; Chính phủ hướng vào điều tiết thị trường, thúc đẩy sự thay đổi thông qua thị trường. Những luận điểm trên của nhóm tác giả, phản ánh các góc nhìn hiện đại về Chính phủ mang tinh thần doanh nghiệp. Chính phủ phát triển theo xu hướng đổi mới về tổ chức là Chính phủ linh hoạt, tinh giảm đầu mối, hoạt động đạt hiệu lực, hiệu quả. Cuốn sách mang giá trị tham khảo về xu hướng của các Chính phủ hiện đại, đặt ra nhu cầu cần đổi mới, hoàn thiện pháp luật để tạo hành pháp lang lý cho tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh mới.

1.1.2.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến quản trị quốc gia hiện đại và pháp luật và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ theo tiêu chí yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại

Trong cuốn sách “*Governance for sustainable human development - Quản trị vì sự phát triển bền vững của con người*” và theo Tổ chức OECD, “*quản trị tốt*” có

8 đặc trưng cơ bản và đây cũng là giá trị được thừa nhận phổ biến hiện nay và cũng tương đồng với quan điểm Ngân hàng thế giới. Đó là, tính pháp quyền; sự tham gia của người dân; tính minh bạch; trách nhiệm giải trình; định hướng đồng thuận; tính kịp thời trong khoảng thời gian hợp lý; tính hiệu lực, hiệu quả.

Asaduzzaman, Mohammed & Virtanen, Petri đã trình bày trong cuốn *“Các lý thuyết và các mô hình quản trị”* (*“Governance Theories and Models”*) [119]: các tác giả đã chia sẻ lý thuyết về quản trị công với các mô hình phát triển. Các học giả cùng chung quan điểm khẳng định sự tồn tại lâu đời và nhiều lớp nghĩa ở các phạm vi khác nhau của thuật ngữ quản trị tốt “good governance” như khái niệm quản trị tốt, quản trị quốc gia với một số các nguyên tắc chung như về tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự đồng thuận, sự tham gia nhân dân, bình đẳng không loại trừ chủ thể nào.

Trong bài viết *“Quản trị khu vực, Quản trị quốc gia, Quản trị toàn cầu: Một hay nhiều hiện tượng?”* (*“National Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?”*)[116, tr. 323-346] Elke Krahnemann đã nhận định khái niệm quản trị nổi lên từ những năm 80 của thế kỉ XX. Tuy nhiên, điều căn bản là quản trị luôn có tính đa dạng và khác biệt ở các cấp độ. Không thể có tư duy quản trị chung ở cả cấp độ quốc gia, khu vực và toàn cầu. Quản trị cần phải có tính đa dạng và phù hợp ở các cấp độ. Quản trị quốc gia là nền tảng để quản trị khu vực, quản trị toàn cầu. Quản trị quốc gia mạnh tạo ra sức mạnh quản trị khu vực và quản trị toàn cầu. Sự suy yếu của quản trị quốc gia kéo theo sự suy yếu ở các cấp độ quản trị khác. Quản trị quốc gia gắn với nhiều chủ thể nhưng trụ cột vẫn là vai trò của nhà nước. Quản trị quốc gia chính là nền quản trị mà ở đó nhà nước thực hiện đúng việc và làm việc đúng.

Trong cuốn *“Quản trị quốc gia và quản trị toàn cầu”* (*“Global Governance and National Governance”*) [108] tác giả Brown quan niệm thuật ngữ quản trị gắn liền với bối cảnh. Quản trị toàn cầu bao quát toàn bộ các nền chính trị, các nhà nước để hướng tới kết nối. Quản trị quốc gia gắn với quản trị toàn cầu đặt quốc gia trong dòng chảy của toàn cầu. Quản trị quốc gia *“là tổng thể các hoạt động về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội nhằm hướng đến mục tiêu thúc đẩy sự phát triển của quốc*

gia”. Để quản trị quốc gia hiệu quả, trước hết cần có khu vực nhà nước đủ mạnh, đủ năng lực tạo dựng thể chế cho phát triển. Sự tác động quản trị quốc gia hiện đại đến tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đã làm thay đổi chức năng Chính phủ, dẫn đến “*sự đổi mới về nhiệm vụ và quyền hạn*” của Chính phủ. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson [58] “*Logic chính trị Mỹ*” (“*The Logic of American Politics*”), cuốn sách bàn về vị trí, vai trò Chính phủ Mỹ, nhấn mạnh vai trò của người đứng đầu, vai trò đặc biệt, nhiều quyền và sự tập trung quyền hạn vào Tổng thống đến từ nhiều nguyên nhân, ảnh hưởng của các điều kiện chính trị, kinh tế và xã hội.

Tác giả S.Chiaivo - Campo và P.S.A Sundaram[18] đã mô tả một bức tranh chung nhiều màu sắc về: (i) nền hành chính công trong thế kỉ XXI mà việc quản lý nhà nước tốt, quản trị tốt “*dựa vào bốn trụ cột: trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính dự đoán được và sự tham gia*”; (ii) Bộ máy, tổ chức Chính phủ; (iii) Quản lý các nguồn lực của Chính phủ; (iv) Mối tương tác giữa người dân và chính quyền; (iv) Nâng cao tính liêm chính, đáp ứng và dịch vụ hành chính. Cuốn sách là công trình công phu, có giá trị tham khảo nhất định liên quan đến đề tài luận án, từ góc độ kinh nghiệm của các nước phát triển, đang phát triển, các tổ chức quốc tế và cả các nước có điều kiện tương đồng với Việt Nam. Nhìn chung, các tác giả đã phân tích khá kỹ bối cảnh đổi mới hành chính công, quản trị quốc gia trong thế kỉ XXI. Điều này sẽ dẫn đến sự thay đổi trong cách thức tổ chức và vận hành bộ máy thực thi quyền lực nhà nước theo hướng phục vụ và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền. Đặc biệt, nhóm tác giả đã nêu bật một vấn đề mấu chốt trong định vị chức năng của chính phủ, đó là vai trò “*gìn giữ hòa bình, thực thi luật pháp và bảo đảm một môi trường bền vững*”.

Các học giả trong nghiên cứu “*Hội đồng nghị sự toàn cầu về tương lai của chính phủ- Diễn đàn kinh tế thế giới 2011*”, (“*Global Agenda Council on the future of government - World Economic Forum 2011*”), [125] cho rằng quản trị nhà nước hiện đại phải đáp ứng những yêu cầu: (i) thu hẹp khoảng cách công dân và nhà nước bằng truyền thông, công nghệ thông tin; giảm tầng nấc trong hệ thống quản trị để hiệu quả hơn; cung cấp thông tin cho việc ra quyết định, phối hợp, hợp tác trong hành pháp; hình thành mạng lưới hợp tác giữa khối công và tư; (ii) thay đổi và thích nghi,

đặc biệt trong tái cấu trúc bộ máy; (iii) sắp xếp hợp lý, thể hiện ở việc xác định đúng chức năng, nhiệm vụ; bộ máy tinh giản nhưng không giảm dịch vụ; (iv) tái thiết kế bộ máy phù hợp với mạng lưới và công nghệ.

Trong cuốn “*Luận bàn về xu hướng phát triển trong việc đánh giá hiệu quả của chính phủ phục vụ*” [8], tác giả Peng Xiang Bie nêu ra: (i) Cách tiếp cận về đánh giá thực trạng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ một cách hiệu quả những phân tích để thấy được vai trò của việc đánh giá và phát huy hiệu quả hoạt động của các cấp. Giá trị của cuốn sách, mang đến luồng gió mới để bàn về tính hiệu quả của Chính phủ, qua cách xem xét thực trạng hoạt động của Chính phủ nhấn mạnh đến tính định hướng trong tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá. Về cơ bản cuốn sách đề cập một nội dung trong tiêu chí đánh giá hiệu quả của Chính phủ, có giá trị để luận án kế thừa một phần.

Tác giả Zhang Cheng Fu tiếp cận cơ sở mang tính chất lý luận “*Nghiên cứu cơ chế vận hành và cơ cấu tổ chức chính phủ: kinh nghiệm và gợi mở*” (“*Chinese Perspectives on Global Governance and China, Series*”) [43] tác giả đã đưa ra quan điểm về những yếu tố cơ bản chi phối sự hình thành và phát triển của tổ chức: mục tiêu rõ ràng và tính hiệu quả của tổ chức, quy luật hệ thống của tổ chức; cấu trúc đồng nhất, đặc thù của tổ chức; quy luật vận động không ngừng và vận động theo quy trình của tổ chức; tự điều chỉnh của tổ chức; quy luật giao thoa giữa khoa học quản lý và khoa học tổ chức. Từ đó, tác giả Zhang Cheng Fu cũng đưa ra những gợi mở về “*cơ chế vận hành và cơ cấu tổ chức mà Chính phủ Trung Quốc theo hướng hiện đại hóa, tiếp cận mục tiêu Chính phủ điện tử nhằm hướng tới sự phát triển vượt bậc hơn nữa về Kinh tế xã hội. - Xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và hội nhập quốc tế*”.

Các nội dung nêu trên đã đề cập một chừng mực quan điểm của Trung Quốc khi bàn về hoạt động của Chính phủ Trung Quốc theo cách nhìn quản trị nhà nước hiện đại, xây dựng chính phủ tiếp cận mục tiêu của chính phủ điện tử, ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động Chính phủ, vì vậy nó mang lại giá trị tham khảo nhất định cho luận án.

Keping Yu, “*Quan điểm của Trung Quốc về quản trị toàn cầu và quản trị ở Trung Quốc*” [124] nói về quản trị toàn cầu trước khi nói về quản trị quốc gia. Quản trị quốc gia chỉ được đề cập từ Đại hội 18 của Đảng Cộng sản Trung Quốc khi đặt vấn đề hiện đại hóa hệ thống và năng lực quản trị. Sự tham gia của Trung Quốc vào quá trình quản trị toàn cầu chỉ thực sự đầy đủ và toàn diện nếu quản trị quốc gia được thực hiện có hiệu quả.

Nghiên cứu “*Nhà nước pháp quyền là hỗ trợ quan trọng cho hệ thống quản trị quốc gia và năng lực quản trị*” của Zhu Jian [126] đã khẳng định: Nhà nước pháp quyền là phương thức cơ bản của quản trị quốc gia. Hệ thống quản trị quốc gia thực chất là đề cập đến một tập hợp các hệ thống quốc gia và hệ thống pháp luật phù hợp với các khái niệm quản trị hiện đại để được hiện thực hóa. Hệ thống pháp quyền bao gồm tất cả các yếu tố của hệ thống quản trị quốc gia, là biểu tượng quan trọng cho sự trưởng thành và hoàn thiện của hệ thống quản trị quốc gia, đồng thời đóng vai trò quan trọng trong hệ thống quản trị quốc gia. Xương sống của hệ thống quản trị quốc gia. Hệ thống pháp quyền bao hàm tất cả các yếu tố của hệ thống quản trị quốc gia. Hệ thống pháp quyền xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc gồm các phần: là hệ thống quy phạm pháp luật hoàn chỉnh; là hệ thống thực thi pháp luật hiệu quả; hệ thống giám sát pháp luật chặt chẽ; hệ thống bảo vệ pháp luật mạnh mẽ. Các khía cạnh này liên quan đến chủ thể, phương pháp, thủ tục và tác động của việc thực hiện hệ thống và chứa đựng tất cả các yếu tố của hệ thống quản trị quốc gia. Chúng là tiền đề hợp lý để hệ thống pháp quyền đóng vai trò quan trọng trong hệ thống quản trị quốc gia. Một hệ thống với các yếu tố chưa hoàn thiện thì không thể đóng vai trò chính, chứ chưa nói đến việc trở thành xương sống của hệ thống quản trị quốc gia.

Trong sách “*Thế chế, thay đổi thế chế và vận hành của nền kinh tế*” (“*Institutions, Institutional Change and Economic Performanc*”) (năm 1990), tác giả North cho rằng đổi mới thế chế đã thúc đẩy quản trị quốc gia hiện đại, tác động đến pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh được pháp luật thừa nhận với sự tham gia đa chủ thể và thế chế quyết định hiệu quả của nguồn lực và thị trường lao động, là các yếu tố then chốt của kinh tế.

Như vậy: Khẳng định xu hướng phát triển của các Chính phủ cùng hướng tới là [53, tr.71]: Chính phủ minh bạch, là sự công khai và khả năng tiếp cận thông tin, dữ liệu liên quan đến chính phủ; trách nhiệm giải trình, trách nhiệm của chính phủ thông báo cho công dân của mình về những quyết định của Chính phủ; sự tham gia của các bên liên quan, đó là cách thức mà các bên liên quan có thể tham gia vào chu trình chính sách và trong cung cấp dịch vụ; sự hài lòng của người dân là thước đo hiệu quả của Chính phủ; tạo sự đồng thuận với các chủ thể khác là cơ sở nâng cao chất lượng dịch vụ công.

Hoàn thiện quy phạm điều chỉnh quan hệ giữa Chính phủ với người dân và xã hội, phân cấp, phân quyền và phi tập trung hóa, phục vụ người dân, tinh giản đầu mối đi cùng với đổi mới phương thức hoạt động. Chính phủ các nước đang dần hoàn thiện đang theo xu hướng quản trị hiện đại. Đây chính là các hướng nghiên cứu tiếp cận lý thuyết hiện đại về mô hình tổ chức và hoạt động của các Chính phủ trên thế giới để đúc rút bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

1.2. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ LUẬN ÁN CẦN TIẾP TỤC LÀM RÕ

1.2.1. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Về phương diện cơ sở lý luận, qua tổng hợp tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài luận án, có thể thấy, số lượng các công trình nghiên cứu về pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ và quản trị tốt, quản trị quốc gia là đa dạng, tiếp cận dưới các góc độ khác nhau. Một số kết quả nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án sẽ gọi mở, cung cấp thông tin, tài liệu khoa học để tham khảo, kế thừa trong quá trình triển khai đề tài luận án. Các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã trình bày về vị trí, chức năng, đổi mới về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, bộ máy nhà nước; bối cảnh và xu hướng vận động, phát triển Chính phủ. Các công trình nghiên cứu nước ngoài đã đề cập quan niệm về quản trị quốc gia hiện đại như một xu hướng tác động đến tổ chức và hoạt động của các Nhà nước, Chính phủ Việt nam trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, có thể thấy,

các công trình nghiên cứu chưa mang tính hệ thống sâu sắc, chủ yếu là các nghiên cứu riêng lẻ về cải cách, đổi mới Chính phủ. Nhưng đây là nguồn tài liệu có giá trị để luận án kế thừa và tiếp tục nghiên cứu làm rõ. Trong thực tiễn nghiên cứu, còn nhiều khoảng trống, thiếu vắng các nghiên cứu độc lập, tập trung, khái quát, đầy đủ nội dung đề tài luận án. Bên cạnh đó, còn những quan điểm tranh luận, chưa thống nhất về quan niệm, các tiêu chí của quản trị quốc gia hiện đại tác động đến xây dựng thể chế liên quan đến cơ quan hành chính nhà nước; nội hàm quyền hành pháp; hướng đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ... Đây cũng là những vấn đề luận án tiếp tục giải quyết, làm sáng tỏ lý luận, nêu quan điểm, xây dựng khái niệm, đưa ra các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại và soi vào đánh giá thực trạng, chỉ rõ thành công, hạn chế và nguyên nhân, đề nêu quan điểm, giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật.

Về phương diện thực tiễn, các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài đã đề cập đến một số lát cắt nghiên cứu về tình hình tổ chức và hoạt động của Chính phủ chủ yếu dưới góc độ khoa học hành chính. Một số bài viết, công trình trong các hội thảo khoa học nghiên cứu sát với đề tài luận án từ góc độ thực tiễn về việc áp dụng từng nguyên tắc quản trị nhà nước tốt vào thực tiễn Việt Nam như áp dụng tính minh bạch hay trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân,... hay những thuận lợi và thách thức như thế nào. Ở các công trình nghiên đề tài cấp Bộ, nhận xét thực trạng thực hiện quản trị nhà nước dưới góc độ về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và chức năng của Chính phủ nói riêng. Bên cạnh đó, một số công trình đưa ra một số số liệu khảo sát về tổ chức và hoạt động của Chính phủ minh chứng về lĩnh vực hoạt động riêng lẻ của Chính phủ đã bổ sung thêm tài liệu cần tham khảo của luận án. Các công trình nghiên cứu chủ yếu thể hiện những khía cạnh, nội dung riêng lẻ về từng mảng thực trạng của các yêu cầu quản trị tốt trong áp dụng vào thực tiễn Việt Nam. Bên cạnh đó nhiều kết quả đề tài khoa học, đánh giá, điều tra xã hội học của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng thế giới (WB), Chương trình phát triển của Liên Hiệp quốc (UNDP), Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB), Chỉ số PAX Index, SIPAS, MOBI... mang đến giá trị tham khảo với các số liệu, khảo sát

điều tra liên quan đối với đề tài. Luận án đã kế thừa và sử dụng số liệu trong các Báo cáo của các cơ quan nhà nước, như báo cáo của Chính phủ (hàng tháng, chuyên đề...), báo cáo của Bộ, cơ quan ngang bộ như Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ... để bổ sung minh chứng cho một số nội dung nghiên cứu thực trạng pháp luật trong luận án.

Từ phương diện lý luận về vị trí, chức năng của Chính phủ trong quản lý hành chính nhà nước và thực hiện quyền hành, các công trình nghiên cứu nêu quan điểm, giải pháp cho đổi mới chức năng Chính phủ so với yêu cầu của quản trị quốc gia, một số công trình đã phân tích bối cảnh, nêu ra kiến nghị đổi mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, Chính phủ.

1.2.2. Những vấn đề luận án tiếp tục nghiên cứu làm rõ

1. Về nghiên cứu làm rõ cơ sở lý luận, luận án khái quát hệ thống toàn diện, làm sâu sắc các vấn đề lý luận về pháp luật và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu quản trị quốc gia ở Việt Nam hiện nay như khái niệm; đặc điểm; nội dung của pháp luật về Chính phủ gồm: vị trí, chức năng, làm rõ chức năng quyền hành pháp của Chính phủ. Vai trò này Chính phủ là chủ thể quản trị trung tâm, có ý nghĩa quyết định đối với quản trị quốc gia trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; về cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ; (ii) Khái quát về quản trị quốc gia, đặc điểm, nguyên tắc, các yếu tố tác động hoàn thiện pháp luật đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia. Từ đó, hoàn thiện pháp luật cần phải đáp ứng những tiêu chí nào mà ảnh hưởng trực tiếp nhất trong quá trình tổ chức và hoạt động của mình. Luận án đã phát triển lý luận về khái niệm pháp luật và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại. Từ đó, luận án xây dựng hệ tiêu chí hoàn thiện pháp luật về Chính phủ trên cơ sở yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại trong khu vực công.

2. Về thực trạng pháp luật, dựa trên các tiêu chí hoàn thiện pháp luật đã được xây dựng, luận án nghiên cứu tình hình pháp luật, đánh giá thực trạng sâu sắc, toàn diện, chỉ ra những thành công và hạn chế cũng như nguyên nhân của nó, trả lời cho

câu hỏi nghiên cứu pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã đáp ứng như thế nào các yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Qua việc đánh giá thực trạng, luận án đã tìm ra nguyên nhân của thực trạng để đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật. Đây là những vấn đề, khoảng trống nghiên cứu luận án đã tiếp tục làm rõ.

3. Về đề xuất giải pháp, trong tất cả các công trình đã công bố hiện nay, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách đầy đủ, sâu sắc đưa ra các quan điểm, giải pháp toàn diện về hoàn thiện pháp luật về Chính phủ theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại. Để bổ sung khoảng trống nghiên cứu này, tác giả của luận án đã nêu quan điểm, đề xuất các giải pháp toàn diện, sâu sắc, khả thi, có tính ứng dụng về hoàn thiện pháp luật theo các tiêu chí quản trị quốc gia hiện đại thúc đẩy Chính phủ phát huy vị trí, chức năng thực hiện quyền hành pháp, hoạt động mạnh mẽ, năng động, hiệu quả bảo đảm tính pháp quyền, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia đa chủ thể vào quản lý nhà nước, tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả trên nền tảng nguyên tắc tổ chức quyền lực là thống nhất. Đồng thời, hoàn thiện pháp luật về hoạt động, nhiệm vụ, quyền hạn phải phù hợp với hoàn thiện pháp luật về cơ cấu tổ chức để bảo đảm tạo lập thể chế cần thiết để Chính phủ có bộ máy hoạt động tinh gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả.

1.3. GIẢ THUYẾT NGHIÊN CỨU, CÂU HỎI NGHIÊN CỨU VÀ LÝ THUYẾT NGHIÊN CỨU

1.3.1. Giả thuyết nghiên cứu

Pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của Chính phủ chưa thực sự đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam hiện nay.

1.3.2. Câu hỏi nghiên cứu

- Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại là gì, nguyên tắc quản trị quốc gia hiện đại, tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện như thế nào?

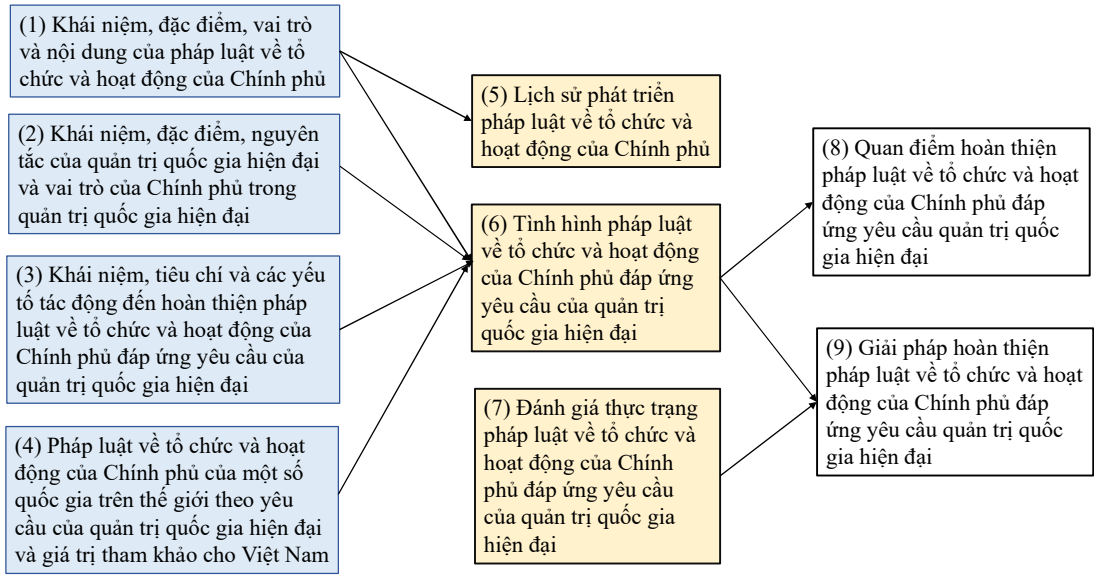
- Thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã đáp ứng như thế nào các yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại?

- Giải pháp nào để hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại?

1.3.3. Lý thuyết nghiên cứu

Đề tài sử dụng các lý thuyết về nhà nước và pháp luật của Chủ nghĩa Mác Lê nin; lý thuyết về Nhà nước pháp quyền; lý thuyết về phân quyền; xã hội học pháp luật; luật học so sánh; lý thuyết về quản trị tốt. Trong đó, tập trung ở một số lý thuyết cụ thể sau: (i) Lý thuyết về nhà nước và pháp luật của Chủ nghĩa Mác Lê nin, là chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử. Đây là cơ sở lý thuyết được triển khai áp dụng cơ bản trong nội dung luận án; (ii) Lý thuyết về Nhà nước pháp quyền là cơ sở lý thuyết cho xác định tiêu chí pháp quyền, hoàn thiện pháp luật; (iii) Lý thuyết về phân quyền đề cập trực tiếp đến cách thức tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc phân chia quyền lực để bảo đảm rằng quyền lực không tập trung trong tay một người hoặc một cơ quan...; (iv) Lý thuyết về quản trị tốt, quản trị quốc gia là một trong các cơ sở lý thuyết quan trọng nhằm xác định các tiêu chí hoàn thiện pháp luật và đánh giá thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại. Từ đó làm rõ hướng nghiên cứu tiếp tục hoàn thiện cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ trong bối cảnh mới chuyển đổi từ quản lý truyền thống sang quản trị quốc gia hiện đại.

Trên lý thuyết nghiên cứu, luận án được triển khai theo kết cấu sau:



Hình 1-1: Kết cấu luận án

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Để hiện thực hóa xây dựng Chính phủ mới đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại trong tình hình mới, thì việc xây dựng khung thể chế, tiếp tục hoàn thiện thể chế pháp luật để tạo hành lang pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Chính phủ là nhiệm vụ quan trọng đầu tiên. Trong chương 1, luận án đã giải quyết các nội dung sau:

Một là, tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài theo các nhóm vấn đề từ nghiên cứu cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp liên quan đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Qua tổng quan, tác giả khẳng định hướng tiếp cận mới về quản trị quốc gia hiện đại là một xu hướng lớn, tác động tới hoàn thiện pháp luật cho tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và đối với tổ chức và hoạt động Chính phủ. Khảo cứu các công trình cho thấy, hiện chưa có công trình, luận án vào nghiên cứu một cách toàn diện, đầy đủ nội dung đề tài luận án “*Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam*”.

Hai là, ngoài kế thừa nội dung từ những công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài, luận án tiếp tục làm rõ các vấn đề sau:

Chương 1 làm rõ những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu về hướng tiếp cận mới trong luận án là hệ thống hóa và làm rõ, sâu sắc hơn các vấn đề lý luận và pháp luật, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Luận án xác định khái niệm, tiêu chí hoàn thiện pháp luật và các yếu tố tác động đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại hiện nay. Chương 2 đã xây dựng khung lý thuyết để luận án làm cơ sở nghiên cứu tình hình pháp luật, đánh giá thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam. Qua tình hình pháp luật, đánh giá thực trạng tình hình pháp luật, luận án trả lời cho câu hỏi pháp luật về Chính phủ đã đáp ứng như thế nào yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại, chỉ rõ kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân của thành công và hạn chế ở chương 3. Từ đó, nêu quan điểm, đề xuất giải pháp để trả lời cho câu hỏi giải pháp nào để hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam ở chương 4.

CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

2.1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VAI TRÒ VÀ NỘI DUNG CỦA PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

2.1.1.1. Quan niệm về Chính phủ

Chính phủ, là khái niệm được tiếp cận từ nhiều thế giới quan khác nhau. Trong tác phẩm Khế ước xã hội, Rút - xô nêu quan điểm *“Chính phủ là một cơ chế trung gian giữa thần dân với các cơ quan quyền lực tối cao, để hai bên tương ứng với nhau, thi hành luật, giữ gìn các quyền tự do dân sự cũng như tự do chính trị”* [96, tr. 13]. Từ quan niệm này, “Chính phủ là cầu nối trung gian giữa cơ quan quyền lực tối cao và thần dân, công dân”, Chính phủ nhận “chấp hành” mệnh lệnh của cơ quan quyền lực tối cao phổ biến tới nhân dân. Như vậy, Chính phủ là “cơ quan cai trị tối cao”, được hiểu là một cấu phần của Bộ máy nhà nước, có chức năng thực hiện các quyết định lập pháp và là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực tối cao. Vì vậy *“chính phủ chỉ tồn tại khi còn được sự tín nhiệm của cơ quan này”*. Từ góc độ tổ chức quyền lực và bộ máy nhà nước, thì Chính phủ được hiểu là thiết chế nắm giữ một nhánh quyền lực, để thi hành pháp luật của một quốc gia, dù tên gọi có thể khác nhau (Chính phủ, Nội các (Anh), Hội đồng chính phủ (Đức), Hội đồng liên Bang (Thụy sĩ), Hội đồng Bộ trưởng (Thổ Nhĩ Kỳ)). Chính phủ sẽ có các đặc trưng về tổ chức và hoạt động phụ thuộc vào hình thức nhà nước (hình thức chính thể) của mỗi quốc gia.

Theo điều 94, Hiến pháp năm 2013: *“Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước”*.

Từ khái niệm về Chính phủ, luận án triển khai nghiên cứu về Chính phủ về các nội dung cụ thể sau:

Về vị trí, chức năng, trong hình thức chính thể cộng hòa tổng thống, quyền hành pháp tập trung vào Tổng thống - Người đứng đầu Chính phủ nắm giữ, Tổng thống có

vai trò rất lớn, độc lập. Chính phủ có vai trò tham mưu, cố vấn cho Tổng thống. Còn trong chính thể Cộng hòa đại nghị, quyền hành pháp được thực hiện bởi Chính phủ là một thiết chế tập thể, chịu trách nhiệm trước Quốc hội (Nghị viện). Theo Hiến pháp Việt Nam hiện hành quy định “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội” [76, Điều 94]. Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước hay còn gọi là hoạt động chấp hành - điều hành trên các lĩnh vực trong phạm vi cả nước, là cơ quan tối cao trong lĩnh vực hành chính nhà nước.

Theo quan điểm của GS.TS. Phạm Hồng Thái thì Chính phủ có các chức năng: *“Xây dựng chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trình trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền để ban hành; ban hành chính sách, văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền; tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật; kiểm tra, thanh tra việc thực hiện”* [81].

Khi bàn về chức năng của Chính phủ, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung nêu quan niệm:

Nhiệm vụ quan trọng nhất của Chính phủ - hành pháp hiện nay là, chính phủ phải có trách nhiệm hoạch định ra chính sách cho quốc gia” và khẳng định *“Chính phủ thời hiện đại gắn liền với chính sách. Hoạch định chính sách quốc gia là một trong những chức năng quan trọng gắn liền với sự tồn tại và tiêu vong hiện nay của chính phủ. Chính sách chính là sáng kiến để ra pháp luật hoặc chí ít nó cũng là nguồn làm khơi dậy sức sống thực tế của các quy phạm pháp luật, đã được Quốc hội ban hành từ những năm trước đó.* [32].

Có thể thấy, chức năng cơ bản của Chính phủ là thực hiện quyền hành pháp, thực hiện chứng năng quản lý nhà nước. Chính phủ luôn là trọng tâm của mọi nhà nước, hoạch định chính sách, pháp luật ảnh hưởng sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

Về cơ cấu tổ chức của Chính phủ, từ góc độ chung, có cơ cấu tổ chức bộ máy và cơ cấu tổ chức nhân sự. Cơ cấu tổ chức bộ máy, là các cơ quan cấu thành bên trong Chính phủ, gồm có các Bộ và cơ quan có chức năng tương đương bộ (ở Việt Nam được gọi là cơ quan ngang bộ). Về cơ quan Bộ trong Chính phủ có hai loại cơ bản:

Bộ quản lý theo lĩnh vực và Bộ quản lý ngành, trong đó bộ quản lý lĩnh vực là bắt buộc phải có trong cơ cấu của các Chính phủ mỗi nước. Các lĩnh vực này liên quan đến hoạt động của tất cả các bộ như lĩnh vực tài chính, nội vụ, khoa học công nghệ, ngoại giao... Bộ quản lý ngành quản lý các ngành kinh tế - kỹ thuật, văn hóa - xã hội... Theo tác giả Lê Anh Tuấn thì hiện nay, số lượng các bộ trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ *“nhất là ở các nước phát triển đang ngày càng giảm nhưng chức năng, nhiệm vụ ngày càng nhiều và mang tính tổng hợp”* [102, tr.39]. Tác giả cũng cho rằng *“Nhiều nước đã áp dụng mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực... Đó là xu hướng chung của cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước của nhiều nước trên thế giới hiện nay”* [102, tr.39]. Trong cơ cấu của mỗi Bộ, cơ quan ngang bộ, có các đơn vị như: tham mưu xây dựng chính sách, pháp luật; thực thi chính sách, pháp luật; tham mưu cho lãnh đạo về công tác quản lý nội bộ; sự nghiệp, dịch vụ công..... *Cơ cấu tổ chức nhân sự*, bao gồm các thành viên của Chính phủ, là người đứng đầu Chính phủ, các Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Tùy thuộc vào hình thức chính thể và đặc điểm mỗi quốc gia mà vai trò của người đứng đầu có những thẩm quyền khác nhau. Ở các quốc gia, mà người đứng đầu Chính phủ đồng thời là nguyên thủ quốc gia theo chính thể Cộng hòa Tổng thống là Tổng thống, chính thể quân chủ tuyệt đối là Nhà vua, Hoàng đế... Các nước cộng hòa nghị viện, cộng hòa lưỡng tính thì chức danh người đứng đầu Chính phủ là chức danh độc lập riêng là Thủ tướng Chính phủ. Các bộ trưởng có những cách gọi gắn liền vai trò khác nhau: Bộ trưởng Nhà nước; Bộ trưởng không bộ. Một số nước có chức danh phó Thủ tướng (Đức, Nga, Việt Nam...).

Về nhiệm vụ, quyền hạn, từ chức năng quản lý nhà nước thống nhất các lĩnh vực của đời sống xã hội trên phạm vi cả nước về cả đối nội, đối ngoại, Chính phủ có thẩm quyền thực hiện các nhiệm vụ được Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ ghi nhận. Từ đó, căn cứ vào thẩm quyền, Chính phủ có trách nhiệm quan trọng về sự phát triển, hưng thịnh của quốc gia, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Chức năng cung cấp dịch vụ công của Chính phủ được thực hiện ở các nhiệm vụ: cung cấp trực tiếp (các dịch vụ do Nhà nước đảm nhiệm); hỗ trợ, khuyến khích, tạo điều kiện để chủ thể khác ngoài nhà nước, tham gia một cách bình đẳng, có hiệu quả, bảo đảm chất lượng dịch vụ. Chính phủ phải xây dựng quy trình, thủ tục pháp lý để quản lý phù hợp với nhu

cầu thực tế xã hội, phát huy vai trò quản trị trong cung cấp dịch vụ công. Trong bối cảnh hiện nay, Chính phủ tập trung vào quản lý vĩ mô nâng cao chất lượng xây dựng thể chế, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, tăng cường năng lực dự báo và khả năng phản ứng chính sách trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Về phương thức hoạt động của Chính phủ

Phương thức hoạt động của Chính phủ thể hiện qua chế độ làm việc của Chính phủ và mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác; với các thiết chế khác trong xã hội... Để thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình, hoạt động của các chủ thể cần phải được công khai, minh bạch, thực hiện trách nhiệm giải trình, và phải được hiện đại hóa để tăng cường hiệu suất, hiệu quả hoạt động của mình. Phương thức hoạt động của Chính phủ phụ thuộc vào cơ cấu tổ chức và thông qua thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, đề cao trách nhiệm tập thể hay trách nhiệm cá nhân và mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế khác. Việc phân định, phân công hợp lý, minh định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng chủ thể, mối quan hệ giữa chúng là cơ sở, tiền đề quan trọng để phát huy vai trò của từng chủ thể và việc phối hợp đạt hiệu quả cao đồng thời tăng cường việc kiểm soát quyền lực được giao phó đối với từng chủ thể, xác định trách nhiệm pháp lý rõ ràng khi có vi phạm pháp luật xảy ra. Hoạt động của Chính phủ được tiến hành thông qua phiên họp của Chính phủ. Phiên họp của Chính phủ sẽ tiến hành thảo luận và quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Các quyết nghị và quyết định được quá nửa số thành viên đồng thuận. Chính phủ trong bối cảnh mới luôn đề cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về hoạch định chính sách, pháp luật của Chính phủ, hiệu quả phục vụ và bảo đảm sự tham gia, giám sát của nhân dân. Đồng thời, bảo đảm quyền tự do thông tin của người dân, thúc đẩy cơ chế bảo đảm sự tham gia của nhân dân vào quản trị quốc gia.

2.1.1.2. Khái niệm pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Pháp luật là phạm trù được tiếp cận theo các hướng khác nhau phụ thuộc vào quan điểm, điều kiện kinh tế - xã hội, từng giai đoạn phát triển nhất định và các nhóm lợi ích, lực lượng xã hội. Pháp luật là hệ thống các quy phạm, điều tiết việc quản trị của Nhà nước và điều chỉnh mối quan hệ giữa nhà nước với công dân cũng như giữa các công dân với nhau [105, tr. 6-7]. Trong một quốc gia phát triển, công nghiệp hóa

thì pháp luật phải đáp ứng các yêu cầu có tính bản lề sau [82, tr.6]: Quy định cấu trúc quản trị quốc gia (Luật Hiến pháp quy định; Quy định các sắc thuế và điều tiết dịch vụ công, Luật Thuế và Luật Hành chính quy định); Điều tiết và thúc đẩy phát triển kinh tế (Pháp luật kinh tế và lĩnh vực pháp luật quốc gia khác có liên quan); Bảo vệ trật tự công cộng và an ninh quốc gia (Luật Hình sự); Bảo đảm cho các cá nhân, tổ chức có thể xác lập các quyền và nghĩa vụ của mình trong giao lưu dân sự... Theo cách tiếp cận chung thì pháp luật là một tập hợp các quy tắc điều chỉnh hành vi của cá nhân trong xã hội, được ban hành từ một chính quyền chính đảng và được thực thi bởi các cơ quan của chính quyền này thông qua việc áp dụng các chế tài phạt cho các chủ thể có hành vi vi phạm [100, tr.18].

Ở Việt Nam, quan điểm về pháp luật được trình bày trong các giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật, giáo trình đại cương về nhà nước và pháp luật có tính thống nhất cao về quan niệm pháp luật, được hiểu “*Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, được Nhà nước bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội vì lợi ích giai cấp thống trị và bảo đảm sự tồn tại và phát triển xã hội*” [98, tr. 91]. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ thuộc pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước luôn được nhà nước quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành.

Từ phân tích quan niệm Chính phủ, pháp luật và nhận định trên, theo tác giả, có thể định nghĩa: *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ là hệ thống các quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ bao gồm vị trí, chức năng; nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của Chính phủ.* Có thể nói, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được thể hiện ở các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ, các thành viên của Chính phủ và các bộ phận khác hợp thành Chính phủ.

Tính chất, phương thức điều chỉnh của hệ thống pháp luật đã có thay đổi để phù hợp thực tiễn, không còn cứng nhắc, theo đó, tôn trọng sự thoả thuận và dành sự lựa chọn phương án hành vi cụ thể cho các chủ thể. Từ vị trí, chức năng mà Chính phủ

phải quan tâm nhiều hơn đến nhiệm vụ hoạch định chính sách, mục tiêu vĩ mô. Từ khái quát về Chính phủ, đã cho thấy, yêu cầu khi hoàn thiện pháp luật thì tập trung đến vị trí tính chất, chức năng của Chính phủ cần bảo đảm về tính độc lập, khi hoạch định chính sách, Chính phủ cần bảo vệ các chính sách, quyết định của mình, quyết định đường lối phát triển của đất nước. Đồng thời, Chính phủ cũng phải tự chịu trách nhiệm về hoạt động của mình. Bên cạnh đó, Chính phủ phải bảo đảm hoạt động công khai, chịu trách nhiệm giải trình, bảo đảm sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước và quyết định những chính sách vĩ mô.

Mặt khác, tác giả đồng quan điểm với tác giả Nguyễn Phước Thọ cho rằng cần phải “*căn cứ vào chức năng để xác định các loại cơ cấu tổ chức của Chính phủ*” [86, tr.363]. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần quy định trước hết về chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong bối cảnh của quản trị quốc gia hiện đại, tách bạch, minh định rõ các loại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể: hoạch định chính sách, tổ chức thực thi chính sách; quản lý vĩ mô, quản lý điều tiết thị trường... Qua đó, xác định cơ cấu tổ chức phù hợp với từng loại chức năng, thực hiện phân công nhiệm vụ cụ thể phù hợp theo hướng chuyên môn hóa, chịu trách nhiệm cụ thể về một loại công việc cụ thể của Chính phủ. Có thể thấy, việc phân định các cơ quan của Chính phủ theo chức năng, phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn là rất quan trọng. Đó chính là căn cứ thành lập các cơ quan của Chính phủ theo chức năng, đáp ứng yêu cầu quản lý của bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại (không quá chú trọng đến sự phình to hay thu hẹp về tổ chức). Chính phủ phải có một cơ cấu tổ chức phù hợp cả về tổ chức nhân sự và tổ chức bộ máy gọn nhẹ, giản đầu mối, tinh gọn và hiệu lực, hiệu quả.

2.1.1.3. Đặc điểm pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Một là, pháp luật về tổ chức, hoạt động của Chính phủ mang những đặc điểm chung của pháp luật như sau: (i) Pháp luật có tính quyền lực nhà nước để thực hiện tổ chức và quản lý các mặt của đời sống xã hội; (ii) tính quy phạm phổ biến, là những khuôn mẫu, chuẩn mực định hướng cho nhận thức và hành vi của mọi người, hướng dẫn cách xử sự cho các nhân, tổ chức trong xã hội; (iii) tính hệ thống, tạo nên chỉnh thể thống nhất; (iv) tính xác định chặt chẽ về hình thức thì còn có những đặc điểm riêng.

Hai là, nội dung điều chỉnh pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ, cụ thể là vị trí, chức năng; nhiệm vụ, quyền hạn; cơ cấu tổ chức; phương thức hoạt động của Chính Phủ. Chính phủ là một thiết chế trung tâm trong bộ máy nhà nước, vừa mang tính chất chính trị, vừa mang tính chất hành chính nhà nước, có chức năng thực thi quyền lực nhà nước và quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế thì yêu cầu về nâng cao hiệu lực, hiệu quả, hiện đại quản lý hành chính đối với đời sống, kinh tế, xã hội ngày càng đa dạng, phong phú, thay đổi khó lường nên cần phải thúc đẩy, tạo hành lang pháp lý để Chính phủ phát huy vai trò quản trị hiệu quả các mặt đời sống xã hội. Chính phủ cần phải có đủ quyền và có khả năng sử dụng quyền một cách chủ động, phản ứng nhanh nhạy, có năng lực phản ứng chính sách, kiến tạo phát triển để quản trị quốc gia hiện đại một cách công khai, minh bạch, có trách nhiệm giải trình, bảo đảm sự tham gia của nhân, dân và có tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả và chủ động hội nhập quốc tế.

Ba là, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ luôn có mối quan hệ chặt chẽ với các quy phạm pháp luật điều chỉnh các thiết chế khác trong hệ thống cơ quan nhà nước như Quốc hội, Chủ tịch nước, chính quyền địa phương các cấp. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ là lĩnh vực pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước ở trung ương. Do vậy, những kiến nghị, giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ luôn phải đặt trong tổng thể mối quan hệ tác động qua lại với pháp luật quy định về tổ chức hoạt động của các thiết chế khác, trên cơ sở phù hợp với mô hình cấu trúc quyền lực của bộ máy nhà nước.

Bốn là, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ quy định hoạt động của Chính phủ phải tương thích với chức năng hành chính, hành pháp, xác định địa vị pháp lý của Chính phủ là thực hiện quyền hành pháp, có tính độc lập tương đối, trong mối quan hệ kiểm soát quyền lực giữa cơ quan hành pháp với cơ quan lập pháp, tập trung là vai trò chủ động của Chính phủ trong việc hoạch định và đề xuất thể chế, chính sách; trong mối quan hệ quyền lực giữa quyền hành pháp với quyền tư pháp cần có sự phân định thẩm quyền hợp lý. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần có những sửa đổi, bổ sung theo tiếp tục đề cao vị trí của là cơ

quan hành chính nhà nước cao nhất, bảo đảm tính độc lập tương đối, tăng cường tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo, tính pháp quyền, minh bạch, sự tham gia của người, có trách nhiệm giải trình, bảo đảm tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Trên cơ sở đó, những giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ cần bảo đảm Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, đề cao khả thi thúc đẩy hiệu quả quản lý vĩ mô, tạo điều kiện cho Chính phủ chủ động khởi xướng, hoạch định và điều hành chính sách vĩ mô, ứng phó, giải quyết kịp thời các vấn đề thực tiễn đời sống đặt ra.

Năm là, nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được ghi nhận ở các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng ở cấp độ Hiến pháp, đến các đạo luật chuyên ngành như Luật tổ chức Chính phủ và các luật liên quan. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ giữa Luật Tổ chức Chính phủ với luật chuyên ngành liên quan khác.

2.1.2. Vai trò của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ có các vai trò quan trọng như sau:

(i) Là cơ sở pháp lý cho tổ chức, hoạt động Chính phủ, xác định quyền hạn và trách nhiệm của Chính phủ. Pháp luật quy định cơ sở pháp lý về sự hình thành cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ, đội ngũ cán bộ, công chức. Xác lập mối quan hệ trong nội bộ Chính phủ cũng như giữa các cơ quan, cán bộ, công chức với các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Pháp luật tạo hành lang pháp lý cho hoạt động của Chính phủ; thiết lập hình thức, phương pháp, nguyên tắc, cách thức hoạt động của Chính phủ. Nhờ có pháp luật, việc tổ chức và hoạt động của Chính phủ trở nên khoa học, đồng bộ, nhịp nhàng, tránh được sự chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ trống trong việc thực hiện chức năng và nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Định hướng và quản lý hoạt động của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong Chính phủ bằng quy định các quy trình và tiêu chuẩn đối với hoạt động của các cơ quan và tổ chức trong Chính phủ, đảm bảo tính chính đáng và minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ thông qua việc quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cán bộ, công chức. Từ đó, pháp luật là cơ sở trong việc giáo dục ý thức trách nhiệm, thái

độ, nâng cao phẩm chất, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức Chính phủ trong quá trình thực thi công vụ.

(ii) Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ có vai trò thúc đẩy người dân và các nhóm trong xã hội tham gia vào hoạt động của Chính phủ. Đây là một trong các yêu cầu quan trọng của quản trị quốc gia hiện đại. Pháp luật ghi nhận sự tham gia của người dân trong hoạch định và thực thi chính sách là để thúc đẩy quản trị quốc gia hiện đại bảo đảm tính minh bạch, bình đẳng, công bằng cho các chủ thể, khắc phục tình trạng lợi ích nhóm. Pháp luật về Chính phủ điều chỉnh và đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả và sự tham gia của công dân và các nhóm trong xã hội trong quá trình tổ chức và hoạt động. Đảm bảo tính công bằng trong việc giải quyết tranh chấp và phản ánh ý kiến của người dân. Luật pháp quy định các quy trình giải quyết khiếu nại, tranh chấp và trả lời, giải trình các phản ánh, ý kiến của người dân với Chính phủ, đảm bảo tính công bằng và chính đáng trong quá trình đối thoại giữa Chính phủ và các nhóm, tổ chức trong xã hội.

(iii) Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ là công cụ kiểm soát quyền lực bằng quy định và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương mà đứng đầu là Chính phủ và chính quyền địa phương bảo đảm thống nhất, hiệu lực, hiệu quả hoạt động; đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực.

(iv) Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ là một trong các công cụ chủ yếu để tổ chức và quản lý mọi mặt đời sống xã hội của Chính phủ. Với ưu thế vượt trội về tính quyền lực nhà nước, tính xác định về mặt hình thức, tính quy phạm phổ biến làm cho pháp luật có khả năng triển khai các chủ trương, chính sách một cách nhanh chóng, hiệu quả, kịp thời, đồng bộ trong phạm vi cả nước. Pháp luật quy định các biện pháp kiểm tra, giám sát và xử lý với các chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật, thiết lập trật tự quản lý trong các lĩnh vực của đời sống xã hội.

2.1.3. Nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

2.1.3.1. Nhóm quy phạm pháp luật về vị trí, chức năng của Chính phủ

Để thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ cần có vị trí độc lập, mạnh mẽ, chủ

động để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ khởi thảo chính sách, pháp luật của quốc gia, quản lý nguồn lực quốc gia và là chủ thể dẫn dắt, dự báo để các chủ thể khác thực hiện các nhiệm vụ khác. Chính phủ phải cần tập trung vào quản lý vĩ mô thay vì quản lý sự vụ để phản ứng kịp thời, linh hoạt trước sự thay đổi kinh tế - xã hội ngày càng gia tăng.

Vị trí, chức năng của Chính phủ được quy định khác nhau trong pháp luật của các quốc gia vì phụ thuộc quan điểm, cách tiếp cận, hình thức chính thể của mỗi quốc gia, nhưng các Chính phủ đều được quy định “là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của một quốc gia”. Chính phủ có thẩm quyền hành pháp, lập quy, (ban hành văn bản quy phạm quy định chi tiết thi hành luật) theo nhu cầu, phúc đáp yêu cầu đòi hỏi của đời sống kinh tế - xã hội từ thực tiễn quản lý các lĩnh vực của đất nước, quyết định tối cao trong lĩnh vực hành chính nhà nước.

Ở các quốc gia khác nhau, cách thức thành lập và vị trí Chính phủ phụ thuộc vào hình thức chính thể. Nếu theo chính thể cộng hoà tổng thống thì Tổng thống được phép chọn các thành viên của chính phủ, các Bộ trưởng hoặc theo chính thể cộng hoà đại nghị có đặc trưng là Nghị viện bầu Thủ tướng và Thủ tướng lập ra Chính phủ. Chính phủ là cơ quan quản lý công việc công vừa mang tính chính trị, thực hiện ý chí chính trị của Quốc hội, của Đảng cầm quyền nhưng mặt khác, đây cũng là cơ quan quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

Dù quan niệm mỗi quốc gia ở các mức độ khác nhau, thì Chính phủ luôn được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, với vị trí là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của quốc gia, mọi vấn đề trong thực hiện quyền hành pháp về nguyên tắc đều do sáng kiến của Chính phủ hay do Chính phủ thực hiện. Vì vậy, vị trí của Chính phủ cần được pháp luật điều chỉnh theo xu hướng có tính chất khái quát, chất lọc nhất để tạo sự linh hoạt cho Chính phủ hoạt động thích ứng với bối cảnh xã hội. Đây cũng là xu hướng phát triển chung của các Chính phủ ngày nay. Trong hai thập niên vừa qua, gần 80% luật được thông qua đều xuất phát từ quyền hành pháp [56]. Theo Maurice Duverger, nhà Hiến pháp học cho rằng: Chính phủ ngày nay có khuynh hướng càng ngày trở nên mạnh mẽ với quyền khởi xướng, chỉ huy tổng quát quốc gia, tôn chỉ vì hạnh phúc nhân dân và biết con đường tốt nhất để thực hiện tôn

chỉ của mình trong khi “Quốc hội chỉ đặt một vài biên thùy tổng quát cho hoạt động của Chính phủ, tán thành hoặc chỉ trích” và Chính phủ hiện nay ấn định những mục tiêu của quốc gia, phác thảo chương trình hành động của quốc gia.

2.1.3.2. Nhóm quy phạm pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Ở các nước theo chính thể cộng hòa nghị viện như Đức, Italia, Áo... do quyền thành lập Chính phủ thuộc về Đảng hay Liên minh các đảng phải chiếm đa số ghế ở Hạ nghị viện, bắt đầu bổ nhiệm người đứng đầu Chính phủ, người đứng đầu Chính phủ đệ trình Nghị viện thành phần của Nội các và Chính phủ sẽ được thành lập và hoạt động trong điều kiện được Nghị viện tín nhiệm. Chính phủ cần phải chấp hành nghiêm chỉnh các Luật, nghị quyết do Nghị viện ban hành. Nhưng thực tế, Chính phủ đóng vai trò đặc biệt quan trọng quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội “*thông qua bộ máy của chính quyền và nhờ nguyên tắc kỷ luật của Đảng cầm quyền, Chính phủ đều phát huy hiệu lực một cách mạnh mẽ*” và quyền hạn trong hoạt động lập pháp, lập quy và dựa vào đa số ghế ở Hạ nghị viện, Chính phủ tự mình xây dựng chương trình hoạt động của mình và còn hoạt động tích cực trong lĩnh vực lập pháp.

Về mối tương quan giữa người đứng đầu nhà nước và người đứng đầu: Chính phủ ở đa số các nước cộng hòa nghị viện được thể hiện như sau: Hiến pháp ở các nước không trao cho người đứng đầu nhà nước những quyền hạn quan trọng mà người đó có thể độc lập thực hiện. Các văn bản do nguyên thủ quốc gia ban hành thường được người đứng đầu Chính phủ và các Bộ trưởng kiểm tra và đồng ý trước. Khác với nước theo chính thể Cộng hòa Tổng thống, thì trong cộng hoà đại nghị, Tổng thống không thuộc thành phần Chính phủ, có sự tách bạch với vai trò người đứng đầu nhà nước gây ảnh hưởng không quá lớn hoặc tác động không lớn đến các quá trình hoạch định chính sách của Chính phủ. Chính thể Cộng hòa Tổng thống, thì quyền lực của người đứng đầu nhà nước và của người đứng đầu Chính phủ tập trung vào tay Tổng thống như Mỹ, Philippines, Argentina. Tổng thống tự thành lập Chính phủ, bổ nhiệm các thành viên chính phủ. Nghị viện không có vai trò quyết định trong việc thành lập Chính phủ. Ở các nước theo chính thể cộng hòa Tổng thống, quyền hành pháp chủ yếu do Tổng thống nắm giữ. Theo Hiến pháp, Tổng thống có thể độc lập thực hiện quyền lực này, xác định những phương hướng cơ bản của đường lối chính trị đất nước, tham gia trong hoạt động lập pháp (bằng thông điệp hàng năm, thông

qua những cuộc tiếp xúc không chính thức với nghị sĩ cấp cao và sáng quyền luật pháp, quyền giải thích Hiến pháp còn được quy định cho Tổng thống) và giao cho các Bộ trưởng thực hiện quyền hạn của mình tùy theo lĩnh vực được giao quản lý và trong Hiến pháp không có quy chế Chính phủ cụ thể.

Chính phủ các nước theo chính thể cộng hoà lưỡng tính như Liên bang Nga, Cộng hoà Pháp, Ailen, Phần Lan... Theo Hiến pháp Nga, Tổng thống liên bang Nga do nhân dân trực tiếp bầu ra theo phổ thông đầu phiếu và Tổng thống thành lập Chính phủ, Chính phủ không những chịu trách nhiệm trước Tổng thống và chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Tổng thống được Hiến pháp quy định nhiều quyền hạn rộng lớn và chịu trách nhiệm chính trị về hoạt động của mình. Các văn bản do Tổng thống ban hành không cần Thủ tướng hay các Bộ trưởng hữu quan ký trước khi có hiệu lực.

Chính phủ các nước theo chính thể quân chủ lập hiến tương ứng như Anh, Bỉ, Đan Mạch, Tây Ban Nha, Hà Lan, Thụy Điển, Nhật Bản, Thái Lan... người đứng đầu nhà nước thực tế không tham gia vào việc điều hành các chính sách của Chính phủ. Về hình thức người đứng đầu nhà nước ở các nước đó giữ quyền bổ nhiệm Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng, nhưng phải được sự ủng hộ của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm chính trị về hoạt động của mình trước Quốc hội trường hợp Quốc hội biểu quyết không tin nhiệm Chính phủ thì hoặc Chính phủ phải từ chức hoặc Quốc hội bị giải tán.

Chính phủ các nước theo chính thể cộng hòa dân chủ xã hội chủ nghĩa, nhà nước có bản chất dân chủ đó là nhà nước của giai cấp công nhân và nhân dân lao động. Các cơ quan hành pháp do cơ quan quyền lực lập ra, gọi là các cơ quan hành chính nhà nước, khi tiếp cận từ góc độ địa vị pháp lý và đặt trong mối quan hệ với cơ quan quyền lực nhà nước các cơ quan quản lý nhà nước được gọi là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước. Khi xem xét tính chất của cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan này có chức năng quản lý hành chính nhà nước, thực hiện hoạt động chấp hành - điều hành.

Xuất phát từ cách thức tổ chức quyền lực và mỗi hình thức chính thể, do ảnh hưởng của toàn cầu hóa, hội nhập và bối cảnh của quản trị mới, nên Chính phủ được quy định trong pháp luật các nước có nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng chung bên cạnh nhóm nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù của mỗi quốc gia. Bao gồm: nhiệm vụ và

quyền hạn về quyền hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật quốc gia; nhiệm vụ quản lý đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội trên phạm vi toàn lãnh thổ, từ chính trị, kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao; nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công.

Trong bối cảnh mới, với sự tham gia đa chủ thể vào quản trị quốc gia, dưới góc độ quản trị trong khu vực công, nhiệm vụ và quyền hạn Chính phủ giữ vai trò mang tính dẫn dắt, điều phối, định hướng, điều tiết theo như mô hình mạng lưới để hỗ trợ, bảo đảm sự bình đẳng, công bằng cho các chủ thể tham gia vào hoạt động quản trị. Chính phủ phát huy vai trò hoạch định chính sách quốc gia, quản lý vĩ mô để chủ động mạnh mẽ, kịp thời, phản ánh linh hoạt, điều hành hiệu quả nền hành chính quốc gia trước những biến đổi của điều kiện kinh tế - xã hội. Đây chính là nhóm nhiệm vụ căn cốt của Chính phủ. Đáp ứng yêu cầu của quản trị xã hội hiện đại, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ cũng như các chủ thể tham gia quản trị đều phải được minh định và bảo đảm thực thi một cách rõ ràng, hợp lý, phân cấp, phân quyền, minh bạch, có trách nhiệm giải trình trong phạm vi thẩm quyền được đảm trách.

2.1.3.3. Nhóm quy phạm pháp luật về cơ cấu tổ chức của Chính phủ

Để phù hợp với vị trí, chức năng, thẩm quyền của Chính phủ trong hoạch định chính sách, thực thi chính sách quốc gia, quản lý hành chính nhà nước và đáp ứng kịp thời biến đổi phức tạp ngày càng gia tăng của đời sống thì Chính phủ cần có bộ máy được tổ chức hợp lý, cơ cấu tổ chức tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

Chính phủ là tập hợp các thiết chế thực hiện quyền hành pháp trung ương, gồm [30]: (i) Đứng đầu cơ quan hành pháp (Thủ tướng hay Tổng thống); (ii) các Bộ, cơ quan tương đương bộ. Một số Bộ có thể tạo thành nội các, một số bộ không thuộc nội các; (iii) một số cơ quan độc lập, không thuộc bộ thực hiện các công việc cụ thể.

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ ở các nước khá đa dạng, nhưng tựu trung phải có: người đứng đầu Chính phủ (Thủ tướng hoặc Tổng thống), các Bộ trưởng và người có chức vụ tương đương, một số nước có thêm chức danh phó thủ tướng như Việt Nam, Trung Quốc, Nga, Đức.

Ở các nước cộng hòa tổng thống, các nước quân chủ tuyệt đối và quân chủ hạn chế, nguyên thủ quốc gia thường cũng là đứng đầu Chính phủ. Ở các nước theo cộng hòa nghị viện, quân chủ lập hiến, cộng hòa lưỡng tính người đứng đầu chính phủ là chức danh riêng, khác với chức danh nguyên thủ quốc gia, thường gọi là Thủ tướng

chính phủ. Thủ tướng chính phủ thường có vai trò quan trọng, hoạch định đường lối chính trị của Chính phủ, điều phối hoạt động của các bộ, đồng thời phải chịu trách nhiệm về các quyết sách của mình. Mặt khác, quyền lực của Thủ tướng còn phụ thuộc vào việc đó là yếu tố từ cách thức độc lập hay liên minh Chính phủ.

Vai trò của các Bộ trưởng quan trọng nhất là tập trung ở một số Bộ thuộc Nội các (ở Nhật Bản) hoặc Bộ trưởng Tài chính có thẩm quyền chấp thuận hay không các khoản chi ngoài ngân sách và các khoản chi bất thường hay Bộ trưởng Tư pháp và Bộ trưởng Nội vụ nước này có quyền phủ quyết nếu cho rằng một quyết định của Chính phủ trái pháp luật (ở Đức). Bộ trưởng không Bộ thường thực hiện những nhiệm vụ chuyên biệt do người đứng đầu Chính phủ giao. Trong Bộ còn có các đơn vị bộ phận như các Vụ; văn phòng, tổ chức, thanh tra giúp việc nội vụ của Bộ; các tổng cục, cục giúp Bộ trưởng thực thi chính sách, pháp luật.

Ngoài ra, bên cạnh các Bộ quan trọng không thể thiếu được trong cơ cấu tổ chức Chính phủ thì còn có các cơ quan để giúp việc cho Chính phủ các Ủy ban được thành lập để thực hiện các nhiệm vụ có tính quan trọng cấp bách đòi hỏi phản ứng nhanh, kịp thời, hiệu quả, thuộc sự chỉ đạo trực tiếp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc Nội các. Trong lịch sử phát triển pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được thể hiện qua các bản Hiến pháp và luật chuyên ngành, trong đó chế định Chính phủ là một nhánh quyền lực - quyền hành pháp có nhiều thay đổi nhất. Vì với chức năng thực hiện quyền hành pháp, quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội thì Chính phủ sẽ chịu nhiều tác động khi các điều kiện lịch sử - xã hội thay đổi, kéo theo sự thay đổi Chính phủ để phù hợp từng bối cảnh lịch sử, xã hội. Hơn nữa, Chính phủ trong mỗi một quốc gia, dù ở hình thức chính thể nào vẫn giữ vai trò, chức năng vốn có. Một quốc gia phát triển mạnh thì trước hết phải có một Chính phủ mạnh. Trong một mô hình tổ chức bộ máy không có phân quyền và đối trọng, thì vấn đề cải cách Chính phủ vẫn luôn được quan tâm nhất, hướng tới một nền hành chính mạnh, năng động, linh hoạt, hiệu lực, hiệu quả đi đôi với bộ máy hành chính tinh gọn, giảm đầu mối nhưng bảo đảm thực hiện được đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

2.1.3.4. Nhóm quy phạm pháp luật về phương thức hoạt động của Chính phủ

Phương thức hoạt động của Chính phủ được thể hiện thông qua hoạt động của Chính phủ, thành viên chính phủ và biểu hiện qua mối quan hệ giữa Chính phủ với các thiết chế nhà nước khác, đặt trong tổng thể của bộ máy nhà nước. Tư tưởng về sự phân công quyền lực trong thực hiện quyền lực nhà nước có từ rất sớm để bảo đảm cho việc thực hiện quyền lực hiệu quả, có kiểm soát hạn chế sự lạm quyền, lộng quyền, thực hiện không đúng thẩm quyền của mình. Theo xu hướng chung, sự phân công thể hiện ngày càng tiến bộ phù hợp với xã hội hiện đại, trong đó sự phân công giữa các nhánh quyền lực nhà nước được trao cho 03 cơ quan: Quốc hội (Nghị viện) thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp. Tùy theo nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước của các quốc gia (theo nguyên tắc phân quyền hay nguyên tắc tập trung quyền lực) mà nó sẽ ảnh hưởng, quy định đến mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác.

Phương thức hoạt động của Chính phủ phụ thuộc vào cơ cấu tổ chức và thông qua thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, đề cao trách nhiệm tập thể hay trách nhiệm cá nhân của Chính phủ; phụ thuộc quy định về mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế quyền lực nhà nước khác.

Mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương thể hiện qua sự phân chia các nhánh quyền lực bao gồm quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp. Theo tác giả Đinh Ngọc Vương thì *“Sự phân bổ quyền lực giữa các cơ quan nhà nước phải bảo đảm sao cho không có cơ quan nào nắm trọn vẹn quyền lực nhà nước trong tay mình, đồng thời không có cơ quan nào không bị ràng buộc bởi pháp luật, không có cơ quan nào nằm ngoài sự giám sát, kiểm tra từ phía cơ quan khác”* [105, tr14]. Bên cạnh đó, mỗi quốc gia, việc phân quyền cứng rắn hay mềm dẻo phụ thuộc vào hình thức chính thể trong mỗi quốc gia.

Trong mối quan hệ giữa Chính phủ và chính quyền địa phương được minh định trong các quốc gia có những sự tương đồng và khác biệt, cụ thể như tính thứ bậc, trực thuộc chặt chẽ trong mối quan hệ này thể hiện trong quốc gia được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền hay sự độc lập nhất định trong quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương trong quốc gia được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền.

Trong bối cảnh của quản trị quốc gia, đòi hỏi sự đa dạng của các chủ thể tham gia vào quản trị quốc gia, vì vậy, mỗi chủ thể có sự độc lập nhất định để phát huy vai trò của mình. Có thể nhận thấy, sự điều chỉnh của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải ghi nhận và bảo đảm vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể khi đồng tham gia vào hoạt động quản trị quốc gia của Chính phủ.

Trong mối quan hệ giữa Chính phủ với doanh nghiệp, người dân hay các tổ chức xã hội và đơn vị báo chí. Sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các thiết chế khác là một trong những tiêu chí quan trọng của quản trị quốc gia hiện đại. Người dân, doanh nghiệp là đối tượng của quản trị, ngày nay, trở thành chủ thể trung tâm của hoạch định chính sách. Người dân, doanh nghiệp ngày càng đóng vai trò quan trọng cả hoạch định lẫn thực thi chính sách. Người dân, doanh nghiệp được đóng góp, trung cầu, đề xuất ý kiến, phản biện đa chiều thúc đẩy bảo đảm sự khách quan, phản ánh nhu cầu thực chất và nâng cao hiệu quả hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật. Sự tham gia của các chủ thể ngày càng rõ ràng và chủ động đòi hỏi sự thay đổi sự vận hành của phương thức quản trị quốc gia, thay đổi cả phương thức hoạt động của Chính phủ. Từ yêu cầu, đòi hỏi của bối cảnh mới đặt ra yêu cầu nội dung điều chỉnh pháp luật cần hoàn thiện quy định bảo đảm sự tham gia của người dân, doanh nghiệp trong quá trình thúc đẩy quản trị tốt, thúc đẩy sự phát triển thịnh vượng chung của xã hội. Ngày nay, vị trí độc tôn của nhà nước đã dần thay đổi, kéo theo sự thay đổi quan hệ nhà nước - pháp luật trước tác động của quá trình dân chủ hóa, quản trị quốc gia để đáp ứng yêu cầu này quá trình hoàn thiện pháp luật cần đáp ứng nguyên tắc công khai, minh bạch, hiệu lực hiệu quả, sự tham gia của nhân dân, đồng thuận, kịp thời, hướng tới và phục vụ người dân. Phương thức hoạt động của Chính phủ thay đổi với sự tham gia đa chủ thể vào quản trị chính phủ trong bối cảnh mới còn cần chú trọng đến mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác, với các thiết chế xã hội, người dân, doanh nghiệp.

2.2. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, NGUYÊN TẮC CỦA QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI VÀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

2.2.1. Khái niệm quản trị quốc gia hiện đại

Quản trị theo quan niệm chung (nghĩa rộng) là vấn đề bộ máy quản lý của một

tổ chức phải thực hiện, quản trị tồn tại trong mọi hoạt động của tổ chức, không kể tổ chức đó là nhà nước hay tư nhân. Bản chất quản trị là quá trình ra quyết định, tổ chức thực hiện quyết định để quản lý giải quyết các vấn đề của tổ chức. Mục tiêu của quản trị là tìm ra phương thức thích hợp để thực hiện công việc hiệu quả nhất với chi phí các nguồn lực ít nhất trong tổ chức. Như vậy, có thể tóm lại quản trị bao gồm các yếu tố sau: (i) Chủ thể quản trị, đối tượng quản trị; (ii) Luôn hướng tới mục tiêu đặt ra; (iii) Sử dụng những nguồn lực cần thiết để đạt được mục tiêu và khi sử dụng nguồn lực này phải dựa trên những kế hoạch được chủ thể quản trị thông qua. Căn cứ vào chủ thể quản trị theo các cấp độ khác nhau, có thể phân loại: quản trị doanh nghiệp; quản trị tập đoàn; quản trị dự án; quản trị trong tổ chức phi lợi nhuận; quản trị toàn cầu; quản trị nhà nước, quản trị quốc gia. Theo James N. Rosenau quan niệm quản trị là *“quy trình mà một tổ chức hay một xã hội tự quản lý, thực hiện việc kiểm tra chính mình mà không có sự can thiệp từ yếu tố bên ngoài, từ thiết chế quyền lực, hay chính trị nào”* [120, tr. 14-15]. Tuy nhiên, việc quan niệm quản trị luôn cần gắn với điều kiện, bối cảnh, môi trường, phạm vi cụ thể để xác định được đúng, chính xác hơn đối với chủ thể, nội dung, yêu cầu đến phương thức thực hiện đáp ứng của từng loại hình quản trị.

Thực tế, quản trị, quản trị tốt không phải là thuật ngữ mới. Đầu thập kỷ 80 - 90, khái niệm “quản trị” được sử dụng mang ý nghĩa đa dạng hơn như quản trị địa phương, quản trị nhà nước và mở rộng mô hình quản trị quốc tế. Khái lược về quản trị quốc gia hiện đại thì hiện đang có nhiều quan điểm, quan niệm khác nhau vì tiếp cận nhiều góc độ như cách thức để thực thi quyền lực hay là phương tiện để quản lý, hoặc ở mức độ rộng, hẹp, hệ thống tiêu chí.

Theo GS.TS. Vũ Công Giao, khái niệm quản trị tốt được đề cập đến ngày càng nhiều, trở nên phổ biến ở các quốc gia xuất phát từ nguyên nhân *“bởi thực trạng quản lý kém (bad governance) diễn ra ở nhiều nước trên thế giới mà dấu hiệu đặc trưng là tình trạng tham nhũng, chính quyền thiếu trách nhiệm, vi phạm quyền con người nghiêm trọng, đòi hỏi cần tìm ra biện pháp khắc phục”* [45, tr. 19].

Khi vị trí, chức năng nhà nước bắt đầu thay đổi, từ nửa sau của thế kỷ 20, hoạt động quản lý xã hội của các nhà nước đã dần dần thay đổi, dịch chuyển từ cai trị (government) sang quản trị (governance). Trên cơ sở nhận thức về quản trị như trên,

cho thấy xu hướng mới trong quản trị công “*Việc chuyển từ sử dụng thuật ngữ ‘government’ (quản lý) sang ‘governance’ (quản trị) là xu hướng của thế kỉ 21*” [54]. Sự chuyển đổi này cho thấy vị trí, vai trò của nhà nước đang dần được đổi mới bởi sự đa chủ thể tham gia vào quản lý nhà nước. Qua tổng hợp nghiên cứu liên quan đến quan niệm quản trị được nhiều tổ chức quốc tế như Liên Hiệp Quốc UNDP¹, WB², ADB³ và các học giả đều tương đối thống nhất ở quan niệm nhấn mạnh quản trị tốt là hệ thống bao gồm các nguyên tắc ban hành các quyết định, không chủ thể quản lý nào có toàn quyền quyết định mà phải dựa theo các nguyên tắc nhất định, trong điều kiện đa dạng chủ thể để đạt được sự hài hoà lợi ích và hướng tới mục tiêu phát triển bền vững chung. Với cách tiếp cận cụ thể quản trị tốt với nội hàm rộng hẹp khác nhau, nên tác giả cho rằng quản trị nhà nước tốt là một thuật ngữ mà có thể áp dụng trong mọi hoàn cảnh, tuy trên cơ sở được định hướng thống nhất tùy điều kiện bối cảnh để hiểu một cách linh hoạt, uyển chuyển, gồm các nguyên tắc (yêu cầu) cơ bản sau: Trách nhiệm giải trình (TNGT); sự tham gia; sự minh bạch; tính kịp thời; hiệu lực hiệu quả, tính pháp quyền; sự đồng thuận [47, Tr.24-27].

Ở Việt Nam, thuật ngữ “Quản trị quốc gia” chính thức lần đầu tiên được đề cập trong văn kiện Đại hội lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam, là loại quản trị đặc biệt gắn liền với Nhà nước. Quan niệm quản trị quốc gia ở Việt Nam đã được nhiều học giả nghiên cứu, có nhiều góc độ tiếp cận khác nhau trong các bài báo, nhất là đề tài khoa học trọng điểm cấp Bộ...nhưng đa phần đều thống nhất ở quản trị quốc gia là

¹ Quản trị là “*việc thực thi quyền lực chính trị, hành chính, kinh tế để quản lý các vấn đề của quốc gia ở mọi cấp độ. Nó bao gồm các cơ chế, quy trình, và thiết chế mà thông qua đó các công dân và các nhóm biểu thị sự quan tâm và thực hiện các quyền hợp pháp và nghĩa vụ của mình, cũng như cho thấy sự khác biệt của họ*” (UNDP (1997), *Governance & Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document*, tại: www.undp.org/undp/Democratic%20Governance/Di...).

² Quản trị là “*... cách thức mà quyền lực được thực thi thông qua các thể chế chính trị, kinh tế, xã hội của một quốc gia*” (World Bank (2006), *Making PRSP Inclusive*, tại <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172608138489/MakingPRSPInclusive.pdf>)

³ Quản trị là “*cách thức mà nhờ đó quyền lực được thực hiện để quản lý các nguồn lực kinh tế, xã hội cho sự phát triển của một quốc gia. Nó đề cập đến chất lượng hoạt động của các thể chế có nhiệm vụ xây dựng, thực hiện và bảo đảm thực thi các chính sách tốt dựa trên cách thức hiệu lực, hiệu quả, công bằng và toàn diện*” (ADB (2005), *Governance: Sound Development Management*, Governance, tại <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf>)

cách thức ra quyết định và tổ chức thi các quyết định để giải quyết các vấn đề của quốc gia gắn liền với hoạt động trong khu vực công.

Quan điểm của luận án đồng thuận với quan niệm quản trị quốc gia gắn với hoạt động của nhà nước, nhấn mạnh chủ yếu về quản trị trong khu vực công, là phương thức ban hành và thực thi các quyết định một cách hiệu quả trong mạng lưới đa chủ thể, nhà nước có vị trí trung tâm. Theo đó, quản trị quốc gia hiện đại là hoạt động đa chủ thể, trong đó Nhà nước giữ vai trò trung tâm, ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định để giải quyết các vấn đề của quốc gia một cách hiệu quả nhất trên cơ sở các nguyên tắc chuẩn mực mang tính phổ quát xác định nhằm đưa quốc gia phát triển theo hướng hiện đại.

2.2.2. Đặc điểm của quản trị quốc gia hiện đại

Quản trị quốc gia hiện đại là một lý thuyết quản trị mới, ra đời bởi sự tác động của thực tiễn quản lý nhà nước theo truyền thống chủ yếu áp đặt các mệnh lệnh quản lý với vị trí độc tôn của mình đã cho thấy những hạn chế nhất định trong bối cảnh mới. Quản trị quốc gia hiện đại có những đặc điểm căn bản sau:

Một là, sự tham gia đa chủ thể và nhà nước giữ vị trí trung tâm trong quản trị quốc gia hiện đại và việc ban hành và thực thi các quyết định của nhà nước dựa trên các nguyên tắc chuẩn mực. Theo nhận định của PGS.TS. Trương Hồ Hải thì “*Sự hình thành và phổ biến của nguyên tắc quản trị tốt cũng phản ánh những biến đổi sâu rộng của nhà nước đương đại dưới tác động của toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế*” [52, tr. 315]. Mô hình quản trị mới không mang tính mệnh lệnh một chiều, mà các nhà nước hay các Chính phủ sẽ quản trị theo mô hình mạng lưới, hướng đến sự hợp tác nhiều chủ thể. Nhà nước, cơ quan nhà nước giữ vị trí trung tâm trong mạng lưới liên kết với người dân và các thiết chế xã hội khác cùng tham gia trong hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật. Quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam đang có những thay đổi sâu rộng, xuất phát từ bối cảnh hiện nay. Quản trị hiện đại đang hình thành ở Việt Nam thay thế cho cách quản lý truyền thống thể hiện qua sự đổi mới về cách thức đưa ra các quyết định của nhà nước lấy ý kiến, thảo luận, tham vấn ở các tầng lớp nhân dân, các tổ chức ngày càng phổ biến và thường xuyên, trong thực tế ở Việt Nam hiện nay, sự tác động tới đối tượng quản lý không quá cứng nhắc mà dần được thay thế bằng đối tác cùng hành động.

Hai là, quản trị quốc gia hiện đại hướng theo mô hình quản trị nhà nước phục vụ người dân, chuyển từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính phục vụ. Vị trí và cách thức tác động của nhà nước đối với xã hội, là sự “*định hướng, chỉ đạo, dẫn dắt, điều chỉnh các quan hệ xã hội*” dẫn đến thay đổi mối quan hệ từ mang nặng tính cai trị và hướng tới hợp tác, chia sẻ với các chủ thể khác ngoài khu vực nhà nước. Quản trị quốc gia đề cập sự hợp tác, đồng thuận với đa dạng các chủ thể trong xã hội và hướng tới hiệu quả quản trị. Vai trò độc tôn của nhà nước được thay đổi theo hướng điều tiết là chủ yếu, thông qua công cụ quan trọng là pháp luật để tạo lập quy tắc, hành lang pháp lý cho việc tham gia đa dạng chủ thể (nhà nước, người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, cơ quan truyền thông, báo chí...).

Ba là, quản trị quốc gia hiện đại đòi hỏi sự tự chủ của các chủ thể tham gia hoạt động quản lý. Theo mô hình quản trị mạng lưới, nhà nước sẽ có vai trò định hướng, dẫn dắt. Vì vậy, để thực hiện được hiệu quả mô hình này, các cơ quan nhà nước ở trung ương không thể nắm toàn quyền hay làm thay các chủ thể khác mà cần đẩy mạnh sự phân cấp, phân quyền theo điều kiện và vai trò thực tế của các chủ thể tham gia quản trị nhà nước, chú trọng phân cấp, phân quyền đối với chính quyền địa phương. Trong hệ thống hành chính nhà nước, Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ không thể ôm đồm quá nhiều công việc, làm thay các công việc của Chính quyền địa phương mà cần giao quyền tự chủ, phân cấp, phân quyền theo điều kiện của từng cấp chính quyền địa phương.

Bốn là, trong quản trị quốc gia hiện đại, pháp luật là công cụ điều hành nhà nước thì trong bối cảnh, theo nhà kinh tế học Đức là Klaus Martin Schwab, cần phát huy vai trò điều chỉnh như là *sức hút tập trung từ các nguồn lực xã hội và từ khối tư nhân*. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của các chủ thể quản lý nhà nước cần thay đổi theo hướng phù hợp với các yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại, như “nhà nước nhỏ, xã hội lớn”, nghĩa là thu hẹp phạm vi điều chỉnh của nhà nước. Nhà nước sẽ tập trung điều chỉnh các vấn đề mang tính vĩ mô và kiểm soát, xây dựng hành lang pháp lý cho hoạt động xã hội và chia sẻ bớt hoạt động cho khu vực ngoài nhà nước, hướng tới việc quản lý đạt hiệu quả tốt nhất. Tác giả coi đây là cuộc cải cách tiến hoá của kỹ thuật quản trị của khu vực tư nhân và thị trường được ứng dụng để tăng cường hiệu quả của quản trị khu vực công. Đồng thời, quản trị quốc gia hiện đại làm đổi mới

sự điều chỉnh của pháp luật về mối quan hệ giữa nhà nước (các cơ quan nhà nước) với công dân, điều chỉnh chức năng và phương thức hoạt động các cơ quan nhà nước phù hợp bối cảnh mới.

Ở Việt Nam có những tranh luận về các khái niệm “quản trị quốc gia”, “quản trị quốc gia tốt” và “quản trị công mới”. Các thuật ngữ này có quan niệm, góc độ tiếp cận rộng, hẹp khác nhau, nhưng đều thống nhất ở thuật ngữ chuyển tải từ “governance” (trong tiếng Anh). Tuy nhiên, theo tác giả Vũ Công Giao, cũng có quan điểm cho rằng “quản trị nhà nước” chính là “quản lý nhà nước” theo quan niệm từ trước tới nay. Lại có quan điểm cho rằng “quản trị nhà nước” khác với “quản lý nhà nước” nhưng cần gọi là “*quản trị quốc gia*” [48, tr. 4]. Theo quan điểm của tác giả hai thuật ngữ này là khác nhau, có thể nhận thấy sự khác biệt quản trị với quản lý hành chính nhà nước theo những tiêu chí sau:

Đặc điểm	Cai trị/Quản lý hành chính truyền thống	Quản trị quốc gia hiện đại
Chủ thể	Nhà nước/Chính phủ và hệ thống cơ quan hành chính (Chính quyền)	Nhà nước/Chính phủ, hệ thống cơ quan hành chính và các chủ thể khu vực ngoài nhà nước (doanh nghiệp, tổ chức, cộng đồng, cá nhân...)
Cơ chế hoạt động	Hành chính	Hành chính, yếu tố thị trường, đồng thuận
Nguồn lực	Tài chính công	Nguồn lực từ khu vực công và khu vực ngoài nhà nước.
Ra quyết định	Bị kiểm soát	Trên cơ sở đồng thuận, (nhà nước giữ vai trò trung tâm)
Lợi ích	Chú trọng lợi ích công	Hài hoà giữa lợi ích công và tư
Cấu trúc	Trật tự thứ bậc	Mạng lưới ngang
Tính chất mối quan hệ	Bất bình đẳng, mệnh lệnh - phục tùng là chủ yếu	Bình đẳng, đồng thuận. hợp tác

Trong đó sự khác biệt căn bản nhất thể hiện ở sự tham gia của nhiều chủ thể và cơ chế hoạt động. Khi Nhà nước ban hành hay thực thi các quyết định chính sách phải có sự tham gia của đa dạng chủ thể. Do đó, trong quản trị quốc gia, quyền lực nhà nước được phân bổ hợp lý và kiểm soát quyền lực được tốt hơn.

2.2.3. Nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại

Tiếp cận theo quan điểm rộng điển hình các tổ chức UNDP, WB, ADP thì quản trị quốc gia có các nguyên tắc sau: công khai, minh bạch (*transparent*), tham gia (*participatory*), định hướng đồng thuận (*consensus oriented*), trách nhiệm giải trình (*accountable*), kịp thời/đáp ứng (*responsive*), hiệu lực (*effective*), hiệu quả (*efficient*), bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào (*equitable and inclusive*) và pháp quyền (*follows the rule of law*). Nhìn từ góc độ hẹp, nguyên tắc trong quản trị quốc gia hiện đại bao gồm: công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân. Theo quan điểm tác giả, về khía cạnh lý luận, việc đề cập các nguyên tắc cơ bản (xem xét trên góc độ rộng hay hẹp) của quản trị quốc gia hiện đại cần căn cứ theo sự tiếp cận và tính đặc thù của đối tượng nghiên cứu để xem xét những nguyên tắc có ảnh hưởng phổ biến, phù hợp, trực tiếp nhất. Nguyên tắc chung của quản trị quốc gia hiện đại gồm:

Thứ nhất, tính pháp quyền, là nguyên tắc quan trọng và thường được nhắc đến đầu tiên. Nội dung của nguyên tắc này là yêu cầu về tính tối thượng và tính công bằng của pháp luật đối với tất cả các chủ thể trong xã hội và mọi chủ thể đều phải tuân thủ đúng pháp luật; Pháp luật thể chế hóa định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo văn bản của Đảng cầm quyền và phù hợp các nguyên tắc hiến định; xác định đúng và đủ vai trò mới của các chủ thể trong quản trị quốc gia hiện đại; Quyền con người, quyền công dân, quyền của các nhóm thiểu số phải được bảo vệ tối; Bảo đảm một hệ thống pháp luật hoàn thiện về cả hình thức, nội dung, kỹ thuật lập pháp và thực thi pháp luật hiệu lực, hiệu quả, không thiên vị.

Thứ hai, tính minh bạch, nội dung biểu hiện là trong quá trình ra quyết định và thực thi các quyết định quản lý, các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền phải tuân thủ đúng pháp luật; các thông tin liên quan phải được công khai cho các đối tượng chịu tác động hay ảnh hưởng của các quyết định đó; việc công khai phải được thực hiện một cách đầy đủ, nhanh chóng, dễ tiếp cận, dễ hiểu; bảo đảm quyền tiếp

cận thông tin của công chúng và thông tin sẽ thể hiện mức độ minh bạch trong quản trị quốc gia hiện đại. Hệ thống cung cấp thông tin phải được tiếp cận một cách thuận lợi, miễn phí để các chủ thể tham gia dễ dàng thực hiện, bảo đảm hiệu quả giám sát việc ban hành, thực thi các quyết định của các cơ quan công quyền và thông tin khác do cơ quan công quyền nắm giữ. Tính minh bạch đặt ra yêu cầu cần có cơ chế tiếp thu, phản hồi ý kiến đóng góp của người dân kịp thời, hiệu quả trong quy trình xây dựng và hoạch định chính sách, pháp luật.

Thứ ba, trách nhiệm giải trình, đây được xem như một nguyên tắc cốt lõi. TNGT có quan hệ mật thiết với hai nguyên tắc trên, vì pháp quyền và minh bạch là cơ sở bảo đảm hiện thực hóa của trách nhiệm giải trình và trách nhiệm giải trình là công cụ của pháp quyền và minh bạch. Trong quản trị quốc gia hiện đại, trách nhiệm giải trình là việc cơ quan công quyền, người có thẩm quyền có nghĩa vụ pháp lý trả lời chất vấn, giải thích, cung cấp, làm rõ thông tin liên quan, chịu trách nhiệm về ban hành và thực thi các quyết định liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Trách nhiệm giải trình cần loại trừ sự đình chệ, tốn kém, hoặc cản trở quá trình ra quyết định. Vì vậy, trách nhiệm giải trình còn cần hướng đến quy tắc đạo đức, quy tắc ứng xử trong hoạt động công vụ, bảo đảm hiệu quả và sự hoạt động thông suốt của bộ máy nhà nước.

Thứ tư, sự tham gia của người dân, đây là nguyên tắc ngày càng trở nên phổ biến, với sự tham gia đa chủ thể trong quản trị hiện đại. Các nhà nước dân chủ hiện đại thì sự tham gia của người dân ngày càng được đề cao. Sự tham gia thể hiện dưới nhiều hình thức trực tiếp hoặc đại diện, trưng cầu ý dân, khảo sát ý kiến và tham vấn người dân... Có cơ chế đầy đủ tiếp thu và phản hồi ý kiến người dân một cách kịp thời, hiệu quả để từ đó có sự điều chỉnh cơ chế, chính sách kịp thời, hiệu quả, phù hợp với lợi ích chung phù hợp với nhu cầu và nguyện vọng của các chủ thể xã hội, đồng thời, loại trừ lợi ích nhóm trong quá trình ban hành và thực thi chính sách, pháp luật.

Thứ năm, tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Kịp thời được hiểu theo nghĩa chung là đúng thời hạn, không chậm trễ hơn, ứng phó kịp thời trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Nội dung cụ thể của nguyên tắc là sự phục vụ các dịch vụ công, nhu cầu, khiếu nại, kiến nghị, đề nghị, yêu cầu, của người dân phải

được giải quyết trong một thời gian hợp lý. Đối với cơ quan nhà nước, tính kịp thời là áp lực trong quản trị quốc gia hiện đại, gắn liền với giải quyết kịp thời các vấn đề của đời sống và nhu cầu, lợi ích của người dân. Tính hiệu lực, hiệu quả mang lại chất lượng của quản trị quốc gia, bao gồm việc hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật phải hợp pháp và hợp lý trong việc sử dụng các nguồn lực để đạt mục tiêu; kết quả đáp ứng nhu cầu xã hội so với việc sử dụng tiêu tốn nguồn lực hiệu quả, ở mức giảm tối thiểu, không tham nhũng, tiêu cực, lãng phí.

Thứ sáu, đồng thuận, quản trị quốc gia hiện đại đòi hỏi sự đồng thuận, các nhà nước phải đưa ra các giải pháp nhu cầu xã hội thông qua ban hành và thực thi chính sách pháp luật. Việc tiếp cận, sử dụng các nguồn lực phải trên cơ sở lợi ích của các bên, của các chủ thể đạt được sự đồng thuận, lợi ích tốt nhất cho cộng đồng trong sự đa dạng về lịch sử, văn hóa, xã hội và các điều kiện khác.

Thứ bảy, bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào. Bình đẳng là một nguyên tắc cơ bản trong quản trị quốc gia, nó gắn với nguyên tắc pháp quyền, sự tham gia của người dân và định hướng đồng thuận. Nguyên tắc bình đẳng cũng là nguyên tắc chung của pháp luật. Trong quản trị nhà nước, bình đẳng là sự ngang bằng về tiếp cận cơ hội như nhau và Nhà nước cần có chính sách ưu tiên cho những nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương. Vì vậy, bình đẳng có quan hệ mật thiết với không loại trừ chủ thể. Về thực chất bình đẳng không phải là cào bằng, mà cần nhìn nhận, theo hướng, mở cho tất cả các chủ thể cơ hội công bằng và mang lại lợi ích nhất cho những người không thuận lợi nhất, bao trùm không loại trừ, không có chủ thể bị bỏ lại phía sau. Trong xã hội quản trị quốc gia tốt hướng tới sự thịnh vượng và phát triển thì người dân phải có vị trí trong xã hội được tôn trọng, tất cả các cá nhân hay nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương nhất trong xã hội có cơ hội được ưu tiên hơn để cải thiện và có được hạnh phúc của mình. Có thể thấy, quản trị quốc gia tốt có vai trò quan trọng bảo đảm cho mục tiêu này. Ví dụ như ở Việt Nam, trong những năm gần đây, chỉ số hạnh phúc của người dân đã tăng lên đáng kể. Theo chỉ số hạnh phúc của con người Việt Nam được đo lường theo tiêu chí của Liên Hiệp quốc cho thấy, tính từ năm 2020 đến nay đã tăng lên 6 bậc, từ vị trí thứ 83 lên 77.

Tóm lại: Từ góc độ, phạm vi, đối tượng nghiên cứu, luận án sẽ lựa chọn nguyên tắc tác động trực tiếp nhất đến pháp luật, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động

Chính phủ cũng như đang là thách thức đối với hoạt động lãnh đạo, điều hành của Chính phủ. Đó là nguyên tắc pháp quyền, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Luận án xác định là các tiêu chí để hoàn thiện pháp luật đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại trong luận án. Để tương thích với quản trị quốc gia hiện đại thì tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải thay đổi để phù hợp trong bối cảnh mới, với bộ máy tinh gọn, hiệu quả. Quản trị quốc gia hiện đại tác động trước hết *“là vấn đề liên quan đến thể chế, công cụ cơ bản của quản trị nhà nước là pháp luật, luôn là một thể chế chính thức, có sức mạnh lớn nhất trong số các thể chế hiện đại”* [54], thể chế này có liên quan trực tiếp đến các chủ thể quản trị quốc gia. Theo Jacques Chevallier [111, tr. 201-202], [112, tr.140] dưới tác động của quản trị quốc gia, sẽ hình thành một “quan niệm” khác về pháp luật, được tạo nên từ đàm phán, thảo luận và sự mềm dẻo trong áp dụng pháp luật. Theo tác giả Vũ Công Giao quan niệm *“Pháp luật được hình thành với sự tham khảo ý kiến của các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội. Sự can dự của các chủ thể này có thể trực tiếp hoặc gián tiếp. Ngoài ra, quy trình lập pháp và lập quy còn có sự tham gia của người dân với tư cách cá nhân, dưới nhiều hình thức khác nhau, chẳng hạn như trưng cầu dân ý, đóng góp ý kiến về dự thảo luận thông qua các công cụ công nghệ thông tin”*. Tác giả thống nhất quan điểm này, rõ ràng những tác động của quản trị quốc gia sẽ liên quan đến hoàn thiện thể chế về vai trò và chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trong tổ chức và vận hành quản trị quốc gia, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp - có trách nhiệm thực thi các nguyên tắc này của quản trị quốc gia. Để thúc đẩy Chính phủ quản trị hiện đại thì yêu cầu về tính pháp quyền, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả sẽ là tiêu chí cần thiết, không thể thiếu trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ để đáp ứng yêu cầu của xã hội dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, hiện đại. Từ đó, có thể nhận thấy, cần có những điều chỉnh của pháp luật về bộ máy nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng phản ánh các nguyên tắc cơ bản của quản trị quốc gia.

2.2.4. Vai trò của Chính phủ trong quản trị quốc gia hiện đại

Một là, Chính phủ là thiết chế nắm giữ một nhánh quyền lực quan trọng là thực hiện quyền hành pháp trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước. Thông qua chức

năng này, nhiệm vụ và mục tiêu nhà nước được hiện thực hóa. Vì đây là quyền năng trực tiếp xây dựng hoạch định chính sách quốc gia và tổ chức thực thi chính sách quốc gia. Với vai trò này Chính phủ là chủ thể quản trị trung tâm kiến thiết con đường chính trị cho sự phát triển của đất nước. Hơn nữa, Chính phủ có chức năng quản lý hành chính công, bao trùm các lĩnh vực của đời sống xã hội từ chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh quốc phòng, ngoại giao. Từ đó, Chính phủ nắm rất rõ nhu cầu của đời sống xã hội cần gì, là gì và Chính phủ sẽ đưa ra các giải pháp để phúc đáp các nhu cầu đó. Nếu các giải pháp đó vượt quá thẩm quyền, thì Chính phủ sẽ trình lên Quốc hội dưới dạng các dự luật, còn nếu thuộc thẩm quyền của mình thì Chính phủ sẽ thực hiện thẩm quyền lập quy để giải quyết nhu cầu xã hội đó. Có thể thấy, vai trò Chính phủ bao trùm các lĩnh vực đời sống xã hội, khi đời sống xã hội thay đổi, Chính phủ phải chủ động, ứng phó linh hoạt, quản lý được rủi ro, tăng tính dự báo để kịp thời hoạch định chính sách. Rõ ràng, trong quản trị quốc gia hiện đại, Nhà nước mà biểu hiện tập trung là Chính phủ sẽ là trung tâm có tính chất quyết định đối với quản trị quốc gia, đặc biệt trong quá trình ra quyết định và thực hiện quyết định. Thực hiện được vai trò này phụ thuộc vào cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ, các bộ phận hợp thành Chính phủ, đội ngũ cán bộ, công chức. Trong đó, không thể không nhắc đến sự cần thiết mà Chính phủ cần phải đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại là tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia người dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả và các yêu cầu được xem là các nguyên tắc cũng chính là các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

Hai là, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, quản lý tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội về mặt hành chính nhà nước. Vì vậy, khi thực hiện chức năng quản lý, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chính phủ sẽ tác động đến tất cả các chủ thể cá nhân, tổ chức trong xã hội, cả hệ thống chính trị. Đồng thời với nhiệm vụ, quyền hạn được trao khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình, Chính phủ cần phải thực hiện và có đầy đủ điều kiện quy định và khả năng triển khai thực hiện tốt các nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại để quản lý phát triển xã hội. Chính phủ cần thiết phải thực hiện và bảo đảm tính pháp quyền, minh bạch, trách nhiệm giải

trình, sự tham gia của người dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả để quản lý phát triển xã hội.

Ba là, Chính phủ đứng đầu nhánh quyền lực hành pháp nên có mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác trong thực hiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong cơ cấu quyền lực nhà nước; thúc đẩy phân cấp, phân quyền; mối quan hệ giữa Chính phủ với các thiết chế xã hội khác, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, người dân, đơn vị báo chí, truyền thông trong quá trình tổ chức và hoạt động của mình. Vì vai trò Chính phủ trong cơ cấu quyền lực nhà nước, đặc tính đa chủ thể trong quản trị quốc gia hiện đại, Chính phủ cần khắc phục hiện trạng hoạt động khép kín, tăng cường minh bạch, công khai, giải trình và thúc đẩy Chính phủ hoạt động hiệu lực, hiệu quả, khắc phục tình trạng lợi ích nhóm. Đặc biệt, trong bối cảnh tình hình mới, trước yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại, pháp luật điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần tiếp tục tạo dựng hành lang pháp lý thúc đẩy quản trị quốc gia hiện đại để Chính phủ phát huy vị trí, vai trò, chức năng thực hiện quyền hành pháp, hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật, năng động, sáng tạo để đáp ứng tiêu chí tính pháp quyền, minh bạch, trách nhiệm giải trình, bảo đảm sự tham gia của người dân, các thiết chế xã hội khác, bảo đảm tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Các tiêu chí này kết hợp với nhau *“là nền tảng để đạt tới những quyết sách tối ưu, sự công bằng xã hội”* [102, tr.70] và pháp luật là công cụ điều chỉnh để bảo đảm các, yếu tố này trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

2.3. KHÁI NIỆM, TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ HOÀN THIỆN VÀ CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

2.3.1. Khái niệm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại

Pháp luật, hoàn thiện pháp luật với quản trị quốc gia hiện đại trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ có mối quan hệ mật thiết không tách rời, hai nội dung kết hợp với nhau tạo thành thể chế thúc đẩy xã hội phát triển, thịnh vượng. Quản trị quốc gia hiện đại tác động đến sự lãnh đạo, điều hành của Chính phủ, quản trị quốc gia chỉ được hiện thực hóa tốt nhất khi được pháp luật điều chỉnh và ngược lại, pháp luật

được hoàn thiện khi thỏa mãn được hệ nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại tạo hành lang pháp lý thúc đẩy Chính phủ mở và hiện đại, từ đó, cần phải hoàn thiện một số nội dung hợp lý về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Hoàn thiện pháp luật là một công việc hệ trọng của Nhà nước trong bối cảnh hiện nay. Theo từ điển tiếng Việt, hoàn thiện được hiểu là “*tốt, đầy đủ đến mức thấy không cần phải làm gì thêm nữa*” [34]. Theo cách định nghĩa này thì hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ là quá trình làm cho pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ tốt, đầy đủ hết mức có thể.

Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại nhằm bảo đảm cho tổ chức và hoạt động của Chính phủ được thực hiện một cách đúng đắn, thuận lợi, bảo đảm cho Chính phủ hoàn thành sứ mệnh đặc biệt của mình trong quản trị quốc gia. Trên thực tế, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ hiện nay đã xác lập được các nguyên tắc và cơ chế hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh hiện đại. Tuy nhiên, xuất phát từ việc nghiên cứu các vấn đề lý luận cũng như thực tiễn tổ chức và hoạt động của Chính phủ cho thấy, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đang đặt ra nhu cầu phải hoàn thiện nhằm khắc phục những vướng mắc, bất cập nhằm nâng cao hiệu quả tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Việc hoàn thiện pháp luật nói chung, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ nói riêng không phải là công việc một sớm, một chiều có thể thực hiện ngay được, vì cuộc sống luôn vận động và phát triển. Pháp luật với chức năng cơ bản là điều chỉnh các quan hệ xã hội, để hướng các quan hệ xã hội vận động, phát triển phù hợp với ý chí, lợi ích nhà nước, phù hợp với lợi ích chung của xã hội, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức cũng cần phải luôn luôn được hoàn thiện nhằm phúc đáp yêu cầu của cuộc sống. Vì vậy, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại là nhu cầu, xu hướng của các Chính phủ trên thế giới cũng như ở Việt nam hiện nay.

Từ góc độ tiếp cận của quản trị quốc gia hiện đại, theo quan niệm của tác giả, thì: *Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại là việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra các qui định của pháp luật để Chính phủ có tổ chức phù hợp và hoạt động hiệu quả nhất theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.*

Bản chất của hoàn thiện pháp luật là quá trình cải tiến và điều chỉnh pháp luật để phù hợp với nhu cầu và đổi mới của xã hội đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại, giải quyết các vấn đề xã hội và tăng cường hiệu quả của pháp luật và tạo môi trường tính minh bạch, công bằng và tự do cho các tổ chức và cá nhân trong xã hội. Trong phạm vi luận án tập trung chủ yếu nội dung hoàn thiện chất lượng pháp luật để bảo đảm khả năng tốt nhất đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại, là cơ sở pháp lý để các chủ thể quản trị thực hiện đúng việc, làm việc đúng và đủ chức năng, nhiệm vụ quản trị quốc gia.

2.3.2. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại

Có nhiều quan điểm về tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật, theo tác giả TS. Nguyễn Thị Hạnh, tiêu chí là *“những tính chất, những dấu hiệu làm căn cứ để tiến hành hoàn thiện pháp luật”* [55, tr.9], hay theo tác giả PGS.TS Hoàng Thế Liên, tiêu chí là *“những dấu hiệu, chuẩn mực dựa vào đó để nhận biết, đánh giá được”*[60] mức độ hoàn thiện của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ tốt hay chưa tốt, đầy đủ hay chưa, đạt hay chưa đạt, có đáp ứng các yêu cầu đặt ra hay không, vì vậy việc xác định các tiêu chí có ý nghĩa quan trọng trong lý luận và thực tiễn.

Để hiện thực hóa quản trị quốc gia hiện đại thì hệ thống pháp luật đóng vai trò quan trọng là xương sống cho hệ thống quản trị quốc gia. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải bảo đảm các yêu cầu, hệ nguyên tắc của quản trị quốc gia và liên quan đến chủ thể, phương pháp, thủ tục và cách thức thực hiện. Theo Elke Krahmman nhận định *“Quản trị quốc gia gắn với nhiều chủ thể nhưng trụ cột vẫn là vai trò của nhà nước. Quản trị quốc gia chính là nền quản trị mà ở đó nhà nước thực hiện đúng việc và làm việc đúng”* [116, tr. 323-346] và tương tự, mở rộng hơn, nhấn mạnh tầm quan trọng của thể chế thì Springer, Cham trong nội hàm quản trị quốc gia hiện đại cho rằng, *“Để quản trị quốc gia hiệu quả thì trước hết cần có khu vực nhà nước đủ mạnh, đủ năng lực tạo dựng thể chế cho phát triển”* [108]. Có thể thấy, vai trò Nhà nước (đặc biệt là Chính phủ) trở thành trung tâm và vai trò thể chế là hai yếu tố giữ vị trí trung tâm trong quản trị quốc gia hiện đại. Chính

phủ mạnh tạo dựng thể chế cho xã hội phát triển, thể chế mạnh sẽ hiện thực hóa quản trị quốc gia hiện đại.

Theo góc độ tiếp cận của luận án, tiêu chí hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được xây dựng đáp ứng các tiêu chí của quản trị quốc gia hiện đại như tính pháp quyền, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Đây là những tiêu chí mang tính đột phá nhằm hướng tới một Chính phủ tốt, đáp ứng sự thay đổi, phát triển cao của xã hội hiện đại.

Việc xác định tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại có ý nghĩa hết sức quan trọng cả về lý luận và thực tiễn trong quá trình tiếp tục hoàn thiện pháp luật về Chính phủ. Những tiêu chí đó, về lý thuyết là những yếu tố làm nên giá trị của hệ thống pháp luật; về thực tiễn, là những điều kiện đòi hỏi công tác xây dựng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải đáp ứng để bảo đảm và phát huy vai trò của Chính phủ trên thực tiễn. Theo đó, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại cần đảm bảo các tiêu chí sau đây.

2.3.2.1. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại phải bảo đảm tính pháp quyền

Tính pháp quyền trong pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ thể hiện trên các phương diện:

Pháp luật thể chế hóa định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các quy định của Đảng, các quy định pháp luật phù hợp với nguyên tắc mang tính hiến định. Các quy định pháp luật phù hợp với vị trí, vai trò của Chính phủ trong quản trị quốc gia, phù hợp đặc điểm, tính chất hoạt động của Chính phủ trong tổng thể bộ máy nhà nước hiện nay. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ tạo lập khuôn khổ pháp lý để phát huy vai trò của Chính phủ trong quản lý vĩ mô “xây dựng chính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, công cụ kiểm tra, giám sát” và bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, kỷ luật, kỷ cương, hiệu lực hiệu quả nền hành chính quốc gia.

Tính pháp quyền đặt ra yêu cầu pháp luật về Chính phủ bảo đảm trách nhiệm giải trình, có thể bảo đảm truyền tải quyền và trách nhiệm của Chính phủ, cơ quan và

cá nhân liên quan đến hoạt động Chính phủ. Xác định rõ vai trò, trách nhiệm của mỗi cơ quan của Chính phủ. Tất cả các quyết định hay hành vi của Chính phủ phải tuân thủ pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật về hoạt động của mình.

Pháp luật về Chính phủ cần hoàn thiện nội dung pháp luật. Đồng thời, hoàn thiện pháp luật phải bảo đảm tính phù hợp về tổ chức với hoạt động của Chính phủ, trong tổng thể bộ máy hành chính nhà nước; bảo đảm tạo lập thể chế để Chính phủ có bộ máy hiệu lực, hiệu quả, tinh gọn, năng động.

Bên cạnh đó, pháp luật về Chính phủ đảm bảo tính thống nhất của giữa các văn bản pháp luật liên quan, giữa Luật Tổ chức Chính phủ và các luật chuyên ngành khác. Hệ thống pháp luật pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ cần đáp ứng tính đồng bộ, thống nhất và bảo đảm về kỹ thuật lập pháp. Kỹ thuật lập pháp là đòi hỏi các quy định rõ ràng, chi tiết, dễ hiểu để việc thực hiện pháp luật dễ dàng, hiệu quả, trung thực hơn. Đồng thời, yêu cầu này bao gồm việc sử dụng công nghệ hiện đại để xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật và đội ngũ cán bộ pháp lý có trình độ kỹ thuật lập pháp cao. Tại Nghị quyết 27/NQ - TW đã định hướng về việc “tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới” đã nhấn mạnh *“nhiệm vụ trọng tâm là hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán; bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật; nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật. Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực”*.

2.3.2.2. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại phải bảo đảm tính minh bạch

Tính minh bạch phải trở thành tiêu chí để pháp luật mang tính phổ thông, dễ hiểu, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Quản trị quốc gia hiện đại gắn với cách thức ra quyết định và tổ chức thực thi quyền định, các quyết định được đưa ra tuân theo các luật lệ; quyền tiếp cận thông tin của công chúng; thông tin về các quyết định, thực thi chính sách của nhà nước được công khai. Minh bạch là sự sáng rõ, rành mạch, bao gồm cơ hội, sự bình đẳng trong tiếp cận thông tin; tính tin cậy, đầy đủ, nhất quán của thông tin; sự cởi mở của cơ quan cung cấp thông tin. Pháp luật quy định việc ban hành quyết định tuân thủ đúng quy định; quy định đầy đủ cơ chế và bảo đảm quyền tiếp cận của công chúng đối với các thông

tin không thuộc phạm vi bí mật nhà nước; công khai thông tin về các quyết định, thực thi chính sách của nhà nước. Theo quan điểm của GS.TS Đào Trí Úc, trong một xã hội ngày càng dân chủ, thì pháp luật ngày càng phải minh bạch, công khai và tác giả cũng đồng quan niệm của WTO về tính minh bạch như: Các VBPL phải được công bố trước khi có hiệu lực trong một khoảng thời gian để người dân, tổ chức được biết và đội ngũ cán bộ, công chức cần nắm được trước để sẵn sàng thực thi pháp luật; các dự thảo văn bản pháp luật phải được công bố để người dân có đủ thời gian góp ý trước khi được thông qua; tính rõ ràng, cụ thể và hạn chế tình trạng “luật khung” còn có nhiều hiện nay [97, tr.62-64].

Theo quan điểm của Luận án, các quy định của pháp luật xác định rõ ràng, cụ thể, đầy đủ về vị trí, vai trò, thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ, trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ trong quản trị quốc gia, trong quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực và lãnh thổ. Tính minh bạch của pháp luật thể hiện ở các quy định về phương thức hoạt động của Chính phủ, trình tự, thủ tục giải quyết các nội dung thuộc về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ, ở nhiều cấp độ: về hiện trạng tổ chức, nhân lực, kết quả, trách nhiệm của bộ, ngành về trách nhiệm của Chính phủ... Tính minh bạch của pháp luật về cơ cấu tổ chức, hoạt động của Chính phủ không chỉ tạo điều kiện thuận lợi cho Chính phủ tổ chức bộ máy và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà còn góp phần tạo lập thành cơ sở để Đảng, cơ quan lập pháp, tư pháp, các tổ chức chính trị - xã hội, nhân dân có thể giám sát, đánh giá.

Bên cạnh đó, pháp luật ghi nhận và quy định rõ ràng, chi tiết quyền tiếp cận thông tin thông qua thẩm quyền lập quy của Chính phủ. Trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật thì người dân hay đối tượng chịu tác động phải được thông tin, giám sát cả quá trình ban hành và thực thi chính sách. Hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật hay thông tin và tiếp cận thông tin từ hoạt động của cơ quan công quyền là phương tiện và thể hiện mức độ minh bạch của quản trị quốc gia và biện pháp cụ thể cần được minh định rõ ràng, dễ tiếp cận. Pháp luật phải quy định cơ chế tiếp thu, phản hồi ý kiến đóng góp của người dân một cách kịp thời, hiệu quả trong quy trình lập quy của Chính phủ. Tính minh bạch trong quản trị quốc gia hiện đại đòi hỏi một hệ thống cung cấp thông tin thuận tiện, miễn phí cho các bên liên quan, để các chủ thể tham gia quản trị có thể dễ dàng tiếp cận, giám sát việc ban hành,

thực thi các quyết định của các cơ quan công quyền và thông tin khác do các cơ quan công quyền nắm giữ.

2.3.2.3. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại bảo đảm trách nhiệm giải trình

Thuật ngữ “trách nhiệm giải trình”, xuất hiện trong nhu cầu từ các hoạt động hợp tác đa chủ thể và cam kết từ cơ quan công quyền, yêu cầu của trách nhiệm giải trình là [3, tr.134]: (i) yêu cầu chủ thể trong bộ máy quản trị, trong đó có Chính phủ đều phải công khai giải trình về thực hiện nhiệm vụ, trách nhiệm trước người dân và trước cơ quan dân cử và cơ quan nhà nước cấp trên; (ii) quyền tiếp cận các thông tin, tính minh bạch, rõ ràng liên quan đến quá trình hoạch định những quyết định; (iii) sự giải trình trong các quyết định công quyền; (iv) chế tài thực hiện nếu có sự vi phạm các cam kết. Đây cũng là nội dung về bảo đảm trách nhiệm giải trình của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Pháp luật về cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần đảm bảo trước mỗi vấn đề quản trị quốc gia có thể tìm ra câu trả lời cơ quan nào trong tổ chức Chính phủ chịu trách nhiệm chính, khắc phục mọi điểm mờ về thẩm quyền, trách nhiệm. Pháp luật cần xác định cụ thể trường hợp cần thực hiện trách nhiệm giải trình, phương thức thực hiện, cơ chế giám sát trong thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ, các bộ, ngành. Trách nhiệm giải trình cho thấy có sự ghi nhận và quy định hoạt động hợp tác đa chủ thể và ràng buộc trách nhiệm của cơ quan công quyền.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần quy định đầy đủ, chính xác về giải trình, như sự xác nhận sự việc, quyết định hoặc hành vi của Chính phủ. Khi ban hành chính sách thì Chính phủ phải có trách nhiệm giải trình về mục đích ban hành, tác động xã hội và phải chịu trách nhiệm về hậu quả của chính sách theo đúng thẩm quyền; quy định chế tài thực hiện nếu có sự vi phạm các cam kết.

Quy định của trách nhiệm giải trình cần đồng bộ, thống nhất với quy định về minh bạch, quyền tiếp cận các thông tin liên quan đến quá trình hoạch định những quyết định và sự giải trình trong các quyết định công quyền; mỗi đầu việc cần cụ thể người có thẩm quyền, cơ quan có trách nhiệm thực thi nào chịu trách nhiệm chính. TNGT có mối quan hệ chặt chẽ với minh bạch, tác động qua lại, trên cơ sở minh bạch thì trách nhiệm giải trình mới được thực hiện. Tác giả đồng quan điểm với PGS. TS.

Nguyễn Hoàng Anh là: “*việc bảo đảm thông tin là hạt nhân cốt lõi để có được trách nhiệm giải trình. Không thể có trách nhiệm giải trình khi mà thông tin còn chưa minh bạch*” [3, tr.140]. Minh bạch đi cùng với trách nhiệm giải trình là yêu cầu đối với hệ thống cơ quan hành chính, đứng đầu là Chính phủ vì các công việc của hệ thống cơ quan hành chính cần phải được công khai trước công chúng. Hoàn thiện quy định về trách nhiệm giải trình cần hướng tới thúc đẩy sự tham gia của người dân và các tổ chức xã hội vào quản lý nhà nước.

2.3.2.4. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại bảo đảm sự tham gia của người dân và tổ chức trong các hoạt động của Chính phủ

Tiêu chí về sự tham gia của người dân thể hiện trong quy định của pháp luật về cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần đảm bảo yêu cầu thể chế hóa cụ thể các quy định về quyền tham gia quản lý nhà nước đã được xác định trong Hiến pháp.

Trước hết, nội dung là thể hiện sự thu hút người dân tham gia vào quá trình ban hành hoạch định và thực thi các quyết định chính sách. Tham gia là một hoạt động “*mà thông qua đó các bên liên quan có ảnh hưởng và chia sẻ quyền kiểm soát các đề xuất hoạch định chính sách cũng như các nguồn lực có ảnh hưởng đến họ*” [61]. Theo đó, người dân phải được cung cấp thông tin, được tạo điều kiện để đóng góp, thể hiện quan điểm của mình trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách, đặc biệt, trong một số trường hợp, người dân được trực tiếp tham gia vào quá trình ban hành chính sách. Người dân phải được tham gia vào quy trình hoạch định chính sách, pháp luật của cơ quan công quyền, nhằm tăng cường sự minh bạch trong quy trình hoạch định, ban hành chính sách, cũng như bảo đảm tính hợp lý, khách quan của quyết định đó, phòng ngừa và quản lý rủi ro trong xung đột lợi ích hoặc lợi ích nhóm.

Hình thức người dân tham gia quản trị quốc gia cần được ghi nhận như quyền tiếp cận thông tin; giám sát, tư vấn, phản biện, kiến nghị, phản ánh chính sách, pháp luật một cách trực tiếp, gián tiếp thông qua người đại diện, các tổ chức xã hội trong pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Quy phạm pháp luật xác định cụ thể về nội dung tham gia, phương thức tham gia, ý nghĩa, giá trị của việc tham gia, trách nhiệm của các cơ quan của Chính phủ. Sự tham gia của tổ chức, công dân trong các quy định của pháp luật không chỉ có ý

nghĩa quan trọng để hoàn thiện pháp luật mà tăng cường sự đồng thuận trong nhận thức ngay từ sáng kiến chính sách đến quá trình tổ chức thực hiện.

Đồng thời, các quy định này phải đồng bộ, hoàn thiện với các luật về lập hội, biểu tình. Hoàn thiện pháp luật cần hướng đến giải quyết mối quan hệ giữa nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ với xã hội, người dân và tôn trọng, bảo đảm tính tự quản của tổ chức xã hội.

Xây dựng cơ chế toàn diện để các tổ chức xã hội có thể góp phần quan trọng vào việc thúc đẩy minh bạch, bảo đảm sự giám sát của người dân đối với hoạt động của bộ máy hành chính, bởi thông qua họ mà tạo ra khả năng tranh luận với chính quyền, tạo ra các cơ hội để ảnh hưởng chính sách, tạo ra cơ chế cho sự tham gia của công chúng, người dân giám sát hoạt động của Chính phủ. Việc tạo lập môi trường khuyến khích sự tham gia của người dân, sự phát triển của các tổ chức xã hội chính là con đường để thúc đẩy cả trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong quản trị quốc gia.

Bảo đảm sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý và gắn với tổ chức và hoạt động hành chính nên Chính phủ có vai trò quan trọng quyết định. Vì vậy, cần hoàn thiện thể chế, pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy Chính phủ trong đó chú trọng bảo đảm sự tham gia của nhân dân vào quản trị quốc gia một cách thuận lợi và hiệu quả nhất.

2.3.2.5. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại bảo đảm tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả

Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn Chính phủ có trách nhiệm đáp ứng các nhu cầu, nguyện vọng chính đáng, hợp lý của người dân một cách công bằng, bình đẳng, trong thời gian xác định theo chương trình, kế hoạch. Chính phủ phải tổ chức cung cấp các dịch vụ công trong một thời hạn hợp lý. Việc bảo đảm tính kịp thời trong quản trị quốc gia có ý nghĩa: thu hút sự quan tâm của người dân vào các quá trình ra quyết định, thực thi, giám sát và đánh giá chính sách, pháp luật của nhà nước; bảo đảm quyền tiếp cận thông tin để thường xuyên tiên nhận các ý kiến phản hồi của người dân, bảo đảm sự tiếp cận bình đẳng các dịch vụ công.

Trách nhiệm chính phủ cần phải phát hiện nhanh, sớm các vấn đề phát sinh và có phản ứng kịp thời, phù hợp để bảo vệ lợi ích của người dân, đất nước. Việc hoàn

thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần ghi nhận vai trò của Chính phủ, yêu cầu sự nhanh nhạy, phản ứng tương thích và kịp thời trong khoảng thời gian phù hợp trong thực hiện trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Đồng thời, pháp luật cũng cần phải đảm bảo mở rộng quyền của Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ và trách nhiệm của mình một cách hiệu quả, nhanh nhạy và kịp thời, đặc biệt trong các tình huống khẩn cấp, như trong các trường hợp biến đổi môi trường, thiên tai, dịch bệnh với việc sử dụng nguồn lực tiết kiệm, hiệu quả. Chính phủ cần có đội ngũ các công chức, viên chức có năng lực và phẩm chất đạo đức, đồng thời đa dạng hóa các hình thức phục vụ và tham gia trực tiếp, có năng lực về công nghệ thông tin, để có thể đáp ứng nhanh nhất các nhu cầu, nguyện vọng của nhân dân.

2.3.3. Các yếu tố tác động đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại

Một là, yếu tố nhận thức.

Con người luôn là một nhân tố quyết định đến việc xây dựng và thực hiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Dưới góc độ xây dựng, ban hành pháp luật, con người sẽ là yếu tố quyết định đến nội dung, hình thức, chất lượng của các quy định pháp luật về Chính phủ. Nếu đội ngũ cán bộ có trình độ lập pháp tốt, đương nhiên các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ sẽ có chất lượng và ngược lại.

Dưới góc độ thực hiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, yếu tố nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức cũng như của toàn thể nhân dân có tác động theo cả hai chiều hướng: tích cực và tiêu cực. Ở chiều hướng tích cực, con người với sự nhận thức đúng đắn cùng với ý thức tuân thủ, tôn trọng sự nghiêm minh của pháp luật, tất yếu các quy định của pháp luật về Chính phủ sẽ được triển khai tích cực trên thực tế. Hơn thế nữa, nhận thức của con người về vị trí, vai trò của Chính phủ trong bối cảnh đổi mới hiện nay cũng như hoạt động của Chính phủ sẽ có tác dụng thúc đẩy sự phát triển pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Ở chiều ngược lại, nếu ý thức của nhân dân hay đội ngũ cán bộ, công chức xem nhẹ vai trò của Chính phủ thì pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ sẽ gặp rất nhiều khó khăn khi triển khai, thậm chí trở thành quy định mang tính hình thức, dễ bị vô hiệu hóa.

Nâng cao nhận thức sẽ giúp thiết lập một khuôn khổ trong đó hoạt động của Chính phủ được cải thiện cả hiệu quả và trách nhiệm. Đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực của nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi của công dân thông qua quy định pháp luật, tổ chức thực hiện và kiểm tra, kiểm soát nhằm đạt được mục tiêu của nhà nước. Quản lý, quản trị nhà nước không phải là cai trị, cầm đoán mà là quản trị bằng dân chủ, sự mở rộng tham gia của người dân vào quản trị nhà nước, sử dụng có hiệu quả cao các công cụ thể chế, chính sách và các phương pháp, kỹ năng, kỹ trị hiện đại nhằm tạo điều kiện cho kinh tế - xã hội phát triển, tạo thuận lợi cho các hoạt động của người dân và doanh nghiệp, cho sự phát triển bền vững của đất nước.

Hai là, yếu tố chính trị.

Đây là yếu tố quan trọng đối với hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, bởi nó phản ánh đặc điểm, tính chất, vai trò của thiết chế Chính phủ trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước trong quản trị quốc gia hiện đại. Xuất phát từ mối quan hệ giữa chính trị và hành chính với tư cách là những yếu tố của kiến trúc thượng tầng. Chính trị và hành chính là hai đối tượng khác nhau có đặc điểm riêng nhưng có tác động lẫn nhau và chịu sự quyết định của cơ sở hạ tầng. Trong đó, hành chính luôn mang tính chuyên môn hóa và kỹ thuật cao để đảm bảo hiệu quả hoạt động của nền hành chính, nhưng đồng thời hành chính không tồn tại biệt lập mà nó luôn có sự phụ thuộc vào chính trị hay chính trị chính là cơ sở tác động cho sự tồn tại và phát triển của hành chính và đi đến cùng thì hành chính công vẫn phải thực hiện các ý tưởng chính trị và hiến pháp quốc gia. Chính trị là điều kiện cơ bản để xác lập hoặc thay đổi vị trí, chức năng của Nhà nước nói chung, Chính phủ nói riêng, quyết định mục tiêu, nội dung, phương thức thực hiện của Chính phủ. Chính phủ lại là một bộ phận hợp thành bộ máy nhà nước, là thành tố quan trọng của hệ thống chính trị, do vậy việc chuyển đổi chức năng của Chính phủ luôn phải phù hợp và không thể tách rời với việc cải cách hệ thống chính trị của quốc gia. Như đã phân tích, pháp luật về Chính phủ điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản mang tính chính trị rất cao. Ví dụ khá đặc biệt, ở Việt Nam, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải được đánh giá qua mức độ phản ánh thực trạng chính trị Việt Nam và phù hợp với đặc điểm chế độ chính trị Việt Nam. Yêu cầu này thể hiện mối quan hệ giữa pháp luật với chính trị, phản ánh

bản chất pháp luật của nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Theo đó, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải thể chế hóa kịp thời, đầy đủ, đúng đắn đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Yếu tố chính trị có ảnh hưởng quan trọng đối với hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Ba là, yếu tố kinh tế - xã hội.

Phát triển kinh tế thị trường đặt ra những yêu cầu mới về thể chế quản lý (quản trị), đặc biệt là quản lý kinh tế, tổ chức bộ máy và chất lượng đội ngũ công chức. Pháp luật nói chung và về tổ chức hoạt động của Chính phủ phải nhạy bén với yêu cầu của nền kinh tế thị trường trong bối cảnh nước ta ngày càng hội nhập sâu, rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Nội dung này bao hàm nhiều vấn đề như phát huy vai trò chủ động, sáng tạo của Chính phủ; mối quan hệ giữa bộ máy lập pháp, hành pháp và tư pháp; mở rộng, phát huy dân chủ XHCN; phân cấp Trung ương - Địa phương; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; áp dụng công nghệ, phương tiện làm việc tiên tiến...

Đồng thời, sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước có ảnh hưởng rất lớn đến việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Mức độ hoàn thiện của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phản chiếu tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Thực tế đã chứng minh, khi có nguồn lực kinh tế mạnh, nhà nước có điều kiện đầu tư kinh phí nhiều hơn cho hoạt động xây dựng pháp luật. Cụ thể: Chế độ chính sách đãi ngộ tốt cho hoạt động xây dựng pháp luật sẽ thu hút được chất xám, trí tuệ của nhiều nhà khoa học, các chuyên gia luật pháp tham gia; có điều kiện tiến hành khảo sát, đánh giá tác động pháp luật (RIA) một cách chính xác, hiệu quả; có điều kiện nghiên cứu, tham khảo học hỏi kinh nghiệm thực tiễn xây dựng pháp luật của nhiều hệ thống pháp luật trên thế giới... Nói cách khác, các hoạt động xây dựng pháp luật sẽ được diễn ra một cách thực chất hơn và có hiệu quả hơn.

Bốn là, yếu tố hội nhập khu vực và quốc tế.

Quá trình hội nhập quốc tế ngày càng rộng rãi trên nhiều lĩnh vực, từ ngoại giao, kinh tế đến văn hóa - xã hội đòi hỏi phải dần dần xóa bỏ sự ngăn cách của các mô hình hành chính khác biệt. Đồng thời, toàn cầu hóa và quốc tế hóa cũng dẫn đến cạnh tranh

giữa các nước, giữa khu vực công và khu vực tư đòi hỏi phải xây dựng một mô hình quản trị phù hợp với sự phát triển của thời đại. Hội nhập khu vực và hợp tác quốc tế đã trở thành xu thế tất yếu cho tồn tại và phát triển. Các quốc gia muốn phát triển không thể ở tình trạng “bế quan tỏa cảng” không mở cửa, không quan hệ ngoại giao quốc tế, không hội nhập. Sự giao lưu hợp tác ngày càng mở rộng trên mọi lĩnh vực: Kinh tế, văn hóa, chính trị, giáo dục, y tế... càng đòi hỏi mỗi quốc gia cần có sự điều chỉnh các chính sách của mình để thích ứng. Do đó, sự phát triển của các mối quan hệ hợp tác ấy đã ảnh hưởng tới chính trị, hành chính của mỗi nước, trong đó có hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Sự tiếp nhận các yếu tố hiện đại một cách có chọn lọc, phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của mỗi nước là một yêu cầu để phát triển đất nước.

Ở Việt Nam trước đây có chịu ảnh hưởng của mô hình kế hoạch hóa tập trung nhưng hiện nay đã có nhiều thay đổi. Chúng ta đã tiếp nhận những yếu tố tiên tiến trong quản trị quốc gia của các nước phát triển để làm cơ sở khoa học, cũng như làm phong phú hơn hoạt động quản lý đất nước của mình, trong đó có tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Hiện nay, Việt Nam đã ký kết nhiều Hiệp định thương mại tự do (FTA). Một trong những nội dung quan trọng trong hầu hết các Hiệp định mà Việt Nam đã ký kết chính là về vấn đề pháp lý đối với các nước thành viên. Theo đó, hệ thống pháp luật (trong đó có pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ) phải minh bạch, công bằng và phù hợp hơn với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế, nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu của nền kinh tế cũng như của doanh nghiệp và người dân. Các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải được sửa đổi, bổ sung thường xuyên cho phù hợp với các hiệp ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia. Trong phạm vi tiếp cận của luận án từ góc độ quản trị quốc gia hiện đại gắn liền với khu vực công, tác giả đề cao, thống nhất quan điểm, trong tác động hội nhập quốc tế, chúng ta phải bảo đảm sứ mệnh *“bảo vệ duy trì nguyên tắc và thể chế hiến pháp, duy trì và phát triển những các giá trị cơ bản của xã hội dân chủ...; phải chú trọng đến vấn đề như lợi ích quốc gia, lợi ích dân tộc, quyền công dân lợi ích công dân, lợi ích công, đạo đức công, công bằng xã hội, trách nhiệm xã hội nghĩa vụ quốc tế chứ không đơn thuần theo đuổi lợi ích kinh tế”* [11].

Năm là, năng lực và kỹ thuật lập pháp, lập quy.

Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ gắn liền với việc hoàn thiện pháp luật nói chung. Đây là một quá trình phức tạp, đòi hỏi sự tham gia xây dựng pháp luật của nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân, trách nhiệm chính là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xây dựng và ban hành VBQPPL về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Do đó, mức độ hoàn thiện của pháp luật, sự phù hợp giữa pháp luật với yêu cầu của thực tiễn phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của các cơ quan, cá nhân tham gia vào hoạt động xây dựng pháp PL. Năng lực và kỹ thuật lập pháp, lập quy thể hiện ở việc nắm bắt những đòi hỏi của thực tiễn để xây dựng và ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phù hợp. Đồng thời, thể chế hóa kịp thời những chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước về pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Có thể nói, một hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được hoàn thiện là điều kiện cần bảo đảm cho Chính phủ được tổ chức khoa học, đúng đắn, thuận lợi và đảm bảo hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, góp phần thúc đẩy quản trị quốc gia hiện đại.

2.4. PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI THEO YÊU CẦU CỦA QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

2.4.1. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở một số nước

Luận án lựa chọn Mỹ, Anh, Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc, Nhật Bản để nghiên cứu pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ của các quốc gia này. Vì các quốc gia này là đại biểu cho việc tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại và đại diện cho khu vực, là những quốc gia có nền hành chính phát triển.

2.4.1.1. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Mỹ

Nước Mỹ là quốc gia điển hình cho việc áp dụng quản trị quốc gia hiện đại trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Nước này đã thực hiện phân quyền cứng rắn nhưng không tuyệt đối, đủ để cho các nhánh quyền lực kiểm toả, chế ước lẫn nhau

trong việc ngăn ngừa lạm quyền đồng thời cũng là công cụ để các nhánh quyền lực thực thi các mục tiêu hành động của mình.

Tổng thống Mỹ người đứng đầu Chính phủ, vai trò mới hiện đại của tổng thống với tư cách là một nhà lập pháp và một nhà quản lý hành pháp. Nhiệm vụ và quyền hạn của Tổng thống được ghi trong Hiến pháp với tư cách là [58, tr.282] *“tổng tư lệnh Nhà ngoại Giao, người đứng đầu nhánh hành pháp và nhà lập pháp ...Cương vị nhà lập pháp dành cho tổng thống duy nhất một vai trò khiêm tốn trên vũ đài lập pháp tổng thống có thể yêu cầu Quốc hội mở phiên họp đặc biệt và quan trọng nhất là phủ quyết dự luật được Quốc hội thông qua”*. Tổng thống hoạch định chính sách, các lệnh hành pháp giải quyết nhiều vấn đề, các tổng thống luôn cố để mở rộng quyền hạn bằng cách tập trung quản lý hành chính. Đa số các lệnh hành pháp xuất phát từ quyền hạn và trách nhiệm được ủy quyền rõ ràng cho Tổng thống theo quy định của luật pháp. Thông thường các lệnh hành pháp dùng để thiết lập các cơ quan hành chính, sửa đổi quy định hoặc hoạt động hành chính, thay đổi quy trình hoạch định chính sách và cung cấp nền tảng và sức mạnh cho luật. Cho đến năm 1907, Chính phủ mới bắt đầu lưu trữ và liệt kê các lệnh hành pháp bằng cách phát hành và ghi số liệu liên tiếp tính đến mùa xuân năm 2005 các tổng thống đã ban hành hơn 13.400 lệnh về hành pháp [58, tr.281-282].

- Để điều chỉnh hoạt động của Chính phủ một cách hiệu lực, hiệu quả thì Luật hiệu quả và kết quả Chính phủ năm 1993 đã được ban hành. Việc đánh giá hiệu quả tổ chức và hoạt động của Chính phủ Mỹ đã được quy định ở Luật này. Hiệu quả hoạt động của Chính phủ được thể hiện trên ba mặt gồm kinh tế với chi phí thấp, hiệu suất và hiệu ích và bốn nội dung gồm chi phí, đầu tư, sản xuất, hiệu quả. Hàng năm các chỉ số hiệu quả quản lý hành chính được đưa vào danh mục nội dung thống kê. Nếu chính phủ *“đạt được mục tiêu tăng hiệu suất hoạt động của khu vực công lên 15% thì hàng năm ngân sách liên bang sẽ tiết kiệm được 134 tỷ đô la trong dự kiến chi tiêu liên bang 900 tỷ đô la năm 2010”*. Không chỉ riêng Mỹ, sự thay đổi trong phương pháp quản lý này cũng được nhiều nước OECD đang triển khai áp dụng là chuyển một số thẩm quyền quản lý dịch vụ công từ CQTW sang cho CQĐP. Quá trình này

được biết đến với tên gọi là quá trình phân quyền và phi tập trung hóa trong quản lý. Phương pháp này tạo điều kiện thu hẹp khoảng cách giữa người được thụ hưởng dịch vụ công với người ra quyết định, quản lý và cung cấp dịch vụ.

Sự mở rộng hoạt động của Chính phủ được ghi nhận qua việc hoàn thiện pháp luật bằng diễn giải thông qua giải thích Hiến pháp. *“Mọi công việc mà Chính phủ thực hiện đều bị ràng buộc bởi Hiến pháp. Luật Hiến pháp quy định mối quan hệ giữa Tổng thống và Quốc hội, giữa Chính quyền liên bang và các tiểu bang. Luật Hiến pháp quy định khả năng của Chính phủ trong việc kiểm soát...đánh thuế, xây dựng đường cao tốc, định rõ các khu vực trường học không sử dụng ma túy và in ấn tem...và theo Luật Hiến pháp – Chính phủ được tổ chức như thế nào? Chính phủ được quyền làm gì và không được làm gì?”*[66]. Gỡ nút thắt nào hay bằng cách nào để trao quyền cho Chính phủ thực hiện những công việc thuộc chức năng của Chính phủ, Chính phủ phải giải quyết các vấn đề cấp bách của thời đại và những yêu cầu cơ bản nhất của một quốc gia hay *“Mọi bước chuyển đổi từ chính phủ với các quyền được liệt kê – từ một Chính phủ trong phạm vi nhỏ và ảnh hưởng hạn chế”* trở thành *“Chính phủ thâm nhập vào gần như mọi khía cạnh của cuộc sống hiện đại đã được thông qua nhờ cách diễn giải của Hiến pháp”*. Hiến pháp rõ ràng không thể lường trước các tình huống tại thời điểm soạn thảo và Tòa án tối cao phải đối phó với các vấn đề này và việc thay đổi giá trị chính trị, kinh tế và xã hội trong việc xem xét phạm vi phù hợp đối với quyền của Chính phủ.

Kỹ thuật lập pháp này đã giúp giảm bớt việc ban hành các văn bản pháp quy đồ sộ, giải thích hay hướng dẫn về hoạt động của chính quyền, đồng thời làm tăng tính thực tế, thuyết phục của việc gia tăng thẩm quyền chính phủ - đáp ứng đúng theo nhu cầu của thực tiễn. Đương nhiên, các yếu tố cơ bản về việc mở rộng quyền của Chính phủ dựa trên cách diễn giải mở rộng về việc liệt kê các quyền trong văn bản Hiến pháp và bình quân quyền lực của các cơ quan hành pháp và lập pháp, chính phủ liên bang và các tiểu bang dẫn đến việc chia sẻ quyền lực nhiều hơn là phân quyền.

Theo Hiến pháp Mỹ, việc phân quyền giữa chính phủ quốc gia và các tiểu bang được điều chỉnh bằng cách quy định: *“các tiểu bang có tình trạng hợp hiến độc lập*

và quyền bảo vệ chung, trong khi chính phủ quốc gia chỉ có các quyền hạn chế, được liệt kê cụ thể trong Hiến pháp” [68]. Vì vậy có những vấn đề mà chính phủ liên bang không thể chỉ đạo các tiểu bang thực hiện. Ví dụ: “Chính phủ liên bang không thể định trước cho một tiểu bang vị trí đặt thủ phủ của tiểu bang đó”. Nhưng khi chính phủ liên bang và ngân sách liên bang mạnh hơn, “Quốc hội đã lập ra một bộ máy để các tiểu bang thực hiện những công việc mà Quốc hội muốn mà không cần chỉ đạo trực tiếp các tiểu bang. Quốc hội thiết lập các chương trình chi tiêu liên bang thông qua các tiểu bang nhưng quy định mỗi tiểu bang phải tuân thủ các điều kiện cụ thể”.

Tuy Chính phủ liên bang chỉ có các quyền được liệt kê, hạn chế nhưng trong phạm vi quyền của mình, chính phủ liên bang là quyền tối cao. Ngày nay, việc phân chia quyền lực giữa Chính phủ liên bang và chính quyền tiểu bang bị kiểm soát bởi học thuyết về quyền ưu tiên, quyền ưu tiên có thể áp dụng Luật Liên bang khi luật tiểu bang trái với luật liên bang vì hiệu lực của điều khoản quyền tối cao. Chính phủ quốc gia và tiểu bang có quyền hạn phù hợp với mình và không thể bị xâm phạm đến quyền hạn của nhau. Toà án sẽ tuyên bố một văn bản luật vô hiệu nếu nó vượt quá các quyền được liệt kê của chính phủ liên bang hoặc tuyên bố vô hiệu các quyền của tiểu bang. Tu chính án số 10 quy định: “Các quyền không được Hiến pháp trao cho Hoa Kỳ hoặc không bị Hiến pháp cấm đối với các Tiểu bang được bảo lưu tương ứng với các tiểu bang, hoặc với mọi người”. Điều này cũng được quy định tại khoản 2, điều VI, Hiến pháp Hoa Kỳ: “Hiến pháp này và các đạo luật của Hoa Kỳ được ban hành theo Hiến pháp này sẽ là luật tối cao của quốc gia; và các Thẩm phán ở các tiểu bang đều phải tuân thủ những đạo luật này, bất kỳ một điều nào trong Hiến pháp hoặc luật của bất kỳ tiểu bang nào trái với Hiến pháp Liên bang đều không có giá trị”.

Mặt khác, áp dụng hiệu quả công nghệ thông tin cũng là phương tiện hữu hiệu để Chính phủ thích ứng với bối cảnh mới. Nền hành chính Mỹ được cải cách theo hướng sử dụng các biện pháp của thị trường, sử dụng các công cụ mới trong quản trị. Bên cạnh công cụ pháp luật truyền thống, kết hợp các công cụ quản trị mới như chính sách tài trợ của chính phủ, hợp tác công tư, thực hiện tác động về nghiệp vụ - kỹ thuật,

cung cấp tin tức, hỗ trợ để các chủ thể khác như tổ chức, doanh nghiệp, cung cấp tốt hơn một số dịch vụ có giá trị. Chính phủ dự liệu trước, phòng ngừa hơn chữa trị và *“trong một thời đại mà sự thay đổi diễn ra một cách nhanh chóng khủng khiếp thì tình trạng không nhìn thấy tương lai là một thiếu sót hết sức nặng nề”* và *“họ làm tất cả mọi điều có thể làm được để đưa được điều mà họ nhìn thấy trước được vào việc đề ra các quyết định của họ”* [71, tr. 339, tr. 341]. Quyền con người, phi tập trung hoá là nội dung lớn trong cải cách hoạt động của Chính phủ Mỹ [71, tr. 383-387] có các ưu điểm như tính mềm dẻo, thích ứng sự thay đổi; có hiệu lực cao hơn, tính sáng tạo, năng suất hơn, cần giảm gánh nặng quyết định chia sẻ với nhiều người hơn,.. chứ không tập trung vào những trung tâm đã quá căng thẳng và hoạt động không tốt. Đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính phủ cũng tạo nên những hậu quả nhất định, như nguy cơ sự lạm quyền trong quá trình chuyển giao quyền lực; việc tập trung quyền điều hành vào tay người đứng đầu chính phủ cũng có rủi ro dẫn đến độc quyền. Bởi vậy yêu cầu đặt ra là cần có sự kiểm soát đối với hoạt động của Chính phủ.

2.4.1.2. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Anh

Chính phủ Anh được tổ chức theo hình thức chính thể quân chủ. Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ, đề cao vai trò Chính phủ có quyền tự quyết rộng rãi, ít ảnh hưởng từ Nghị viện. Thủ tướng Anh, Nội các ngày càng có vai trò quan trọng trong bộ máy hành chính nhà nước. Chính vai trò quan trọng mà *“Chính phủ nước Anh từ vị trí được xem là Chính phủ thân Nghị viện chuyển thành Chính phủ thân Nội các nên được xem là Chính phủ thân Thủ tướng”* [104, tr.58].

Chính phủ Anh có nhiều quyền hạn và trách nhiệm, bao gồm quyền xây dựng chính sách quốc gia, quyền đưa ra quyết định và thực hiện các biện pháp pháp lý, quyền điều hành các cơ quan hành chính, quyền quản lý ngân sách quốc gia, và quyền đại diện cho Anh tại các tổ chức quốc tế. Chính phủ Anh phải chịu sự kiểm soát của các cơ quan khác, bao gồm Hạ viện, Ủy ban đối ngoại và các Ủy ban chuyên môn. Bên cạnh đó, quyền lực của Chính phủ Anh cũng bị giới hạn bởi các quy định pháp lý và các nguyên tắc tôn trọng nhân quyền, dân chủ và phân quyền.

Pháp luật Anh quy định hướng tới đổi mới tổ chức Chính phủ với mục tiêu tách bạch giữa cơ quan hoạch định chính sách và cơ quan thực thi chính sách. Mô hình cơ quan thực thi đã được thành lập, các cơ quan thực thi này có chức năng cung cấp các dịch vụ công, tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ gắn với lĩnh vực chuyên môn nhằm bảo đảm các mục tiêu chính sách đề ra. Việc chia tách này cho phép tăng cường tự quản và chế độ trách nhiệm của người đứng đầu chỉ dựa trên kết quả công việc. Quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương theo xu hướng phân quyền, sự can thiệp của chính quyền trung ương bị hạn chế, trong đó là những khung quy định cơ bản, nhằm trao thêm nhiều tự quyết cho chính quyền địa phương nhằm mục tiêu khuyến khích sự phát triển kinh tế, xã hội, môi trường ở địa bàn cơ sở [110].

Về hoạt động của Chính phủ Anh, xu hướng cải cách là phân định, chia tách giữa làm hoạch định chính sách và việc thực thi cách chính sách đó. Nội dung cải cách này được phản ánh rõ nét trong chính sách Next Steps với xu hướng tái cấu trúc nền hành chính theo nguyên tắc chia tách giữa chức năng làm chính sách và thực thi chính sách.

2.4.1.3. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Pháp

Hiến pháp Cộng hòa Pháp, tại điều 20 quy định: “*Chính phủ xây dựng và thực hiện chính sách quốc gia. Chính phủ nắm giữ điều hành hệ thống hành chính và các lực lượng vũ trang. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Nghị viện trong những điều kiện và theo các thủ tục quy định tại các điều 49 và 50*”.

Xu hướng về hoàn thiện pháp luật về Chính phủ Pháp hiện nay, xác định địa vị pháp lý của Chính phủ không chỉ là tập trung quy định Chính phủ là cơ quan thực thi pháp luật mà vai trò chính phủ ngày càng thể hiện nhiều hơn trong lĩnh vực hoạch định và thi hành chính sách chính sách. Vấn đề hoạch định chính sách có thể do cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp có vai trò, chức năng hoạch định. Pháp luật nhiều nước quy định trong Hiến pháp, Chính phủ có thẩm quyền ban hành văn bản dưới luật để thực thi Luật - thẩm quyền lập quy, bên cạnh đó Chính phủ còn có thẩm quyền ban hành các văn bản lập pháp ủy quyền cho một số lĩnh vực nhất định.

Bộ máy hành chính trung ương bao gồm: Tổng thống, Thủ tướng, các bộ trưởng; các cơ quan hành chính trung ương, với vai trò hỗ trợ cho hoạt động cho bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương, các cơ quan hành chính độc lập.

Số lượng các Bộ trưởng nhiều tạo ra sự chồng lấn về thẩm quyền hoặc vấn đề phân định rõ trách nhiệm của từng người, trong khi đó cơ cấu tổ chức chính phủ công kênh sẽ không bảo đảm giải quyết được hiệu quả vấn đề tổng hợp đặt ra. Trong xu hướng toàn cầu hóa, Chính phủ Pháp ưu tiên thực hiện chính sách hội nhập thì “*cơ cấu tổ chức ngành dọc truyền thống sẽ không cho phép giải quyết được những vấn đề tổng hợp liên quan đến nhiều ngành nhiều lĩnh vực của chính phủ*”.

Vì vậy, Chính phủ Pháp đang thực hiện việc tổ chức bộ ngành cũng phải được xác định rõ trên nguyên tắc các cơ quan hành chính Trung ương thực sự trở thành những cơ quan có nhiệm vụ chủ yếu là hoạch định chiến lược và trao thẩm quyền đủ rộng có sự phối hợp hoạt động với nhau để thực hiện những nhiệm vụ và phân quyền cũng đủ mạnh để các cơ quan trung ương đóng vai trò là bộ tham mưu hỗ trợ thúc đẩy còn các cơ quan địa phương trực tiếp chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách đã được hoạch định.

Hiện nay, các cơ quan bộ ngành Trung ương tập trung vào các nhiệm vụ chiến lược, các vị Bộ trưởng cùng với các cơ quan chức năng của Bộ phải theo sát được những mục tiêu chiến lược. Việc hoạch định chính sách chiến lược cần một cơ cấu tổ chức chính phủ tinh giản, cắt giảm đầu mối, các tầng nấc trung gian để bảo đảm hiệu quả, hiệu lực phối hợp hoạt động giải quyết hữu hiệu. Hơn nữa, sự phụ thuộc lẫn nhau hoặc quy định thẩm quyền giữa các cơ quan quá chi tiết như bị “*xé lẻ*” sẽ không cho phép có được cách tiếp cận đồng bộ mang tính tổng thể sẽ dẫn đến tình trạng khác biệt về ý kiến và kết quả là gây ra rất nhiều khó khăn cho việc xây dựng các chiến lược tổng thể.

Cộng hòa Pháp quy định hoạt động lập quy của chính phủ được ghi nhận cả trên phương diện Hiến pháp và trên thực tế, tại điều 34 - Hiến pháp đã quy định xác định các vấn đề thuộc nội dung của luật. Nhưng trên thực tế Luật vẫn quy định khung, mang tính nguyên tắc và nhường chỗ quy định chi tiết cho quyền hành pháp của Chính phủ. Hoạt động cụ thể của Chính phủ Pháp, hướng tới xác định vai trò của Chính phủ và mối quan hệ giữa chính phủ với Quốc hội. Sự hoạt động quản lý Chính phủ trong các lĩnh vực, hướng tới hoạt động, vận hành minh bạch và đánh giá trên cơ sở hiệu quả của kết quả đầu ra. Ví dụ sự kiểm tra, đánh giá về hiệu quả của ngân sách và chi tiêu khu vực công, kết quả chỉ ra sự hạn chế trong kiểm soát chi tiêu công cũng như

minh bạch trong vận hành ngân sách và đánh giá hiệu quả. Có quan điểm cho rằng với Luật về ngân sách đã xác lập một logic mới, phản ánh tư duy quản trị nhà nước hiện đại bởi nó dựa trên logic ngân sách được thiết kế theo nhiệm vụ, chương trình và hoạt động. Quy trình ngân sách được dựa trên hay nhân tố cơ bản: logic hoạt động quản trị công và tính minh bạch trong thông tin ngân sách giúp Quốc hội kiểm soát được quá trình này. Logic của quản trị công tức là nền văn hoá ngân sách tập trung vào kết quả hơn là phương tiện hoạt động. Tức là các nhà lãnh đạo phải chịu trách nhiệm về nguồn tài chính được giao cho họ trong hoạt động.

Về tinh minh bạch, làm tăng cường tính minh bạch ngân sách và tăng cường sự kiểm soát của Quốc hội đối với tài chính công. Chương trình ngân sách, *“Chính phủ phải trình trước Nghị viện một báo cáo về quan điểm kinh tế, xã hội và tài chính trong vòng 4 năm tới”* [13, tr.127], chương trình hoặc dự án chi tiết của Chính phủ rõ ràng, minh bạch giúp Quốc hội kiểm soát và đưa ra các quyết sách sửa đổi giữa các chương trình, bởi vậy, làm giảm chỉ tiêu của Chính phủ, hạn chế các khoản nợ nhà nước. Đạo luật này được đánh giá đã làm thay đổi từ “văn hoá thủ tục” sang “văn hoá kết quả” đối với quản trị của nhà nước cũng như của Chính phủ [118, tr. 46-47].

Phân quyền là một quy định cải cách hoạt động của Chính phủ. Cụ thể là các chính quyền địa phương được trao các quyền trong thực thi công việc của họ. Nên hành chính Pháp “vốn vẫn quan liêu” nhưng khuôn khổ hoạt động của nhà nước Pháp trước đây chỉ phù hợp với một xã hội mà ở đó nhà nước có vai trò toàn trị là chủ yếu, việc phân chia lĩnh vực quản lý và phân chia trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước khi ban hành quyết định quản lý vẫn còn dễ thực hiện vì người dân vẫn được coi là đối tượng bị quản lý. Ngày nay trong bối cảnh mới của toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế đã trở nên phức tạp, các quyết định được ban hành ngày càng tăng, các vấn đề phức tạp đan xen lẫn nhau đòi nhà nước phải xác định được những mục tiêu rõ ràng trong hoạt động của mình, xác định những chính sách ưu tiên tạo khuôn khổ rõ ràng chặt chẽ, trao quyền hoặc thu hút sự tham gia của các chủ thể trong xã hội chủ động ra quyết định trong phạm vi thẩm quyền được trao. Nhiệm vụ của Chính phủ phải đảm bảo các chính sách đó được thực thi và đạt được các mục tiêu của chính sách, đánh giá những kết quả đạt được và đó là *“những mục tiêu chính, Chính phủ cần theo đuổi với vai trò là nhà hoạch định chiến lược”*. Chính phủ *“phải chứng tỏ được khả năng*

của mình trong việc hoạch định các chính sách mang tính chiến lược” và “kế hoạch định những chiến lược rõ ràng với những cái định hướng dài hạn cho tương lai chứ không phải chỉ giới hạn dựa trên những thông tin có được từ thị trường các chính sách và đồng bộ tổng thể thống nhất”.

2.4.1.4. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Hàn Quốc

Hàn quốc là một quốc gia thuộc Đông Á, là quốc gia thành công điển hình trong việc phát triển kinh tế bất kịp các quốc gia phát triển thông qua chiến lược sản xuất và định hướng xuất khẩu dưới sự dẫn dắt của Chính phủ. Hàn Quốc cũng là một trong một quốc gia chuyển đổi nhanh chóng từ nền kinh tế nông nghiệp sang một nền kinh tế công nghiệp phát triển trên thế giới. Chính phủ Hàn Quốc sử dụng hiệu quả công cụ chính sách, pháp luật dẫn đến sự thành công của Hàn Quốc; việc điều chỉnh lại chức năng của Chính phủ, Chính phủ đóng vai trò ngày càng quan trọng trong hoạch định chính sách, pháp luật.

Điều 66 - Hiến Pháp Hàn Quốc quy định: *“Quyền hành pháp được trao cho nhánh hành pháp được lãnh đạo bởi Tổng thống”*. Chính phủ Hàn Quốc đứng đầu là Tổng thống Hàn quốc. Chính phủ đóng vai trò quan trọng trong hoạch định chính sách, pháp luật. Chính phủ tạo dựng con đường phát triển đất nước thông qua các chính sách chiến lược dài hạn với mục tiêu chính sách rõ ràng, thông qua các kế hoạch bao gồm công nghiệp và công nghệ, thương mại, giáo dục và cơ sở hạ tầng. Điểm nổi bật các kế hoạch đều xác định những mục tiêu cụ thể, chính sách có tính đột phá phù hợp và tập trung nguồn lực để đạt được những mục tiêu đó. Các kế hoạch được điều chỉnh phù hợp với mỗi giai đoạn tịnh tiến từng bước nâng cấp những mục tiêu đạt được ngày càng cao, có lộ trình cụ thể cho mỗi giai đoạn.

Đối với Hàn Quốc, trong giai đoạn 1960 - 1980, chính phủ Hàn Quốc đã thể hiện sự chủ động can thiệp, thúc đẩy sự phát triển bằng 3 công cụ chính, đó là: *“các chính sách công nghiệp đột phá, tức là lựa chọn một vài ngành công nghiệp mũi nhọn, cơ quan điều phối siêu bộ - Ủy ban Kế hoạch Kinh tế (EPB - The Economic Planning Board), một cơ quan thí điểm có quyền lực rất lớn và nhà nước sở hữu và kiểm soát toàn bộ khối ngân hàng”* [109].

Để phù hợp với bối cảnh mới, vượt qua cuộc khủng hoảng những năm 1990, cải cách của Chính phủ Hàn quốc theo xu hướng quản lý mở, hướng tới nền hành chính

phục vụ và tập trung giải quyết tốt mối quan hệ giữa Nhà nước- thị trường- xã hội. Pháp luật được xem là công cụ bảo đảm sự quản lý để thích ứng, các lĩnh vực điều chỉnh pháp luật được tập trung sửa đổi trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước là quản lý hành chính, nhân sự, quản lý tài chính, quản lý doanh nghiệp công và quản lý lao động.

Luật Hành chính năm 1997 đã được ban hành với nguyên tắc cải cách thể chế, bảo đảm tính công khai, minh bạch trong ban hành các quyết định quản lý, thông qua nội dung đổi mới quy trình ban hành, công khai văn bản pháp luật, giảm bớt sự can thiệp của Nhà nước, giảm chi phí thời gian, tiền bạc của doanh nghiệp và người dân.

Để cải cách tổ chức bộ máy đạt được kết quả tốt, cải cách chế độ công vụ và công chức, đưa yếu tố cạnh tranh vào chế độ tuyển dụng theo nguyên tắc công bằng, minh bạch và công khai; tăng cường quyền tự chủ của các bộ, các cơ quan trong việc trực tiếp sử dụng công chức. Cải cách được tiến hành tại tất cả các đơn vị thuộc khu vực công, với trọng tâm là tái cơ cấu nhằm làm gọn nhẹ bộ máy, áp dụng nguyên tắc cạnh tranh và nguyên tắc chất lượng thực thi công việc. Hàn Quốc đã xây dựng một hệ thống tiêu chí và đánh giá cải cách, theo đó các bộ, cơ quan giúp việc của Chính phủ, theo định kỳ, phải nộp báo cáo cải cách hàng quý cho Ủy ban Cải cách hành chính RRC. Đặc biệt, sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý được chú trọng, đề án mang tên “Hệ thống mở” (Open System) tạo cơ sở để mọi công dân có thể thông qua mạng theo dõi tiến độ và kết quả cơ quan hành chính giải quyết những yêu cầu hay công việc của mình. Thông qua công khai hóa quá trình xử lý công việc trên mạng đã tiết kiệm được rất nhiều thời gian, vì người dân có thể nộp đơn qua mạng 24 giờ/ngày, đồng thời làm cho người dân quan tâm hơn đến hoạt động của cơ quan nhà nước, hạn chế tham nhũng. Công chức không thể để chậm trễ công việc và đặc biệt, là khắc phục cơ bản tình trạng tham nhũng, sách nhiễu của cán bộ công chức. Từ đó, tính minh bạch trong việc giải quyết công việc của cơ quan nhà nước đối với việc phục vụ người dân tăng trên 80% và Tổ chức minh bạch quốc tế đánh giá rất cao hệ thống này của Hàn Quốc và tổ chức OECD về chống tham nhũng đã xem đây là một chương trình chuẩn chống tham nhũng chọn mẫu tham khảo cho các nước tham khảo.

Về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình [65, tr.95] “*Hàn Quốc đã thành lập Ủy ban đặc trách trực thuộc tổng thống, chịu trách nhiệm lập kế hoạch ngân sách, cải cách chính phủ và đưa vào thử nghiệm nhiều ý tưởng cải cách mới, một trong số đó là nỗ lực để khiến hệ thống dịch vụ công cởi mở và cạnh tranh hơn. Để kiểm soát tham nhũng, tất cả các công chức và các ứng viên thi vào dịch vụ công đều phải kê khai tài sản*”. Hàn Quốc cũng thành lập một “*Hệ thống kiểm soát công chức nhà nước*” để thường xuyên theo dõi nhân sự hành chính, đặc biệt là việc phình to về đội ngũ, số lượng công chức.

Phân cấp, phân quyền là vấn đề mấu chốt nhất trong tư tưởng cải cách tổ chức bộ máy hành chính ở Hàn Quốc, thông qua Luật tự chủ của Chính quyền địa phương năm 1988, sửa đổi năm 1994 Luật này được sửa đổi, trong đó có việc thay chế độ bổ nhiệm tỉnh trưởng, thị trưởng bằng chế độ dân bầu trực tiếp, cấp phó thị trưởng do cấp trên cử xuống.

Chính phủ Hàn Quốc đã thành lập cơ quan mang tên “*Ủy ban của Tổng thống về đổi mới chính quyền và phân cấp*”, với chức năng chính là tham vấn cho Tổng thống về các vấn đề có liên quan đến đổi mới Chính phủ và phân cấp. Phần lớn các sáng kiến cải cách của Ủy ban này đều được thảo luận, xem xét sau đó trình Tổng thống quyết định và trọng tâm là tái cơ cấu nhằm làm gọn nhẹ bộ máy, áp dụng nguyên tắc cạnh tranh và nguyên tắc chất lượng thực thi công việc, đã xây dựng một hệ thống tiêu chí và đánh giá cải cách. Theo đó, các bộ, cơ quan giúp việc Chính phủ, theo định kỳ, phải nộp báo cáo cải cách hàng quý cho Ủy ban Cải cách hành chính (RRC). Theo đó, mỗi bộ, ngành đều phải trình Tổng thống kế hoạch giảm thiểu số lượng các quy định, thủ tục hành chính trong ngành mình quản lý. Vì vậy, những người đứng đầu các bộ, ngành được yêu cầu phải đưa ra được kế hoạch dự thảo về cải tổ thủ tục, quy định hành chính sau khi đã bàn bạc kỹ lưỡng với các bên liên quan và giới chuyên gia. Bản thân Tổng thống cũng hỗ trợ mạnh mẽ bằng cách tạo sức ép lên các bộ trưởng, buộc họ phải hoàn thành mục tiêu cải tổ đã đưa ra

2.4.1.5. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Trung Quốc

Điều 85 - Hiến pháp Trung Quốc quy định: “*Quốc vụ viện nước cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được gọi là chính phủ Nhân dân Trung ương là cơ quan hành pháp của cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước là cơ quan hành chính nhà nước cao*

nhất”. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, là sự cải cách thể chế đóng vai trò quan trọng mở đường đưa Trung Quốc phát triển, bắt đầu từ thay đổi nhận thức và điều chỉnh pháp luật về vai trò, vị trí của Chính phủ Trung Quốc.

- Chính phủ tập trung vào bốn loại chức năng cơ bản: điều tiết kinh tế, giám sát thị trường, quản lý xã hội và cung ứng dịch vụ công. Mục tiêu của cải cách là lấy yêu cầu của người dân, cộng đồng và doanh nghiệp làm cơ sở cho những quyết sách của Nhà nước. Thủ tục hành chính phải công khai, minh bạch và thuận lợi nhằm hướng tới mô hình Chính phủ phục vụ, hài hòa mang bản sắc Trung Quốc.

- Phân quyền từng bước được chú trọng, chuyển sang việc giao quyền lực cho CQĐP và doanh nghiệp. Qua đó *“đã điều chỉnh thẩm quyền giải quyết hơn 100 loại việc từ cơ quan này sang cơ quan khác”* [117] và *“chuyển một số nhiệm vụ của Chính phủ cho các thiết chế xã hội, doanh nghiệp và thị trường; chuyển một số nhiệm vụ, quyền hạn từ cơ quan chính quyền cấp trên cho cơ quan cấp dưới và cơ sở”* [117]. Phương châm đổi mới chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ được xác định là *“quản lý vĩ mô, giám sát thị trường, quản lý xã hội và dịch vụ công”*. Theo đó, bảy lĩnh vực CQTW tập trung quản lý là quốc phòng, ngoại giao, chính sách tài chính, ngân hàng, điện lực, thông tin, đường sắt. Các lĩnh vực còn lại thực hiện phân cấp mạnh cho CQĐP.

Luật Hành chính năm 2004, điều chỉnh theo hướng giảm thiểu nội dung quản lý thủ tục hành chính, trên cơ sở đó tiếp tục thu gọn bộ máy quản lý hành chính. Biên chế cơ quan Đảng, chính quyền toàn quốc giảm từ 7,39 triệu người xuống còn 6,24 triệu người, tổng cộng tinh giản 1,15 triệu người.

- Từng bước tối ưu hóa cơ cấu tổ chức của chính quyền, không ngừng tinh giản cơ cấu và các bộ. Chính phủ Trung Quốc từng được gọi là *“Chính phủ lớn nhất thế giới, với cơ cấu cồng kềnh phức tạp, số lượng quan chức đông đúc của nó thì không có nước nào địch nổi”*. Thông qua cải cách tối ưu hóa chính quyền, các bộ ngành quản lý kinh tế công nghiệp của cơ chế kinh tế bao cấp cơ bản bị tháo gỡ, bước đầu xây dựng khung hệ thống cơ cấu thích ứng với cơ chế thị trường XHCN như: các bộ, ngành lấy điều tiết vĩ mô, quản lý giám sát thị trường, quản lý xã hội và dịch vụ công làm nhiệm vụ chủ chốt. Năm 1981, Quốc vụ viện có 100 cơ quan. Cải cách bộ máy được tiến hành từ trên xuống, trong đợt cải cách chính phủ lớn nhất

năm 1998, có tới 15 Bộ, Ủy ban bị bãi bỏ, giữ nguyên 22 Bộ, Ủy ban, Cục; đổi tên 3 Bộ, Ủy ban; thành lập 4 Bộ, Ủy ban mới. Từ con số 41 - sau cải cách, ngoài Văn phòng Quốc Vụ viện, có tất cả 29 Bộ, Ủy ban, Cục là thành viên của Quốc Vụ viện. Năm 2008 chỉ còn 27 cơ quan. Sự cắt giảm mạnh về số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ đã cho thấy quyết tâm của Chính phủ Trung Quốc trong việc xây dựng một Chính phủ gọn nhẹ và hiệu quả, phù hợp với xu thế chung của thế giới. Các Bộ của Trung Quốc hiện nay bao gồm 25 Bộ đa ngành, đa lĩnh vực và 1 Tổng kiểm toán.

Quan điểm các nhà nước Trung Quốc để thiết lập vào hoàn thiện nền kinh tế thị trường, Chính phủ phải xác định được một cách thích hợp những chức năng của mình thông qua cải cách cơ cấu tổ chức chính phủ, cần phải điều chỉnh cơ cấu của cơ quan chính phủ giảm bớt số lượng các cơ quan và tái phân bổ quyền lực cho các cơ quan khác nhau cũng như các chức năng, phương thức làm việc của các cơ quan này.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Trung Quốc hướng tới cải cách thể chế, mục tiêu của cải cách thể chế là chuyển đổi hơn nữa chức năng của Chính phủ.

- Xây dựng một Chính phủ gọn nhẹ, hiệu quả và công khai minh bạch, Chính phủ Trung Quốc đã đẩy mạnh xây dựng chính phủ điện tử qua nhiều hình thức: các bộ đều xây dựng được mạng nội bộ, giao dịch bằng điện tử đã được thực hiện giữa các bộ với các tỉnh trực thuộc Trung ương, nhằm công khai thông tin chính phủ để người dân và doanh nghiệp có thể tra cứu một cách thuận lợi nhất. Các bộ, các tỉnh và khu tự trị đều cần xây dựng được trang Web riêng, đảm bảo sự đầy đủ, rõ ràng, minh bạch, để người dân và xã hội ngoài việc tra cứu, còn có thể chất vấn, đồng thời cũng là những số liệu mà các nhà khoa học có thể tham khảo khi tiến hành nghiên cứu một vấn đề liên quan. Khi xây dựng chính phủ điện tử cũng là khi các TTHC được giảm tải, hiệu quả quản lý hành chính được nâng cao, ý thức phục vụ của đội ngũ CB, CC cũng ngày càng được cải thiện.

Về phương thức cung ứng dịch vụ công, đây chính là hình thức cải cách rõ nét nhất của Chính phủ Trung Quốc: thay đổi mối quan hệ giữa Chính phủ và thị trường, các tổ chức xã hội. Nhận định được những hạn chế tồn tại trong cung ứng dịch vụ công khi Chính phủ tham gia trực tiếp và hầu hết các lĩnh vực dịch vụ công trong xã

hội. Ngoài việc đặt hàng, phương thức kết hợp công tư, Chính phủ Trung Quốc còn xây dựng cơ chế mua dịch vụ công của khu vực tư. Theo đó, các doanh nghiệp tư nhân nào có đủ tiềm lực và khả năng đáp ứng theo yêu cầu đặt ra của Chính phủ đối với một loại hình dịch vụ công nào đó, Chính phủ sẽ tiến hành mua dịch vụ công đó của doanh nghiệp. Hình thức này được cho là đem lại hiệu quả cao trong chất lượng dịch vụ công cũng như giảm được gánh nặng chi tiêu cho Chính phủ, đồng thời tạo nên sự cạnh tranh bình đẳng và công khai giữa khu vực công và khu vực tư, *“Chính phủ căn cứ vào quy luật cung - cầu của nội dung mua cũng như các yếu tố phát triển của thị trường tiến hành mua dịch vụ bằng các phương thức linh hoạt, quy trình gọn nhẹ, công khai minh bạch, cạnh tranh có trật tự và kết quả được đánh giá”* [114].

Đặc trưng của Trung Quốc là sự tập trung quyền lực và như vậy chính quyền địa phương không có quyền tự chủ và sau cải cách Chính phủ Trung Quốc đã trao nhiều quyền tự chủ cho chính quyền địa phương theo những cách khác nhau. Ví dụ *“trao quyền đối với các hoạt động kinh tế trong khu vực kinh tế đặc biệt và mở rộng phạm vi quyền lực của chính quyền địa phương đồng thời vì các cơ quan chính quyền địa phương tái cơ cấu hoặc bỏ ra một số trực tiếp quản lý kinh tế như các cơ quan đó sẽ bị giảm bớt quyền lực”*[113].

2.4.1.6. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Nhật Bản

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Nội các Nhật Bản đã điều chỉnh kịp thời thông qua ban hành nhiều luật lệ làm cơ sở cho cải cách thể chế trong lĩnh vực hành pháp mở đường cho Chính phủ trong quản lý và điều hành đời sống kinh tế - xã hội.

Theo đó, chủ trương phi tập trung hoá được thể chế hóa tại Luật xúc tiến phi tập trung hoá được ban hành, thực hiện trọng tâm CCHC ở Nhật Bản. Đây là cơ sở pháp lý để Chính phủ cải tổ bộ máy theo hướng gọn nhẹ, hiệu quả và phân quyền. Trong thực tiễn, khi triển khai thực hiện phân quyền, một Ủy ban đặc biệt do Thủ tướng thoả thuận với Quốc Hội để xem xét, giải quyết các vấn đề phát sinh.

Theo Hiến pháp Nhật Bản quy định thì Chính phủ được chế định từ điều 65 – 75, ghi nhận Nội các (Chính phủ) là cơ quan nắm giữ quyền hành pháp (điều 6). Cơ cấu tổ chức của Nội các bao gồm: Thủ tướng và các Bộ trưởng là thành viên nội các, họ phải là công chức dân sự. Chính phủ phải chịu trách nhiệm tập thể trước Quốc hội trong giới hạn thẩm quyền hành pháp (điều 66).

Nội các Nhật Bản hiện nay gồm: 1 văn phòng Thủ tướng, 10 bộ và 2 cơ quan ngang bộ. Vai trò của Thủ tướng là người đứng đầu Nội các, “*trình Quốc hội các dự thảo luật, báo cáo về các vấn đề đối nội, đối ngoại lớn của đất nước và thực hiện quyền quản lý và kiểm soát các cơ quan hành chính khác*” (điều 72).

Chính phủ, nội các Nhật Bản thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn được quy định tại điều 73, cụ thể:

Ngoài các chức năng hành chính thông thường khác, Nội các có các chức năng như sau: thi hành pháp luật một cách trung thực, quản lý nhà nước; quản lý các chính sách ngoại giao; - kí kết hiệp ước, nhưng phải có sự phê chuẩn của Quốc hội; - quản lý các dịch vụ công theo các tiêu chuẩn được pháp luật quy định; dự toán ngân sách để đệ trình Quốc hội; Ban hành sắc lệnh để thi hành hiến pháp và đạo luật, tuy nhiên không thể quy định những quy tắc hình sự nếu không được ủy quyền theo quy định của pháp luật; Quyết định ân xá, giảm tội, miễn tội, khôi phục quyền công dân.

Luật Thủ tục hành chính ban hành tháng 11 năm 1993 đã điều chỉnh hoạt động liên quan Chính phủ phù hợp với cơ chế thị trường mở, xây dựng chính phủ điện tử, làm cho hoạt động điều hành của Chính phủ được dễ dàng và mang lại hiệu quả cao.

Nhật Bản đã chú trọng cải cách một nhà nước kiến tạo phát triển gồm hai nội dung chính, đó là: Năng lực quản trị tốt và định hướng, dẫn dắt thực hiện được các mục tiêu phát triển của quốc gia. Để đảm được vai trò kiến tạo phát triển, Chính phủ yêu cầu tất cả cơ quan hành chính nhà nước phải rà soát lại chức năng, nhiệm vụ của mình để có căn cứ tiến hành điều chỉnh, sắp xếp lại phù hợp, đặc biệt là các cơ quan có chức năng tổng hợp như Bộ Tài chính, Bộ Công Thương. Nhờ đó, đã cắt giảm số lượng lớn các vụ, cục, các cơ quan tư vấn theo luật định và hàng chục nghìn biên chế các loại [67].

Trong giai đoạn 1993 – 2007, Nhật Bản cũng đẩy mạnh quá trình phân quyền trên cơ sở thực hiện Nghị quyết về phân quyền của Quốc hội Nhật Bản (1993), Luật Thúc đẩy phân quyền (The Decentralization Promotion Law, 7/1995), Luật Phân quyền toàn diện (The Omnibus Decentralization Law, 7/1999), Luật Thúc đẩy cải cách phân quyền (The Promotion of Decentralization Reform Law, 12/2006), Luật

Tái thiết tài chính địa phương (Local Financial Reconstruction Law, 6/2007) [14, tr. 55].

2.4.2. Giá trị tham khảo đối với Việt Nam

Thứ nhất, để bảo đảm tính pháp quyền, Hiến pháp các nước đều quy định rõ ràng vị trí và chức năng của Chính phủ để tránh nguy cơ lạm quyền song cũng phải đủ để Chính phủ thực hiện được hết chức năng hành pháp của mình. Chính phủ luôn được định danh với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, có các nhiệm vụ quyền hạn đầy đủ để quản lý vĩ mô.

Đặc biệt, các quốc gia phát triển, pháp luật đều chú trọng hướng tới hoàn thiện, định vị lại vị trí, chức năng Chính phủ trong bối cảnh quản trị hiện đại, tiêu biểu như Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc nhấn mạnh về vai trò trong hoạch định chính sách của Chính phủ. Hiến pháp và pháp luật một số nước theo xu hướng không quy định liệt kê chi tiết, cụ thể các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ mà điều chỉnh mang tính bao quát. Cải cách cơ cấu tổ chức Chính phủ theo hướng tinh gọn, bắt đầu từ quan niệm cách nhìn mới về vai trò Chính phủ cho một nhà nước hiện đại. Phương thức tiến hành cải cách và trọng tâm cải cách của các quốc gia sẽ được căn cứ vào môi trường chính trị và tình hình phát triển kinh tế, xã hội cũng như đòi hỏi cải cách cho phù hợp với từng thời điểm khác nhau. Như kinh nghiệm của Mỹ chỉ ra rằng không nên quan niệm Chính phủ vừa “cầm lái” vừa “bơi chèo” vì sẽ làm giảm hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Kinh nghiệm của Pháp, cải cách tổ chức bộ máy cơ cấu, đồng bộ các cơ quan hành chính Trung ương, xuất phát từ yêu cầu mục tiêu cơ bản đổi mới vai trò của nhà nước Trung ương, Chính phủ trong vai trò là nhà hoạch định chiến lược. Kinh nghiệm của Trung Quốc, Chính phủ phải xác định được chức năng của mình thông qua cải cách cơ cấu tổ chức chính phủ, điều chuyển cơ cấu các cơ quan Chính phủ, giảm bớt số lượng các cơ quan và tái phân bổ quyền lực cho cơ quan khác nhau, hợp pháp hóa các cơ quan Chính phủ cũng như các chức năng, quy mô và quy trình làm việc của cơ quan hành chính.

Thứ hai, pháp luật về Chính phủ ghi nhận và hướng tới sự đồng thuận, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, khả năng đáp ứng, tính minh bạch, hiệu lực và hiệu quả, công bằng và thu hút như Chính phủ các nước Mỹ, Anh. Chính phủ được quy định với nhiệm vụ, quyền hạn xây dựng và hoạch định chính sách là nhiệm

vụ chủ yếu, tập trung vào các lĩnh vực cải cách cụ thể, Chính phủ các nước này về cơ bản vô cùng chú trọng đến các yếu tố trụ cột để tạo nên một nền quản trị hiệu quả. Cởi nút thắt thể chế cho tổ chức và hoạt động của Chính phủ, khi tiến hành cải cách để thích ứng với tình hình phát triển mới, Chính phủ sẽ phải đối diện với hàng loạt vấn đề mới về kinh tế xã hội. Theo đó, cải cách cơ cấu tổ chức gắn với điều chỉnh chức năng của BMHC, giảm thiểu sự can thiệp trực tiếp và cấm đoán, thay bằng sự khuyến khích và hỗ trợ. Phân quyền cho địa phương và mở rộng sự tham gia của người dân và xã hội trong cung cấp dịch vụ công thông qua việc đẩy mạnh xã hội hóa là những giải pháp quan trọng, có hiệu quả được Chính phủ các nước chú trọng áp dụng như kinh nghiệm của Pháp và Hàn Quốc.

Thứ ba, pháp luật điều chỉnh cơ cấu tổ chức Chính phủ theo hướng tái cấu trúc Chính phủ là xu hướng của các chính phủ hiện đại ngày nay. Việc tổ chức các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực phải được tiến hành đồng thời với việc sắp xếp lại cơ cấu bên trong một cách hợp lý, khoa học, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Ở một số quốc gia trên thế giới như Anh, Pháp (qua Luật về Ngân sách) với mục tiêu tách bạch giữa cơ quan hoạch định chính sách và cơ quan thực thi chính sách. Mô hình cơ quan thực thi góp phần khắc phục tình trạng vừa đá bóng vừa thổi còi, giúp cơ quan hoạch định chính sách tập trung thực hiện tốt nhiệm vụ của mình, đồng thời, cơ quan thực thi bảo đảm khả năng xử lý hiệu quả các vấn đề phát sinh đột xuất các tình huống bất thường nhanh chóng có các phản ứng với các yêu cầu của thực tiễn.

Thứ tư, để đạt được yêu cầu trách nhiệm hay trách nhiệm giải trình của Chính phủ, Chính phủ dù được tổ chức, hoạt động như thế nào thì đều phải chịu trách nhiệm về các quyết sách của Chính phủ, về các giải pháp đã xây dựng và phải chịu trách nhiệm trước nhân dân. Việc tăng cường trách nhiệm giải trình, sự công khai, minh bạch trong hoạt động của Chính phủ cũng là yêu cầu của nhà nước pháp quyền. Nhân dân có thể thực hiện chức năng giám sát và điều chỉnh một cách tốt nhất trong chừng mực mà nhân dân có đầy đủ cơ sở để đánh giá hoạt động của các cơ quan. Vì vậy, hoạt động của Chính phủ phải bảo đảm quyền tự do thông tin của công dân và nghĩa vụ của Chính phủ công khai hoạt động của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước và tăng cường trách nhiệm giải trình về các quyết định của Chính phủ.

Thứ năm cần thiết hoàn thiện pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Chính phủ, chú trọng cải cách thể chế hành chính, tập trung vào cải cách TTHC, thực hiện tin học hóa, làm tổ chức và hoạt động của Chính phủ trở nên minh bạch, dễ dàng và việc giảm thủ tục hành chính, không giấy tờ giúp làm hoạt động kinh doanh, xuất khẩu, đầu tư thuận lợi đối với người dân và doanh nghiệp trong xuất khẩu, đầu tư. Đồng thời, giảm thời gian, giảm chi phí, giúp tăng trưởng kinh tế. Phi tập trung hóa, thực hiện phân cấp, phân quyền làm Chính phủ gọn nhẹ, tập trung quản lý vĩ mô và trao quyền cho địa phương tự chủ, sáng tạo (điển hình như Chính phủ Hàn Quốc, Nhật Bản).

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Nội dung chương 2 đã giải quyết câu hỏi nghiên cứu về hoàn thiện pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại đặt ra yêu cầu như thế nào, nội dung, tiêu chí hoàn thiện pháp luật cụ thể là gì. Cơ sở lý luận trong chương này đã làm rõ và giải quyết được các vấn đề cụ thể, bao gồm:

Một là, làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được thể hiện trên các phương diện sau: vị trí, chức năng; cơ cấu tổ chức; nhiệm vụ, quyền hạn; phương thức hoạt động của Chính phủ.

Hai là, làm rõ khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại, vai trò của Chính phủ trong quản trị quốc gia hiện đại. Trong đó, Luận án tập trung làm rõ các nguyên tắc ảnh hưởng trực tiếp đến pháp luật về tổ chức và hoạt động làm tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

Ba là, làm rõ khái niệm, các tiêu chí đánh giá hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ từ góc độ tiếp cận của quản trị quốc gia hiện đại, bao gồm: tính pháp quyền; tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình; sự tham gia của nhân dân; tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Luận án xác định, phân tích rõ các yếu tố tác động đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Để tránh trùng lặp nội dung đánh giá, luận án tiếp cận, sử dụng nội dung lý luận chính của Chương 2 để đánh giá thực trạng mà không đánh giá tất cả các nội dung theo lát cắt chiều ngang. Các yếu tố tác động sẽ được phân tích, đánh giá, nhận định lồng ghép trong thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

Bốn là, nghiên cứu pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ một số nước Anh, Mỹ, Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc, Nhật Bản. Trên cơ sở đó rút ra những bài học tham khảo cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

CHƯƠNG 3. LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM

3.1. LỊCH SỬ PHÁT TRIỂN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

Nội dung nghiên cứu này được triển khai theo mốc lịch sử ban hành các bản Hiến pháp Việt Nam và luật chuyên ngành liên quan. Bởi lẽ Chính phủ là một thiết chế quyền lực được sửa đổi nhiều nhất mỗi khi Hiến pháp mới được ban hành ở Việt Nam. Hơn nữa chế định Chính phủ trong Hiến pháp là bảo đảm vững chắc cho việc hoàn thiện pháp luật về Chính phủ vì Hiến pháp là VBQPPL có giá trị, hiệu lực pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật. Do ảnh hưởng quan trọng của vị trí và vai trò quan trọng của Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước, các nhà lập pháp luôn tìm kiếm, xây dựng mô hình tổ chức Chính phủ phù hợp trong mỗi giai đoạn phát triển của đất nước. Lược sử pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ giúp ta có góc nhìn toàn diện về cách thức tổ chức và vận hành của Chính phủ trong các điều kiện lịch sử cụ thể, rút ra những kinh nghiệm kế thừa cho quá trình hoàn thiện pháp luật hiện nay.

3.1.1. Pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ giai đoạn từ năm 1946 đến trước năm 2013

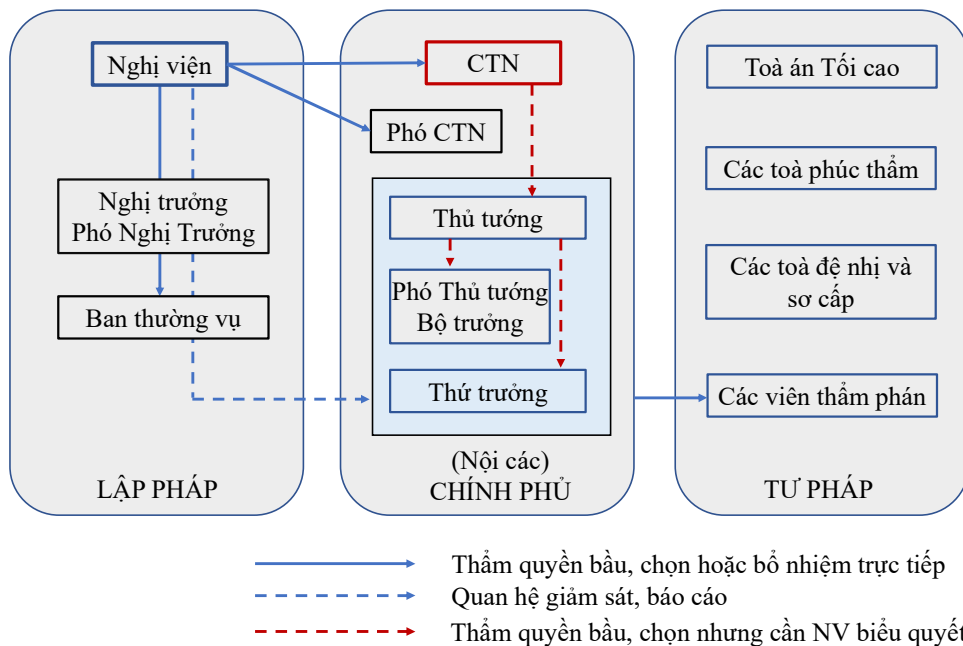
3.1.1.1. Pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ theo Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 quy định: “*Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hoà*” (Điều 43 - Hiến pháp năm 1946). Cách thức quy định này đã tạo ra vị trí tương đối độc lập của Chính phủ với Quốc hội. Chính phủ “*là cơ quan thực hiện quyền hành pháp mặc dù thuật ngữ hành pháp chưa được sử dụng trong Hiến pháp*” [83, tr. 51]; Theo điều 44: Chính phủ gồm có “*Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các. Nội các gồm Thủ tướng, Bộ trưởng và Thứ trưởng, Phó Thủ tướng có thể là thành viên Chính phủ*”. Chính phủ được tổ chức theo “*cơ chế hành pháp hai đầu*”. Chủ tịch nước vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người đứng đầu Chính phủ đã mang lại vị trí độc lập khá lớn. Vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và của Chính phủ phụ thuộc nhiều vào hình thức

nhà nước của mỗi quốc gia. Trong giai đoạn mới thành lập nước, bộ máy hành pháp của nhà nước dân chủ mới Việt Nam mang tính chất của hình thức chính thể cộng hòa lưỡng tính, thể hiện mô hình cộng hòa tổng thống và mô hình cộng hòa đại nghị.

Theo Hiến pháp năm 1946, Chính phủ có các nhiệm vụ và quyền hạn sau [74]:

“Thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện; Đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện; Đề nghị những dự án sắc luật ra trước Ban thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt; Bãi bỏ những mệnh lệnh và nghị quyết của cơ quan cấp dưới, nếu cần; Bỏ nhiệm hoặc cách chức các nhân viên trong các cơ quan hành chính hoặc chuyên môn; Thi hành luật động viên và mọi phương sách cần thiết để giữ gìn đất nước; Lập dự án ngân sách hàng năm”.



Hình 3-1: Mô hình của Chính phủ trong bộ máy nhà nước [33]

Chủ tịch nước - người đứng đầu Chính phủ, được quy định cụ thể như sau: “*Chủ tịch nước được chọn trong Nghị viện nhân dân và phải được hai phần ba tổng số nghị viện bỏ phiếu thuận. Nếu bỏ phiếu lần đầu mà không đủ số phiếu ấy, thì lần thứ nhì sẽ theo đa số tương đối*” [74, Điều 45]. So sánh với Hiến pháp hiện hành thì quy định trong Hiến pháp 1946 chặt chẽ hơn, vì theo Hiến pháp năm 2013 quy định “*Thủ tướng do Quốc hội bầu một lần với số phiếu bầu của quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội*

biểu quyết tán thành”, trong khi đó, Hiến pháp năm 1946 quy định tỷ lệ ở lần bầu đầu tiên phải là ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu tán thành. Chủ tịch nước Việt Nam “chọn” Thủ tướng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Nếu được Nghị viện tín nhiệm, “*Thủ tướng chọn các Bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn thể danh sách. Thủ trưởng có thể chọn ngoài Nghị viện và do Thủ tướng đề cử ra Hội đồng Chính phủ duyệt y*” (Điều 47), các Bộ trưởng do Thủ tướng chọn và phải được đưa ra Nghị viện biểu quyết toàn thể danh sách. Quy định quy trình phê chuẩn của Quốc hội như trên đối với các thành viên Chính phủ nhằm tránh trường hợp Người đứng đầu Chính phủ vì lợi ích riêng, không bảo đảm các yêu cầu khách quan mà chọn những người không xứng đáng giữ các chức vụ trong Chính phủ. Điều 54 quy định “*Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức và toàn thể Nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi một Bộ trưởng. Thủ tướng phải chịu trách nhiệm về con đường chính trị của Nội các. Nhưng Nghị viện chỉ có thể biểu quyết về vấn đề tín nhiệm khi Thủ tướng, Ban thường vụ hoặc một phần tư tổng số Nghị viện nêu vấn đề ấy ra. Nội các mất tín nhiệm phải từ chức*”. Điều này quy định về hậu quả pháp lý cho vấn đề tín nhiệm của Nghị viện đối với hành pháp, đồng thời tạo cơ sở hiến định vững chắc cho văn hóa từ chức. Có quan điểm cho rằng “*nếu các quốc gia theo hình thức đại nghị thường quy định: khi một thành viên của Chính phủ từ chức có thể sẽ kéo theo sự từ chức của tập thể Chính phủ*” thì Hiến pháp năm 1946 lại quy định trách nhiệm rõ hơn. Tức là, tập thể Nội các “*không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi một Bộ trưởng*”. Quy định này góp phần “*nâng cao ý thức trách nhiệm cá nhân của từng Bộ trưởng đối với lĩnh vực mà mình phụ trách*” [69].

Quy định “*Các Bộ trưởng phải trả lời bằng thư từ hoặc bằng lời nói những điều chất vấn của Nghị viện hoặc của Ban thường vụ. Kỳ hạn trả lời chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thư chất vấn*” (Điều 55). Theo điều khoản này các Bộ trưởng phải trả lời chất vấn, chịu trách nhiệm giải trình, mà không quy định đối với toàn bộ các thành viên Chính phủ. So với Hiến pháp hiện hành, phạm vi đối tượng chất vấn hẹp hơn, giúp tăng cường đảm bảo tính tập trung, hiệu quả trong sự kiểm soát của Nghị viện đối với Chính phủ, tập trung kiểm soát các Bộ trưởng. Việc quy định hình thức trả lời chất vấn (là bằng lời nói và bằng thư từ) với thời hạn trả lời (chậm nhất là 10

ngày sau khi nhận được thư chất vấn) một cách rõ ràng nhằm tránh tình trạng chậm trễ, thoái thác trách nhiệm trong việc trả lời chất vấn của các Bộ trưởng.

Có thể nói, Hiến pháp năm 1946 đã đặt nền móng pháp lý đầu tiên cho Chính phủ Việt Nam non trẻ trong giai đoạn đầu của cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp; là lời khẳng định Việt Nam là một quốc gia độc lập, tự do và dân chủ. Chính phủ được tổ chức theo hình thức chính thể cộng hoà lưỡng tính, có vị trí quan trọng, có chức năng và quyền lực cao nhất trong cơ cấu hành pháp của Nhà nước. Chính phủ trực tiếp ban hành Sắc lệnh và nội các thuộc thành phần của Chính phủ. Chính phủ chịu trách nhiệm và được giám sát bởi Nghị viện theo nguyên tắc tập trung quyền lực. Hiến pháp năm 1946 đã thay đổi trong những năm sau đó dẫn tới sự thay đổi của Chính phủ nhằm phù hợp với điều kiện phát triển xã hội, nhưng một số quy định của Hiến pháp năm 1946 về trách nhiệm giải trình, kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp thông qua phương thức chất vấn, đặt vấn đề tín nhiệm hành pháp hay văn hoá từ chức là thành tựu nổi bật có giá trị kế thừa. Mặt khác, trong quá trình soạn thảo Hiến pháp, Chính phủ đã đề cao thực chất sự tham gia của nhân dân đóng góp ý kiến vào Hiến pháp và ra Thông cáo về việc *“Muốn cho tất cả nhân dân Việt Nam dự vào việc lập Hiến pháp của nước nhà nên Chính phủ công bố bản dự án Hiến pháp để mọi người đọc kỹ càng và được tự do phê bình. Ủy ban dự thảo Hiến pháp sẽ tập trung các đề nghị sửa đổi và ý kiến của nhân dân rồi trình lên Toàn quốc Đại hội bàn luận”* [6].

3.1.1.2. Pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959

Hiến pháp năm 1959 ra đời đã có thay đổi nhất định, từ bản Hiến pháp này, thiết chế của nhánh hành pháp trở về Thủ tướng đứng đầu Chính phủ thay vì là Chủ tịch nước như bản Hiến pháp 1946.

Hội đồng Chính phủ, theo quy định tại Điều 71, *“là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất”* và *“là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà”*, *“Hội đồng Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội”*.

Trong bối cảnh của tình hình mới, Hiến pháp năm 1959 quy định quyền lực nhà nước tập trung vào hệ thống cơ quan dân cử *“Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp*

hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất". Hội đồng Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959 được quy định theo mô hình chính phủ của hệ thống các nước Xã hội chủ nghĩa. Khác với Hiến pháp năm 1946 thì cơ cấu tổ chức của Hội đồng Chính phủ không có Chủ tịch, Phó Chủ tịch nước và không có các Thứ trưởng (Điều 72).

Có thể thấy, vị trí của Chính phủ đã thay đổi, tính chất độc lập với vai trò nắm giữ một nhánh quyền lực không còn được quy định như trong Hiến pháp năm 1946. Chính phủ được tổ chức dưới hình thức hội đồng, hoạt động theo chế độ tập thể, chịu trách nhiệm tập thể trước Quốc hội, không còn chịu trách nhiệm của cá nhân bộ trưởng trước Quốc hội; bỏ đi cấu trúc nội các, tách nguyên thủ quốc gia không nằm trong cơ cấu thành phần Chính phủ.

Hiến pháp năm 1959, quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Chính phủ mang tính chất liệt kê với 15 nhiệm vụ, quyền hạn [75, Điều 74].

Hội đồng Chính phủ được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, tính chất của Hội đồng Chính phủ có mối quan hệ chặt chẽ với Quốc hội, "*là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*". Về tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được xác định bởi sự thay đổi mối quan hệ giữa Hội đồng Chính phủ với các thiết chế quyền lực như Quốc hội và Chủ Tịch nước.

3.1.1.3. Pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ theo Hiến pháp năm 1980

Chính phủ theo Hiến pháp 1980 được quy định như sau: "*Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*".

Theo mô hình trên có thể nhận rõ cơ cấu tổ chức của chính phủ trong bộ máy nhà nước, Hội đồng Bộ trưởng có cơ cấu tổ chức gồm: "*Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, các bộ trưởng và Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước*" (Điều 105). Theo quy định tại Hiến pháp, Quốc Hội trong mối quan hệ với Chính phủ có quyền "*Quốc hội bầu và bãi miễn Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng Bộ trưởng*" (Khoản 7- Điều 83). Còn "*Hội đồng Bộ trưởng chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng Nhà nước*" (Điều 104).

So sánh với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 tiếp tục khẳng định tính chất chấp hành của Hội đồng Bộ trưởng trước Quốc Hội, tăng cường tính tập trung quyền lực vào Quốc hội, mặt khác, Chính phủ đã được thay tên gọi từ Hội đồng Chính phủ sang Hội đồng Bộ trưởng và “*Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất*”, tiếp cận từ góc độ tổ chức quyền lực thì quy định này đã thể hiện nguyên tắc tập quyền XHCN, quyền lực tập trung vào Quốc hội.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bộ trưởng được quy định tập trung tại Điều 104 và cụ thể hóa Hiến pháp năm 1980, Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 quy định chi tiết về Hội đồng Bộ trưởng tại Điều 1, với vị trí là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất, thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước”. Việc quy định địa vị pháp lý của Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan của Quốc hội đã ảnh hưởng nhất định đến khả năng hoạt động năng động, hiệu quả của mô hình Chính phủ trong việc giải quyết các vấn đề của quốc gia hay chưa có sự phân định thẩm quyền của người đứng đầu Chính phủ đã làm giảm nhiều tính linh hoạt, chủ động của Chính phủ. Có thể thấy, mô hình của Chính phủ trong giai đoạn này theo chế độ tập thể đã chưa đề cao tính minh bạch, trách nhiệm thành viên của Chính phủ trong quá trình hoạt động.

3.1.1.4. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992

Trước tác động của bối cảnh mới, hội nhập, phát triển, Việt Nam tiến hành công cuộc Đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Từ thực tiễn nhu cầu đời sống xã hội yêu cầu phải có một Chính phủ mạnh, đủ khả năng gánh vác nhiệm vụ mới trong điều kiện kinh tế - xã hội có nhiều thay đổi. Hiến pháp năm 1992 được ban hành, thể hiện cải cách mạnh mẽ bộ máy nhà nước, chế định Chính phủ đã có những sửa đổi quan trọng, thay đổi tên gọi từ Hội đồng Bộ trưởng thành Chính phủ. Chế định Chính phủ được quy định tại chương VIII bao gồm 9 điều từ điều 109 đến điều 117. Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992 được ban hành và được sửa đổi, bổ sung năm 2001. Pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ giai đoạn này được khái quát trên các phương diện sau:

Chính phủ “là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà chủ nghĩa xã hội Việt Nam”. Nếu so sánh các bản Hiến pháp trước đó, có thể thấy quan niệm về tính chất của Chính phủ có những thay đổi phù hợp với bối cảnh đất nước. Hiến pháp năm 1946 quy định Chính phủ là cơ quan tương đối độc lập với Quốc hội; Hiến pháp năm 1959 quy định Chính phủ là “Hội đồng Chính phủ”; Hiến pháp 1980 là “Hội đồng bộ trưởng” như mô hình của Hiến pháp XHCN theo nguyên tắc tập quyền XHCN, quyền lực nhà nước thống nhất tập trung vào Quốc hội. Đến Hiến pháp năm 1992 quy định: “*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”.

Trong giai đoạn này, Chính phủ, một mặt kế thừa theo quan điểm tập quyền, nhưng đã có những sự cải cách, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội hiện tại. Chính phủ “là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nhà nước”, vì vậy, với vị trí, chức năng này thì Chính phủ có tính chất độc lập tương đối với Quốc hội, trong lĩnh vực HCNN và về mặt HCNN thì quyết định của Chính phủ phải là cao nhất, cuối cùng.

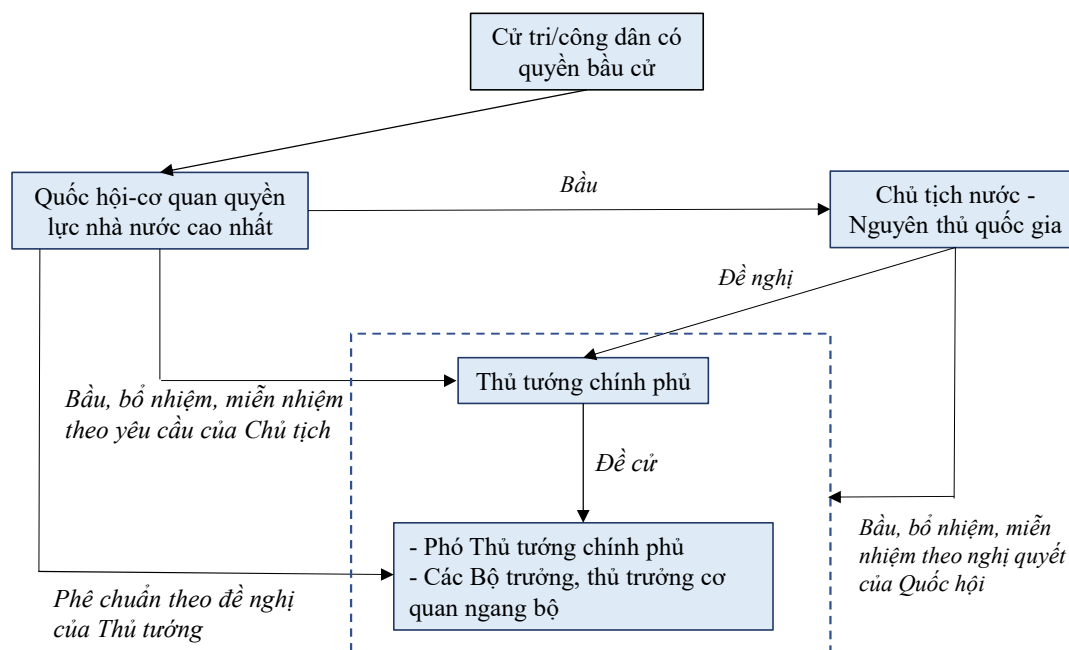
Chính phủ gồm có: “Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và các thành viên khác” và “*Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Phó Thủ tướng giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt thì một Phó Thủ tướng được Thủ tướng ủy nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ*” (Điều 110 - Hiến pháp năm 1992). Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ quy định theo cách thức liệt kê, tại điều 112. Tương tự Điều 112, Điều 114 quy định liệt kê các nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ. Cách quy định chi tiết về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong Hiến pháp năm 1980 đến Hiến pháp năm 1992 cho thấy Hiến pháp vẫn chưa thể hiện tính ưu việt về kỹ thuật lập pháp, quy định quyền và nghĩa vụ quá chi tiết không thích hợp với Chính phủ, vì chức năng của Chính phủ là quản lý các mặt của đời sống xã hội về mặt hành chính nhà nước, nên gắn liền với sự phát triển của đời sống xã hội vì thế quy định quá cụ thể làm hạn chế tính linh hoạt năng động cần thiết của Chính phủ, dẫn đến sự thiếu ổn định của Hiến pháp.

So sánh quy định về Chính phủ trong Hiến pháp các nước, có thể thấy các nước không quy định liệt kê cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn như Hiến pháp Mỹ, Pháp hay Hàn Quốc mà điều chỉnh mang tính bao quát. Vì cách thức quy định này theo hướng điều chỉnh vị trí, chức năng của Chính phủ, trao cho Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và các nhiệm vụ thực tế mà Chính phủ đảm nhiệm.

Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992 được ban hành để cụ thể hóa tinh thần Hiến pháp năm 1992. Vị trí của Chính phủ trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước chưa quy định rõ ràng, chưa phù hợp với vị trí là một cơ quan thực hiện quyền hành pháp, chưa bút phá là một thiết chế “chủ động trong xây dựng và hoạch định chính sách quốc gia”, mặt khác, phần nào làm hạn chế tính chất điều hành chính sách và thực thi pháp luật của Chính phủ. Vì mới chỉ chú trọng đến hoạt động điều hành nên *“chưa mở rộng quy định cho chính phủ chức năng, nhiệm vụ quyết định và chịu trách nhiệm về con đường phát triển của đất nước”*.

Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992 có nhiều điểm mới so Hiến pháp năm 1980. Theo Hiến pháp năm 1992, Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước. Trong cách thức thành lập Chính phủ thì Thủ tướng Chính phủ đề nghị Quốc Hội phê chuẩn theo đề nghị nhân sự của Thủ tướng. Quy định này *“đề cao vai trò của Thủ tướng trong việc thành lập Chính phủ, Thủ tướng có quyền lựa chọn nhân sự”*, là cơ sở tạo nên sức mạnh về nhân sự hướng tới “mô hình Chính phủ đề cao trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ”. Việc tăng cường vai trò của người đứng đầu Chính phủ còn thể hiện ở việc *“tăng thêm nhiều quyền hạn cho Thủ tướng Chính phủ”* so với Hiến pháp năm 1959, năm 1980.

Lý luận và từ thực tiễn, nhiều Chính phủ của các nước trên thế giới đều thúc đẩy quy định quyền hành pháp cần thuộc về Chính phủ, theo GS. TS. Nguyễn Đăng Dung: *“xu hướng phát triển chung của các Chính phủ ngày nay, trong các chính thể, trong hai thập niên vừa qua, gần 80% luật được thông qua đều xuất phát từ ngành hành pháp”*.



Hình 3-2: Mô hình tổ chức của Chính phủ theo Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 [57, tr. 150]

Hiến pháp 1992, sửa đổi bổ sung 2001 và Luật Tổ chức chính phủ 2001 được ban hành đã có những bước tiến mới đáp ứng yêu cầu thực tiễn; là cơ sở pháp lý quy định tương đối hoàn chỉnh về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong tổ chức BMNN.

3.1.2. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ từ năm 2013 đến nay

Hiến pháp năm 2013 được ban hành ngày 28/11/2013, có hiệu lực ngày 1/4/2024, quy định [76, Điều 94]: “*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*”. Việc quy định rõ Chính phủ là cơ quan được giao thực hiện quyền hành pháp đã làm rõ hơn vị trí của Chính phủ trong mối quan hệ với các cơ quan trong bộ máy cơ quan nhà nước, tăng cường tính chủ động, linh hoạt trong chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Quy định này đã minh định nguyên tắc phân công quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước và cho thấy điểm khởi đầu của quyền kiểm soát của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội, quyền tư pháp của

Toà án nhân dân. Một số quan niệm trước đây cho rằng quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật, đồng nhất quyền hành pháp với quyền hành chính nhà nước, là quyền chấp hành của quyền lập pháp chưa phản ánh đầy đủ bản chất và vai trò của quyền hành pháp. Chính phủ đứng đầu một nhánh quyền lực - quyền hành pháp, đã tạo nên vị trí Chính phủ độc lập tương đối với Quốc hội. Chính phủ có vai trò quyết định trong hoạch định chính sách và điều hành chính sách, trong đó quyền trình dự án luật hoặc những quyền tương tự là một cấu phần quan trọng của quyền hành pháp và trong vai trò này Chính phủ kiến tạo kiến thiết con đường chính trị cho sự phát triển của đất nước. Hiến pháp quy định việc Chính phủ thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân “thông qua các phương tiện thông tin đại chúng là yêu cầu về minh bạch, giải trình trong hoạt động của Chính phủ”.

Cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính phủ năm 2015 đã được ban hành, thể hiện nhiều điểm mới và khắc phục hạn chế Luật Tổ chức Chính phủ 2001 nhằm tạo cơ sở pháp lý nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả hoạt động và phát huy mạnh mẽ vai trò, trách nhiệm, quyền hạn của Chính phủ trong bối cảnh mới. Những sửa đổi quan trọng về: (i) vị trí, chức năng của Chính phủ, và mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan khác; (ii) nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và các thành viên; (iii) cơ cấu tổ chức, được quy định theo xu hướng cải cách, thu gọn đầu mối, tập trung các chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực và (iv) phương thức hoạt động của Chính phủ.

Thủ tướng Chính phủ “có vai trò vừa là người đứng đầu Chính phủ, vừa là người đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước; một số nhiệm vụ trước đây thuộc thẩm quyền Chính phủ nay chuyển giao sang Thủ tướng Chính phủ (như tại điều 6...điều 26). Chính phủ đã có vị thế hơn để chủ động, kiến tạo phát triển, phục vụ nhân dân và phát triển đất nước. Các nghị định đã được ban hành quy định chi tiết và các biện pháp thi hành luật, cùng với đó các Luật chuyên ngành liên quan đã được bổ sung, sửa đổi tương đối thống nhất.

Trong giai đoạn này, pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ được quy định ngày càng phù hợp với thực tiễn, bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, tác động của cách mạng công nghiệp lần thứ 4 và quản trị quốc gia hiện đại. Bên cạnh những thành công, pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ còn những hạn chế

nhất định liên quan đến nội dung và phạm vi, mối quan hệ quyền hành pháp với các thiết chế quyền lực nhà nước khác; hạn chế trong việc phân cấp, phân quyền; sự thiếu hoàn thiện trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị vẫn còn mang tính hình thức; tổ chức bộ máy hành chính còn cồng kềnh, chưa tinh gọn, hiệu quả,... Tất cả những hạn chế trên đặt ra thách thức và cần sớm tiếp tục hoàn thiện hành lang pháp lý để điều chỉnh và bảo đảm tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng được yêu cầu của quản trị quốc gia trong bối cảnh mới. Giai đoạn này tiếp tục sẽ được nghiên cứu cụ thể (ở mục 3.2 và 3.3).

Tóm lại: Lịch sử phát triển pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ in dấu ấn khá đậm nét qua lịch sử lập hiến ở Việt Nam, Chính phủ là thiết chế quyền lực có vị trí quan trọng, trung tâm trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước nên chế định Chính phủ có thay đổi nhiều nhất qua các bản Hiến pháp được ban hành. Sự phát triển của pháp luật về Chính phủ phản ánh những thay đổi trong cơ cấu quyền lực, mối quan hệ giữa các thiết chế quyền lực nhà nước, phản ánh các điều kiện kinh tế - xã hội, bối cảnh lịch sử trong từng giai đoạn lịch sử.

3.2. TÌNH HÌNH PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

3.2.1. Vị trí, chức năng của Chính phủ

Chính phủ đứng đầu một nhánh quyền lực, thực hiện quyền hành pháp, có vị trí trung tâm trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước. Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cụ thể hóa thì Chính phủ được trao chức năng thực hiện quyền hành pháp, là cơ sở pháp lý có vai trò xây dựng, thúc đẩy một Chính phủ quản trị quốc gia hiện đại. Lần đầu tiên lịch sử lập hiến và lập pháp Việt Nam hiện đại ghi nhận và đề cao quyền hành pháp của Chính phủ trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước. Điều 94 Hiến pháp năm 2013 quy định khái quát vị trí, chức năng của Chính phủ, đây là quy phạm quan trọng, chứa đựng quan điểm, nhận thức vừa có tính kế thừa, vừa mang tinh thần đổi mới về tính chất, vị trí và chức năng của Chính phủ được hiến định.

Tiếp đó, pháp luật tổ chức và hoạt động Chính phủ theo tinh thần Hiến pháp, xác định rõ quyền lực của Chính phủ, thể hiện các nhóm nội dung quy phạm cụ thể về tổ chức, hoạt động của Chính phủ. Trong quản trị quốc gia, Chính phủ phải tuân thủ pháp luật, hoạt động minh bạch, có trách nhiệm giải trình, bảo đảm sự tham gia của người dân trong hoạt động quản trị của Chính phủ; loại trừ sự độc đoán, chuyên quyền, áp đặt; bảo đảm sự bình đẳng, minh bạch, công khai, bảo vệ quyền lợi, cơ hội bình đẳng về tiếp cận, thụ hưởng, được bảo vệ về quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể và phòng chống tham nhũng; bảo đảm hiệu quả về xây dựng pháp luật và cả tổ chức thi hành pháp luật. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã bước đầu đáp ứng được yêu cầu của tính pháp quyền thể hiện thông qua hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh về Chính phủ một cách tương đối dân chủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận và được thực hiện tương đối nghiêm minh, nhất quán.

Nhu cầu vận động và phát triển của nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế đang đặt ra đòi hỏi đối với tổ chức và hoạt động của Chính phủ và bộ máy hành chính phải chuyển đổi vai trò, chức năng từ cai trị sang phục vụ; từ kiểm soát, điều chỉnh, can thiệp thị trường sang quản trị, kiến tạo thị trường, khuyến khích, giải phóng mọi nguồn lực, thúc đẩy phát triển hài hòa, đáp ứng nhu cầu đa dạng của xã hội.

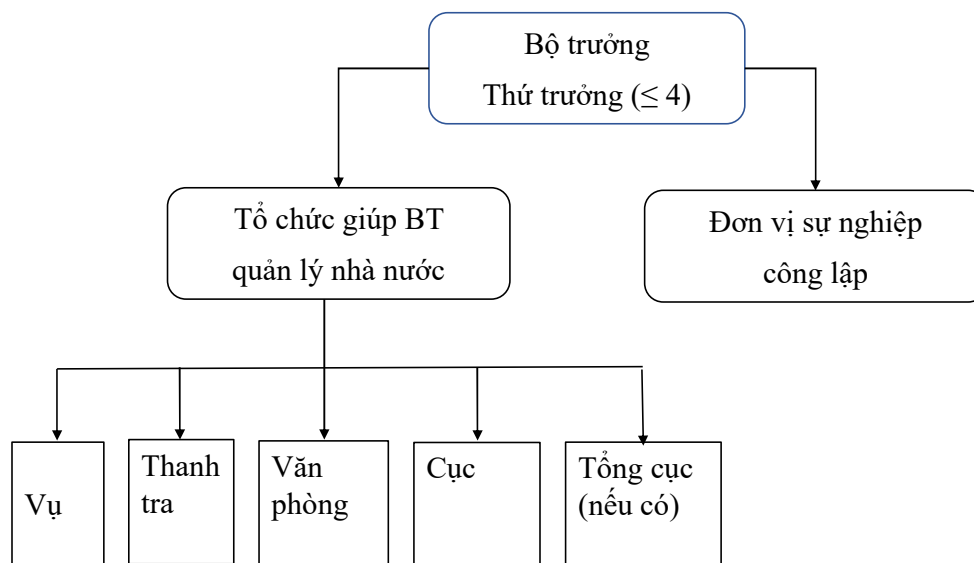
3.2.2. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ

Pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ đã từng bước tạo lập thiết chế cần thiết để Chính phủ có bộ máy với cơ cấu tổ chức phù hợp, ngày càng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đáp ứng cơ bản bối cảnh quản trị có nhiều thay đổi trước tác động của hội nhập, toàn cầu hóa, cách mạng công nghiệp lần thứ tư, quản trị hiện đại. Trong giai đoạn vừa qua, kết quả của việc đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ là giảm từ 38 cơ quan của Chính phủ nhiệm kỳ 2002-2007 (trong đó có 26 bộ, cơ quan ngang bộ) xuống còn 30 cơ quan của Chính phủ nhiệm kỳ 2007-2011 (gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ) và được giữ nguyên trong hai nhiệm kỳ tiếp theo: 2011-2016 và 2016-2021.

Cơ cấu tổ chức của Bộ, Cơ quan ngang Bộ, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 và các văn bản quy định chi tiết liên quan đã quy định cụ thể về số lượng cấp phó của bộ, cơ quan ngang bộ, cụ thể như sau:

“Số lượng Thứ trưởng, Phó Thứ trưởng cơ quan ngang bộ không quá 5; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao không quá 6; Số lượng cấp phó của người đứng đầu vụ, văn phòng, thanh tra, cục và đơn vị sự nghiệp công lập không quá 03; số lượng cấp phó của người đứng đầu tổng cục không quá 04”

Tùy theo số lượng cấp phó linh hoạt số lượng theo nhu cầu nhưng không vượt quá quy định.

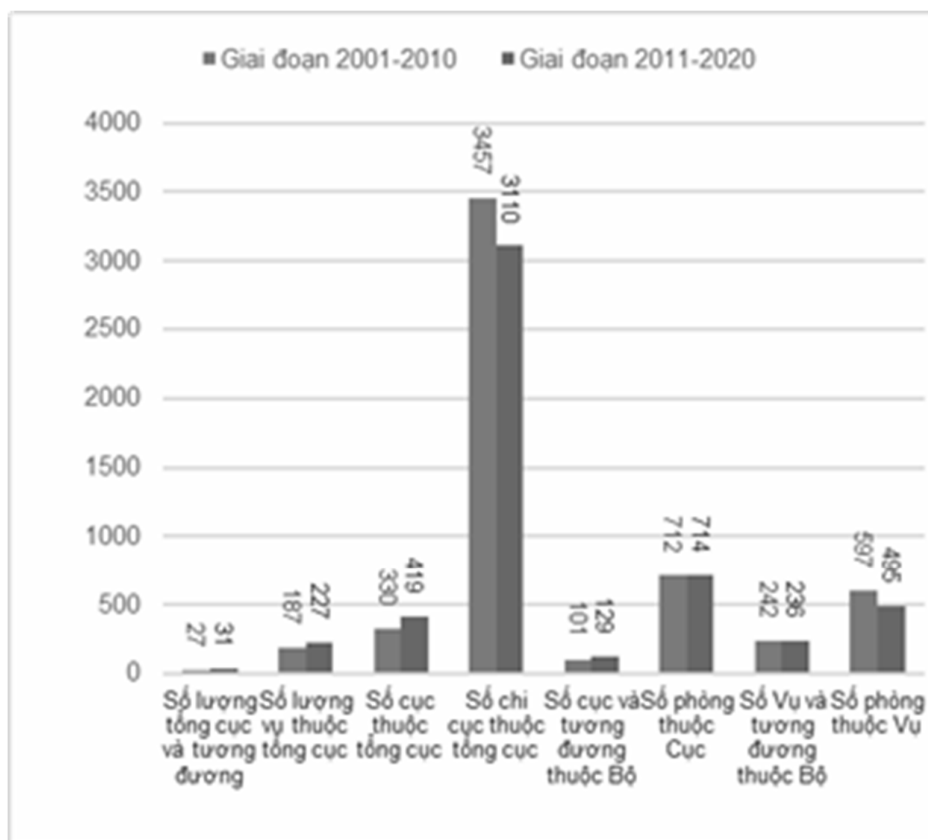


Hình 3-3: Sơ đồ cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang bộ

Từ yêu cầu thể chế hoá các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về tiếp tục cải cách bộ máy nhà nước theo hướng tinh gọn đầu mối, giảm cấp trung gian, số lượng cấp phó hợp lý nhằm nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp và phù hợp với thực tiễn, sau 03 năm tổ chức thi hành Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Quốc Hội đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2019. Thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017, yêu cầu thực hiện chương trình cải cách, tổ chức bộ máy của Chính phủ đã có những chuyển biến tích cực theo hướng tổ chức, sắp xếp các cơ

quan trọng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ. Các cơ quan trong bộ máy của Chính phủ được xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng; chuyển được một số công việc và dịch vụ không cần thiết do cơ quan nhà nước thực hiện sang cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận.

(Nguồn: Báo cáo tổng thể Cải cách hành chính)



Hình 3-4: Biểu đồ so sánh số lượng các tổ chức hành chính thuộc bộ, cơ quan ngang bộ qua các giai đoạn⁴

Như vậy, việc rà soát, sắp xếp, kiện toàn, từng đợt tăng hoặc giảm tổ chức hành chính ở các bộ, ngành trung ương và chính quyền địa phương các cấp đã được thực hiện có kết quả.

⁴ Sơ đồ này phản ánh sự so sánh trong quá trình cải cách cơ cấu tổ chức thuộc bộ và các cơ quan ngang bộ thông qua hai giai đoạn để nhận diện được xu hướng và dự báo cải cách trong giai đoạn tới

So sánh số lượng các tổ chức hành chính thuộc bộ, cơ quan ngang bộ qua các giai đoạn:

Theo Báo cáo của Bộ Nội vụ [103]: tính đến 30/9/2022, qua kiện toàn, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, các bộ, ngành Trung ương giảm được 17 tổng cục và tổ chức tương đương; giảm 8 cục thuộc tổng cục và thuộc bộ; giảm 145 vụ/ban thuộc tổng cục và thuộc bộ; giảm được 90% phòng trong vụ. Bên cạnh đó các đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL) thuộc thẩm quyền quản lý của các Bộ, ngành, địa phương hiện nay có 47.744 đơn vị, giảm 7.469 đơn vị (13,5%). Trừ Bộ Quốc phòng không tính và Bộ Công an (đã bỏ cấp tổng cục), trước khi sắp xếp bộ máy nội bộ, các bộ ngành có 30 tổng cục và tương đương. Đến nay nhiều bộ đã ban hành nghị định quy định nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn và cơ cấu tổ chức, trong đó đã cắt giảm một số tổng cục. Hiện vẫn còn một số bộ ngành đang tiến hành sắp xếp lại bộ máy bên trong, dự kiến trong thời gian tới sẽ ban hành nghị định, trong đó sẽ cắt giảm nhiều tổng cục. Tuy nhiên, thực tế hiện nay thì theo tác giả Lê Anh Tuấn thì *“việc quy định về tổ chức trong các văn bản pháp luật chuyên ngành không thuộc lĩnh vực tổ chức nhà nước đang làm phát sinh tăng đầu mối tổ chức, gây trở ngại cho việc sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy theo yêu cầu cải cách hành chính hiện nay”* [102, tr.172].

Mô hình tổ chức Chính phủ bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, cơ cấu tổ chức bao gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ kéo dài từ Chính phủ khóa XIII cho đến Chính phủ nhiệm kỳ khóa XIV hiện tại cần phải được nhìn nhận, đánh giá toàn diện về sự phù hợp của cơ cấu tổ chức này. So sánh với cơ cấu Chính phủ tại nhiều quốc gia có quy mô dân số, quy mô nền kinh tế lớn hơn Việt Nam nhiều lần nhưng số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ thường khoảng dưới 20 bộ, Chính phủ các nước đều được hợp thành từ các Bộ nhưng số lượng các bộ trong cơ cấu tổ chức của mỗi Chính phủ thường không giống nhau, ví dụ như Chính phủ của Singapore có 16 Bộ, chính phủ Mỹ có 15 Bộ, chính phủ Đức có 14 Bộ. Cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ vẫn phổ biến theo mô hình truyền thống.

Ở các nước số Bộ, cơ quan ngang Bộ khá khác nhau, theo bảng so sánh sau:

Tên nước	Số bộ & tương đương	Tên nước	Số bộ & tương đương
1. Trung Quốc	21	11. Đức	15
2. Nhật Bản	11	12. Pháp	8
3. Hàn Quốc	15	13. Nga	15
4. Thái Lan	19	14. Anh	24 (2012) → 17 (2014)
5. Sri Lan-ka	45	15. Na-uy	17
6. Mi-an-ma	31	16. Ôxtrâylia	17
7. Iran	18	17. Hoa Kỳ	15
8. Ô-man	23	18. Cu-ba	21
9. UAE	19	19. Ca-na-đa	20
10. Ai-len	15	20. Nam Phi	26

Hình 3-5: Biểu bảng về số lượng các Bộ của Chính phủ ở một số quốc gia [46]⁵

Qua thống kê theo bảng trên, có thể thấy, xu hướng ở các nước phát triển theo quản trị hiện đại thì số lượng các bộ giảm hơn, cơ cấu tổ chức Chính phủ gọn hơn, đầu mối quản lý tinh giản, gọn nhẹ hơn so với các nước phát triển thấp hơn. Hoàn thiện cơ cấu tổ chức đa ngành, giảm số lượng bộ ở các nước phát triển để có bộ máy tinh gọn bảo đảm hoạt động quản trị kịp thời, hiệu quả là yêu cầu của bối cảnh mới, toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

Tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”, đã xác định cải cách bộ máy nhà nước trong đó có Chính phủ, là cuộc cách mạng toàn diện cho sự phát triển của quốc gia. Theo đề án được Trung ương Đảng thông qua, cơ cấu tổ chức Chính phủ nhiệm kỳ 2021 - 2026 sẽ được tinh gọn còn 14 bộ, 03 cơ quan ngang bộ. Như vậy giảm 5 bộ, ngành, tương ứng 22,7%. Cơ cấu tổ chức Chính phủ

⁵ Xem: “Một số nét mới về thể chế chính trị và bộ máy nhà nước một số quốc gia trên Thế giới”, Nguyễn Thị Quỳnh Giang, <https://isos.gov.vn/nghien-cuu-trao-doi/kinh-nghiem-quoc-te/mot-so-net-moi-ve-the-che-chinh-tri-va-bo-may-nha-nuoc-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-41995.html>, truy cập ngày 22/10/2014

gồm có 17 bộ, cơ quan ngang bộ gồm Bộ Quốc phòng; Bộ Công an; Bộ Tư pháp; Bộ Công Thương; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Ngoại giao; Bộ Giáo dục và Đào tạo; Bộ Y tế; Bộ Tài chính; Bộ Xây dựng; Bộ Nông nghiệp và Môi trường; Bộ Khoa học và Công nghệ; Bộ Nội vụ; Bộ Dân tộc và Tôn giáo; Văn phòng Chính phủ; Thanh tra Chính phủ; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Như vậy, xây dựng cơ cấu tổ chức Chính phủ là việc không thể trì hoãn, giúp bộ máy Chính phủ tinh gọn, hiệu quả và minh bạch, đồng thời giảm thiểu tối đa lãng phí nguồn lực, khắc phục sự chồng chéo về nhiệm vụ, quyền hạn đáp ứng yêu cầu quản trị hiện đại trong bối cảnh chuyển đổi số và hội nhập quốc tế.

3.2.3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi năm 2019) đã thể hiện rõ các nhiệm vụ, quyền hạn theo thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước của Chính phủ để phù hợp với tình hình mới. Các luật chuyên ngành cũng đã tạo sự đồng bộ, thúc đẩy hoạt động của Chính phủ nhằm tăng cường tính công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ, thể hiện thông qua các nội dung:

Theo đó, Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn đề xuất, xây dựng trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền các chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các chương trình, dự án khác.

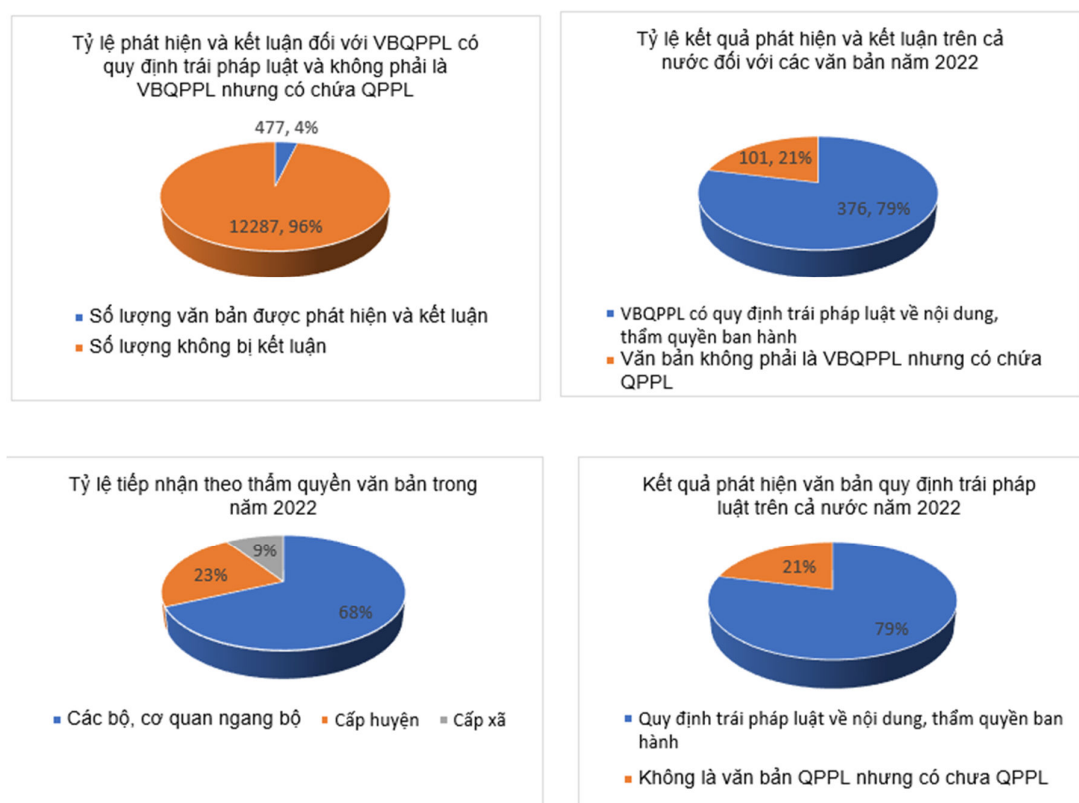
Thẩm quyền lập quy của Chính phủ đã quy định rõ với các nhiệm vụ triển khai thực hiện: (i) rà soát sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, làm cơ sở pháp lý thực hiện nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; (ii) từng bước tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật trên tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước, tháo gỡ kịp thời khó khăn, vướng mắc, tạo thuận lợi cho phát huy tiềm năng, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, người dân, công đồng xã hội thuận lợi thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình.

Triển khai, thực hiện Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), đến nay Chính phủ đã “*ban hành 71 Nghị định, trong đó: 11 Nghị định về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập; 59 Nghị định quy định*

chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ qua 02 nhiệm kỳ Chính phủ (2016 - 2021) và (2021 - 2026)”.

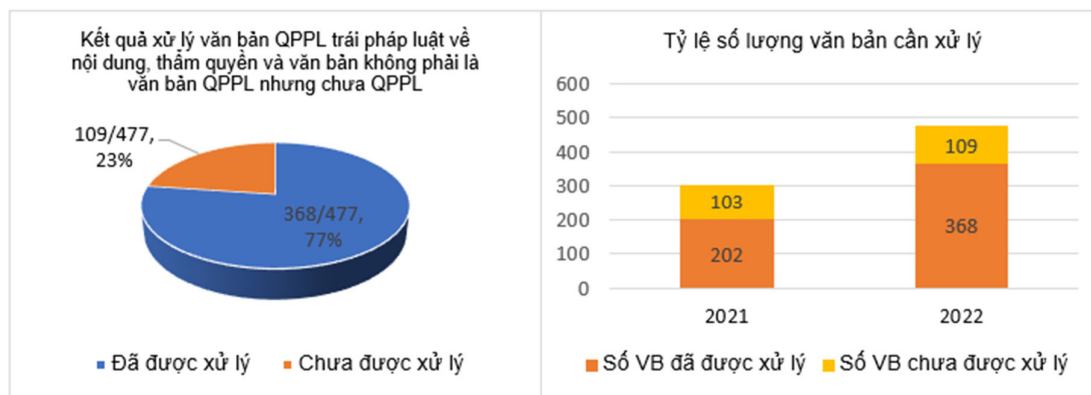
Theo Báo cáo của Chính phủ [26], kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật trên cả nước trong năm 2022 (gồm cả Bộ Tư pháp) như sau: Tổng số văn bản đã được rà soát: 29.118 văn bản, trong đó tại các bộ, cơ quan ngang bộ: 6.090 văn bản). Tổng số văn bản đã được xử lý sau rà soát: 4.833 văn bản, trong đó tại các bộ, cơ quan ngang bộ: 440/563 văn bản.

Các bộ, cơ quan ngang bộ và địa phương còn phát hiện 714 VBQPPL có sai sót về căn cứ pháp lý, thể thức và kỹ thuật trình bày (gồm 390 văn bản cấp bộ, 324 văn bản của địa phương).



Hình 3-6: Biểu đồ kết quả kiểm tra văn bản VBQPPL

Kết quả xử lý văn bản rất chậm, tính đến ngày 31/12/2022, cả nước đã xử lý được 368/477 VBQPPL trái pháp luật về nội dung, thẩm quyền và văn bản không phải là VBQPPL nhưng có chứa QPPL (77.14%, tuy có tăng 10.91% so với năm 2021).



Hình 3-7: Biểu đồ kết quả xử lý VBQPPL

Trên cơ sở kết quả rà soát VBQPPL thường xuyên từ năm 2022 – 2023, các cơ quan cấp bộ đã kịp thời ban hành quyết định công bố văn bản hết hiệu lực, ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần năm 2022 thuộc ngành, lĩnh vực, địa bàn quản lý theo đúng quy định [20]. Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan “tiến hành rà soát, xây dựng, trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ toàn bộ 45 VBQPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành và bãi bỏ một phần 02 VBQPPL do Chính phủ ban hành không còn được áp dụng trên thực tế nhưng chưa có căn cứ chấm dứt hiệu lực”[24].

Qua các số liệu phân tích trên có thể thấy, Chính phủ và các cơ quan hành chính đã ban hành số lượng văn bản quy phạm pháp luật khá lớn đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra. Tuy nhiên, tình hình ban hành văn bản QPPL cho thấy pháp luật về tổ chức và hoạt động chưa thật sự bảo đảm yêu cầu tính pháp quyền, chưa thực hiện trách nhiệm giải trình và vấn đề xử lý vi phạm chưa được quy định rõ ràng, khó xác định trách nhiệm pháp lý cụ thể áp dụng đối với việc xử lý chậm các văn bản trái pháp luật làm ảnh hưởng đến chất lượng văn bản và ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của việc áp dụng vào thực tiễn đời sống, không bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp của văn bản.

- Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực. Các văn bản hướng dẫn thi hành của Chính phủ đã góp phần hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực đầy đủ, đồng bộ, thống nhất; qua đó, khẳng định vị trí, vai trò của Chính phủ. Bên cạnh đó, theo báo cáo của Bộ Nội vụ “trong quá trình rà soát chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước, có tới 20% số cơ quan và đơn vị bị phát hiện có sự chồng chéo chức năng,

nhiệm vụ”⁶ và thực trạng chông chéo về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước đã gây ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ.

Quỹ Tiền tệ quốc tế - IMF dự báo trong năm 2023 đã đánh giá:

Việt Nam có một chính phủ tương đối ổn định, đưa ra định hướng chiến lược và quyết định mọi vấn đề chính sách lớn. Cách điều hành chính sách kinh tế vĩ mô của Việt Nam trong thời kỳ hậu đại dịch COVID-19 đang truyền cảm hứng và là hình mẫu cho các quốc gia khác trong khu vực, thể hiện qua các khía cạnh: khi đại dịch hoành hành dữ dội, Việt Nam đã thực hiện các bước quyết đoán để ngăn chặn sự lây lan của dịch bệnh. Lạm phát được kiểm soát tốt do Chính phủ và các cơ quan hữu quan thực hiện các biện pháp quyết liệt; Việt Nam thực hiện các biện pháp giữ tốc độ tăng trưởng GDP cao và trong ASEAN, Việt Nam chỉ xếp sau Indonesia và Singapore về quan hệ thương mại quốc tế [106].

Trong bối cảnh kinh tế thị trường, toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế hiện nay, để thực hiện quản trị quốc gia hiện đại thì vị chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn Chính phủ cần phải có sự thay đổi tương thích với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Quá trình phát triển kinh tế và mở rộng quan hệ quốc tế kéo theo những thay đổi trong nhu cầu xã hội về số lượng, chất lượng và nhà nước cần đáp ứng, định hướng các nhu cầu ấy, nếu không thì sẽ phát sinh tình trạng tự phát trong cung ứng với nhiều vấn nạn xã hội và kinh tế, làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước. Quản trị của Chính phủ về các lĩnh vực của đời sống xã hội theo quy luật vận hành của kinh tế thị trường kết hợp với việc vận dụng những quy luật về sự cân bằng xã hội khác để thực hiện sự điều chỉnh và khống chế vĩ mô cần thiết, hữu hiệu; vận dụng chính sách kinh tế, pháp luật kinh tế, chỉ đạo kế hoạch và phương pháp quản trị cần thiết nhằm hướng dẫn sự phát triển của thị trường. Bên cạnh đó, nhà nước nói chung và Chính phủ phải chủ động định vị vai trò, chức năng của mình theo yêu cầu thực tiễn của thị trường và sự can thiệp, điều tiết của Chính phủ khi cần

⁶ Xem “Cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy: mục tiêu, thách thức và cơ hội”, Trần Mai Hương, cập nhật, thứ Sáu, 31/01/2025, 03:13:11 GMT+7

thiết không thể vượt qua giới hạn khách quan của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Pháp luật về Chính phủ đã quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ

Nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ với vai trò là người đứng đầu là nhân tố ảnh hưởng quyết định đến cơ chế thực thi quyền lực hiệu quả của Chính phủ. Việc phân định vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với bộ, cơ quan ngang bộ. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có hai tư cách tương ứng hai nhóm nhiệm vụ, quyền hạn: vừa với “tư cách là thành viên Chính phủ” và nhiệm vụ, quyền hạn với “tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ”. Bộ trưởng, thủ trưởng Cơ quan ngang bộ là người đứng đầu QLHC về ngành, lĩnh vực được phân công, có thẩm quyền cao nhất trong việc QLHC đối với ngành, lĩnh vực đó.

Bên cạnh đó, Chính phủ có trách nhiệm hoạch định và điều hành chính sách quốc gia, tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật để quản lý các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Bản chất chính trị - pháp lý của Chính phủ là “*Chính phủ của dân, do dân và vì dân được tổ chức và hoạt động theo quy định của Hiến pháp và pháp luật*” [14, tr. 64]. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ tạo hành lang pháp lý thúc đẩy Chính phủ minh bạch, thể hiện ở các quy định và phương thức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thông qua các luật chuyên ngành như:

(i) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định tăng cường tính công khai, minh bạch trong xây dựng và ban hành VBQPPL. Đây là quy định pháp luật quan trọng điều chỉnh hoạt động của Chính phủ nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Theo đó, Chính phủ phải thực hiện đầy đủ trình tự, thủ tục trong quá trình hoạch định chính sách, pháp luật; thông tin về các quyết định, thực thi chính sách của Chính phủ đã được công khai.

(ii) Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018, quy định việc công khai của cơ quan, tổ chức nhà nước về ban hành quyết định, các hoạt động của mình và nghĩa vụ minh bạch tài sản, thu nhập của một số cán bộ, công chức giữa chức vụ lãnh đạo, quản lý. Nội dung quy định tính minh bạch khá đầy đủ từ khái niệm (điều 3); chủ thể thực hiện (điều 9); Nội dung công khai, minh bạch (điều 10); Hình thức công khai

(điều 11); trách nhiệm người đứng đầu (điều 12). Cụ thể hóa quy định về minh bạch trong Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018, Nghị định 59/ND - CP, quy định cụ thể chế tài xử lý vi phạm trong việc thực hiện công khai, minh bạch (điều 81). Công khai, minh bạch kê khai tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức là một trong các biện pháp hữu hiệu phòng chống tham nhũng, góp phần đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại hiện nay. Thực hiện Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018, Nghị định số 130 ngày 30/10/2020 về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn, hơn 1,284 triệu người kê khai tài sản, thu nhập. Số bản kê khai đã hoàn thành công khai trên 1,283 triệu bản (đạt 99%) [88] và hướng tới xây dựng đề án cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản của cán bộ, công chức.

(iii) Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 đã quy định về minh bạch quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và người dân, trong quá trình minh định thông tin, hoạt động của cơ quan công quyền là yêu cầu công khai thông tin; bên cạnh đó là những trường hợp hạn chế như cấm thông tin và cơ chế, cách thức để thực hiện quyền tiếp cận thông tin.

Về trách nhiệm giải trình, xu thế quản trị quốc gia hiện đại đã thúc đẩy trách nhiệm giải trình ở Việt Nam. Trách nhiệm giải trình (TNGT) của nhà nước [77]: “là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao”. Điều 98 Hiến pháp năm 2013 quy định về trách nhiệm giải trình của Chính phủ: “thông qua thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thông qua những báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội, trả lời của Chính phủ đối với chất vấn của đại biểu Quốc hội và ý kiến phát biểu với cơ quan thông tin đại chúng”.

Về trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ đã được điều chỉnh, ghi nhận trong nhiều văn bản như: Hiến pháp năm 2013 quy định tại khoản 2, Điều 99; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định tại khoản 3, Điều 37 về “Thực hiện chế độ báo cáo trước nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý”; Luật Phòng chống tham nhũng năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Luật Thanh tra năm 2022; Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi bổ sung các năm 2014, 2017, 2020, 2022; Luật Cán bộ, công chức năm 2008,

sửa đổi, bổ sung năm 2019; Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Tiếp công dân năm 2013 và một số văn bản pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 8/8/2013 của Chính phủ, Thông tư 02/2014/TT-TTCP ngày 29/4/2014 của Tổng Thanh tra chính phủ quy định chi tiết Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 8/8/2013. Gần đây là Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ [21]. Về quy định đề cao trách nhiệm giải trình của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, nghị định số 157/NĐ-CP ngày 27/10/2007 Quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị; Chỉ thị số 13 CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/6/2015 về trách nhiệm của người đứng đầu trong CCHC.

Xây dựng và từng bước hoàn thiện quy định khung pháp luật về Chính phủ số trong tiến trình CCHC trong giai đoạn tới đã thúc đẩy tính kịp thời, hiệu quả trong hoạt động của Chính phủ. Việc áp dụng chuyển đổi số sẽ giúp giảm áp lực nhiều công việc và sẽ giúp việc tinh giản đội ngũ công chức trong điều kiện cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy Chính phủ hiện nay. Mặt khác, phương thức hoạt động quản trị mới áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý, với sức lan tỏa rộng hơn trên môi trường mạng, cho phép Chính phủ có công cụ để lắng nghe được các ý kiến phản hồi trực tiếp từ người dân, qua đó chính phủ có thêm thông tin, dữ liệu, cơ sở thực tiễn khoa học để điều chỉnh chiến lược, hoạch định chính sách, quyết định phù hợp với thực tiễn. Để quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước, Chính phủ ban hành Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/4/2020 quy định về Quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước. Đây là dấu mốc quan trọng trong quá trình xây dựng chính phủ điện tử hướng tới chính phủ số: [123, tr. 841] *“thông qua các quy định về các hoạt động quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước, bao gồm: quản lý, quản trị dữ liệu số; kết nối, chia sẻ dữ liệu số; sử dụng, khai thác dữ liệu số của cơ quan nhà nước; cung cấp dữ liệu mở của cơ quan nhà nước cho tổ chức, cá nhân; quyền và trách nhiệm trong kết nối, chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước”*. Đây là một biện pháp nhằm thể chế cho quá trình triển khai xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số. Việc nắm bắt được dữ liệu và công nghệ số là chìa khóa để hiểu được nhu cầu người dân cần gì và từ đó có cơ sở để cung cấp dịch vụ để phục vụ tốt hơn cho người dân, doanh nghiệp. Việt Nam

đặt mục tiêu vào năm 2025 đạt 80% và 2030 đạt 100% ở dịch vụ công mức độ toàn trình. Vào năm 2025, *“Khi hoàn thành mục tiêu và 100% cơ sở dữ liệu quốc gia được hoàn thành, kết nối, chia sẻ và cơ quan nhà nước mở nhiều dữ liệu để cung cấp dịch vụ công kịp thời thì người dân sẽ thực hiện thủ tục hành chính rất thuận lợi và dễ dàng”*. Quá trình xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số đã đạt thành công như: (i) 100% tỷ lệ bộ ngành địa phương đã kết nối mạng truyền số liệu chuyên dụng, 98% tỷ lệ quận, huyện, thị xã đã kết nối mạng truyền số liệu chuyên dụng; các cơ sở dữ liệu quốc gia tạo nền tảng phát triển ứng dụng công nghệ thông tin đã được hình thành, tiêu biểu như đăng ký doanh nghiệp, bảo hiểm, tài chính, hộ tịch điện tử. Các bộ, ngành, địa phương đã quan tâm, đầu tư cho ứng dụng công nghệ thông tin:

“100% cơ quan nhà nước cấp bộ, ngành trung ương, cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã có Cổng/Trang thông tin điện tử để cung cấp thông tin, dịch vụ công trực tuyến cho người dân, doanh nghiệp; tỷ lệ văn bản điện tử trao đổi giữa các cơ quan nhà nước tăng đều hàng năm, năm 2020 đạt 90,8%; tỷ lệ dịch vụ công trực tuyến mức độ 4 trung bình trên cả nước qua tính đến tháng 6/2021 đạt trên 37% , các hoạt động giao dịch điện tử, thương mại điện tử, chữ ký số phát triển mạnh mẽ; nhiều biện pháp bảo đảm an toàn an ninh mạng đã được triển khai làm giảm đáng kể các sự cố mất an toàn an ninh thông tin, tấn công mạng” [15, tr.3].

Những dữ liệu đã được làm sạch, chuẩn hóa và sẵn sàng cho việc kết nối, chia sẻ cho hơn 90 triệu dân (92% dân số), các hệ thống đã kết nối, chia sẻ dữ liệu với Cổng dịch vụ công quốc gia, Cổng dịch vụ công các bộ, tỉnh và đi vào hoạt động, bảo đảm những tiêu chí: hiện đại, đồng bộ, bảo mật cao, tránh lãng phí đã tạo ra nền tảng quan trọng để chúng ta xây dựng CPĐT.

Để bảo đảm tính kịp thời của quản trị quốc gia hiện đại, pháp luật đã thể chế hóa tinh thần đổi mới về cải cách bộ máy nhà nước trong các các Nghị quyết, văn kiện của Đảng. Chính phủ đã có cải cách bộ máy tinh gọn, giảm đầu mối, có cấu hợp lý, khoa học với đội ngũ cán bộ, công chức đủ năng lực, thực tài, nhanh nhạy để kịp thời ứng phó với những thay đổi, thách thức của đời sống xã hội có nhiều thay đổi. Trong Báo cáo tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước của

Chính phủ đã nhận định về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng cơ quan trong hệ thống hành chính :

Được phân định rõ ràng, loại bỏ phần lớn sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ; phân định rõ hoạt động của cơ quan hành chính với doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp thực hiện dịch vụ công. Thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước với người dân tiếp tục được quan tâm xây dựng, hoàn thiện và triển khai thực hiện trong thực tế, bảo đảm quyền, nghĩa vụ của người dân trong việc tham gia xây dựng bộ máy nhà nước, việc ghi nhận, đề cao các quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân tại các đạo luật trên các lĩnh vực từ dân sự, chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội được tăng cường và củng cố mạnh mẽ nhất từ trước tới nay, cơ bản phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. [23].

Hiệu quả quản trị quốc gia đã được nhắc đến với 5 trụ cột như: “về thể chế; vai trò chính phủ, môi trường kinh doanh – đầu tư thuận lợi, hấp dẫn, chi phí thấp nhất, cạnh tranh cao với hệ sinh thái đổi mới sáng tạo; vị thế, thương hiệu của quốc gia trên thế giới; chất lượng sống của người dân”. Trong các trụ cột đó thì thể chế của quốc gia được đánh giá với các tiêu chí sau [84]:

Thể chế của quốc gia là yếu tố quan trọng, quyết định nhất là nền tảng để bảo đảm công tác quản trị của một quốc gia hiệu quả, hiệu lực và có tính cạnh tranh cao. Thể chế này cần đáp ứng yêu cầu về pháp quyền, công bằng, minh bạch, không loại trừ, tạo sự đồng thuận cao trong xã hội và thích ứng kịp thời với sự thay đổi của môi trường quản trị trên cơ sở bảo đảm lợi ích quốc gia, lợi ích dân tộc, hướng đến mục tiêu trở thành quốc gia số phát triển bền vững, thịnh vượng trong hội nhập quốc tế và cách mạng công nghiệp 4.0.

Chính phủ với tư cách là “nhạc trưởng quản trị quốc gia được đánh giá ở 3 góc độ chủ yếu là: Xây dựng, thực thi và vận hành được môi trường kinh doanh - đầu tư hấp dẫn, cạnh tranh với chi phí thấp nhất và có hệ sinh thái đổi mới sáng tạo; Cung cấp dịch vụ công cho các doanh nghiệp và xã hội với chất lượng tốt nhất; Bảo đảm an ninh – quốc phòng”.

Tính hiệu quả trong quản trị quốc gia ở Việt Nam đã được “thể chế hoá và hiện thực hóa” trên nhiều khía cạnh khác như: sự tham gia của nhân dân, trách nhiệm giải trình, sự minh bạch... Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là yêu cầu cơ bản nhất để đảm bảo quản trị quốc gia hiệu quả đã được đề cao. Pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã quy định sự phân công nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước và các văn bản cụ thể về vị trí việc làm và năng lực quản trị của các cán bộ, công chức đã đóng vai trò quan trọng đảm bảo hiệu quả trong quản trị quốc gia. Các bộ chỉ số: PAX INDEX, SIPAS, PAPI; PCI và MOBI đã phát huy vai trò giám sát, đo lường hiệu quả quản trị quốc gia ở Bộ, ngành, địa phương - từ đó giúp Chính phủ và các địa phương kịp thời điều chỉnh lại hoạt động của mình để theo kịp nhu cầu và đòi hỏi của xã hội, tăng cường sự tham gia, giám sát của người dân, doanh nghiệp vào hoạt động quản trị quốc gia. Các quyết định của Chính phủ ban hành đã được cân nhắc để bảo đảm sự đúng đắn và hợp lý, bao gồm trong cả việc sử dụng các nguồn lực để đạt mục tiêu đề ra, đồng thời tăng cường trách nhiệm giải trình đối với việc quản lý các nguồn lực đó. Quản trị hiệu quả cũng cần có cơ chế giám sát chặt chẽ nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ và phòng chống tham nhũng.

Hiến pháp năm 2013 quy định quyền người dân tham gia vào quản lý nhà nước như sau: *“Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của nhà nước”* (Điều 6). Tại Điều 28 quy định *“công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước; Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân”*. Các Luật đã quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của người dân tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, như các Luật về tổ chức bộ máy, Luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tiếp công dân, Luật Tiếp cận thông tin và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật.

Sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hoạt động của Chính phủ nói riêng đã được ghi nhận và bảo đảm thực hiện trên thực tiễn ngày càng có hiệu quả. Việc tiếp cận thông tin của người dân và doanh nghiệp được bảo đảm thông qua việc xây dựng, ban hành, thực thi quy định pháp luật liên quan

đến thực hiện xây dựng và hoàn thiện khung pháp luật về Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số. Đây là công cụ rất quan trọng việc tạo thuận lợi cho mối quan hệ giữa cá nhân, doanh nghiệp với Chính phủ qua rất nhiều kênh về các vấn đề liên quan đến quản lý nhà nước; thực hiện thủ tục hành chính, khiếu nại, kiến nghị, phản ánh...

Thực tiễn triển khai công cụ theo dõi, đo lường chỉ số đánh giá hoạt động quản lý nhà nước của người dân, doanh nghiệp thông qua chỉ số PAX INDEX, SIPAS đối với tổ chức, hoạt động quản lý hành chính nhà nước của Chính phủ, các Bộ, ngành đã đạt được những kết quả triển vọng, đo lường và định lượng được. Từ đó, mang lại giá trị đối với cải cách, nâng cao chất lượng hoạt động quản lý công, dịch vụ công.

Sự tham gia của người dân được bảo đảm thực hiện thông qua sự giám sát đối với tổ chức và hoạt động của Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện hiệu quả qua các kênh thông tin như mạng internet, qua hệ thống quản lý dữ liệu...mà người dân có thể phản ánh mong đợi, phản biện, góp ý... Từ đó, Chính phủ có những điều chỉnh trong hoạt động quản lý hướng tới phục vụ tốt hơn, tạo điều kiện thuận lợi, giảm phiền hà cho người dân, doanh nghiệp khi giải quyết các công việc. Theo Báo cáo số 424/BC - CP, ngày 31/8/2023 về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong năm 2023 thì trong việc tiếp nhận và xử lý phản ánh, kiến nghị về quyết định hành chính:

“Từ 01/01/2023 đến 30/7/2023, các bộ, ngành, địa phương đã tiếp nhận 25.271 phản ánh, kiến nghị (PAKN) của cá nhân, tổ chức về hành vi hành chính và quy định hành chính; đã xem xét, xử lý và trả lời 14.192 PAKN. Riêng đối với Hệ thống tiếp nhận, trả lời PAKN của người dân, doanh nghiệp trên Cổng Dịch vụ công quốc gia, trong 7 tháng đầu năm 2023 đã tiếp nhận tổng số 16.385 PAKN (16.065 PAKN của người dân; 320 PAKN của doanh nghiệp); đã xử lý và trả lời 10.982 PAKN, đạt 67%” [29].

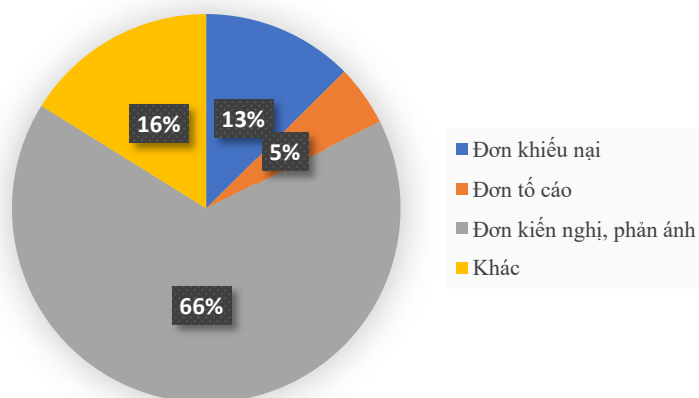
Việc lấy ý kiến nhân dân tham gia vào quá trình xây dựng các đạo luật quan trọng đã đi vào nề nếp, thực chất. Chính phủ đã quán triệt yêu cầu trong hoạt động của Chính phủ, hiện nay, về lấy ý kiến nhân dân tham gia đóng góp vào dự thảo Luật. Đơn cử như để bảo đảm sự tham gia của người dân đóng góp vào Luật Đất đai sửa

đổi, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành công điện về tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và việc lấy ý kiến đóng góp đã được tiếp tục thực hiện cho đến khi dự án Luật được Quốc hội thông qua. Chính phủ đã tiếp nhận được ý kiến góp ý của các tổ chức, chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý, cộng đồng doanh nghiệp, nhân dân trong cả nước và người Việt Nam ở nước ngoài đóng góp vào dự thảo luật. Mặt khác, khi Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở có hiệu lực từ ngày 1/7/2023 thay thế Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở cấp xã, phường, thị trấn, sự tham gia ở cấp cộng đồng dân cư và chính quyền cấp xã đã được mở rộng và hiện thực hoá, người dân có quyền được biết, được bàn, được làm, được tự quyết định và được kiểm tra giám sát nhiều hoạt động của chính quyền cơ sở. Các luật chuyên ngành đã mở rộng tính dân chủ thông qua quy định nhiều cơ hội tham gia của người dân, ví dụ như trong giám sát môi trường, giám sát xử phạt hành chính v.v. Mô hình chính quyền điện tử được thực hiện thí điểm ở nhiều tỉnh thành cho phép sự công khai và tham gia của người dân vào theo dõi hay đánh giá công việc của chính quyền. Thúc đẩy sự tham gia tự nguyện của người dân vào quy trình ra quyết định vì họ tin vào tầm quan trọng của những vấn đề đó cũng như tin rằng sự tham gia của họ sẽ tạo ra sự khác biệt và cần khuyến khích các bên liên quan tự đưa ra ý tưởng và giải pháp, người dân tự hành động theo cách mình lựa chọn.

Theo Báo cáo tổng kết công tác thanh tra trong năm 2024, các cơ quan hành chính tiếp nhận: “447.571 đơn các loại; đã xử lý 436.662 đơn, có 366.174 đơn đủ điều kiện xử lý, chiếm 81,8% tổng số đơn đã xử lý; qua xử lý có 54.953 đơn khiếu nại, 21.987 đơn tố cáo, 289.234 đơn kiến nghị, phản ánh; có 30.238 vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước”⁷

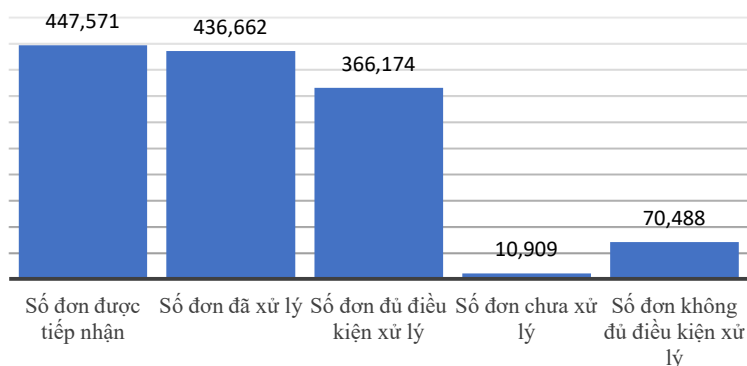
Phân tích các số liệu trên được thực hiện qua biểu đồ dưới đây cho thấy:

⁷ [Ngành Thanh tra tổng kết công tác năm 2024 và triển khai nhiệm vụ năm 2025](#), cập nhật thứ sáu, 7/2/2025



Hình 3-8: Tỷ lệ tiếp nhận và xử lý đơn các loại của các cơ quan hành chính⁸

Qua biểu đồ cho thấy, chiếm đến 66% là đơn kiến nghị, phản ánh của người dân là biểu hiện của sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị quốc gia. Qua kiến nghị, phản ánh “là việc công dân cung cấp thông tin, trình bày ý kiến, nguyện vọng, đề xuất giải pháp với cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền về những vấn đề liên quan đến việc thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật, công tác quản lý trong các lĩnh vực đời sống xã hội thuộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đó” (khoản 2 - điều 2, Luật Tiếp công dân).



Hình 3-9: Số lượng đơn được tiếp nhận và xử lý⁹

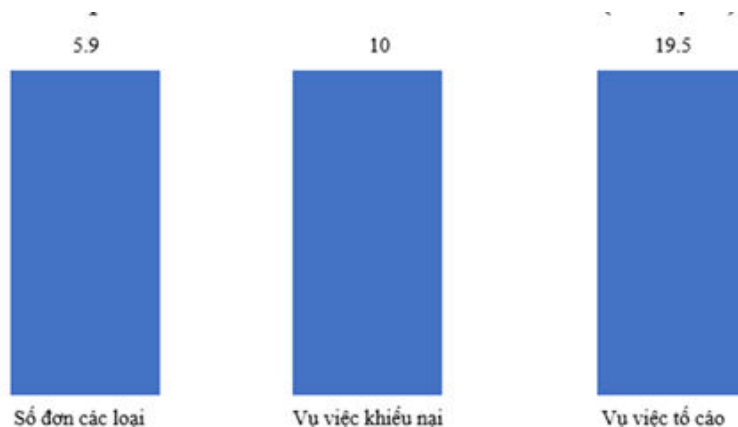
⁸ Số đơn tính tỷ lệ đơn = số đơn mỗi loại / số đơn đã xử lý

⁹ Số đơn chưa xử lý = số đơn được tiếp nhận – số đơn đã xử lý

Số đơn không đủ điều kiện xử lý = số đơn đã xử lý – số đơn đủ điều kiện xử lý

Trong đó, số đơn được tiếp nhận và đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý cơ bản, tuy nhiên, số đơn chưa được xử lý vẫn còn là tới 10.909 đơn, thể hiện rõ trong biểu đồ 3-9.

So với năm 2023, số đơn các loại tăng:

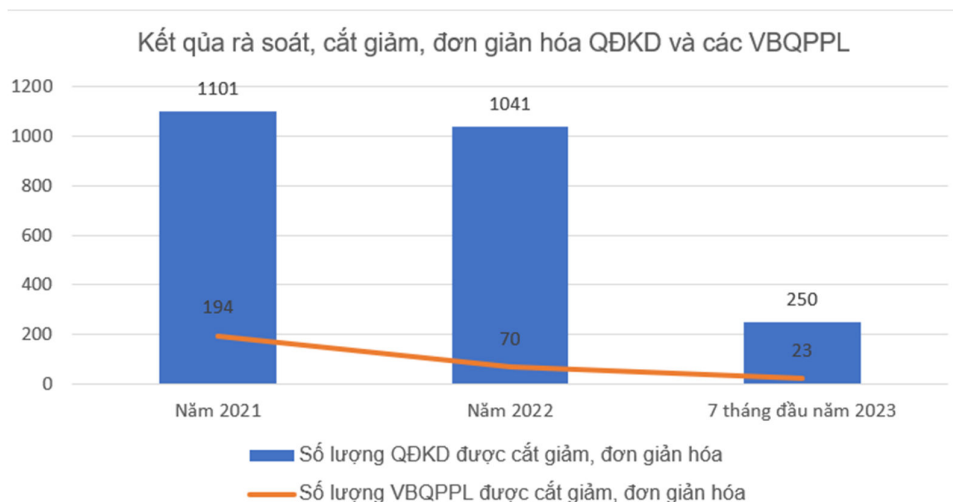


Hình 3-10: Tỷ lệ tăng đơn và vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước so với năm 2023 (đơn vị %).

Phân tích số liệu các loại đơn tăng, trong đó có các vụ việc khiếu nại, tố cáo là một phương thức thể hiện mức độ cao là sự giám sát của nhân dân đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, hoạt động của Chính phủ. Đồng thời, vụ việc tố cáo tăng là người dân ý thức thực hiện quyền giám sát của mình, đề nghị cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền xem xét lại đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính khi có căn cứ cho rằng quyền và lợi ích của mình đang bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính và hành vi hành chính đó. Có thể thấy, sự tham gia của người dân được thể hiện dưới nhiều hình thức và ở một mức độ nhất định pháp luật đã bảo đảm quyền tham gia của người dân vào quản trị quốc gia hiện đại.

Về tính minh bạch trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là biểu hiện những nỗ lực của cải cách hành chính nói chung và thủ tục hành chính nói riêng. Trong quá trình đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính theo các cấp độ, mang lại lợi ích cho người dân, doanh nghiệp. Theo Báo cáo của Chính phủ năm 2023[26]: Các bộ, ngành đã có phương án xử lý 1.501 mặt hàng có sự chồng chéo về thẩm quyền. *Kết quả rà soát, cắt giảm, đơn giản hóa quy định kinh doanh theo Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12 tháng 5 năm 2020 của Chính phủ.*

Từ năm 2021 đến tháng 8 tháng đầu năm 2023, các Bộ đã thực hiện cắt giảm, đơn giản hóa là 2.392 QĐKD tại 194 VBQPPL¹⁰. Về rà soát, đơn giản hóa TTHC nội bộ[25] kết quả là có 14/22 bộ, cơ quan ngang bộ ban hành các quyết định công bố danh mục TTHC nội bộ thuộc phạm vi quản lý, với 472 TTHC nội bộ giữa các cơ quan hành chính nhà nước và 586 TTHC nội bộ thực hiện trong bộ, cơ quan; có 44/63 địa phương đã ban hành tổng số 118 quyết định công bố danh mục TTHC nội bộ, với 1.549 TTHC.



Hình 3-11: Biểu đồ kết quả rà soát cắt giảm, đơn giản hoá TTHC trong VBQPPL

Bên cạnh đó, sự tham gia của người dân vào hoạt động quản trị đã có chuyển biến, quyền tiếp cận thông tin của người dân đã được bảo đảm đã cho thấy mức độ nhất định tham gia của người dân vào quản trị quốc gia hiện đại. Có thể minh chứng trong thời gian qua, các Bộ ngành đã thực hiện công khai 15.591 quy định kinh doanh tại 2.171 VBQPPL trên Cổng tham vấn và tra cứu quy định kinh doanh phục vụ người dân, doanh nghiệp tra cứu, tìm kiếm, tham gia góp ý, gửi vướng mắc, khó khăn, đề xuất, kiến nghị về quy định kinh doanh hiện hành và dự kiến ban hành và thực hiện tương tác 2 chiều với các cơ quan nhà nước.

¹⁰ Năm 2021, các bộ đã cắt giảm, đơn giản hóa được 1.101 quy định tại 70 VBQPPL (theo Báo cáo 9475/BC-VPCP ngày 27/12/2021) và riêng năm 2022, các bộ đã cắt giảm, đơn giản hóa được 1.041 quy định tại 101 VBQPPL (theo Báo cáo số 16/BC-VPCP ngày 02/01/2023).

Mặt khác, CCHC, thực hiện chính phủ điện tử, cải cách hệ thống công chức, công vụ và tăng cường sự linh hoạt, trao quyền cho chủ thể quản trị nhằm giúp họ có thể đáp ứng nhu cầu người dân với một chi phí thấp. Tính từ đầu nhiệm kỳ Chính phủ khóa XIV đến tháng 7/2023, đã cắt giảm 3.893/6.191 điều kiện kinh doanh; 6.776/9.926 danh mục hàng hóa phải kiểm tra chuyên ngành. Việc cắt giảm thủ tục hành chính đã thực sự có tính hiệu quả, báo cáo này đã đưa ra kết quả tổng chi phí xã hội tiết kiệm được khoảng hơn 18 triệu ngày công/năm, tương đương hơn 6.300 tỷ đồng/năm.

3.2.4. Phương thức hoạt động của Chính phủ

Chính phủ đã đổi mới phương thức hoạt động phát huy sức mạnh tổng hợp của bộ máy Chính phủ, bảo đảm thực hiện “nguyên tắc một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính”. Pháp luật tổ chức và hoạt động Chính phủ đã quy định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và quyền hạn của các Bộ. Việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức bộ máy của chính phủ được thực hiện theo nguyên tắc Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Tại các phiên họp Chính phủ từ tháng 10/2022 đến nay, Chính phủ đã [26] xem xét, cho ý kiến đối với “21 đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết; 19 dự án luật và dự thảo nghị quyết”. Trong năm 2022 - 2023 “không có tình trạng xin rút, xin lùi các dự án đã có trong Chương trình, một số đề nghị xây dựng luật chưa đáp ứng yêu cầu” khi trình bổ sung vào Chương trình, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định “chưa đưa vào Chương trình và đề nghị Chính phủ tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện”.

Pháp luật tổ chức và hoạt động Chính phủ đã đề cao trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ trong các phiên họp quyết định các vấn đề quan trọng, trường hợp Chính phủ không họp, Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quyết định việc gửi lấy ý kiến các thành viên Chính phủ bằng văn bản. Nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và mối quan hệ công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ bước đầu đã được xác định rõ, tách dần chức năng quản lý về sản xuất kinh doanh với chức năng quản lý nhà nước về kinh tế.

Mặt khác, việc quản lý, điều hành của Chính phủ và các bộ đã có chuyển biến chủ động hơn, tập trung hơn vào quản lý, điều hành vĩ mô. Chính phủ đã tập trung

giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng. Ví dụ trong đại dịch covid, phòng chống thiên tai.... Chính phủ triển khai nhiều phiên họp tập trung theo chuyên đề hướng vào “xây dựng thể chế, cơ chế, chính sách”; quy hoạch, chiến lược, đồng thời “tăng cường công tác thanh tra, kiểm soát”, đặc biệt, Chính phủ thúc đẩy cải cách hành chính để tháo gỡ nút thắt của thể chế, tạo “môi trường kinh doanh thông thoáng, thuận lợi” cho người dân, doanh nghiệp. Vì vậy, hiệu lực, hiệu quả quản lý của Chính phủ và các bộ, ngành từng bước được nâng cao.

Phương thức thực hiện nhiệm vụ của từng bộ, cơ quan ngang bộ được điều chỉnh, bổ sung theo nguyên tắc “*một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm chính*”. Nguyên tắc thực hiện nhiệm vụ này đã khắc phục dần sự chồng chéo, trùng lặp trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản trị nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Đồng thời Chính phủ từng bước “chuyển giao những việc mà Chính phủ, cơ quan hành chính các cấp không nhất thiết phải thực hiện” cho các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, người dân đảm nhiệm.

3.3. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

3.3.1. Những kết quả đạt được về pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Một là, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã bước đầu thể hiện tính pháp quyền.

Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ hiện hành đã minh định vị trí, tính chất của Chính phủ “thực hiện quyền hành pháp”. Quyền hành pháp có xu hướng giữ vai trò trung tâm trong tổ chức quyền lực nhà nước, định ra đường lối chính trị, xây dựng khuôn mẫu mô hình xử sự cho xã hội, quyết định sự phát triển xã hội, vận mệnh, sự phát triển của quốc gia.

Về địa vị pháp lý của Chính phủ cũng như các cơ quan hành chính nhưng đều có chức năng xây dựng chính sách, dự thảo VBQPPL trình trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, hoặc trực tiếp ban hành trong khuôn khổ thẩm quyền, theo quy định của pháp luật, trừ cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân (chỉ ban hành VBADPL), đồng thời đều phải tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật, kiểm tra,

thanh tra thực hiện. Theo GS.TS Phạm Hồng Thái [81, tr. 7] từ thực tiễn pháp lý đó, có thể khái quát: *“Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước có các chức năng: Xây dựng chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trình trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền để ban hành; ban hành chính sách, văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền; tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật; kiểm tra, thanh tra việc thực hiện”*.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ đã từng bước tạo lập thiết chế cần thiết để Chính phủ có bộ máy với cơ cấu tổ chức phù hợp, ngày càng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đáp ứng cơ bản bối cảnh quản trị có nhiều thay đổi trước tác động của hội nhập, toàn cầu hóa, cách mạng công nghiệp lần thứ tư, quản trị hiện đại.

Chính phủ đã đổi mới phương thức hoạt động, phát huy sức mạnh tổng hợp của bộ máy Chính phủ, bảo đảm thực hiện nguyên tắc *“một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính”*. Việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ được thực hiện theo nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại về tính pháp quyền đã bảo đảm phát huy vai trò Chính phủ, đồng thời tạo thể chế pháp lý để Chính phủ có bộ máy tinh gọn, hiệu quả và đã cho thấy tính đồng bộ, thống nhất, phù hợp, khả thi, đạt yêu cầu kỹ thuật lập pháp. Thành công của pháp luật đạt được đã thúc đẩy Chính phủ thực hiện tốt chức năng hoạch định chính sách để quản lý các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Chính phủ đã phát huy yêu cầu của quản trị trong hoạch định chính sách, pháp luật bảo đảm *“tính công khai, minh bạch lấy ý kiến đóng góp, phản biện của các đối tượng liên quan, chịu tác động của văn bản. Các văn bản pháp luật do Chính phủ ban ngày càng tăng về chất lượng, số lượng và tiến độ được cải thiện. Hệ thống pháp luật trên các lĩnh vực, pháp luật về quyền con người, quyền công dân được cụ thể hóa trong nhiều văn bản pháp luật”*. Về tổ chức thi hành pháp luật đã được cải thiện về chất lượng, hiệu quả và điều chỉnh hiệu quả trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội. Những kết quả đạt được đã góp phần tích cực vào việc thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hóa và đưa pháp luật nhanh chóng đi vào cuộc sống, góp phần thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Hai là, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã bước đầu thể hiện tính minh bạch

Yêu cầu minh bạch bắt đầu được tiếp cận như một tiêu chí của quản trị quốc gia hiện đại được thể hiện tương đối nhiều trong các VBQPPL dù chưa được sâu, rộng. Tính minh bạch được thể hiện thể chế hóa trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ với những quy định cụ thể như sau:

- Quy định về vị trí, chức năng thực hiện quyền hành pháp và hành chính của Chính phủ với tư cách là trung tâm của quyền lực nhà nước đã tạo nên cơ sở để bảo đảm pháp lý cho tính minh bạch của Chính phủ. Đáng kể nhất là tính minh bạch trong thực hiện “quyền hoạch định, điều hành chính sách vĩ mô và tổ chức thi hành các luật của Chính phủ”. Đáp ứng yêu cầu minh bạch trong quản trị quốc gia hiện đại đã được ghi nhận trong pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Điển hình các luật về tổ chức cơ quan nhà nước; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật Phòng chống tham nhũng; Luật tiếp cận thông tin và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành... đã tạo cơ sở pháp lý tương đối toàn diện, đáp ứng yêu cầu về tính minh bạch trong quản trị quốc gia hiện đại. Đặc biệt, khi thông tin được minh bạch, người dân có đủ thông tin về chính sách, pháp luật, quy trình hoạt động của các cơ quan nhà nước, từ đó người dân có thể chất vấn và yêu cầu cán bộ, công chức giải trình. Bên cạnh đó, công khai, minh bạch thúc đẩy người dân tham gia quản trị nhà nước, bởi qua việc nắm bắt được thông tin về kế hoạch và hoạt động của bộ máy Chính phủ, người dân nhận thức tốt hơn và góp ý hiệu quả hơn những vấn đề quan trọng. Việc đo lường công khai, minh bạch trong việc ra quyết định nhằm chia sẻ thông tin ảnh hưởng đến hoạch định chính sách và hoạt động thực tiễn về hiệu quả hoạt động của bộ máy cơ quan nhà nước trong việc bảo đảm quyền người dân được tham gia bàn bạc với chính quyền theo nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”.

Ba là, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã xác lập khung pháp lý về trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình đã được ghi nhận tương đối trong hệ thống pháp luật Việt nam, được quy định khá tập trung ở Luật Thanh tra, Luật Xử lý vi phạm hành chính,

Luật Phòng chống tham nhũng, Luật Cán bộ, công chức và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. TNGT đã được điều chỉnh bởi pháp luật khá toàn diện, trên nhiều lĩnh vực vì xuất phát từ nhu cầu của các hoạt động hợp tác đa chủ thể và cam kết từ cơ quan công quyền. Trong hệ thống pháp luật Việt Nam đã quy định các hình thức trách nhiệm giải trình, bao gồm: (i) TNGT của nhà nước; (ii) TNGT chính trị được thực hiện bằng các hình thức kiểm tra giám sát của Đảng, là cơ sở để thực thi các dạng trách nhiệm hành chính, kỷ luật ở chính quyền; (iii) TNGT nghề nghiệp; (iv) TNGT xã hội, nghĩa vụ báo cáo trước nhân dân, quy định về trách nhiệm trả lời, phản hồi báo chí của cơ quan nhà nước; quy định về tổ chức xã hội, quyền thông tin và kiến nghị, phản ánh của người dân.

Thông qua việc quy định và bảo đảm thực hiện trách nhiệm giải trình, là một bảo đảm pháp lý để thực hiện hiệu quả quyền giám sát của người dân đối với hoạt động của Chính phủ nói riêng và các cơ quan nhà nước nói chung.

Bốn là, pháp luật về Chính phủ đã từng bước bảo đảm sự tham gia của người dân, tổ chức xã hội, tăng cường đồng thuận trong quản trị của Chính phủ.

Sự điều chỉnh của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ biểu hiện qua việc ghi nhận nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong mối quan hệ với xã hội, công dân; thông qua sự tôn trọng và bảo đảm tính tự quản của các tổ chức xã hội, bảo đảm huy động sự tham gia của người dân vào tiến trình quản trị quốc gia. Sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia đã được thể chế hoá quy định chính thức, là khung pháp lý về phương thức tham gia, cơ chế thực hiện, trách nhiệm trong việc huy động sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia.

Sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý nhà nước của Chính phủ đã được ghi nhận và bảo đảm thực hiện trên thực tiễn ngày càng có hiệu quả. Việc tiếp cận thông tin của người dân và doanh nghiệp được bảo đảm thông qua việc “xây dựng ban hành, thực thi” quy định pháp luật liên quan đến xây dựng thực hiện hoàn thiện khung pháp luật về “Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số”. Đây là công cụ rất quan trọng trong việc tạo thuận lợi cho mối quan hệ giữa cá nhân, doanh nghiệp với Chính phủ qua rất nhiều kênh về các vấn đề liên quan đến quản lý nhà nước; thực hiện thủ tục hành chính, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh...

Năm là, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã đáp ứng cơ bản về yêu cầu tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả.

Tính kịp thời là yêu cầu quan trọng khi hoàn thiện pháp luật đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia, các thiết chế phục vụ tất cả các chủ thể có liên quan trong bối cảnh mới nhiều thay đổi mà bảo đảm thời gian không muộn hơn.

Về nhiệm vụ, quyền hạn, thực hiện thẩm quyền quan trọng hoạch định và thực thi chính sách, Chính phủ đã có nhiều đổi mới trong hoạt động quản trị theo hướng năng động, linh hoạt. Như trong suốt thời gian dịch bệnh, các phản ứng chính sách đã được thực hiện linh hoạt qua quá trình ban hành và tổ chức thực hiện. Đồng thời các chủ thể quản trị nhà nước đã hướng tới tạo dựng và sự kết nối các cơ sở dữ liệu để phối hợp và đưa ra các quyết định kịp thời. Thực hiện chuyển đổi số trong quản lý nhà nước một cách thực chất và hiệu quả là một trong yếu tố ảnh hưởng đến tính kịp thời trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

Việc thực hiện pháp luật là đảm bảo rằng Chính phủ có thể hoạt động một cách hiệu quả và hiện đại. Hơn nữa, pháp luật đáp ứng yêu cầu tính kịp thời đã có sự tương thích giữa các quy định pháp luật và thực tế hoạt động của Chính phủ. Pháp luật phải đảm bảo Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ và trách nhiệm của mình một cách hiệu quả, nhanh nhạy và kịp thời, cả trong các tình huống khẩn cấp khi đối diện với dịch bệnh và khủng hoảng kinh tế trong thời gian qua.

Có thể thấy, bộ máy nhà nước trong thời gian gần đây đã có những cải tiến lớn theo hướng tăng cường hiệu lực, hiệu quả. Công cuộc CCHC đã tiếp tục đạt kết quả với các nội dung: cải cách thể chế, cải cách bộ máy, cải cách TTHC, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Bộ máy nhà nước cũng được cải cách theo hướng tinh giản, thu gọn đầu mối và quy định rõ hơn các cơ chế vận hành. Đặc biệt là những quy định về trách nhiệm giải trình được “chú ý” tăng cường trong thời gian gần đây. Hiến pháp năm 2013 và các luật tổ chức bộ máy đã nỗ lực đưa ra những quy định theo hướng phân cấp, phân quyền; trách nhiệm công vụ đã được quy định từ trước, nhưng những năm gần đây được áp dụng mạnh mẽ hơn, theo hướng tăng cường trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị.

3.3.2. Những hạn chế về pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Bên cạnh những thành công, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ còn có những hạn chế nhất định so với yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại. Chỉ số quản trị quốc gia ở Việt Nam từ năm 2015 - 2022, theo khảo sát đánh giá của World bank, thể hiện như sau:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kiểm soát Tham nhũng: Ước tính (Control of Corruption: Estimation)	-0.5	-0.5	-0.6	-0.5	-0.5	-0.4	-0.3	-0.3
Chất lượng Pháp luật: Ước tính (Regulatory Quality: Estimation)	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.2	-0.4	-0.4
Tính pháp quyền: Ước tính (Rule of law: Estimation)	-0.4	0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2
Hiệu quả của Chính phủ: Ước tính (Government Effectiveness: Estimation)	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2
Kiểm soát Tham nhũng: Sai số Chuẩn (Control of Corruption: Standard Error)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Chất lượng Pháp luật: Sai số chuẩn (Regulatory Quality: Standard Error)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ổn định Chính trị và không có Bạo lực/Khủng bố: Ước tính (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: Estimation)	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0
Hiệu quả của Chính phủ: Sai số Chuẩn (Government Effectiveness: Standard Error)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
Ổn định Chính trị và không có Bạo lực/Khủng bố: Sai số chuẩn (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: Standard Error)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ổn định Chính trị và không có Bạo lực/Khủng bố: Số lượng Nguồn (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: Number of Sources)	8.0	8.0	9.0	9.0	8.0	7.0	7.0	7.0
Hiệu quả của Chính phủ: Số lượng Nguồn (Government Effectiveness: Number of Sources)	10.0	9.0	9.0	8.0	8.0	7.0	7.0	7.0
Chất lượng Pháp luật: Số lượng Nguồn (Regulatory Quality: Number of Sources)	11.0	10.0	10.0	9.0	9.0	8.0	8.0	8.0

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (World Bank)

Hình 3-12: Chỉ số quản trị quốc gia từ năm 2015 - 2022

Có thể những năm gần đây, thì chỉ số quản trị quốc gia đã được cải thiện nhưng vẫn còn hạn chế, thể hiện qua số liệu cụ thể trên, ví dụ như về tính pháp quyền, chất lượng pháp luật... Những hạn chế nhất định này sẽ “*có thể là một trong những nguyên nhân dẫn đến điểm nghẽn của Việt Nam trong quá trình tăng trưởng*” [49, Tr.140] mà Việt Nam cần khắc phục để có thể đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển kinh tế trong thời gian tới.

Thứ nhất, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ vẫn còn một số hạn chế về bảo đảm tính pháp quyền.

Vị trí, chức năng của Chính phủ

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại chưa làm rõ vị trí, chức năng của Chính phủ. Tính chất “thực hiện quyền hành pháp” của Chính phủ, đây là tính chất đầu tiên được khẳng định và được xem là một điểm mới của pháp luật về Chính phủ. Mặc dù mối quan hệ “phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” đã được định hình theo tinh thần của Hiến pháp. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội, Chủ tịch nước và Tòa án nhân dân chủ yếu biểu hiện một chiều, chủ yếu vẫn là kiểm soát hoạt động Chính phủ mà chưa có nhiều tương tác qua lại, chưa rõ chiều ngược lại như thế nào, ra sao. Mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội vẫn còn thiên về tính chất là cơ quan chấp hành của Quốc hội, chịu sự kiểm soát một chiều từ Quốc hội, đang thiếu một cơ chế rõ ràng về sự kiểm soát của Chính phủ với hoạt động của Quốc hội. Ví dụ trong “quyền đề xuất, xây dựng và trình” chính sách chưa thấy bóng dáng nào của các quy định (trong Luật Tổ chức Quốc hội hay Luật Tổ chức Chính phủ) cho thấy sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Quốc hội, trong trường hợp Chính phủ thấy “không phù hợp với thực tiễn hoặc thiếu các điều kiện bảo đảm tính khả thi” thì Chính phủ có quyền rút lại dự luật đó hoặc quá trình thực hiện có các bất cập, cần xử lý có quyền đệ trình kiến nghị Quốc hội.

Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ

Việc chưa làm rõ nội hàm của quyền hành pháp đã kéo theo hạn chế về quy định nhiệm vụ, quyền của Chính phủ chưa đầy đủ, cụ thể, chưa tương thích với vị trí, chức năng của Chính phủ. Các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ chưa bao quát hết các lĩnh vực và chưa tương xứng với vị trí của người đứng đầu Chính phủ, đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước, Thủ tướng Chính phủ *chưa thực sự trở thành một thiết chế hữu hiệu để giải quyết các vấn đề cụ thể và mới phát sinh trong hoạt động của Chính phủ*. Quan hệ trong nội bộ Chính phủ, với Bộ trưởng chưa phân biệt *Bộ trưởng với tư cách là thành viên của Chính phủ* và *Bộ trưởng là người chịu trách nhiệm về sự phát triển của ngành, lĩnh vực do mình quản lý*. Với vai trò là thành viên Chính phủ, Bộ trưởng ngang quyền và có trách nhiệm như mọi thành viên khác trong việc giải quyết các công việc chung của Chính phủ. Với vai trò là người đứng đầu Bộ thì Bộ trưởng sẽ là người chịu trách nhiệm về con đường chính trị quản

lý của ngành, lĩnh vực. Về “phân công, phối hợp” giữa các thành viên Chính phủ: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hoạt động với tư cách thành viên Chính phủ chủ yếu hoạt động lãnh đạo, quản lý, điều hành công việc thuộc bộ, ngành mình nên không có nhiều thời gian cho hoạt động thảo luận chung của tập thể Chính phủ nhằm nâng cao hiệu lực, và hiệu quả hoạt động của Chính phủ.

Về thực hiện nhiệm vụ tổ chức thi hành pháp luật, theo Báo cáo của Chính phủ [26], quá trình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh vẫn còn tồn tại, hạn chế như một số hồ sơ đề nghị chưa thực sự đảm bảo chất lượng; tình trạng bổ sung vào Chương trình còn rời rạc hoặc đề nghị bổ sung sát kỳ họp của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Bên cạnh đó, “quá trình thực hiện chưa thể chế hóa được đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, đề xuất những chính sách khả thi, giải pháp hữu hiệu nhằm khắc phục những bất cập, hạn chế của luật hiện hành và thích ứng với tình hình mới” như Luật Bảo hiểm y tế (sửa đổi); Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; Luật Dân số (sửa đổi); chưa nghiên cứu, tổng kết đầy đủ thực tiễn, đánh giá tác động kỹ lưỡng để hoàn thiện hồ sơ (Luật Phát triển công nghiệp). Có thể nói, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ một phần nào làm cho hoạt động của Chính phủ chậm đổi mới, chưa đáp ứng tốt yêu cầu quản trị hiện đại. Chính phủ vẫn đang còn giải quyết khá nhiều công việc mang tính chất sự vụ cụ thể, nên hạn chế về thời gian khó tập trung hiệu quả nhiệm vụ hành pháp chính trị, quản lý vĩ mô, hoạch định chính sách, thể chế chiến lược và đánh giá, kiểm tra, kiểm soát. Bên cạnh đó, quy định về phân cấp, phân quyền giữa trung ương, địa phương chậm đổi mới, chưa thích ứng đầy đủ yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Về cơ cấu tổ chức của Chính phủ

Cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ vẫn phổ biến theo mô hình truyền thống (xem sơ đồ 3-3, tr. 109). Cơ cấu tổ chức này tạo ra rất nhiều tầng nấc bên trong Bộ, cơ quan ngang Bộ, không những làm tăng tính chồng chéo của bộ máy mà còn làm tăng tính quan liêu, giảm hiệu quả, hiệu lực của bộ máy quản lý. Việc quy định về tổ chức trong các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành không thuộc lĩnh vực tổ chức Nhà nước đã làm phát sinh tầng đầu mỗi tổ chức, gây trở ngại cho việc sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy theo yêu cầu CCHC. Việc thành lập nhiều vụ, cục, tổng cục nhiều đầu mỗi trực thuộc mà nguyên nhân do việc chia nhỏ các lĩnh vực

quản lý, một việc nhiều đơn vị tham gia quản lý dẫn đến chồng chéo nhiệm vụ. Ví dụ: có Bộ đã có vụ Hợp tác quốc tế, nhưng thành lập bộ phận thực hiện chức năng hợp tác quốc tế tại các cục, tổng cục thuộc Bộ. Thực trạng tồn tại nhiều tầng nấc trung gian, chưa phù hợp với việc phân cấp thẩm quyền quản lý, còn tồn tại phòng trong các vụ (các phòng trong vụ). Theo ý kiến của GS.TS. Vũ Công Giao thì “*nhìn từ góc độ nội bộ, tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, chuyên nghiệp, kỷ cương, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính phủ và cơ quan hành chính nhà nước vẫn còn hạn chế*” [47, tr.244].

Về phương thức hoạt động của Chính phủ

Tính thứ bậc của nền hành chính truyền thống tập trung bao cấp tồn tại trong thời gian dài, ăn sâu vào nếp nghĩ, phong cách làm việc, chưa ghi nhận đầy đủ cơ chế phân công, phân cấp, ủy quyền rõ ràng. Điều này thể hiện rất rõ qua việc Thủ tướng phải giải quyết nhiều việc thuộc thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết của các Bộ, ngành mà các Bộ, ngành đó hoàn toàn có đủ khả năng xử lý. Để giải quyết hiệu quả thực trạng này, rất nhiều kiến nghị như cần phải sử dụng tích cực có hiệu quả cơ chế phân công, phân cấp, ủy quyền để chuyển các công việc mang tính sự vụ đang thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ cho các Bộ, ngành, chính quyền địa phương giải quyết, để Thủ tướng tập trung vào các công việc điều hành vĩ mô, hoạch định chính sách, pháp luật.

Phân công, phân cấp, phân quyền là cơ sở có tính chất nền tảng cho việc điều chỉnh phương thức hoạt động và chế độ làm việc của người đứng đầu Chính phủ cũng như của cơ quan làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Về phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương vẫn chưa có sự đồng bộ, thiếu cơ chế cụ thể, mới chủ yếu dừng lại ở những nguyên tắc, yêu cầu chung theo Hiến pháp năm 2013 và chỉ quy định chung việc phân cấp của cơ quan cấp trên cho chính quyền địa phương trong một số trường hợp cần thiết.

Hạn chế về kỹ thuật lập pháp

Kỹ thuật luật pháp là tổng thể những phương pháp, phương tiện, được sử dụng trong quá trình hoàn thiện quy định pháp luật để bảo đảm cho pháp luật có khả năng để điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội và thực tế “*chất lượng và sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật tùy thuộc vào nhất nhiều yếu tố, nhưng không thể không tính*

đến vai trò to lớn của kỹ thuật lập pháp” [97, tr. 67]. Có thể thấy, hiện nay, thực trạng pháp quyền còn bộc lộ một số hạn chế nhất định về xây dựng và hoạch định chính sách, pháp luật. Theo ý kiến chuyên gia GS.TS. Phan Trung Lý:

Chất lượng hoạt động công tác xây dựng chính sách pháp luật còn nhiều lúng túng, cụ thể khâu đánh giá tác động chính sách còn hạn chế, tính ổn định chính sách chưa cao; còn tình trạng chồng chéo, thiếu thống nhất giữa các chính sách ngay trong một lĩnh vực hoặc giữa các văn bản quy phạm pháp luật; có chính sách đặt ra để phục vụ mục đích quản lý mà thực sự chưa xuất phát từ nguyện vọng chính đáng của người dân; phản ứng chính sách còn chưa kịp thời; còn văn bản pháp luật ban hành chưa dự liệu được vấn đề có thể xảy ra trên thực tế nên khi áp dụng còn lúng túng, dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau, gây bức xúc dư luận. [64, tr. 204].

Trong Luật hiện hành, có thể thấy hạn chế trong cách thức quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ [22]: tại Điều 7 Luật Tổ chức Chính phủ quy định “Chính phủ trình các dự án Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để quản lý, điều hành trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại”... Như vậy, Chính phủ vừa làm “nhiệm vụ xây dựng chính sách pháp luật, đồng thời triển khai các biện pháp quản lý xã hội theo pháp luật”. Thiết kế nhiệm vụ như trên có thể dẫn tới thiếu khách quan, toàn diện; hay quy định về “thẩm quyền, trách nhiệm” của Chính phủ trong trình dự án Luật, Pháp lệnh (cho đến khi dự án Luật, Pháp lệnh được ban hành) chưa rõ ràng.

Hạn chế về kỹ thuật lập pháp trong nhóm quy định quản lý nhà nước với các lĩnh vực, trong chương 2, cách thức quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trên các quản lý đối với các lĩnh vực. Ví dụ, từ Điều 8 - Điều 16 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong quản lý đối với một lĩnh vực hoặc cụm lĩnh vực, về cơ bản, đều có nội dung giống nhau về: “*thống nhất quản lý nhà nước về lĩnh vực; quyết định các chính sách cụ thể; xây dựng cơ chế, chính sách; Tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật hoặc quyết định và chỉ đạo thực hiện các biện pháp*”. Cách quy định này tương tự nhau, nó làm cho nhóm quy định này trở nên khá chung, không cụ thể, như “công thức chung”, chưa có những quy định mang tính đặc thù, hoặc đa dạng

cho từng ngành, lĩnh vực quản lý vốn khác nhau. Tại khoản 1, Điều 98, Hiến pháp năm 2013 quy định “*Thủ tướng Chính phủ là người lãnh đạo Chính phủ*”, nhưng vai trò lãnh đạo và điều hành của Thủ tướng Chính phủ còn chưa được quy định rõ ràng, chi tiết hóa trong Luật tổ chức Chính phủ về nội dung thẩm quyền, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ. Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất, do vậy sẽ có những quyết định thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ và có những quyết định của tập thể Chính phủ vì vậy cần minh bạch trách nhiệm giữa cá nhân và tập thể. Nguyên nhân hạn chế này là vì Luật Tổ chức Chính phủ không quy định rõ vai trò trong trình tự, thủ tục bắt buộc trong quy trình quyết định chính sách của Thủ tướng Chính phủ. Thực tiễn này là cách thức, trình tự tổ chức quyết định một vấn đề nhưng lại chưa làm rõ là vấn đề này thuộc thẩm quyền Thủ tướng hay thuộc thẩm quyền Chính phủ để xác định rõ trách nhiệm giải trình, trách nhiệm pháp lý của chủ thể.

Hệ thống các quy phạm về tổ chức và hoạt động Chính phủ còn chưa bảo đảm tính đồng bộ với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật Tiếp cận thông tin; Luật Cơ quan đại diện nước CHXHCN Việt Nam ở nước ngoài; một số Luật chuyên ngành... Báo cáo tổng kết cải cách thủ tục hành chính theo Nghị quyết 30c về cải cách thủ tục hành chính, nhận định về thể chế là “*chất lượng một số đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh chưa cao; vẫn còn tình trạng các dự án, dự thảo văn bản sau khi đã đưa vào chương trình nhưng phải xin lùi, rút, điều chỉnh*”. Chất lượng văn bản, “*thể chế một số lĩnh vực còn hạn chế, ban hành nhưng không triển khai được hoặc khó triển khai, chông chéo với các văn bản pháp luật khác*”.

Thứ hai, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ chưa thực sự đáp ứng yêu cầu tính minh bạch

Ở Việt Nam, minh bạch bắt đầu được tiếp cận là một tiêu chí của quản trị quốc gia hiện đại nhưng vẫn chưa quy định thực sự đầy đủ, thực chất về trách nhiệm của Chính phủ và chưa tạo nhiều thuận lợi cho các chủ thể khác có thể giám sát, đánh giá. Trong thực tiễn, sự kiểm soát quyền lực vẫn còn hạn chế, tham nhũng vẫn còn là vấn đề nhức nhối, hiện có nhiều vụ việc tham nhũng, vi phạm pháp luật rất lâu mới bị

phát hiện, biểu hiện này cho thấy tồn tại sự thiếu minh bạch trong hoạt động công quyền.

Theo khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội *“hầu hết các cơ quan nhà nước, cả ở trung ương và địa phương, chưa chủ động công khai, minh bạch, giải trình thông tin với dân và đáp ứng nhanh chóng, kịp thời, thuận lợi, đầy đủ yêu cầu cung cấp thông tin của người dân...phần lớn các quy trình ban hành quyết định hành chính cá biệt chưa phải đảm bảo trách nhiệm công khai, minh bạch”* [46]

Trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ, yêu cầu minh bạch trong pháp luật còn là vấn đề “liên quan đến vấn đề thủ tục”. Quy trình hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật liên quan “thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn” này của Chính phủ phải được công bố công khai. Nếu pháp luật công bố *“chỉ để các quan chức nhà nước tuân thủ thì rất có thể sẽ đi đến chỗ coi nhẹ tính hợp lý và sự cần thiết ban hành văn bản”* hoặc tuy cần thiết ban hành đạo luật nhưng “không công khai hóa và dân chủ hóa” quy trình ban hành luật thì sự ủng hộ của người dân đối với văn bản sẽ bị giảm sút, khi thực hiện chỉ đơn thuần là “sự phục tùng chứ chưa phải là đồng thuận”.

Quy định phương thức, trình tự, thủ tục giải quyết các công việc thuộc nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ chưa đáp ứng đầy đủ sự minh bạch, còn có khoảng trống của pháp luật quy định về sự minh bạch cần được quy định toàn diện, trên các phương diện như hiện trạng về tổ chức và nhân sự; kết quả thực hiện nhiệm vụ; trách nhiệm Chính phủ. Tại toà đàm “Chia sẻ kinh nghiệm thực thi Luật Tiếp cận thông tin” do Trung tâm Thúc đẩy giáo dục và nâng cao năng lực phụ nữ (CEPEW), phối hợp cùng Liên minh Đất rừng (FORLAND), Liên minh Khoáng sản (LMKS), Liên minh Nước sạch (LMNS), viện Nghiên cứu chính sách & phát triển truyền thông (IPS) tổ chức [36] đã khảo sát và đánh giá về thực thi Luật tiếp cận thông tin của cơ quan nhà nước, *“trong số 324 công/trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước được rà soát...thì chưa tìm thấy đầu mối cung cấp thông tin và chuyên mục tiếp cận thông tin của 82,4% cơ quan, chưa tìm thấy danh mục thông tin phải công khai của 91,3% cơ quan và đặc biệt, chưa tìm thấy danh mục thông tin cung cấp có điều kiện của 100% cơ quan”*.

Về cung cấp thông tin theo yêu cầu của công dân *“Trong số 315 cơ quan nhà nước được gửi thư yêu cầu cung cấp thông tin, chỉ 27,9% cơ quan cung cấp thông*

tin; 5,7% số cơ quan từ chối cung cấp thông tin; 7,9% số cơ quan thể hiện chưa nắm được quyền yêu cầu cung cấp thông tin của công dân”.

Luật Tiếp cận thông tin cho phép giới hạn quyền riêng tư nhằm đảm bảo lợi ích công, tại khoản 3 Điều 7 nêu trường hợp thông tin riêng tư có thể được cung cấp mà không cần sự đồng ý *theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 điều này*. Quy định này có thể dẫn đến những cách hiểu và áp dụng không thống nhất vì chưa quy định rõ ràng, cụ thể như sau: (i) cơ quan nhà nước có thể cung cấp thông tin riêng tư của cá nhân, tổ chức cho người yêu cầu cung cấp thông tin theo Luật Tiếp cận thông tin mà không cần sự đồng ý của chủ thể quyền. Mục đích *“trong trường hợp cần thiết vì lợi ích công cộng”* liên quan tới lý do chính đáng để giới hạn quyền được quy định tại khoản 3, Điều 7, Luật Tiếp cận thông tin đã dự trù trường hợp các “luật” khác “có liên quan” có thể quy định những giới hạn đối với quyền riêng tư; (ii) quy định này liên quan đến “thẩm quyền hành chính tùy nghi” của người đứng đầu cơ quan nhà nước, họ sẽ quyết định cung cấp thông tin sau khi cân nhắc, đánh giá về trường hợp cần thiết. Như vậy, việc phụ thuộc vào tính chuẩn xác khi cung cấp thông tin trong trường hợp cần thiết hay không, khi áp dụng quy phạm đặt ra yêu cầu về rất tính cẩn trọng, trách nhiệm hay đạo đức, năng lực công vụ của người đứng đầu, để bảo đảm các trường hợp đều áp dụng đúng mà không vi phạm nguyên tắc hiến định *“Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”* (theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.); (ii) tuy nhiên, có thể hiểu người đứng đầu cơ quan nhà nước chỉ có quyền cung cấp thông tin riêng tư *“theo quy định của luật có liên quan”*. Nếu dẫn chiếu đến các luật khác liên quan có thể cho phép công bố thông tin riêng tư *“trong trường hợp cần thiết vì lợi ích công cộng, sức khỏe của cộng đồng”* và *“người đứng đầu cơ quan nhà nước là thi hành những quy định đó. Sự giới hạn quyền riêng tư này được thực thi theo quy định của văn bản quy phạm pháp luật thì sẽ không phụ thuộc vào thẩm quyền tùy nghi hành chính của người đứng đầu cơ quan nhà nước”* [39, tr.79].

Thứ ba, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu trách nhiệm giải trình vẫn còn hình thức, còn điếm mờ về thẩm quyền, trách nhiệm, chức năng, nhiệm vụ và vẫn còn khoảng trống về chế tài xử lý vi phạm. Đánh giá tổng

quan về thực trạng trách nhiệm giải trình ở Việt Nam, có thể thấy: *“Dù đã có nhiều văn bản quy định về trách nhiệm giải trình, nhưng cơ bản thì trách nhiệm giải trình vẫn được hiểu theo nghĩa hẹp, tức là việc cơ quan nhà nước lý giải khi có yêu cầu”* [1].

Khung pháp lý về trách nhiệm giải trình còn có những hạn chế nhất định:

Thiếu vắng phân định thẩm quyền giữa các cơ quan sẽ *“làm nhòa đi”* trách nhiệm giải trình. Phân định thẩm quyền không rành mạch giữa các cơ quan nhà nước dẫn đến trách nhiệm giải trình không cao. Quy trình ra quyết định bị trải dài bởi nhiều cấp tham mưu, nhiều cấp xin ý kiến, can thiệp - dẫn đến việc người ra quyết định đôi khi không thực sự nắm được vấn đề. Việc giải trình và quy trách nhiệm vì thế mà cũng trở nên khó khăn. Quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ, công vụ đã được điều chỉnh ở Nghị định số 157/NĐ-CP ngày 27/10/2007; Chỉ thị số 13 CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/6/2015 về trách nhiệm của người đứng đầu trong CCHC.

Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trước người dân có nơi còn chưa thực chất, hình thức. Vai trò của các cơ quan báo chí được đề cao hơn, tuy nhiên, còn tình trạng trách nhiệm giải quyết một số vụ việc chưa được rõ, nhiều việc vẫn được cho là chưa minh bạch. Vấn đề thực hiện dân chủ chưa thật sự đồng bộ *“giữa quyền và trách nhiệm, giữa dân chủ và kỷ cương ở một số lĩnh vực, một bộ phận cơ quan công quyền chưa rõ ràng. Tổ chức triển khai thực hiện việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương còn hạn chế, chưa phát huy hết vai trò, trách nhiệm, sự chủ động của cơ sở, nhất là trong lĩnh vực kinh tế, quản lý nguồn lực và phòng chống tham nhũng”* [62, tr.37].

Vấn đề bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân chưa được tăng cường, chưa thực chất, không thể có trách nhiệm giải trình khi mà thông tin còn chưa minh bạch. Các chủ thể giám sát không nắm được thông tin về hoạt động của cơ quan nhà nước thì sẽ không thể yêu cầu cơ quan nhà nước trả lời hay công khai những hoạt động của mình. Mặc dù Luật tiếp cận thông tin vừa được thông qua là cột mốc căn bản đánh dấu bước phát triển trong công khai minh bạch hoạt động của cơ quan nhà nước, là tiền đề vững chắc cho thực thi trách nhiệm giải trình, tuy nhiên những rào cản cho quyền tiếp cận thông tin vẫn còn khá nhiều, như ranh giới mập mờ

giữa các thông tin được tiếp cận và thông tin không thể tiếp cận – lại nằm trong phạm vi của các đạo luật khác do còn dẫn chiếu theo quy định của luật, các ràng buộc đối với quyền yêu cầu tiếp cận thông tin (nêu lý do, mục đích của yêu cầu tiếp cận thông tin; cung cấp thông tin cá nhân khi yêu cầu tiếp cận thông tin; điền đúng tên văn bản, hồ sơ trong Phiếu yêu cầu, v.v.).

Bên cạnh đó, từ Báo cáo tổng hợp của Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cho thấy còn có khoảng trống quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong “*việc giải quyết, trả lời kiến nghị của cử tri về hoạt động chỉ đạo điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; kiến nghị liên quan đến việc sửa đổi, bổ sung, ban hành Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; kiến nghị liên quan đến lĩnh vực quản lý của nhiều bộ, cơ quan ngang bộ*”. Mặt khác, sự phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan, các chức danh trong bộ máy nhà nước còn chưa rõ, còn có điểm mờ, dẫn đến khó khăn hoặc không thể quy trách nhiệm cho cán bộ, công chức có thẩm quyền khi có những sự việc hay sai sót xảy ra trong thực thi nhiệm vụ.

Thứ tư, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ chưa thực sự đáp ứng yêu cầu về sự tham gia của người dân, tổ chức vào quản trị quốc gia.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ chưa đáp ứng đầy đủ, chưa quy định đồng bộ, toàn diện, trong hệ thống quy phạm mang tính tiên đề bảo đảm sự tham gia của người dân trong quản lý nhà nước, cụ thể : (i) Thiếu quy định cơ chế đối với cơ quan, cá nhân có thẩm quyền ra quyết định về trách nhiệm giải trình với các bên có liên quan, như truyền thông thông tin và sự công khai các hoạt động, và sự minh bạch về mục tiêu tham gia và mức độ ảnh hưởng của các bên liên quan; (ii) Bảo đảm sự tham gia ở tất cả các cấp chưa thực chất, người dân cần có quyền tham gia vào tất cả các cấp ra quyết định (chính sách, chương trình và dự án) thông qua các hoạt động kịp thời, linh hoạt phù hợp với kỹ năng, khả năng và mối quan tâm của mình. Tất cả mọi người đều được đánh giá bình đẳng như nhau, các cơ hội tham gia đều được thông tin đầy đủ và dành cho tất cả mọi người một cách công bằng trong quá trình ra quyết định và thực thi quyết định. Người dân tự tham gia vào quy trình ra quyết định vì họ tin vào tầm quan trọng của những vấn đề đó cũng như tin rằng sự tham gia của họ sẽ tạo ra sự khác biệt và cần khuyến khích các bên liên quan tự đưa

ra ý tưởng và giải pháp, người dân tự hành động theo cách mình lựa chọn. Bên cạnh đó, còn có quy định của pháp luật về thực hiện quyền chưa thực sự thuận lợi để chủ thể có quyền thực hiện một cách thực chất. Tại điểm d, khoản 2, Điều 24, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 quy định người yêu cầu phải cung cấp lý do, mục đích cung cấp thông tin. Quy định thực hiện quyền tiếp cận thông tin phải có lý do, nêu rõ mục đích yêu cầu cung cấp thông tin sẽ tạo thêm nghĩa vụ, khó tiếp cận quyền của người dân khi thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Quy định về việc tham gia góp ý, phản biện đối với dự thảo chính sách, pháp luật còn thiếu quy định cụ thể về phương thức lấy ý kiến sẽ gây ra hiện tượng rất hình thức khi người dân thực hiện quyền; khó quy trách nhiệm cho các chủ thể quản trị.

Mặt khác, việc thiếu minh bạch trong tổ chức và hoạt động của CQHCCN cũng làm hạn chế sự tham gia của người dân, tổ chức vào hoạt động QLNN với tính chất là người giám sát, phản biện xã hội. Theo quy định hiện hành, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (qua những ý kiến, phản biện đóng góp của các thành viên) không có tính bắt buộc. Pháp luật hiện hành *“chưa quy định rõ cơ chế theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị, đề nghị đối với cơ quan hành chính. Cơ chế phối hợp giữa giám sát Nhà nước với giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, giám sát của Nhà nước với giám sát của Nhân dân, giám sát xã hội chưa thật rõ”* [28].

Thực tiễn cho thấy sự tham gia của người dân, tổ chức trong hoạt động của các cơ quan nhà nước thời gian qua còn những hạn chế, khó khăn nhất định. Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã nhận định: *“Quyền làm chủ của nhân dân có lúc, có nơi còn bị vi phạm; vẫn còn biểu hiện dân chủ hình thức, tách rời dân chủ với kỷ cương, pháp luật”* [37, tr.89]. Báo cáo Tổng kết chương trình tổng thể CCHC chỉ ra *“Tư duy xây dựng pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật chưa được đổi mới, nhận thức còn hạn chế, chưa theo kịp với yêu cầu của thực tiễn. Một số cơ quan chưa coi trọng đúng mức việc lấy ý kiến của nhân dân, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách, văn bản, hoặc chưa có phương pháp thực hiện phù hợp”*.

Thông qua xem xét về công khai ngân sách (OBS) Việt Nam, là khảo sát duy nhất đánh giá độc lập dựa trên bằng chứng, xếp hạng các quốc gia theo các tiêu chí về khả năng tiếp cận các thông tin ngân sách Nhà nước của người dân; cơ hội chính thức cho người dân tham gia vào quy trình ngân sách; và vai trò giám sát của các cơ

quan giám sát ngân sách như cơ quan lập pháp và cơ quan kiểm toán về ngân sách Nhà nước.



Hình 3-13: Kết quả khảo sát OBI 2023¹¹

Khảo sát OBS năm 2023 cho thấy những thay đổi tích cực của Việt Nam trong việc tăng cường công khai minh bạch ngân sách. Điểm xếp hạng của Việt Nam trong khảo sát OBS 2023 ở cả 3 trụ cột minh bạch, sự tham gia của công chúng và giám sát ngân sách đều tăng so với OBS 2021. Về trụ cột minh bạch ngân sách: điểm nổi bật trong kết quả OBI 2023 của Việt Nam là xếp hạng mức độ minh bạch ngân sách đạt 51/100 điểm, cao hơn xếp hạng trung bình toàn cầu là 45/100 điểm, tăng 7 điểm và 11 bậc so với OBI 2021, 13 điểm và 20 bậc so với kỳ OBI 2019. Điểm xếp hạng này nâng mức xếp hạng của Việt Nam lên 52/125 quốc gia tham gia khảo sát OBS 2023.

Tuy nhiên, Ở trụ cột sự tham gia của người dân: Điểm xếp hạng của Việt Nam về sự tham gia của người dân đạt 19/100 điểm, tăng 2 điểm so với khảo sát OBS 2021, cao hơn 4 điểm so với điểm trung bình toàn cầu. Việt Nam hiện đứng thứ 41/125 quốc gia trong kỳ khảo sát OBS 2023. Tuy nhiên, điều này cho thấy người dân còn ít tham gia vào quy trình ngân sách, xếp hạng của Việt Nam về sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng ngân sách là 27/100, trong phê duyệt ngân sách là 56/100 và thiếu sự tham gia của người dân trong quá trình thực hiện ngân sách

¹¹ Khảo sát OBS được xây dựng trên các tiêu chí quốc tế của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Tổ chức Phát triển và Hợp tác kinh tế (OECD), Tổ chức Kiểm toán quốc tế (INTOSAI) và các tiêu chuẩn về sự tham gia của Tổ chức Sáng kiến toàn cầu về Minh bạch tài khóa (GIFT). Tổ chức Đối tác Ngân sách quốc tế (IBP) thực hiện khảo sát công khai ngân sách (OBS) với Chỉ số công khai ngân sách (OBI) của các quốc gia trên thế giới.

và kiểm toán ngân sách. Về nội dung giám sát ngân sách: Việt Nam có xếp hạng đầy đủ về giám sát với điểm xếp hạng chung là 82/100 điểm, tăng 2 điểm so với năm 2021. Trong đó, giám sát của Quốc hội và giám sát của Kiểm toán nhà nước có kết quả tốt hơn: đạt 78/100 điểm và đạt 89/100 điểm, điểm số này đều trên điểm trung bình toàn cầu (so với giám sát của Quốc hội điểm trung bình toàn cầu là 45 điểm và giám sát của Kiểm toán nhà nước điểm trung bình toàn cầu là 62/100 điểm).



Nguồn: CDI

Hình 3-14: Kết quả khảo sát OBI 2023¹²

Thứ năm, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ chưa thực sự đáp ứng yêu cầu tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả

Quản trị quốc gia hiện đại yêu cầu về tính kịp thời đặt ra rõ ràng và lớn hơn đối với các cơ quan hành pháp, vì hành pháp chịu trách nhiệm chính trong việc đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu hàng ngày của người dân. Sự công kênh của bộ máy Chính phủ, ảnh hưởng của “phân công, phân cấp, phân quyền” hay sự phân định còn thiếu rõ ràng, chồng chéo nhiệm vụ, quyền hạn và có những trường hợp do năng lực của một số cán bộ, công chức đang cản trở việc bảo đảm tính kịp thời. Hiệu quả trong quản trị quốc gia tốt có nghĩa là “*tạo ra các kết quả đáp ứng các yêu cầu của xã hội trong khi sử dụng các nguồn lực của mình*”, theo cách tiếp cận này, hiệu quả trong

¹² Xem nguồn khảo sát OBS

quản trị được xem xét dựa trên mối tương quan so sánh giữa các kết quả đầu ra so với nguồn lực được sử dụng.

Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu xây dựng nền quản trị quốc gia hiệu lực, hiệu quả, vẫn còn một chặng đường khá dài ở Việt Nam mà cần tiếp tục thúc đẩy một cách quyết liệt các chương trình cải cách thể chế, bộ máy Chính phủ, quy trình, công tác cán bộ, công chức. Thực tiễn quy định pháp luật hiện nay còn chưa phân định rõ trách nhiệm quyền hạn của các cơ quan, thiết chế; cơ chế giám sát và kỷ luật chưa được cao.

Qua công tác rà soát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật theo Báo cáo của Chính phủ, từ ngày 22/9/2022 đến 22/7/2023, Bộ Tư pháp đã tiếp nhận theo thẩm quyền 5.487 văn bản (trong đó có 586 văn bản do bộ, cơ quan ngang bộ ban hành và 4.901 văn bản do địa phương ban hành). Kết quả đã phát hiện và kết luận 139 văn bản có quy định trái pháp luật (gồm 19 văn bản của cơ quan cấp bộ và 120 văn bản của chính quyền cấp tỉnh). Đến nay, đã xử lý được 95/139 văn bản (đạt 68.34% số văn bản trái pháp luật); còn 44/139 văn bản chưa xử lý (chiếm 31.65% số văn bản trái pháp luật).

Ngay việc kiểm soát tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật gặp áp lực lớn do có những văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành đã kéo theo yêu cầu rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới nhiều văn bản liên quan, trong khi đó thời hạn thực hiện gấp rút, khó bảo đảm chất lượng, hiệu quả.

Việc đồng thời phải triển khai nhiều nhiệm vụ rà soát văn bản do nhiều cơ quan yêu cầu với phạm vi trùng lặp, khối lượng văn bản phải rà soát lớn, một số trường hợp không đúng cơ quan có trách nhiệm phải rà soát văn bản, thời hạn thực hiện ngắn trong khi các bộ, ngành chưa được bảo đảm hợp lý về nguồn lực (nhân lực, kinh phí, thời gian) nên khó khả thi; Việc xử lý VBQPPL sau rà soát còn chậm, chưa theo kịp với yêu cầu, trong khi hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong quá trình thực hiện rà soát chưa thực sự hiệu quả đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng kết quả rà soát văn bản. Ban hành các quyết định phải được cân nhắc để bảo đảm sự đúng đắn và hợp lý, bao gồm trong cả việc sử dụng các nguồn lực để đạt mục tiêu đề ra. Không chỉ vậy, nguyên tắc này đòi hỏi phải tăng cường trách nhiệm giải trình đối với việc quản lý các nguồn lực đó. Quản trị hiệu quả cũng cần có cơ chế giám sát chặt chẽ nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ và phòng chống tham nhũng.

3.3.3. Nguyên nhân của kết quả, hạn chế về pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ

3.3.3.1. Nguyên nhân của kết quả đạt được

Một là, Đảng ta đã có nhiều chủ trương, đường lối kịp thời trong chỉ đạo công tác xây dựng, thi hành pháp luật nói chung và pháp luật về Chính phủ đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại nói riêng; Chủ trương, đường lối của Đảng thể hiện trong Văn kiện Đại hội XIII: *“Phải coi trọng đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội”* [38, tr.81]; Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, tại mục *“Các đột phá chiến lược”*, nêu rõ đột phá thứ nhất là *“hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả”* [38, tr.337]; các nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương, nghị quyết, kết luận, chỉ thị của Bộ Chính trị, Ban Bí thư; Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả tiếp tục khẳng định: *“Việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn hạn chế; và xác định nhiệm vụ, giải pháp: Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình”* [5]; Tổ chức thực hiện hiệu quả Nghị quyết số 27-NQ/TW và Kế hoạch số 11/KH-TW ngày 28 tháng 11 năm 2022 thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW. Trong các văn bản đó thể hiện rõ định hướng và quyết tâm chính trị về đổi mới quản trị quốc gia hiện đại trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Hai là, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện và coi công tác xây dựng, thi hành pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm cần đầu tư nguồn lực thực hiện. Trong vai trò, chức năng thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ đã phối hợp cùng Quốc hội, Chính phủ đã tích cực, chủ động trong quá trình chỉnh lý, hoàn thiện, ban hành VBQPPL liên quan đến tổ chức và hoạt động Chính phủ thể hiện bổ sung, sửa đổi phần nào các quy định về tính pháp quyền, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân và các thiết chế xã hội khác, tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả.

Ba là, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết liệt trong chỉ đạo, điều hành công tác xây dựng pháp luật, tổ chức nhiều phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật; nhiều văn bản chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ trưởng, trưởng ngành phải trực tiếp chỉ đạo công tác xây dựng pháp luật. Các cơ quan, đơn vị tham gia trong quá trình tham mưu, tổ chức thực hiện công tác triển khai thi hành Hiến pháp, luật chuyên ngành liên quan đến tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã có nhiều nỗ lực nhằm phát huy tính chủ động, tích cực và tinh thần trách nhiệm. Đa phần các văn bản được ban hành đảm bảo tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ, khả thi; ngôn ngữ, kỹ thuật diễn đạt dễ hiểu, dễ áp dụng trong thực tiễn. Hơn nữa, hoạt động kiểm tra, theo dõi, đôn đốc ban hành VBQPPL được chú trọng, nhất là những văn bản thuộc các lĩnh vực có “tác động trực tiếp đến người dân và doanh nghiệp” góp phần tháo gỡ khó khăn, cải thiện môi trường kinh doanh, hỗ trợ doanh nghiệp phát triển, đổi mới sáng tạo; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, nhà nước.

Bốn là, tổ chức bộ máy của Chính phủ, Bộ, Cơ quan ngang bộ ngày càng được sắp xếp, kiện toàn, bảo đảm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao; công tác tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao chất lượng đội ngũ công chức được quan tâm, chú trọng, góp phần quan trọng trong việc tổ chức thi hành pháp luật.

Năm là, điều kiện kinh tế - xã hội phát triển đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các hoạt động xây dựng, triển khai thi hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được kịp thời, hiệu quả; khoa học kỹ thuật ngày càng phát triển đã giúp các cơ quan thực thi pháp luật áp dụng nhiều giải pháp nhằm nâng cao chất lượng công tác triển khai sự tham gia ý kiến của người dân trong xây dựng, hoàn thiện văn bản pháp luật, tuyên truyền, phổ biến, thi hành pháp luật.

3.3.3.2. Nguyên nhân của hạn chế

Một là, pháp luật về Chính phủ chưa khái quát được rõ nội hàm của quyền hành pháp nên (i) vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ thiếu quy định cụ thể; còn khoảng trống quy định về “quan hệ phối hợp và cơ chế kiểm soát quyền lực giữa Chính phủ với cơ quan nhà nước khác” trong bộ máy nhà nước; thiếu sự điều chỉnh “vị trí, chức năng của Chính phủ” theo hướng mở rộng thẩm quyền của Chính phủ trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước và nâng cao tính kiểm soát của cơ quan

thực hiện “quyền hành pháp với quyền lập pháp” chưa được quy định đầy đủ; (ii) chưa quy định phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ về hoạt động lập quy hay chức năng hành pháp chính trị với hành chính công vụ; (iii) còn khoảng trống quy định phân cấp, phân quyền theo hướng phân định rõ phương thức thực hiện cụ thể; khung pháp luật chưa đầy đủ về trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia chưa sát với điều kiện thực tế, nguyện vọng, nhu cầu của nhân dân; chưa hoàn thiện về quy định liên quan đến cơ cấu tổ chức Chính phủ để tăng cường, tạo thuận lợi về tổ chức Chính phủ, thúc đẩy Chính phủ ngày càng trở nên mạnh mẽ, năng động, linh hoạt đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Đổi mới “phương thức hoạt động Chính phủ thông qua phiên họp” Chính phủ, hoạt động của Thủ tướng, Phó thủ tướng và các Bộ trưởng chưa được ghi nhận đầy đủ, đồng bộ và thống nhất trong pháp luật về hoạt động của Chính phủ. Ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số đã làm cho hoạt động của Chính phủ đạt được những kết quả đáng khích lệ nhưng còn có hạn chế vì nguyên nhân việc chuyển đổi số vẫn còn chậm, chưa đồng bộ, còn hạn chế nhất định về năng lực công nghệ số của chủ thể tham gia quản trị quốc gia.

Hai là, việc chậm đổi mới, chưa quyết tâm cao về điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ nói riêng và các cơ quan hành chính nhà nước nói chung là nguyên nhân trực tiếp, chủ quan của hạn chế về cải cách về tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ. Trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ đã cho thấy vẫn còn điểm mờ về phân định thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ; giữa trung ương địa phương; giữa Thủ tướng, hay bộ ngành giải quyết; Chưa có sự phân định rõ hoạch định chính sách và tổ chức thực thi chính sách, sự phụ thuộc vào bộ ngành còn lớn... Đây là nguyên nhân làm giảm tính kịp thời, dễ sai sót hay chưa đáp ứng yêu cầu minh bạch về trách nhiệm giải trình giữa tập thể và cá nhân.

Ba là, nhận thức của xã hội và của các nhà quản lý, đội ngũ công chức về quản trị quốc gia hiện đại còn hạn chế, khi về nhận thức còn xem “*việc quản lý nhà nước là công việc riêng của Nhà nước mà không phải là nhiệm vụ của chính người dân trong việc quản lý xã hội và ngược lại*” [70]. Hiện nay, nhận thức đội ngũ CB, CC, VC còn có hạn chế. Trong hoạch định cũng như trong thực thi chính sách, pháp luật, đội ngũ công chức chưa ý thức rõ vai trò tham gia của người dân và các thiết chế xã

hội ngoài nhà nước tham gia vào hoạt động quản trị quốc gia nên người dân chưa được bảo đảm, chưa được tạo điều kiện để tham gia thảo luận, quyết định, quản lý các vấn đề quan trọng của đất nước. Một bộ phận cán bộ, công chức khi thực thi công vụ chưa nắm rõ về nghĩa vụ phải thực hiện trách nhiệm giải trình trước người dân; chưa thực thi đúng, đầy đủ yêu cầu minh bạch trong thực thi công vụ, quyền tiếp cận thông tin của người dân trên thực tế đôi lúc mang tính hình thức chưa được bảo đảm thực hiện... Từ nhận thức chưa đúng và chưa đủ đã tác động đến chất lượng thực thi công vụ chưa cao, chưa đáp ứng tốt các yêu cầu của quản trị quốc gia. Bên cạnh đó đội ngũ cán bộ, công chức còn có hạn chế về việc chưa tích cực nâng cao năng lực chuyên môn, chuyển đổi số, đạo đức công vụ còn có hạn chế chưa bảo đảm tính pháp quyền, thực hiện đúng và đủ các quy định pháp luật đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại.

Từ quan niệm nhận thức chưa đúng có thể tạo ra “rào cản vô hình” làm “hạn chế sự tham gia rộng rãi của người dân vào hoạt động quản trị của Chính phủ”. Hay “nhận thức về vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong một thời gian dài còn hạn chế, đôi lúc hoạt động giám sát, phản biện còn mang tính hình thức” [101, tr.75].

Bốn là, thể chế quản lý nhân lực còn chưa được hoàn thiện từ tuyển dụng, sử dụng, bồi dưỡng, đãi ngộ, đánh giá đội ngũ công chức và thực tiễn nhận thức, năng lực công chức trong thực thi nhiệm vụ, công vụ còn hạn chế. Trong công tác hoạch định xây dựng chính sách, pháp luật thì kỹ năng lập pháp, lập quy bị hạn chế do ảnh hưởng nhận thức của một số cán bộ, công chức tham mưu ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn hạn chế, còn có những đề xuất còn mang tính chủ quan, thiếu thực tiễn. Đội ngũ CB, CC có chuyên môn hoạch định chính sách pháp luật tại các Bộ, ngành còn có những hạn chế nhất định, “vừa thiếu, vừa yếu so với nhu cầu, khối lượng công việc được giao”. Năng lực đội ngũ CB, CC, VC của các bộ, ngành đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại hiện nay cho thấy mới chỉ đáp ứng ở mức cơ bản do hiểu biết, năng lực về quản trị nhà nước còn hạn chế, tinh thần trách nhiệm thấp và thiếu thực tiễn, thiếu tầm nhìn, dự báo. Một số cán bộ chưa đạt được khả năng phân tích, dự báo, xây dựng chính sách, kỹ năng soạn thảo VBQPPL.

Năm là, nguồn kinh phí cho hoạt động xây dựng văn bản pháp luật, nhất là trong giai đoạn lập đề nghị còn chưa kịp thời, đầy đủ, thống nhất. Các đề xuất chính sách cơ bản thiếu sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các chủ thể tham gia quản trị. Hình thức người dân tham gia ý kiến vào dự thảo VBQPPL khi được hỏi ý kiến qua một số kênh thông tin chưa thực chất, thiếu quy định đầy đủ về cơ chế phản hồi, giải trình, giám sát thực thi. Nên quá trình hoạch định chính sách, pháp luật cơ bản vẫn xuất phát từ các cơ quan nhà nước dẫn đến một thực tế, chính sách công được ban hành chủ yếu dựa trên ý chí mong muốn quản lý của cơ quan nhà nước đó hoặc nếu khó điều chỉnh thì ban hành quy định cấm đoán. Đồng thời, thực trạng này dễ nảy sinh tình trạng cục bộ, dựa trên nhu cầu, lợi ích quản lý của ngành, mà chưa tính tới lợi ích chung cho toàn xã hội và do thiếu sự phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương trong quy trình xây dựng chính sách nên ảnh hưởng đến hiệu quả của chính sách, phản ứng chính sách đôi khi chưa linh hoạt. Mặc dù đã đạt nhiều kết quả, nhưng việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế, như tình trạng nợ ban hành văn bản chưa được khắc phục triệt để.

Bên cạnh đó, công tác xử lý văn bản sau khi kiểm tra, rà soát VBQPPL còn chậm, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu của thực tiễn đời sống, gây nên điểm nghẽn trong hệ thống và giảm hiệu quả trong thực tiễn áp dụng. Hoạt động lập quy của Chính phủ chưa bảo đảm tính kịp thời, hiệu quả, phù hợp vì hệ thống VBQPPL do các Bộ ban hành vẫn còn phức tạp, với số lượng lớn văn bản dưới luật, do nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành, các VBQPPL lại thường xuyên “được sửa đổi, bổ sung, ban hành mới” nên dẫn đến số lượng, số lượt VBQPPL cần rà soát thường xuyên là rất lớn, nên chất lượng VBPL chưa cao, vẫn còn một số văn bản trái luật.

Hơn nữa, nguyên nhân của việc ứng dụng CNTT trong hoạt động xây dựng pháp luật còn hạn chế. Việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) để thực hiện rà soát VBQPPL chưa được triển khai cụ thể cho việc bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống VBQPPL hiện hành, soạn thảo VBQPPL. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu lớn để thực hiện việc rà soát chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản còn thực hiện chưa được đồng bộ, hiệu quả.

Sáu là, quá trình thực thi pháp luật hạn chế vì còn thiếu nguồn lực, chưa thu hút được sự tham gia của các người dân, doanh nghiệp, tổ chức chính trị - xã hội và tổ

chức xã hội khác. Nguyên nhân ảnh hưởng đến tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả cải cách hành chính, chuyển đổi số, xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số còn hạn chế. TTHC trên một số lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp, qua nhiều khâu, nhiều cửa mà trước mắt cần phải tiếp tục rà soát, đơn giản hóa, bắt cập trong việc chia sẻ dữ liệu thông tin để theo dõi, đôn đốc tình hình giải quyết TTHC, làm cản trở sự thông thoáng của hệ thống pháp luật và gia tăng chi phí thời gian của người dân và doanh nghiệp, dễ nảy sinh tham nhũng vặt, cản trở phát triển. Thêm vào đó, xây dựng dữ liệu, việc kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa hệ thống thông tin của các bộ, ngành, địa phương và cơ sở dữ liệu quốc gia chưa đồng bộ, thông suốt; dịch vụ công trực tuyến chưa bảo đảm chất lượng, tỷ lệ người dùng chưa cao. Có thể nói, những tác động của Chính phủ số chưa hiệu quả đã ảnh hưởng đến đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng quản trị phát triển xã hội hiện đại. Cải cách thủ tục hành chính cần dựa trên dữ liệu số, nền tảng số, các quy trình, thủ tục được đơn giản hóa, đơn giản theo hướng “người dân chỉ cung cấp một lần” chưa đạt hiệu quả.

Bẫy là, đặc biệt, cuộc cách mạng tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả bộ máy nhà nước trong đó có Chính phủ sẽ tạo thay đổi về chất, khơi thông những điểm nghẽn của điểm nghẽn về thể chế, nguồn nhân lực và kết cấu hạ tầng. Chủ trương tinh gọn bộ máy tác động mạnh mẽ đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức bộ máy và vấn đề tinh giản đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Ngoài yếu tố thay đổi nhân sự, cuộc cách mạng gọn bộ máy sẽ tác động tới 5,026 văn bản pháp luật ở Trung ương¹³, gồm có có 160 luật, bộ luật; 08 nghị quyết của Quốc Hội, 10 pháp lệnh, 02 nghị quyết của UBTWQH, 833 Nghị định, 01 nghị quyết Chính phủ, 287 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 03 chỉ thị của Thủ tướng và 3722 văn bản cấp bộ cần rà soát, bổ sung, sửa đổi. Thực tiễn tinh gọn bộ máy và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần dựa trên dữ liệu, công nghệ số, thực hiện phương thức giải quyết công việc, thủ tục hành chính nội bộ, thủ tục hành chính liên hệ phải được tinh gọn. Từ đó, việc chuyển đổi số giúp cho cơ quan, tổ chức, đơn vị thiết kế vị trí việc làm, sắp xếp quy trình, tổ chức thực thi nhiệm vụ, công vụ một cách phù

¹³ Xem tờ trình Số: 04/TTr-BTP ngày 8 tháng 1 năm 2025 của Bộ Tư pháp về Dự thảo Nghị quyết xử lý một số nội dung liên quan đến sắp xếp tổ chức bộ máy.

hợp, tối ưu hóa nguồn nhân lực, vật lực và chuyển đổi số là công cụ quan trọng giúp tăng hiệu năng, hiệu quả, kịp thời rà soát, phân loại, sửa đổi số lượng lớn văn bản pháp luật chịu tác động của các cuộc cách mạng trong giai đoạn hiện nay. Trong một số trường hợp thì về tổng kết thực tiễn, nghiên cứu lý luận về pháp luật còn chưa theo kịp yêu cầu của thực tiễn và nhiệm vụ quản lý nhà nước; một số bất cập của pháp luật được phát hiện, nhưng chậm sửa đổi, bổ sung.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Chương 3 của luận án đã giải quyết được các nội dung cơ bản sau:

Một là, nghiên cứu khái quát quá trình phát triển pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các giai đoạn qua 05 bản Hiến pháp được ban hành. Mỗi một giai đoạn phát triển của Pháp luật “đều có những ưu điểm và hạn chế”, từ đó thấy được sự kế thừa và phát triển của pháp luật về Chính phủ “phù hợp với các điều kiện phát triển cụ thể của đất nước”.

Hai là, trình bày, phân tích tình hình pháp luật và đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các tiêu chí hoàn thiện pháp luật đã được xác định trên cơ sở các luận cứ, luận chứng, biểu đồ, số liệu minh họa về các nội dung yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại thông qua các nhóm quy phạm quy định về Chính phủ.

Những kết quả của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng cơ bản các yêu cầu quản trị, đã bước đầu minh định quyền hành pháp của Chính phủ trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước; quy định rõ hơn về cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ; đã quy định thể hiện yêu cầu về tính bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ; từng bước huy động sự tham gia của người dân vào hoạt động của Chính phủ; tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của Chính phủ đã đáp ứng đa phần.

Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, pháp luật về Chính phủ còn có những hạn chế về đáp ứng yêu cầu tính pháp quyền; còn chưa thể chế hóa kịp thời đường lối đổi mới của Đảng; hạn chế về kỹ thuật lập pháp; tồn tại khoảng trống pháp luật quy định rõ vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ và chưa phát huy được mạnh mẽ quyền hành pháp của Chính phủ; thiếu quy định rõ về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế nhà nước khác. Pháp luật chưa điều chỉnh đầy đủ, cụ thể hơn “nội dung kiểm soát quyền lực hai chiều giữa cơ quan lập pháp với cơ quan hành pháp, đặc biệt là vai trò chủ động của Chính phủ” trong việc hoạch định và đề xuất thể chế, chính sách khi Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận và thông qua luật, nghị quyết, pháp lệnh; tính phù hợp với “cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ chưa cao”. Quy định về thúc đẩy tính minh bạch và trách

nhiệm giải trình đôi khi còn hình thức hay cơ sở pháp lý bảo đảm sự tham gia của người dân và doanh nghiệp vào quản trị quốc gia còn thiếu cụ thể nên quyền tham gia của họ bị hạn chế. Yêu cầu tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của Chính phủ còn có lúc hạn chế do bộ máy Chính phủ còn cồng kềnh, nhiều đầu mối, vẫn còn tồn tại cơ chế xin - cho.

Ba là, chỉ ra các nguyên nhân thành công và nguyên nhân hạn chế của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ so với các tiêu chí đánh giá mức độ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Đây là cơ sở thực tiễn quan trọng kết hợp với cơ sở lý luận, pháp luật (ở chương 2) để nêu các quan điểm, đề xuất giải pháp góp phần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh mới hiện nay.

**CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP
HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ
HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU
QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI Ở VIỆT NAM**

**4.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT
ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA
HIỆN ĐẠI**

**4.1.1. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phù hợp với
quan điểm, chính sách của Đảng về xây dựng nhà nước pháp quyền và
đổi mới quản trị quốc gia hiện đại**

Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã khẳng định nhiệm vụ hoàn thiện toàn diện, đồng bộ thể chế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tiếp tục hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, tập trung tháo gỡ các điểm nghẽn, cần chú trọng “Xây dựng và thực thi pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch nâng cao chất lượng, hiệu quả quản trị quốc gia... Vai trò của pháp luật và thực thi pháp luật ngày càng được chú trọng trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước và đời sống xã hội” [37, tr.220]. Văn kiện Đảng đã khẳng định quản trị quốc gia hiện đại là nền tảng quan trọng để đưa đất nước phát triển bền vững và đem lại cuộc sống tốt đẹp cho người dân. quản trị quốc gia hiện đại cần được xây dựng trên cơ sở tôn trọng chủ quyền, độc lập, toàn vẹn lãnh thổ, tuân thủ nguyên tắc quốc tế và phù hợp với cơ sở nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển kinh tế cùng với đảm bảo an sinh xã hội, tạo điều kiện cho người dân tham gia vào quá trình phát triển đất nước. Đồng thời, quan điểm của Đảng trong văn kiện về đột phá chiến lược là “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội” [30, tr.220]. Quản trị quốc gia “thực chất là vấn đề của thể chế, là sự biểu hiện của thể chế, hiệu quả của quản trị quốc gia là thước đo của thể chế” và “thể chế tiến bộ sẽ mở đường cho đất nước phát triển” [102]. Trên thế giới tiếp cận từ góc độ quản trị quốc gia, một số quan điểm như của tác giả Gerry Stoker quan niệm “nhà nước không còn giới hạn ở các thiết chế và quy trình chính thức mà còn sử dụng những thiết chế và quy trình chính phi chính thức” [122], Springer, Cham cho rằng “Để

quản trị quốc gia hiệu quả thì trước hết cần có khu vực nhà nước đủ mạnh, đủ năng lực tạo dựng thể chế cho phát triển” [108].

Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong điều kiện mới phải bảo đảm vị trí, chức năng độc lập tương đối của Chính phủ trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước, trong “quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác”. Hoàn thiện các quy định về cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ, cần minh định rõ ràng phân công, phân cấp rõ ràng để bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, bảo đảm kịp thời, hiệu lực, hiệu quả trên cơ sở bảo đảm tính hợp hiến, thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành, khắc phục quy định chồng chéo, mâu thuẫn, gây khó khăn cho chính các CQHCNN trong thực hiện cũng như trong giám sát hoạt động đối với cơ quan nhà nước. Hoàn thiện pháp luật cần đáp ứng đồng thời các yêu cầu về pháp quyền, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả và phải bảo đảm sự hài hòa với các quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia.

Về quan điểm liên quan xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới, Nghị quyết số 27/NQ - TW, đã thể hiện rõ tinh thần:

Xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật trên tất cả các lĩnh vực, tháo gỡ kịp thời khó khăn, vướng mắc, khơi dậy, phát huy mọi tiềm năng và nguồn lực, tạo động lực mới cho phát triển nhanh và bền vững của đất nước. Nhất là hoàn thiện pháp luật về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị...” [35].

Bộ Chính trị ban hành Thông báo số 50-KL/TW Kết luận về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 của BCH Trung ương Đảng khoá XII với nội dung “*Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả gắn với thực hiện Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng*” [12]. Gần đây, từ tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 18, cuộc cách

mạng về tinh gọn bộ máy là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng; cách mạng đổi mới về cải cách kinh tế; Nghị quyết số 57-NQ/TW, ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là yếu tố quyết định phát triển quốc gia cần tiếp tục cụ thể hoá, thể chế hoá chủ trương, đường lối, nghị quyết, kết luận của Đảng bằng pháp luật của Nhà nước để đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - Kỷ nguyên vươn mình của Dân tộc Việt Nam.

Đảng lãnh đạo thực hiện đường lối đổi mới đã thể hiện quan điểm rõ ràng về quản trị quốc gia hiện đại thông qua các văn kiện, nghị quyết. Trong thời gian tới, nhiệm vụ quan trọng đột phá là hoàn thiện thể chế, hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, Chính phủ nói riêng để thúc đẩy Chính phủ dân chủ, chuyên nghiệp, minh bạch, trách nhiệm giải trình, phục vụ người dân, doanh nghiệp, bảo đảm kịp thời, hiệu lực, hiệu quả.

4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động chính phủ phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, toàn diện, thống nhất của hệ thống pháp luật

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ bảo đảm phù hợp với hiến pháp, hợp pháp. Vì Hiến pháp không những là “đạo luật có giá trị cao nhất” trong hệ thống pháp luật, mà là bản văn thể hiện chủ quyền nhân dân, tất cả các chủ thể bao gồm cả nhà nước đều phải chịu sự ràng buộc của pháp luật. Các VBQPPL được bổ sung, sửa đổi, được ban hành phải trên cơ sở Hiến pháp và phải phù hợp với Hiến pháp. Hiến pháp ghi nhận bảo đảm cho nguyên tắc về chủ quyền tuyệt đối của nhân dân và bên cạnh đó, quyền lực nhà nước phải được kiểm soát. Với các nguyên tắc nền tảng chính trị - pháp lý vững chắc, ổn định. Theo GS.TS. Đào Trí Úc, thì “*chỉ có ở mức độ của Hiến pháp mới có thể phá dỡ được các rào cản pháp lý làm cản trở quá trình phát triển của đất nước và tiến bộ xã hội*” [99, tr.91]. Hiến pháp có vai trò to lớn trong bảo đảm tính pháp quyền của Nhà nước, như khi sửa đổi Hiến pháp là tạo ra khả năng mới làm cho yếu tố pháp quyền đầy đủ hơn, chắc chắn hơn.

Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với tổng thể với các luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các quy định của các Luật chuyên ngành liên quan. Hơn nữa, “*việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện pháp luật phải được xem xét trên các lĩnh vực như là các trụ cột chính là thể chế kinh*

tế thị trường, thể chế về quyền con người, quyền công dân và thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước”[16, tr.180]. Hoàn thiện pháp luật cần thiết phải đầy mạnh rà soát, sửa đổi những quy định không còn phù hợp, vướng mắc, bất cập; bổ sung những vấn đề mới đang là khoảng trống của pháp luật trên cơ sở đánh giá thực trạng pháp luật.

Tiếp tục hoàn thiện các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Trong đó, hoạt động xây dựng, hoạch định chính sách, pháp luật của Chính phủ cần có sự đổi mới phù hợp, *“không hướng trọng tâm vào thể chế hóa quyền quản lý của bộ máy hành chính nhà nước (quyền cai trị) mà phải hướng vào trọng tâm vào tạo dựng khuôn khổ pháp lý vững chắc cho một nền dân chủ của xã hội và tự do của công dân”* và chuyển trọng tâm *“từ quy định quyền của bộ máy nhà nước sang xác định nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan này, từ quyền cho phép công dân sang quyền của công dân trong mối quan hệ với nhà nước”*[13, tr. 226]. Hơn nữa, để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật thì việc điều chỉnh *“vị trí, chức năng thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ với quyền lập pháp và quyền tư pháp phải đi liền với việc điều chỉnh bằng pháp luật về chức năng, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức hoạt động”* của các cơ quan nhà nước từ Quốc Hội, Chính phủ, Tòa án trong một tổng thể đồng bộ và thống nhất. Đa dạng hóa nguồn pháp luật, đề cao và coi trọng đạo luật, đơn giản hóa, giảm tầng nấc, loại hình văn bản trong hệ thống VBQPPL và đảm bảo kỹ thuật lập pháp. Xác định đúng, rõ các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh để ban hành quy phạm pháp luật; luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội.

4.1.3. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trên cơ sở kế thừa và phát triển pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ phù hợp với giai đoạn phát triển của đất nước trong thời gian tới

Trong lịch sử phát triển pháp luật về Chính phủ có nhiều sự thay đổi thể hiện từ vị trí, chức năng; cơ cấu tổ chức; nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức hoạt động, vừa có tính kế thừa, phát triển qua các bản Hiến pháp năm 1946, mô hình tổ chức Chính phủ giai đoạn này rất đặc sắc. Cơ cấu tổ chức Chính phủ gồm *“Chủ tịch nước, phó*

chủ tịch nước và Nội các. Nội các bao gồm: Thủ tướng, Bộ trưởng, Thứ trưởng và có thể có phó thủ tướng”. Với cơ cấu tổ chức hợp lý, Chính phủ hoạt động trên nền tảng “dân chủ, minh bạch, trách nhiệm giải trình, minh định phân quyền”, rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, các thành viên Chính phủ.

Đến giai đoạn từ năm 1959 đến trước năm 1980, Chính phủ có hai tư cách: “là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa”, tính độc lập đứng đầu một nhánh quyền lực của Chính phủ đã giảm đi.

Trong Hiến pháp năm 1980, Chính phủ “chuyên phương thức hoạt động của Chính phủ sang chế độ tập thể, chịu trách nhiệm tập thể trước Quốc hội”. Thẩm quyền Chính phủ hoạt động trong phạm vi luật định hay do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trao cho nếu thấy cần thiết. Sự thay đổi này của Chính phủ do chịu ảnh hưởng của quan niệm về chế độ tập quyền xã hội chủ nghĩa, không có biểu hiện của nguyên tắc phân quyền, hạn chế tính độc lập của Chính phủ, tập quyền nhiều vào Quốc hội. Chính vì vậy, cũng làm cho hoạt động của Chính phủ trở nên kém năng động, khó bảo đảm tính kịp thời, hiệu lực hiệu quả.

Hiến pháp năm 1992, đánh dấu là bản Hiến pháp của thời kỳ Đổi mới. Điểm tiến bộ vượt trội của mô hình tổ chức Chính phủ thời kỳ này. Chuyển đổi quy định từ “trách nhiệm tập thể sang kết hợp chế độ trách nhiệm tập thể với trách nhiệm cá nhân, đề cao vai trò người đứng đầu”. Quy định thiết chế “Thủ tướng Chính phủ trong quan hệ với Chính phủ; minh định trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ”; quy định nhiệm vụ, quyền hạn được giới hạn trong pháp luật. Những quy định mới về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã gỡ những vướng mắc, trì trệ trong hoạt động Chính phủ. Từ cơ sở pháp lý này, Chính phủ chủ động, mạnh mẽ trong hoạch định, điều hành chính sách quốc gia, tổ chức thi hành pháp luật; CCHC; khẳng định vị trí Chính phủ, đổi mới tổ chức, hoạt động của Chính phủ bảo đảm tính pháp quyền, chủ động năng động và hiện đại hơn, hiệu lực hiệu quả, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh mới.

Hiến pháp năm 2013 được ban hành và được cụ thể hóa trong luật chuyên ngành. Chính phủ được minh định, “*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ*

quan chấp hành của Quốc hội”. Quy định rõ “nguyên tắc phân công quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước” và “đánh dấu điểm khởi đầu của thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội và thực hiện quyền tư pháp của Tòa án nhân dân”. Từ nền tảng căn bản của Hiến pháp là “cơ chế pháp lý cao nhất” bảo đảm cho Chính phủ có vai trò quan trọng trong quản trị quốc gia hiện đại.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã đánh dấu thành công, bước phát triển và cải cách tổ chức, hoạt động trong tính kế thừa, phù hợp yêu cầu thực tiễn và lý luận mới. Những quá trình cải cách không có điểm dừng, trước tác động liên tục vận động của xã hội đương đại, vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật kiến tạo mô hình tổ chức và hoạt động của Chính phủ là nhu cầu rất cần thiết và luôn được đặt ra. Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ luôn cần kế thừa và phát triển những thành tựu và khắc phục hạn chế phù hợp với mỗi giai đoạn phát triển. Trên cơ sở đó, pháp luật về Chính phủ cần tạo thuận lợi để Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị hiện đại, kiến thiết một Chính phủ mạnh mẽ, hiện đại, năng động, hiệu quả trong cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất, bảo đảm về tính pháp quyền, tính minh bạch, sự tham gia của người dân, trách nhiệm giải trình, tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả trong tổ chức và hoạt động của mình trong bối cảnh mới.

4.1.4. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế

Pháp luật về Chính phủ của một số nước trên thế giới có xu hướng ngày càng đề cao vị trí, vai trò của Chính phủ, cụ thể các quốc gia có kinh nghiệm và thành công như Anh, Mỹ, Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc. Kinh nghiệm đối với sự điều chỉnh chức năng Chính phủ về thực hiện quyền hành pháp, tập trung vào hoạch định chính sách vĩ mô, tập trung vào việc ra quyết định và giám sát, điều chỉnh hoạt động quản trị.

Việc thay đổi trên trong phương thức hoạt động của Chính phủ dẫn đến sự đổi mới trong cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ, ngày càng gọn nhẹ hơn để thích ứng với phương thức quản trị mới chuyển từ “bơi chèo” sang “cầm lái” [71]. Cải cách cơ cấu Chính phủ gắn với điều chỉnh chức năng của bộ máy hành chính nhà nước; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho địa phương; đồng thời huy động các chủ thể khác từ khu vực tư có thể cung ứng dịch vụ công tốt hơn để cùng tham gia, giúp giảm gánh nặng

quản lý và thích ứng với bối cảnh mới. Chính sự thay đổi của phương thức quản lý đa chủ thể tạo điều kiện cho các Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ tách khỏi các hoạt động sự vụ cụ thể, tập trung vào hoạch định chính sách vĩ mô, giải quyết vấn đề có tầm vĩ mô, giải quyết và quản lý rủi ro liên quan đến lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm. Việc tái cấu trúc, tổ chức các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực cũng là xu hướng các Chính phủ, sắp xếp cơ cấu bên trong một cách hợp lý, tinh gọn, hiệu quả.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ một số nước theo xu hướng cải cách trong quản trị quốc gia hiện đại hướng đến tính kịp thời, hiệu quả hơn là tuân thủ theo thủ tục, quy trình cứng nhắc, tức là quản lý hướng đến kết quả đầu ra, còn trong quá trình quản lý họ có quyền chủ động lựa chọn phương thức, cách làm để đạt được hiệu quả. Xu hướng Chính phủ các nước đề cao cải cách thể chế hành chính, cải cách thủ tục hành chính, thực hiện tin học hóa để Chính phủ trở nên minh bạch, cắt giảm chi phí, chịu trách nhiệm giải trình về hoạt động của mình.

Sự hoàn thiện về cấu trúc Chính phủ cũng là một kinh nghiệm trong hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động, thúc đẩy phân cấp, phân quyền để đối phó áp lực của thời đại công nghệ số cùng với phương tiện và công cụ, điều kiện bảo đảm thực thi thực hiện công việc được phân công, phân cấp như Pháp, Hàn Quốc.

Pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ các nước đều trải qua quá trình hoàn thiện để tìm một mô hình tổ chức và hoạt động hiệu quả phù hợp với từng giai đoạn lịch sử nhất định. Những điểm tiến bộ của nội dung pháp luật của các nước này là kiến tạo mô hình Chính phủ hiện đại đáp ứng quản trị hiện đại quản lý phát triển và mang đến giá trị tham khảo đối với Việt Nam trong bối cảnh hội nhập, toàn cầu hóa và quản trị quốc gia hiện đại.

4.2. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

4.2.1. Giải pháp nâng cao nhận thức về quản trị quốc gia hiện đại và vai trò của hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ

Có thể nhận thấy, các quy định về những nguyên tắc quản trị quốc gia hiện đại có mối quan hệ mật thiết, tác động tới nhau, thúc đẩy hoạt động quản trị của Chính

phủ. Vì vậy hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải bảo đảm hệ thống quy phạm đạt được các tiêu chí đáp ứng quản trị quốc gia hiện đại; tính toàn diện, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, khắc phục triệt để sửa đổi, huỷ bỏ các quy định còn mâu thuẫn, chông chéo thì mới bảo đảm được hiệu lực, hiệu quả điều chỉnh của pháp luật. Mặt khác, hoàn thiện pháp luật cần đồng bộ, thống nhất giữa Luật Tổ chức chính phủ với các luật chuyên ngành liên quan đến hoạt động của Chính phủ trong quản lý các lĩnh vực kinh tế, xã hội. Đồng thời, quá trình thực hiện rà soát, sửa đổi để hoàn thiện pháp luật phải luôn song hành, tập trung đánh giá tác động pháp luật một cách thực chất, xây dựng hệ thống đánh giá chi tiết với các loại văn bản, quy định trong mỗi lĩnh vực. Xây dựng nền dân chủ và nhà nước pháp quyền là điều kiện quan trọng để bảo đảm điều kiện thực thi các nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại. Đặc tính nhà nước pháp quyền là quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, phục vụ nhân dân, là chịu sự giám sát của nhân dân. Nền tảng dân chủ thúc đẩy thực hiện minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, doanh nghiệp, các thiết chế xã hội khác. Đồng thời các tiêu chí của quản trị quốc gia hiện đại là các phương thức mới để hiện thực hóa nền dân chủ.

Yêu cầu cụ thể của giải pháp này hướng tới các chủ thể quản lý nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức (trong đó là đội ngũ cán bộ trực tiếp) trong công tác tham mưu, hoạch định và thực thi chính sách pháp luật và đối tượng khác tham gia vào quản trị quốc gia hiện đại như các người dân, doanh nghiệp và các thiết chế xã hội khác. Thúc đẩy nâng cao nhận thức đối với CB, CC, VC cần thực hiện các khóa bồi dưỡng nâng cao trình độ lý luận nhận thức và xây dựng, đào tạo nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật đáp ứng điều kiện, bối cảnh mới của quản trị quốc gia hiện đại. Quản trị trở thành chức năng vốn có của mọi tổ chức, mọi hoạt động phát sinh từ sự phân công lao động xã hội, từ sự cần thiết phải phối hợp hành động và nâng cao hiệu quả hoạt động của cá nhân, tổ chức nhằm thực hiện có hiệu quả cao các mục tiêu chung. Quản trị ngày nay đã trở thành lĩnh vực hoạt động quan trọng không thể thiếu của các tổ chức con người, xã hội và nhà nước, trong đó đặc biệt là quản trị nhà nước (quản trị quốc gia). Đội ngũ CB, CC, VC là chủ thể tác động trực tiếp của quản trị quốc gia nên họ phải nhận thức rõ quản trị quốc gia là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước, do các cơ quan trong bộ máy nhà nước đảm nhiệm nhằm thực hiện chức

năng đối nội, đối ngoại của nhà nước trên cơ sở các quy luật phát triển xã hội nhằm mục đích ổn định và phát triển xã hội. Khi nhận thức rõ, các chủ thể sẽ làm tốt hơn, thực thi tốt hơn hoạt động công vụ của mình.

Quan điểm của tác giả về quyền hành pháp, bao gồm quyền QLHC công, quyền ban hành hoặc tham gia ban hành chính sách và rộng hơn việc điều tra, truy tố, thi hành án cũng là bộ phận cấu thành của quyền hành pháp. Vì vậy, quyền hành pháp là loại quyền lực được coi là trung tâm của quyền lực nhà nước và được thực hiện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Do vậy, nếu quan điểm đồng nhất quyền hành pháp với quyền hành chính, tức là đã loại bỏ một nội dung quan trọng của quyền hành pháp và khi đó cơ quan hành pháp trở thành cơ quan thụ động, chỉ biết tổ chức thực hiện pháp luật mà không cần lắng nghe đòi hỏi của cuộc sống. Từ đó dẫn đến hệ quả là Chính phủ trở nên xa dân. Quyền hành pháp cắt khúc mà không bao hàm quyền công tố, tách riêng ra thành thiết chế độc lập thì không bảo đảm kiểm soát quyền lực. Việc trao quyền công tố cho Chính phủ còn mang ý nghĩa nữa, là “thiết lập cơ chế kiểm soát của cơ quan hành pháp đối với cơ quan thực hiện quyền tư pháp để bảo đảm nguyên tắc của nhà nước pháp quyền, về bảo vệ công lý và bảo vệ quyền con người”.

Bên cạnh đó, cần tăng cường tổng kết thực tiễn và bổ sung lý luận về pháp luật về tổ chức và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Thống nhất và ghi nhận các nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại và tác động đến hoàn thiện thể chế về cơ cấu tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước, với trung tâm vai trò Chính phủ - thực hiện quyền hành pháp.

Cần nâng cao nhận thức về ý nghĩa, tầm quan trọng của pháp luật và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Với các nhà lãnh đạo cấp cao, các cơ quan ban hành chính sách nhận thức rõ tầm quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức, hoạt động của Chính phủ thì mới bảo đảm được sự quan tâm, đầu tư các nguồn lực cần thiết cho việc nghiên cứu thấu đáo những vấn đề lý luận và thực tiễn nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật nói chung, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ nói riêng trong thời gian tới. Để xây dựng Chính phủ quản trị hiện đại, thì tiêu chí về tính pháp quyền, tính

minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của người dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả phải được ghi nhận đầy đủ chúng thành các nguyên tắc hay quy định pháp luật.

Đặc biệt, cần nâng cao nhận thức, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, nhất là đội ngũ công chức tham gia hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Quản trị quốc gia hiện đại đòi hỏi pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, đồng thời là phương tiện giúp xây dựng một Chính phủ phát triển vững mạnh. Cần nhận thức và nâng cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Theo đó, cần phải có sự phân định rạch ròi và qui định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ; phân định rõ phạm vi, lĩnh vực phụ trách của mỗi cơ quan. Việc nâng cao vai trò, trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ sẽ góp phần khắc phục những hạn chế của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở Việt Nam hiện nay.

Tăng cường nâng cao nhận thức của đội ngũ công chức, nhất là về quản trị quốc gia hiện đại để từ đó nâng cao năng lực trong tham mưu, hoạch định chính sách và đổi mới phong cách, thái độ trong thực thi công vụ. Trong thực thi công đòi hỏi yêu cầu về minh bạch, nghĩa vụ cung cấp thông tin cho người dân, trách nhiệm giải trình trước người dân, cơ quan dân cử và cơ quan cấp trên; tôn trọng quyền con người, quyền công dân, hướng tới xây dựng nền công vụ phục vụ nhân dân, tiến tới xóa bỏ hoàn toàn cơ chế xin - cho đã không còn phù hợp hiện nay.

Để thực hiện yêu cầu cần, trước hết cần đổi mới tư duy, nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức từ “quản lý hành chính” sang “quản trị quốc gia hiện đại”. Trong hoạch định cũng như trong thực thi chính sách, pháp luật, cần nhận thức rõ: (i) về sự tham gia đa chủ thể. Sự tham gia của người dân và các thiết chế xã hội ngoài nhà nước vào hoạt động quản trị quốc gia cần được bảo đảm một cách thực chất vào các giai đoạn, thực hiện nhiệm vụ cụ thể, tạo điều kiện, có cơ chế hữu hiệu để các chủ thể này tham gia thảo luận, quyết định, quản lý các vấn đề quan trọng của

đất nước; bảo đảm hài hòa lợi ích nhà nước với lợi ích của các chủ thể ngoài nhà nước cùng tham gia quản trị quốc gia. Cán bộ, công chức khi thực thi công vụ phải nhận thức rõ về việc chịu sự giám sát của các chủ thể trong và cả ngoài khu vực nhà nước; (ii) ý thức rõ về trách nhiệm giải trình trước người dân, cơ quan dân cử, cơ quan nhà nước cấp trên liên quan nhiệm vụ, trách nhiệm trong thực thi công vụ; (iii) minh bạch trong thực thi công vụ, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân; (iv) bảo đảm tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả... Từ nhận thức đúng tác động đến thực thi công vụ, họ phải nâng cao năng lực chuyên môn, đạo đức công vụ để bảo đảm tính pháp quyền, thực hiện đúng và đủ các quy định pháp luật về yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại và phải chịu ràng buộc pháp lý nếu thực hiện không đúng, không đầy đủ các yêu cầu quản trị quốc gia đã được thể chế hóa bằng pháp luật.

Nâng cao nhận thức của người dân về quản trị quốc gia hiện đại, về minh bạch, về trách nhiệm giải trình của Chính phủ và quyền của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội. Cụ thể, về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật thời gian này cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin nhằm giúp Nhân dân tiếp cận nhanh chóng, kịp thời, rộng rãi nội dung các văn bản pháp luật; tiếp tục truyền thông, phổ biến chính sách, pháp luật, người dân phải biết được các quyền và lợi ích của mình để thụ hưởng, quyền tham gia vào hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật, giám sát hoạt động quản trị... và quyền yêu cầu các chủ thể quản trị có thẩm quyền thực hiện các nghĩa vụ để đáp ứng quyền của người dân, doanh nghiệp. Từ nhận thức tác động các hành vi xử sự của người dân để bảo đảm cơ thể dân chủ thực sự, hướng tới mục đích nền quản trị quốc gia hiện đại phải lấy người dân làm trung tâm, phục vụ người dân. Cần tuyên truyền và giáo dục công dân về pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, để công dân hiểu rõ quyền lợi và trách nhiệm của họ, và có thể giám sát hoạt động của Chính phủ.

4.2.2. Tiếp tục hoàn thiện nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại

Để đáp ứng các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại, như các tiêu chí về tính pháp quyền; tính minh bạch; trách nhiệm giải trình; sự tham gia của người dân; tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả thì nội dung của pháp luật trong thời gian tới cần hoàn thiện về các nội dung sau:

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung quy định vị trí, chức năng của Chính phủ theo hướng mở rộng thẩm quyền của Chính phủ trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước.

- Xác định rõ bản chất của Chính phủ với tư cách là một cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Để làm rõ quyền hành pháp do Chính phủ thực hiện theo quy định của Hiến pháp 2013, không chỉ đơn giản là việc xác định, nhận diện được thẩm quyền trách nhiệm, nhiệm vụ nào của Chính phủ là thuộc phạm vi tham gia quyền lập pháp, mà quan trọng và sâu xa hơn chính là vị thế của Chính phủ trong mối tương quan với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền tư pháp. Các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay cho thấy, Chính phủ chưa có nhiều tác động trở lại là kiểm soát với các thiết chế nhà nước khác.

Có thể thấy, với “quyền đề xuất, xây dựng và trình chính sách” là chưa đầy đủ, Luật tổ chức Quốc hội và Luật tổ chức Chính phủ hầu như chưa có quy định nào cho thấy “sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Quốc hội, nội dung kiểm soát quyền lực giữa cơ quan lập pháp với cơ quan hành pháp”, đặc biệt là vai trò chủ động của Chính phủ trong việc hoạch định và đề xuất thể chế, chính sách khi Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận và thông qua luật, nghị quyết, pháp lệnh. Quá trình hình thành chính sách cần bảo đảm tách bạch về trách nhiệm giữa Chính phủ và Quốc hội, bảo được sự khách quan cũng như sự phản biện dân chủ, để phòng chống nguy cơ bị các nhóm lợi ích vụ lợi trái pháp luật, làm thiệt hại lợi ích công cộng là rất cao. Vì vậy, nên cần bổ sung quy định về thẩm quyền của Chính phủ trong thủ tục đề nghị xem xét lại dự án luật, các dự án khác mà trong quá trình thảo luận tại Quốc hội, Chính phủ xét thấy còn hạn chế không phù hợp với thực tiễn, chưa có đầy đủ điều kiện và khả năng tổ chức thực thi; mở rộng thẩm quyền Chính phủ trong quá trình “tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật”, trường hợp, Chính phủ phát hiện có những “quy định trong các đạo luật” còn có hạn chế hoặc không tính khả thi tổ chức thực hiện.

- Hoàn thiện các quy định xác định mối quan hệ quyền lực giữa quyền hành pháp với quyền tư pháp cũng có sự phân định thẩm quyền chưa hợp lý. Quyền công tố đã không thuộc cơ quan hành pháp mà là giao cho cơ quan tư pháp. Trên thực tế, việc “điều tra, truy tố, thi hành án là bộ phận cấu thành của quyền hành pháp”. Vì vậy, cần quy định hoạt động điều tra và công tố thuộc phạm vi hành pháp và giao cho

Chính phủ. Bổ sung thiết lập cơ chế “kiểm soát của cơ quan hành pháp đối với cơ quan thực hiện quyền tư pháp là một trong số bảo đảm quan trọng của nhà nước pháp quyền, nhằm bảo vệ công lý, tôn trọng và bảo vệ quyền con người”.

- Cụ thể hoá quyền hành pháp của Chính phủ trong sự tương quan, phân định với quyền chỉ đạo, điều hành của “cơ quan hành chính nhà nước cao nhất” để “xác định mối quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương; thực hiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hành chính nhưng vẫn bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia”. Hướng đến tăng cường vai trò quyền hành pháp, cụ thể trong tăng cường vai trò kiến tạo của Chính phủ trong hoạch định, trình chính sách, pháp luật bảo đảm sự thích ứng, kịp thời xử lý các tình huống trong bối cảnh phức tạp, khó lường hiện nay.

- Minh định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp trong hoạch định và điều hành chính sách quốc gia; dự báo và xây dựng chiến lược phát triển quốc gia; xây dựng thể chế quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội; tổ chức thi hành pháp luật về bảo vệ và duy trì trật tự công, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và các lợi ích chung của cộng đồng xã hội. Với chức năng là cơ quan chấp hành của Quốc hội, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, thì nhiệm vụ của Chính phủ trong vai trò này được ghi nhận về nhiệm vụ tổ chức triển khai thực hiện chính sách, văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội; chịu sự giám sát của Quốc hội.

- Hoàn thiện quy định về thẩm quyền của Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam trong quyết định các biện pháp quản lý, chỉ đạo, điều hành thống nhất nền hành chính quốc gia từ trung ương đến địa phương; tổ chức thực thi pháp luật trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Thứ hai, phân định rõ chức năng hành pháp chính trị và hành chính công vụ trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ để quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, thành viên Chính phủ; giữa Chính phủ, Bộ ngành với chính quyền địa phương.

Cần quy định rõ chức năng thực hiện quyền hành pháp, pháp luật về Chính phủ cần tiếp tục điều chỉnh bổ sung quy định rõ ràng vị trí, chức năng của Chính phủ, “cơ

sở để có một nhánh quyền lực là sự độc lập và chuyên biệt về chức năng” [100], cụ thể sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn để phù hợp vị trí, chức năng Chính phủ: “*cơ quan hành chính cao nhất, cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội*”. Dĩ nhiên, trong lý luận và thực tiễn, khó phân định được một cách tuyệt đối ranh giới giữa 03 tư cách của Chính phủ thông qua các quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ của Chính phủ. Đây là vấn đề khó do cách quy định trong Hiến pháp 2013 về Chính phủ, cơ sở xác định rõ hơn những sự tương đồng và khác biệt trong nội hàm ba chức năng thì vẫn cần có nhận thức mới để tạo đột phá về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong bối cảnh hiện nay. Luật Tổ chức Chính phủ cần bổ sung về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ là nguyên tắc dân chủ, pháp quyền, quản trị quốc gia hiện đại làm định hướng cho Chính phủ và để bảo đảm “nền tảng” thúc đẩy quản trị quốc gia hiện đại. Bổ sung các quy định nhằm tăng cường phân quyền hơn nữa cho Chính phủ trong việc quyết định chính sách, cơ chế thích ứng với kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế.

Bổ sung các quy định phân định rành mạch hơn nhiệm vụ, quyền hạn của “tập thể” Chính phủ, “từng thành viên Chính phủ”, vì hai thiết chế này gần nhưng không đồng nhất với nhau. Về thẩm quyền, hành pháp chính trị là việc thực hiện nhiệm vụ hoạch định chính sách, pháp luật thuộc về Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và hành chính công vụ là chức năng thực hiện nhiệm vụ thi hành chính sách, pháp luật thuộc về chuyên viên, công chức hành chính. Về nội dung công việc, hành chính chính trị là loại công việc khó khăn, đòi hỏi có kỹ năng chính trị, hoạch định và thúc đẩy, điều chỉnh chính sách. Trách nhiệm hành chính công vụ là thực thi hiệu quả chính sách được ban hành. Với các công chức hành chính công vụ có thể giúp hoạt động hoạch định chính sách bằng việc cung cấp thông tin, nghiên cứu tư vấn những không có quyền điều chỉnh chính sách.

Như vậy, sự khác biệt giữa chức năng hành pháp chính trị và hành chính công vụ đã đặt ra định hướng sửa đổi pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần phải quy định rõ hai loại chức năng, nhiệm vụ này để khắc phục thực trạng: (i) sự quá tải về công việc của Chính phủ và các thành viên chính phủ; (ii) bảo đảm chất lượng công vụ; (iii) giải quyết tồn đọng, ách tắc trong giải quyết công việc; (iv) khắc phục tình trạng ký trình quan trọng hơn ký duyệt (vì hành chính công vụ đòi hỏi chuyên

môn sâu, có thời gian, nhiều Bộ trưởng căn cứ vào tờ trình để quyết định; quyền lực thực tế - nội dung do cấp tham mưu quyết định nhưng họ lại không phải chịu trách nhiệm). Bên cạnh đó, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc “nghiên cứu, giải quyết, trả lời kiến nghị của cử tri; phối hợp với cơ quan chủ trì để trả lời các vấn đề cử tri kiến nghị” thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của cơ quan mình.

Tiếp tục rà soát điều khoản quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các Luật chuyên ngành liên quan để kịp thời sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ tương thích, phù hợp với vị trí, chức năng của Chính phủ, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của Chính phủ.

- Sửa đổi nhiệm vụ tại Điều 7, Luật Tổ chức Chính phủ *“trình các dự án Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết”* của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội *“để quản lý, điều hành trên các lĩnh vực”*. Quy định như vậy chưa rõ ràng vì Chính phủ vừa làm nhiệm vụ xây dựng chính sách pháp luật, đồng thời triển khai các biện pháp quản lý xã hội theo pháp luật, việc kỹ thuật lập pháp về *“nhiệm vụ như vậy có thể dẫn tới thiếu khách quan, toàn diện; quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ trong trình dự án Luật, Pháp lệnh cho đến khi dự án Luật, Pháp lệnh được ban hành chưa rõ ràng”*.

- Tiếp tục điều chỉnh quy định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ trong việc trình dự án Luật, Pháp lệnh từ khâu đề xuất xây dựng đến khi dự án Luật, Pháp lệnh được ban hành; phân định rõ *“thẩm quyền của Chính phủ với thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ”* trong ban hành VBQPPL, việc quyết định áp dụng thí điểm, không gian thử nghiệm pháp lý. Hoàn thiện pháp luật về *“hoạt động lập quy”*, phát huy vai trò cơ quan hành pháp để giải quyết các vấn đề mới phát sinh từ lĩnh vực công nghệ thông tin, trao quyền cho các bộ, ngành *“thực hiện quyền thiết lập các không gian thử nghiệm pháp lý trong lĩnh vực quản lý cụ thể của mình”*. Đây là một cách thức trao quyền nhiều hơn cho các Bộ trưởng, từ đó giảm tải hoặc dồn quá nhiều việc cho Thủ tướng, giúp phân định rõ ràng quyền hạn của Chính phủ với các Bộ trưởng theo hướng tạo sự chủ động, sáng tạo, giảm vai trò tư vấn, giúp việc cho Thủ tướng Chính phủ.

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Chính phủ trong một nền quản trị hiện đại, phục vụ nhân dân cần sớm xây dựng và ban hành: Luật về Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số; Luật về giải trình (của Chính phủ trước Quốc hội, các cơ quan Quốc hội, trước nhân dân); Luật về đạo đức công vụ.

Thứ ba, hoàn thiện quy định về phân cấp, phân quyền theo hướng quy định rõ cơ chế, phương thức cụ thể thực hiện và chế tài xử lý khi vi phạm pháp luật.

Để khắc phục tình trạng quy định khá giống nhau về “hình dạng, màu sắc”, chỉ khác nhau về “kích cỡ” giữa CQNN ở trung ương với các CQNN ở địa phương, cấp nào cũng có thẩm quyền hay tương tự, khắc phục như hạn chế cách thức quy định về nhiệm vụ, quyền hạn đã nêu ra ở mục 3.2.2.1. Quy định như vậy làm cho việc phân chia thẩm quyền chồng chéo và trùng lặp, tạo ra thực trạng luôn phải chờ ý kiến của cấp trên, vốn là nguyên nhân gây nên hệ quả quản trị quốc gia thiếu năng động, chậm trễ, không kịp thời, hạn chế hiệu quả.

Chính sách phân cấp, phân quyền trong hành chính nhà nước nằm rải rác trong một số VBQPPL nên nhóm quy phạm pháp luật này còn chưa đồng bộ, thống nhất, khó phát huy hiệu quả. Sự phân định trách nhiệm, quyền hạn của Trung ương và địa phương, cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương trong một số lĩnh vực chưa hợp lý hoặc thiếu rõ ràng, dẫn đến bất cập, hạn chế khi triển khai thực hiện. Tập trung quyền lực là một yếu tố nhằm bảo đảm “tính thống nhất của quyền lực nhà nước” nhưng Chính phủ phải thể hiện rõ vai trò của mình bằng cách đưa ra quyết sách cuối cùng để bảo vệ lợi ích của toàn quốc gia, dân tộc. Trên cơ sở nguyên tắc phối hợp trong thực hiện quyền lực nhà nước và để có cơ chế phối hợp một cách hiệu quả thì các yêu cầu cần được tiếp tục cụ thể hóa là:

Phân định, phân công rõ thẩm quyền của từng chủ thể quản lý nhà nước, tiền đề của phối hợp phải là phân công rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn dựa trên một nền tảng và cơ sở pháp lý vững chắc. Vì vậy, việc phân định thẩm quyền phải được dựa trên cơ sở lý luận cũng như cơ sở thực tiễn để tiến hành phân cấp, sao cho vẫn đảm bảo được sự thống nhất nhưng không mất đi sự chủ động của chính quyền địa phương.

Bổ sung, thể chế hoá bằng pháp luật chính sách phân cấp, phân quyền hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay bằng việc quy định rõ về cơ chế, phương thức thực hiện, nhiệm vụ, quyền hạn, chế tài xử lý vi phạm, tạo nên khung pháp lý đồng

bộ, hoàn chỉnh, thống nhất về phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, tránh việc đùn đẩy trách nhiệm hoặc trông chờ, ỷ lại vào Trung ương và *“Khi phân cấp nhiệm vụ cho chính quyền địa phương, cần ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể về đối tượng, phạm vi, điều kiện, tiêu chuẩn phân cấp và chế tài xử lý cụ thể khi vi phạm trong lĩnh vực phân cấp... Rà soát để loại bỏ các quy định cần có ý kiến chấp thuận hoặc xin ý kiến của cơ quan nhà nước cấp trên đối với những vấn đề đã được quy định bằng tiêu chí, tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình và đã được phân cấp quản lý”* [27]. Đồng thời, việc tăng cường trách nhiệm là tính minh bạch và sự giải trình của các địa phương cũng phải được quy định rõ ràng. Bên cạnh đó, phải bảo đảm kiểm soát hiệu lực, hiệu quả của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương thông qua hoàn thiện quy định về kiểm tra, thanh tra, giám sát.

Rà soát quy định của các luật chuyên ngành về “phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương” để phát hiện những bất hợp lý cần tiếp tục điều chỉnh lại theo hướng tăng cường phân cấp, phân quyền nhiều hơn, mạnh hơn cho chính quyền địa phương trong việc tổ chức thực thi chính sách, pháp luật và cung ứng dịch vụ công; trong đó, Bộ, cơ quan ngang bộ tập trung vào việc xây dựng thể chế, chính sách, cơ chế và thanh tra, kiểm tra, chỉ đảm nhiệm những việc nào mà chính quyền địa phương không có đủ điều kiện và năng lực để thực hiện.

Đồng thời, cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện thể chế, chính sách về xã hội hóa dịch vụ công theo hướng tăng cường chuyển giao cho các chủ thể khu vực tư trực tiếp đảm nhiệm cung ứng các dịch vụ công, như các dịch vụ hành chính công, dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích; Chính phủ, bộ, chính quyền địa phương chỉ làm những gì mà các chủ thể khu vực tư không làm được.

Thứ tư, hoàn thiện quy định về trách nhiệm giải trình, khắc phục thực trạng hiện nay *“Dù đã có nhiều văn bản quy định về trách nhiệm giải trình, nhưng cơ bản thì trách nhiệm giải trình vẫn được hiểu theo nghĩa hẹp, tức là việc cơ quan nhà nước lý giải khi có yêu cầu”* [1] và để thúc đẩy trách nhiệm giải trình ở nước ta, cần nhận thấy vai trò của Chính phủ là rất quan trọng. Điều này đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ, cụ thể tập trung hoàn thiện khung pháp lý sau:

(i) *Vì cơ sở của trách nhiệm giải trình tốt là cần phân định rõ thẩm quyền rành mạch giữa các cơ quan nhà nước sẽ dễ dàng xác định trách nhiệm giải trình, đồng thời bảo đảm việc ban hành quyết định khách quan, hợp lý và khoa học. Việc phân quyền được thực hiện thông qua Luật, vì vậy quá trình tham mưu, hoạch định chính sách, pháp luật phải “xác định rõ ràng các vấn đề cần phân quyền cho chính quyền địa phương để đề xuất ban hành mới, hoặc sửa đổi luật” [17]. Phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan, giữa các chức danh trong bộ máy nhà nước cần rõ ràng để có cơ sở quy trách nhiệm cho CB, CC có thẩm quyền khi có những sự việc hay sai sót xảy ra trong quản lý nhà nước. Vì vậy, yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức, vị trí việc làm, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là bộ máy hành chính, từ đó có thể nâng cao ý thức trách nhiệm của các cơ quan và CB, CC trong hoạt động công vụ.*

(ii) *Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân vì không thể có trách nhiệm giải trình khi mà không có hoặc khó tiếp cận thông tin. Các chủ thể giám sát không nắm được thông tin về hoạt động của cơ quan nhà nước thì sẽ không thể yêu cầu cơ quan nhà nước giải trình, vấn đáp hay công khai những hoạt động của mình. Bổ sung, sửa đổi quy định về cụ thể hoá quyền tiếp cận thông tin như: quy định rõ thông tin được tiếp cận và thông tin không được tiếp cận. Để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thực thi cần quy định chi tiết để thống nhất, đồng bộ giữa các đạo luật; cần có một cơ quan và cơ chế chuyên biệt nhằm thúc đẩy hay tạo áp lực đối với việc thực hiện nghĩa vụ minh bạch thông tin.*

(iii) *Cần quy định rõ ràng cơ chế thực thi trách nhiệm giải trình và chế tài áp dụng đối với việc không thực hiện trách nhiệm giải trình để khắc phục điểm hạn chế của cơ chế xử lý hiện nay mà vẫn bị xem “là tính nội bộ hành chính, với ghi nhận xử lý kỷ luật đối với người không thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình” [2]. Về loại hình trách nhiệm giải trình ở nước ta, phân định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn, cũng như quy chế thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan và CB, CC trong bộ máy nhà nước, trong hoạt động của Chính phủ.*

(iv) *Bổ sung quy định nhiệm vụ, quyền hạn về việc giải quyết, trả lời kiến nghị của cử tri về hoạt động chỉ đạo điều hành của Chính phủ; kiến nghị liên quan đến lĩnh vực quản lý của nhiều Bộ, Cơ quan ngang bộ. Trên thực tế phải triển khai thực hiện*

đồng thời trách nhiệm giải trình với tính minh bạch vì giải trình có “mối quan hệ chặt chẽ” với minh bạch, có tác động qua lại, trên cơ sở minh bạch thì trách nhiệm giải trình mới được thực hiện và ngược lại.

Thứ năm, hoàn thiện quy định về tổ chức của Chính phủ.

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ, các bộ ngành cần sửa đổi, bổ sung tạo thuận lợi về tổ chức Chính phủ theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả để tập trung thực hiện chứng năng hành pháp chính trị, quản lý vĩ mô, thúc đẩy Chính phủ ngày càng trở nên mạnh mẽ, năng động, linh hoạt trong cơ chế tổ chức quyền lực thống nhất.

Cơ sở tổ chức hợp lý các bộ đa ngành, đa lĩnh vực và mô hình Chính phủ theo xu hướng là “*sự chuyển đổi về tổ chức bộ máy theo hướng hình thành cơ cấu tổ chức bộ máy tinh gọn và tích hợp về chức năng*” [10, tr. 75]. Tổ chức bộ máy đa ngành, đa lĩnh vực là xu hướng chung của quá trình tái cơ cấu các Chính phủ trên toàn cầu. Ở Việt Nam, trong các nhiệm kỳ gần đây, số bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực xuất hiện ngày càng nhiều, hướng đến cơ cấu tổ chức Chính phủ gọn nhẹ. Nhưng điểm cần tiếp tục hoàn thiện là hướng tới Chính phủ gọn nhẹ là vô cùng cần thiết, nhưng giảm công kênh bộ máy bằng cách hình thành các “siêu bộ” trên cơ sở sáp nhập ngành, lĩnh vực không liên quan hoặc một cách cơ học thì sẽ lại làm giảm hiệu quả. Đổi mới cách thức tiếp cận xu hướng cải cách, bên cạnh sự tương đồng, giao thoa giữa những ngành, lĩnh vực nhất định, cần phải phân định được những bộ đảm trách những ngành, lĩnh vực đặc thù không thể sáp nhập hoặc không nên sáp nhập vào một ngành, lĩnh vực nào khác nhằm đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Có như vậy, mới tạo đột phá trong mô hình tổ chức chính phủ theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

Việc tái cấu trúc cơ cấu tổ chức Chính phủ cần tinh giản số lượng Bộ, Cơ quan ngang bộ bằng cách hợp nhất các bộ có lĩnh vực quản lý gần tuân thủ nguyên tắc quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Như vậy, việc tái cấu trúc theo cách này vừa khắc phục được các chông chéo về chức năng và hoạt động của các bộ này trong một số quan hệ, lĩnh vực, vừa đảm bảo sự liên thông giữa các yếu tố tài chính và đầu tư, vừa tinh gọn được bộ máy tổ chức Chính phủ. Số lượng bộ được tinh giản sẽ đáp ứng yêu cầu đổi mới, sắp xếp bộ máy tinh gọn để hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Để khắc phục tình trạng công kênh, phức tạp của bộ máy Chính phủ cần tiếp tục cải cách Bộ, cơ quan ngang bộ. Có ý kiến cho rằng, hiện nay Bộ của Chính phủ “*vừa hoạch định chính sách pháp luật, đi kiểm tra, quản trị... rồi còn thêm cả bộ của các doanh nghiệp, bộ của các trường đại học, các đơn vị sự nghiệp. Cuối cùng bộ lo mấy trăm doanh nghiệp thì còn chăm lo gì đến chính sách cho quốc gia*”.

Cải cách bên trong của Bộ, cơ quan ngang bộ bằng cách tách bạch cơ quan tham mưu chính sách với cơ quan thực thi chính sách. Đây vẫn coi là một trong những “nút thắt” cần được tháo gỡ hiện nay. Mô hình tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay chủ yếu được thiết lập theo mô hình truyền thống, nhiều tầng nấc. Vì vậy, “*cần phải nhanh chóng và mạnh dạn chuyển sang các mô hình khác phù hợp với điều kiện thực tế trong tình hình mới, đặc biệt với cơ cấu tổ chức bên trong của các bộ, ngành... đơn cử tách bạch tổ chức cơ quan tham mưu chính sách và cơ quan thực thi chính sách*” [90, tr.14] và “*Việc tổ chức/thành lập các cơ quan thực thi là một hướng đi đúng đắn và nên được áp dụng tại Việt Nam trong bối cảnh đất nước ta đang ngày càng phát triển. Cơ quan thực thi ra đời nhằm giúp Chính phủ tránh được việc vừa đá bóng, vừa thổi còi, giúp minh bạch hóa quá trình thực hiện nhiệm vụ*”. Tuy nhiên cần linh hoạt để tránh để rơi vào các trường hợp “*khi việc hoạch định chính sách tách biệt hoàn toàn với việc thực thi thì chính sách dễ xa rời thực tế*” [18, tr. 46]. Đồng thời, việc tổ chức thực hiện tại các cơ quan thực thi còn giúp Chính phủ và nhà nước tinh gọn bộ máy, giảm thiểu nguồn nhân lực trong các đơn vị này nhưng vẫn đạt được hiệu quả cao nhất. Tổ chức tổng cục, cục trong một khía cạnh nào đấy có chức năng thực thi pháp luật rất mạnh nhưng lại để họ tham gia hoạch định chính sách cho nên vẫn “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Hiện nay chúng ta “*dồn tất cả việc vào bộ ngành, vừa hoạch định chính sách, vừa tổ chức quản lý ngành. Cho nên bộ ngành quá tải*”, trong đó Bộ gồm 2 chức năng quan trọng là “hoạch định chính sách” và “quản lý nhà nước” và phải “phân cấp, phân quyền” rõ giữa Trung ương, địa phương.

Về hoàn thiện các nghị định của Chính phủ trong quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức cả bộ, cơ quan ngang bộ, cần bổ sung quy định về “trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ” trong việc: i) huy động sự tham gia của người dân và các tổ chức ngoài nhà nước vào việc xây dựng và giám sát thể chế, chính sách, cơ chế, chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực và ii) đảm bảo công khai,

minh bạch và thực hiện trách nhiệm giải trình (một nội dung có liên quan đến phương thức hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ). Trong các luật chuyên ngành và các Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành luật không quy định cụ thể các nội dung có liên quan đến tổ chức bộ máy để không gây khó khăn cho việc hướng dẫn và tổ chức thực hiện việc sắp xếp, kiện toàn các tổ chức bộ máy các đơn vị trong nội bộ của Bộ, cơ quan ngang bộ theo yêu cầu cải cách tổ chức bộ máy HCNN. Việc tiếp tục rà soát, “khắc phục các chông chéo hoặc giao thoa về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa các bộ, cơ quan ngang bộ cũng như giữa bộ với Ủy ban nhân dân cấp” đang làm hạn chế quan hệ phối hợp và chia sẻ thông tin quản lý giữa các ngành, các cấp trong hệ thống các CQHCNN.

Tiếp tục sửa đổi, bổ sung các nghị định của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của từng bộ, cơ quan ngang bộ đã ban hành để tạo cơ sở pháp lý cho việc tiếp tục hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của Bộ, cơ quan ngang bộ, đáp ứng yêu cầu CCHC nhà nước. Tuy nhiên, tác giả có cùng quan điểm với tác giả Nguyễn Phước Thọ là [85, tr. 35] *“không nên ban hành nghị định quy định quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ, cơ quan ngang bộ... và cơ cấu tổ chức của bộ”*. Nội dung này nên luật hóa để tạo sự đồng bộ, thống nhất của pháp luật về tổ chức Chính phủ (khi sửa đổi Luật tổ chức chính phủ hiện hành).

Vấn đề hiện nay trong cơ cấu nhân sự cần được cân nhắc là số lượng cấp phó gồm các Phó Thủ tướng Chính phủ và số lượng Thủ trưởng các bộ. Trong bối cảnh mới với xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại phù hợp bối cảnh cách mạng khoa học công nghệ và tin học hoá, tính chất và phạm vi quản trị có nhiều thay đổi cả về nhiệm vụ, chức năng, và cơ cấu nhân sự. Chính phủ cần tập trung nhiều vào hoạch định chính sách vĩ mô, xử lý các vấn đề quản trị quốc gia theo quan điểm đồng bộ, liên ngành, hạn chế can thiệp vào các hoạt động của cộng đồng doanh nghiệp và các cộng đồng xã hội khác. Việc có quá nhiều Phó thủ tướng sẽ không thật sự phù hợp với nguyên tắc đảm bảo quyền và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ. Kinh nghiệm tổ chức cơ cấu nhân sự Chính phủ ở hầu hết các nước cũng cho thấy, các Chính phủ này thường có số lượng Phó Thủ tướng rất hạn chế (xem mục 1.4), vì vậy cần giảm bớt số lượng Phó thủ tướng Chính phủ, số lượng Thủ trưởng. Thực tiễn chủ trương

giảm cấp phó đồng thời tập trung quyền và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ tương thích với sự thay đổi vai trò, vị trí của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường và xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số. Bên cạnh đó, cần quy định tách bạch nội dung “tổ chức thi hành pháp luật” ra khỏi “nội dung quản lý nhà nước về ngành và lĩnh vực” để tách bạch vị trí, vai trò, trách nhiệm của Bộ trưởng nhằm dễ dàng bảo đảm thực hiện “tính minh bạch, trách nhiệm giải trình” cũng như “nâng cao năng lực hành chính chính trị” của thiết chế này.

Thứ sáu, đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ

Phương thức hoạt động của Chính phủ thông qua phiên họp của Chính phủ, hoạt động của Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Thời gian vừa qua, các phiên họp của Chính phủ đã cho thấy hiệu quả, chất lượng. Tuy nhiên, với các kết quả cần tiếp tục phát huy, các phiên họp Chính phủ hàng tháng và sự chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng Chính phủ. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hoạt động với tư cách thành viên Chính phủ thực hiện “quyền năng hành pháp chính trị” nên các thành viên Chính phủ cần bảo đảm dành đủ thời gian để “tham gia giải quyết các công việc chung” của Chính phủ, bảo đảm hiệu quả hoạt động chung của Chính phủ, bảo đảm trách nhiệm thực hiện đúng quy chế hoạt động của Chính phủ. Quy định rõ trách nhiệm của Bộ trưởng với tư cách thành viên Chính phủ, thực hiện quyền hành pháp chính trị; đồng thời đề cao vai trò, trách nhiệm của Bộ trưởng với tư cách người đứng đầu ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội; thực hiện quyền hành chính công vụ để khắc phục việc đẩy trách nhiệm quyết định các vấn đề cụ thể của ngành, lĩnh vực lên Thủ tướng Chính phủ. Chính phủ với vai trò của cơ quan điều hành, quản lý vĩ mô với nhiệm vụ trọng tâm là xây dựng và thực thi chính sách theo quy định của pháp luật sẽ không cần phải xử lý quá nhiều các vụ việc cụ thể của bộ, ngành, địa phương.

Để bảo đảm, khắc phục quá nhiều việc dồn lên Thủ tướng hoặc thành lập Ban Chỉ đạo liên ngành để giải quyết, khắc phục sự giao thoa chồng chéo nhiệm vụ, quyền hạn thì cần rà soát, sửa đổi để khắc phục tình trạng quy định một số bộ, ngành cùng tham gia quản lý về một ngành, lĩnh vực, bảo đảm sự thống nhất quản lý của Chính phủ theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm

2019). Đồng thời để bảo đảm nhất quán trong việc thực hiện nguyên tắc “một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm”.

Trong công việc điều hành hoạt động của Chính phủ thì tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả là một trong các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại liên quan, ảnh hưởng đến phương thức hoạt động của Chính phủ trong thực tiễn, áp lực đối phó với sự thay đổi nhanh chóng của đời sống xã hội trước tác động công nghệ, Để đáp ứng yêu cầu này, trong ứng phó biến đổi của đời sống xã hội trong các quản trị các tình huống phức tạp, đa dạng cần giải pháp chủ động, linh hoạt thì hệ thống chính trị nói chung và Chính phủ nói riêng cần thực hiện đúng tinh thần Nghị quyết Đảng đã xác định.

Cần có sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị với quyết tâm cao, nỗ lực lớn, hành động quyết liệt, hiệu quả. Lãnh đạo tập trung, thống nhất; thực hiện thường xuyên, liên tục, tích cực, mạnh mẽ, có trọng tâm, trọng điểm, có lộ trình, bước đi vững chắc, đáp ứng yêu cầu cả trước mắt và lâu dài. Những việc đã rõ, cần thực hiện thì thực hiện ngay; những việc mới, chưa được quy định, hoặc những việc đã có quy định nhưng không còn phù hợp thì mạnh dạn chỉ đạo thực hiện thí điểm, vừa làm vừa rút kinh nghiệm, từng bước hoàn thiện, mở rộng dần, không cầu toàn, không nóng vội; những việc chưa rõ, phức tạp, nhạy cảm, còn có ý kiến khác nhau thì tiếp tục nghiên cứu, tổng kết để có chủ trương, giải pháp phù hợp. Nâng cao thống nhất về nhận thức và hành động trong Đảng và toàn hệ thống chính trị, tạo sự đồng thuận trong nhân dân. [5]

Nghị quyết của Đảng đã nêu ra phương hướng cho hoạt động Chính phủ nêu trên, trong thời gian tới, cần tiếp tục thể hóa bằng pháp luật, để tạo cơ sở vững chắc cho hoạt động của Chính phủ trước yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Khắc phục những hạn chế về phương thức hoạt động của Bộ, cơ quan ngang bộ, cần tập trung vào các nội dung đổi mới sau: (i)Xác định rõ “thẩm quyền và trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ” trong việc ban hành các quyết định pháp luật (thông tư và các văn bản áp dụng pháp luật). Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải “chịu trách nhiệm trước pháp luật, nhân dân và Chính phủ”. Đồng thời, họ cũng phải “chịu trách nhiệm của người đứng đầu về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của những người được phân công, phân cấp, ủy quyền”;

(ii) Thúc đẩy người dân, tổ chức tham gia và giám sát việc xây dựng tổ chức thực thi chính sách pháp luật và cung ứng dịch vụ công thuộc ngành lĩnh vực quản lý của Bộ cơ quan ngang Bộ; (iii) tiếp tục hoàn thiện cơ chế thực hiện cụ thể có khả thi khi “thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong các hoạt động của Bộ, Cơ quan ngang bộ” đáp ứng yêu cầu của quốc gia hiện đại. Với vị trí cơ quan nhà nước quản lý cấp vĩ mô về ngành, lĩnh vực, hoạt động của Bộ cần phải bảo đảm tính pháp quyền, minh bạch, thực hiện trách nhiệm giải trình không chỉ trước Quốc hội mà còn phải trước người dân và tổ chức xã hội; (iv) Bộ, cơ quan ngang bộ cần xây dựng mối quan hệ với các đối tác thuộc khu vực tư, các tổ chức ngoài nhà nước, hợp tác đa chủ thể, phải “thiết lập cơ chế phối hợp quan hệ đối tác chặt chẽ thường xuyên” với các chủ thể của thị trường và xã hội. Để thực hiện tốt yêu cầu này, đòi hỏi đội ngũ CB, CC phải có năng lực chuyên môn, nghiệp vụ, có đạo đức công vụ, có khả năng điều phối với “các tổ chức ngoài nhà nước“, bình đẳng, tôn trọng lợi ích các bên để cùng tham gia thực hiện có hiệu quả yêu cầu của quản trị quốc gia (nội dung này được nêu ở giải pháp cụ thể tại mục 4.2.6). Bên cạnh đó, cần tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ căn bản, đồng bộ bằng chuyển đổi số, cần đầu tư, nâng cao năng lực công nghệ thông tin, thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính thúc đẩy công khai, minh bạch hoạt động của Chính phủ. Chính phủ kiến tạo thể chế, chính sách nhằm sẵn sàng thực hiện quy trình mới thử nghiệm có kiểm soát; làm điểm, làm nhanh, từ thực tiễn tổng kết, đánh giá và nhân rộng; thúc đẩy khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo. Chính phủ đẩy nhanh tiến trình phát triển Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số.

4.2.3. Bảo đảm sự tham gia đóng góp ý kiến của nhân dân, các đối tượng chịu sự tác động trong việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Trong những năm gần đây, mặc dù quy trình xây dựng pháp luật không còn khép kín, hoạt động triển khai lấy ý kiến của người dân, doanh nghiệp đã được thực hiện rộng rãi, công khai, tuy nhiên vẫn chưa đi vào thực chất. Người dân, doanh nghiệp tham gia vào hoạt động xây dựng chính sách và pháp luật còn rất hạn chế, xuất phát từ nhiều nguyên nhân như: việc lấy ý kiến đối với dự thảo nhiều khi mang tính hình thức; không giải trình công khai minh bạch về các ý kiến nhận được; lấy ý

kiến một lần và không lấy ý kiến khi có thay đổi quan trọng liên quan đến nghĩa vụ của người dân, doanh nghiệp...

Để cơ chế tham vấn hiệu quả hơn, trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải có sự tham gia của các chủ thể liên quan, cụ thể là các cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng điều chỉnh của các văn bản đó... Từ các ý kiến tham vấn của người dân, Chính phủ sẽ xem xét những quy định nào thiếu tính khả thi để tránh tình trạng phải sửa đổi khi văn bản đã đi vào cuộc sống. Về nguyên tắc, dự thảo các VBQPPL sẽ được xin ý kiến góp ý, phản biện của tất cả các “đối tượng chịu tác động của văn bản” đó. Từng cá nhân, tổ chức đều có thể tự mình nêu các ý kiến góp ý, phản biện hoặc thông qua tổ chức đại diện của mình.

Cần đổi mới cách thức và phương pháp huy động sự tham gia của nhân dân vào quá trình xây dựng chính sách pháp luật, trong đó tập trung vào việc tăng cường năng lực đóng góp ý kiến, phản biện chính sách của nhân dân thông qua các buổi tập huấn chuyên sâu; mở rộng đối tác lấy ý kiến; thường xuyên tổ chức các cuộc đối thoại trực tiếp giữa cơ quan nhà nước với nhân dân để truyền tải trực tiếp ý kiến của người dân, chuyên gia, nhà hoạt động thực tiễn về các vấn đề chính sách hoặc dự thảo VBQPPL; phát huy vai trò của báo chí trong xây dựng chính sách, pháp luật.

Quyền tham gia xây dựng pháp luật “là biểu hiện cụ thể của quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội”. Trong điều kiện mở rộng dân chủ và quản trị quốc gia hiện đại, thì sự tham gia của người dân, tổ chức vào quá trình xây dựng pháp luật là một trong những “điều kiện cần thiết để đảm bảo cho pháp luật phản ánh được ý chí, nguyện vọng của nhân dân”. Sự tham gia của công dân, tổ chức xã hội vào “quá trình xây dựng pháp luật cũng chính là cơ hội để tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật” hay nói khác đi đó cũng là quá trình để nâng cao nhận thức của người dân về quản trị quốc gia hiện đại. Trong đó, người dân phải biết được các quyền và lợi ích của mình để thụ hưởng, quyền tham gia vào hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật, giám sát hoạt động quản trị... và quyền yêu cầu các chủ thể quản trị có thẩm quyền thực hiện các nghĩa vụ để đáp ứng quyền của người dân, doanh nghiệp. Cần tuyên truyền pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, để công dân hiểu rõ quyền lợi và trách nhiệm của họ, và có thể giám sát hoạt động của Chính phủ. Điều

này cũng thể hiện xu hướng tất yếu của quản trị quốc gia hiện đại dù ở bất kỳ thể chế nào. Bên cạnh đó, cũng cần tăng cường mối quan hệ phối hợp giữa Chính phủ với các bộ, ngành liên quan trong việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Qua đó, nhằm sửa đổi, bổ sung kịp thời những quy định pháp luật thiếu tính khả thi, có dấu hiệu không phù hợp...

4.2.4. Đổi mới quy trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Đề pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng được yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại, cần phải có sự đổi mới quy trình xây dựng và hoàn thiện. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã có những quy định mới nhằm đổi mới cơ bản quy trình xây dựng, ban hành văn bản theo hướng tách bạch quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo luật..., trong đó quy định về quy trình xây dựng chính sách theo hướng chính sách được thông qua, phê duyệt trước khi bắt đầu soạn thảo văn bản luật; sửa đổi một số quy định trong quy trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, thông qua văn bản pháp luật.

Đối với quy trình xây dựng và hoàn thiện văn bản pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành cần yêu cầu các cơ quan chủ trì soạn thảo phải tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động xây dựng và ban hành VBQPPL; quy định việc tham gia góp ý kiến xây dựng VBQPPL của các cơ quan, ban ngành có liên quan và đặc biệt là các chủ thể là đối tượng áp dụng và các đối tượng ảnh hưởng; quy định bắt buộc cơ quan chủ trì soạn thảo phải giải trình tiếp thu ý kiến; việc đăng Công báo VBQPPL và việc đăng tải và đưa tin VBQPPL...

Đối với việc soạn thảo các nghị định hướng dẫn thi hành Luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ, các cơ quan có trách nhiệm cần tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các VBQPPL hiện hành có liên quan; tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, “điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”; xây dựng nội dung của nghị định và đánh giá tác động của nghị định đối với đời sống xã hội. Các cơ quan chủ trì soạn thảo, Ban soạn thảo phải chịu trách nhiệm về chất lượng, tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi đối với các nội dung trong dự thảo văn bản pháp luật và tiến độ xây dựng dự thảo văn bản pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Cần

sửa đổi, bổ sung quy định hợp lý về quy trình sửa đổi, bổ sung một số điều văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ để kịp thời xử lý các vấn đề phát sinh từ thực tiễn. Trong đó, quy định rõ tiêu chí, điều kiện, thẩm quyền quyết định việc dừng hiệu lực thi hành một số điều khoản hoặc toàn bộ văn bản để giải quyết ngay các vướng mắc, bất cập phát sinh từ thực tiễn. Để khắc phục tình trạng pháp luật thiếu tính ổn định, chậm ban hành các văn bản pháp luật hướng dẫn chi tiết, quy phạm về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần tăng cường xây dựng trong các đạo luật có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp để khắc phục tình trạng trên. Với những vấn đề đã rõ ràng, các văn bản luật cần điều chỉnh chi tiết tối đa để áp dụng trực tiếp, vừa khắc phục chậm ban hành các văn bản quy định chi tiết, vừa hạn chế, giảm bớt sự chông chéo, chồng chéo của hệ thống các văn bản dưới luật. Tuy nhiên, đứng trước sự các vấn đề khó, phức tạp, điều chỉnh nhiều đối tượng khác nhau, nhiều hành vi khác nhau hay chưa từng có tiền lệ nhưng cần phải điều chỉnh thì các Luật của Quốc hội hướng đến quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền của mình, xác định một khung tổng quát, trên cơ sở đó Chính phủ sẽ hoàn thiện hệ thống pháp luật bằng những hoạt động lập quy. Những quy phạm này phải phụ thuộc vào những nguyên tắc và giới hạn của Hiến pháp quốc gia và luật định. Hơn nữa, cách thức quy định theo hướng này sẽ tạo điều kiện thuận lợi, giao quyền chủ động, linh hoạt cho Chính phủ trong quá trình tổ chức thực thi luật và sự đổi mới tư duy làm luật từ nặng về quản lý sang chú trọng giữa quản lý có hiệu quả với kiến tạo không gian phát triển, khuyến khích đổi mới sáng tạo.

Quá trình hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, các cơ quan có thẩm quyền cần rà soát, thống nhất không luật hóa các nội dung thông tư, nghị định. Như vậy, đối với những vấn đề cụ thể còn chưa rõ ràng, còn nhiều quan điểm khác nhau hay vẫn đang trong quá trình vận động, chưa ổn định thì luật chỉ quy định về nguyên tắc, nội dung cốt lõi và giao quyền cho Chính phủ quy định chi tiết, đảm bảo linh hoạt, chủ động trong chấp hành - điều hành, đáp ứng yêu cầu đa dạng, phong phú, nhiều biến động khó lường của thực tiễn trong bối cảnh mới hiện nay.

Bên cạnh đó, cần tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý VBQPPL trái pháp luật; đề cao trách nhiệm người đứng đầu, bảo đảm sự tham gia đa dạng chủ thể tiến tới khắc phục những hiện tượng “lợi ích nhóm” trong công tác xây dựng pháp luật. Cần

rà soát, kiểm tra, thẩm định, thẩm tra kỹ lưỡng, thực chất đối với văn bản pháp luật trong quá trình đề xuất chính sách và quá trình ban hành chính sách, để khắc phục, loại trừ mâu thuẫn, chòng chéo, thiếu thống nhất. Trong quá trình hoạch định chính sách, pháp luật cần kiểm soát chặt chẽ TTHC thuộc các nhóm quy phạm thủ tục trong ban hành văn bản, các biện pháp thực thi, đánh giá tác động các VBPL để tháo gỡ kịp thời hoặc hạn chế các điểm nghẽn trong quy định, vừa mở rộng không gian sáng tạo, vừa thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp thực hiện thuận lợi các quyền và nghĩa vụ của mình. Hơn nữa, để bảo đảm tính pháp quyền, hoàn thiện pháp luật không có nghĩa là ban hành nhiều pháp luật, tác giả đồng quan điểm với chuyên gia Nguyễn Sĩ Dũng về hoàn thiện hệ thống pháp luật, khi bàn về lạm dụng điều chỉnh của pháp luật có nhận xét *“pháp luật càng nhiều thì quyền con người càng bị thu hẹp, đặc biệt là các quyền tự do, ... pháp luật điều chỉnh hành vi, pháp luật càng nhiều thì hành vi bị điều chỉnh càng nhiều... Đời sống xã hội hay nền quản trị công đã bị điều chỉnh bởi quá nhiều các quy phạm pháp luật. Hợp lý hay bất hợp lý, các quy phạm pháp luật này có thể trở thành xiềng xích trói chặt chân tay chúng ta”*.

Tính chất, phương thức điều chỉnh của hệ thống pháp luật cần thay đổi theo chiều hướng tôn trọng sự thoả thuận và dành sự lựa chọn phương án hành vi cụ thể cho các chủ thể; Chính phủ quan tâm nhiều hơn đến chính sách, mục tiêu (vĩ mô) để kiến tạo đất nước phát triển; chính quyền địa phương thực thi tốt nhiệm vụ và dịch vụ công nhằm phục vụ nhân dân một cách tốt nhất. Đồng thời, cần khắc phục hay tránh sự lạm dụng điều chỉnh pháp luật, giảm thiểu chi phí ban hành và chi phí tuân thủ sẽ tăng cao, Chính phủ cần tiếp tục cắt giảm thủ tục hành chính và các loại giấy phép nhằm cải thiện môi trường kinh doanh. Tuy nhiên, nỗ lực Chính phủ về cởi những nút thắt thể chế cần có sự thống nhất, quy định rõ trong quy trình lập pháp, lập quy nhằm hạn chế sự phát sinh giấy phép hay thủ tục từ các văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành, vì vậy, cần tiếp tục đổi mới tư duy lập pháp, quy trình lập pháp. Trong thời gian tới, chúng ta cần tiếp tục cắt giảm thủ tục hành chính, các loại giấy phép, quy định pháp luật không phù hợp làm phát sinh các chi phí không cần thiết, nhận biết các nút thắt do quy định tạo ra để sửa đổi hoặc hủy bỏ.

4.2.5. Nâng cao chất lượng công tác thẩm định và thẩm tra việc xây dựng, ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Công tác thẩm định và thẩm tra có vai trò rất quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Trước hết, hoạt động thẩm định giúp nâng cao chất lượng của văn bản pháp luật, đóng vai trò đi trước, là phương thức mang tính chất phòng ngừa các dấu hiệu của trái luật, không phù hợp, chông chéo... trong hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Hoạt động thẩm định góp phần hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của văn bản trước khi ban hành.

Để thực hiện hiệu quả cơ chế thẩm định và thẩm tra việc xây dựng, ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, cần phải có kế hoạch cụ thể ngay từ khi dự thảo VBQPPL. Cụ thể: cơ quan nào chịu trách nhiệm chính về soạn thảo, các cơ quan nào phối hợp soạn thảo; những cá nhân nào trực tiếp soạn thảo; lý do soạn thảo hoặc bổ sung, sửa đổi đến khi pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được thông qua và đưa vào thực hiện... nhằm bảo đảm pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được tiến hành theo đúng qui trình và đảm bảo chất lượng và tính khả thi. Ngoài ra, để quy định pháp luật có hiệu quả thì công tác thẩm định và thẩm tra phải có tính độc lập và công khai. Các bước tiến hành hoạt động thẩm định và thẩm tra phải được thông báo cụ thể cũng như mọi sai phạm về nguyên tắc, thẩm quyền ban hành văn bản hoặc sai phạm về nội dung cũng phải được công khai rõ ràng để cơ quan chịu trách nhiệm chính trong soạn thảo VBQPPL kịp thời điều chỉnh và sửa chữa.

Các tổ chức, cá nhân tham gia trong thẩm định và thẩm tra phải có năng lực cũng như kinh nghiệm về chuyên môn và được giao quyền hạn nhất định trong việc xử lý các sai phạm của cơ quan chủ trì soạn thảo; tổ chức, cá nhân tham gia trong tổ chức thẩm định và giám sát được hỗ trợ về cơ chế, ngân sách và các điều kiện cần thiết để hoạt động.

Tổ chức pháp chế các bộ, cơ quan ngang bộ nâng cao chất lượng thẩm định thông qua việc phát huy cơ chế hoạt động của các hội đồng thẩm định, hội đồng tư

vấn thẩm định, nhất là thu hút sự tham gia của đại diện các bộ, ngành liên quan, các tổ chức đại diện cho các nhóm lợi ích, các hiệp hội và các chuyên gia, nhà khoa học uy tín; tăng cường trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức pháp chế của bộ, ngành; bảo đảm nguồn lực cho công tác xây dựng pháp luật; chú trọng củng cố kiện toàn tổ chức pháp chế, nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn và quan tâm chế độ, chính sách cho đội ngũ này.

Để tăng cường kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, cơ quan chủ trì lập đề nghị, soạn thảo VBQPPL cần kịp thời báo cáo, xin ý kiến cấp ủy, tổ chức Đảng về những chính sách quan trọng, định hướng lớn. Đồng thời đề cao trách nhiệm người đứng đầu và từng cá nhân, chú trọng tổng kết pháp luật, đánh giá tác động chính sách, lấy ý kiến, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý, thẩm định; tăng cường giám sát, kiểm tra, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm trong công tác xây dựng pháp luật.

4.2.6. Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trực tiếp và bảo đảm nguồn lực vật chất trong hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Một là, nâng cao chất lượng nhân lực trực tiếp trong việc xây dựng, ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Để bảo đảm hoàn thiện pháp luật, thì một trong những giải pháp quan trọng cần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật. Nguồn nhân lực là một điều kiện quan trọng để đảm bảo hoàn thiện pháp luật. Đặc biệt, trong bối cảnh quản trị quốc gia hiện đại thì việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trực tiếp xây dựng và hoàn thiện pháp luật ở các Bộ, ngành hiện nay càng trở nên quan trọng và cấp thiết. Tính đến ngày 31/12/2022: cả nước có 209 tổ chức pháp chế, trong đó tại các Bộ, ngành ở Trung ương: có 89 tổ chức pháp chế được thành lập, tất cả các bộ, cơ quan ngang bộ đều đã thành lập Vụ/Cục Pháp chế; cả nước có 9747 người làm công tác pháp chế (có 2.835 cán bộ pháp chế chuyên trách). Ở các bộ, cơ quan ngang bộ: Có 5114 người làm công tác pháp chế (có 1568 cán bộ pháp chế chuyên trách). Gần đây, theo Báo

cáo của Bộ Tư pháp ở cấp Trung ương¹⁴: theo số liệu thống kê của 9/21 bộ, cơ quan ngang bộ (trừ Bộ Tư pháp) tính đến ngày 30/6/2023, tổng số công chức làm công tác xây dựng chính sách, soạn thảo VBQPPL là 7.499 người. Theo báo cáo của 50/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tính đến ngày 30/6/2023, tổng số công chức làm công tác xây dựng chính sách, soạn thảo VBQPPL ở cấp tỉnh (trừ Sở Tư pháp) là 13.472 người. Trong đó, công chức có thời gian từ 5 năm trở lên đến trên 10 năm chiếm 80,1%. Về trình độ chuyên môn, có 72,3% công chức có trình độ đại học; có 25,6% công chức có trình độ sau đại học và có 0,7% cán bộ được đào tạo tại nước ngoài. Nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cần khảo sát, điều tra, đánh giá một cách khách quan thực trạng chất lượng đội ngũ này về tiêu chuẩn, điều kiện; trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; độ tuổi, thâm niên công tác... Trên cơ sở khảo sát, cần nâng cao trách nhiệm của các Bộ, ngành trong việc “đào tạo, bồi dưỡng, bố trí” nhân lực trực tiếp xây dựng pháp luật Chính phủ, bảo đảm đủ về số lượng, đảm bảo về chất lượng. Đồng thời, cần “quy định trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng các Bộ, ngành trong việc bố trí nhân lực trực tiếp xây dựng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ thuộc phạm vi, lĩnh vực quản lý phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ được giao. Bên cạnh đó, cần làm tốt công tác đào tạo, bồi dưỡng để đảm bảo nguồn nhân lực trực tiếp tham gia xây dựng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải có kiến thức về luật, có khả năng tổng hợp, phân tích và dự đoán nhằm xây dựng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phù hợp với yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

Phát triển nguồn nhân lực pháp luật, hiện đại hóa phương thức, phương tiện xây dựng pháp luật, chú trọng khai thác cơ sở dữ liệu số và “tổ chức thực hiện pháp luật”. Đặc biệt, tác động trực tiếp nhất cần nâng cao năng lực, trình độ, bản lĩnh chính trị của đội ngũ CB, CC làm công tác xây dựng và thực thi pháp luật, đồng thời giám sát và “quản lý, nâng cao chất lượng, hiệu quả” các đơn vị, cơ sở đào tạo nguồn nhân lực pháp luật bảo đảm đạt chuẩn và có chất lượng cao cả năng lực lý thuyết, thực tiễn

¹⁴ Xem Báo cáo số 270/BC-BTP của Bộ Tư pháp, ngày 03 tháng 7 năm 2024 về *Tổng kết Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020*

trong hoạch định và thực thi pháp luật. Đồng thời phát triển lĩnh vực nghiên cứu và đào tạo khoa học pháp lý, chú trọng đến chất lượng, quản lý đánh giá chặt chẽ, chính xác kết quả đầu ra. Đầu tư hiệu quả nguồn lực, cơ chế phân bổ hợp lý, đúng đắn, sử dụng hiệu quả cho xây dựng hoàn thiện pháp luật ở tất cả các khâu trong quy trình hoạch định, ban hành, tuyên truyền, thực thi pháp luật.

Cần hoàn thiện các quy định pháp luật thúc đẩy việc “phát triển nguồn nhân lực tham mưu xây dựng pháp luật như tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm, bố trí nguồn nhân lực chất lượng cao cho công tác xây dựng pháp luật”. Đồng thời, kế hoạch chiến lược “đào tạo, phát triển nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật” theo kế hoạch trung và dài hạn để có kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí phù hợp. Xác định rõ “nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật là một trong những lĩnh vực ưu tiên xây dựng và thực hiện các quy định về thu hút, trọng dụng nhân tài, nhân lực chất lượng cao”. Cần đặc biệt chú trọng đến “công tác xây dựng, đào tạo cán bộ” đặc biệt là những CB,CC trẻ, có năng lực, đạo đức, sự hiểu biết về pháp luật, quản trị quốc gia hiện đại, khoa học công nghệ và trách nhiệm công vụ. Để thực hiện nhiệm vụ này một cách khả thi và hiệu quả cao, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần có đề án thực hiện theo lộ trình cụ thể, trong đó có kế hoạch dài hạn theo từng giai đoạn và trên cơ sở đó xây dựng kế hoạch cụ thể cho các năm.

Hai là, bảo đảm về nguồn lực, điều kiện vật chất

Nền quản trị quốc gia hiện đại cần có nguồn lực để bảo đảm thực hiện cả về nhân lực và vật lực. Để bảo đảm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần phải có nguồn lực để tổ chức thực hiện.

Về kinh phí cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật nói chung và pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần điều chỉnh tăng nguồn kinh phí về mức chi, định mức phân bổ ngân sách. Các bộ, ngành cần có kế hoạch đầy đủ, chi tiết, khả thi về lập dự toán, gửi cơ quan tài chính cùng cấp để tổng hợp, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và quyết toán theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Trong việc lập dự toán, các bộ, ngành cần xác định khối lượng công việc, thời gian cụ thể để có các dự toán bảo đảm đủ nguồn kinh phí, cần quy định kinh phí xây dựng VBQPPL là kinh phí cho đầu tư phát triển. Bên cạnh đó cần phát huy tính chủ động đề xuất, ban

hành văn bản sửa đổi, bổ sung để phù hợp với tình hình mới, xử lý các bất cập chưa kịp thời, có hiện tượng đùn đẩy trách nhiệm trong công tác xây dựng pháp luật.

Hơn nữa, cần đổi mới cơ chế tài chính cho công tác xây dựng pháp luật nhằm thu hút các chuyên gia hàng đầu, người làm thực tiễn, bảo đảm đủ kinh phí “tổ chức thực hiện các tư vấn độc lập như một dự án đầu tư phát triển”, nhất là kinh phí xây dựng luật, nghị quyết, nghị định.

Trong thời gian tới, bên cạnh việc ghi nhận quy định về đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ bằng chuyển đổi số thì đầu tư nguồn lực và ứng dụng công nghệ thông tin và công nghệ truyền thông là điều kiện bảo đảm về thúc đẩy thực thi có hiệu quả quy định minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia thực chất và kiểm soát của người dân trong quản trị Chính phủ. Quá trình chuyển đổi số giúp Chính phủ tạo nên mối quan hệ phẳng với người dân. Thông qua chuyển đổi số, CCHC, giúp Chính phủ thúc đẩy minh bạch thông tin, trách nhiệm giải trình, kích thích chất lượng dịch vụ công, tăng cường dân chủ trong hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật. Các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, đơn vị báo chí, truyền thông nâng cao nhận thức, vận động, tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật, về quản trị quốc gia hiện đại và thúc đẩy, bảo vệ quyền và lợi ích người dân, doanh nghiệp và chính tổ chức khi thực hiện các quyền của mình. Trong thực hiện quản trị quốc gia hiện đại, *“quyền lực của nhà nước vốn dựa trên sức mạnh áp đặt dần chuyển sang mô thức mới, sáng tạo mà các chủ thể phi nhà nước là nhân tố tham gia và ảnh hưởng ngày càng nhiều vào hoạt động quản lý nhà nước”* [107]. Đổi mới theo yêu cầu quản trị quốc gia *“quyền lực nhà nước không chỉ được thực hiện thông qua cưỡng chế, mệnh lệnh, kế hoạch mà có thể được thực hiện thông qua quan hệ đối tác, mạng lưới và đoàn kết* [115] *và trên tinh thần quan hệ giữa nhà nước và khu vực ngoài nhà nước là quan hệ hợp tác, bổ túc giữa công và tư, công bằng và dân chủ”* [121].

Đáp ứng yêu cầu quản trị hiện đại, các chủ thể quản lý cần phải nâng cao năng lực công nghệ thông tin, thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính thúc đẩy công khai, minh bạch hoạt động của Chính phủ. Việc tin học hóa, minh bạch trong thực hiện công vụ của chủ thể quản lý sẽ giúp người dân và doanh nghiệp hiểu rõ quy trình giải quyết công việc với cơ quan nhà nước, quyền và nghĩa vụ của mình, hạn chế cơ chế xin - cho, tình trạng độc quyền về thông tin.

4.2.7. Áp dụng khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số trong hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

Thực trạng pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay cho thấy, cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy nhà nước đã tác động rất lớn đến pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và hơn 100.000¹⁵ cán bộ, công chức, viên chức và người lao động chịu ảnh hưởng cần tinh giản, trong đó có bộ máy của Chính phủ. Một số lượng lớn các văn bản lớn đã được chỉ ra trong thực trạng pháp luật cần sửa đổi, bổ sung, thẩm tra, thẩm định tiếp tục hoàn thiện để tạo hành lang pháp lý cho bộ máy mới sau sáp nhập, tinh gọn sớm đi vào hoạt động ổn định, hiệu quả. Hơn nữa, một số lượng văn bản quy phạm không nhỏ có mâu thuẫn, chồng chéo về nhiệm vụ, quyền hạn rất cần rà soát, bổ sung, sửa đổi để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Để giải quyết hạn chế lớn này, thì nếu làm thủ công thì mất rất nhiều thời gian, nhân lực trong khi đang thực hiện tinh giản đội ngũ công chức, vì vậy, cần nghiên cứu, tìm kiếm áp dụng công nghệ thông tin, có thể thấy chuyển đổi số, trí tuệ nhân tạo sẽ là một công cụ hỗ trợ quan trọng, một phương thức đổi mới hiện đại phát hiện mâu thuẫn, chồng chéo trong các văn bản quy phạm pháp luật và khối lượng văn bản quy phạm pháp luật rất lớn cần sửa đổi, bổ sung do tác động của cách mạng tinh gọn bộ máy nhà nước, trong đó là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Trong thời gian tới, cần hoàn thiện sửa đổi luật chuyên ngành, đặc biệt Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật để tạo dựng khung pháp lý để thực hiện chuyển đổi số. Thực hiện yêu cầu này cần có lộ trình, thời gian thực hiện trước hết các nhà lãnh đạo cần có nhận thức đúng ưu tiên chuyển đổi số. Để triển khai được nhân lực có tính chất quyết định, cần đào tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực vừa có chuyên môn và vừa có năng lực chuyển đổi số; có sự thống nhất, đồng bộ trong quy trình, nghiệp vụ trong hệ thống các cơ quan có thẩm quyền. Quá trình thực hiện theo từng phần, tiến tới toàn bộ chuyển đổi số; trong đó cần “phải dữ liệu hóa được toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật, kết nối trong hệ thống các chủ thể tham gia liên quan; đánh giá tổng kết thực tiễn thực hiện để tiếp tục hoàn thiện

¹⁵ Xem bài: Viết Tuân, 100.000 người bị ảnh hưởng khi tinh gọn bộ máy, <https://vnexpress.net/100-000-nguoi-bi-anh-huong-khi-tinh-gon-bo-may-4830388.html>, Thứ bảy, 21/12/2024, 12:29 (GMT+7).

khung pháp lý về VBQPPL và định vị, xác định lựa chọn ứng dụng công nghệ hiện đại và phù hợp với Việt Nam.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Chương 4 của luận án đã nêu quan điểm và đề xuất hệ thống các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại.

Các quan điểm định hướng cho việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được xác định cụ thể là: (i) Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phù hợp với quan điểm, chính sách, chủ trương của Đảng, Nhà nước về nhà nước pháp quyền và đổi mới quản trị quốc gia hiện đại; (ii) bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; (iii) kế thừa và phát triển pháp luật về tổ chức và hoạt động phù hợp với điều kiện của giai đoạn hiện nay; (iv) tham khảo kinh nghiệm quốc tế phù hợp với Việt nam. Trên cơ sở đánh giá thực trạng, chỉ ra các kết quả, hạn chế và chỉ ra nguyên nhân của kết quả, hạn chế (ở chương 3) luận án đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ, bao gồm:

Một là, giải pháp về nhận thức với các nhà lãnh đạo cấp cao, các cơ quan, đội ngũ công chức, người có thẩm quyền ban hành chính sách, pháp luật đáp ứng quản trị quốc gia hiện đại, đồng thời, nâng cao nhận thức của người dân về quản trị quốc gia hiện đại và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động Chính phủ đáp ứng yêu cầu “về minh bạch hoạt động, về trách nhiệm giải trình của Chính phủ và quyền của người dân, doanh nghiệp”. Người dân phải biết được các quyền và lợi ích của mình để thụ hưởng, quyền tham gia vào hoạch định, thực thi chính sách, pháp luật, giám sát hoạt động quản trị quốc gia... và quyền yêu cầu các chủ thể quản trị có thẩm quyền thực hiện các nghĩa vụ để đáp ứng quyền của người dân, doanh nghiệp. *Hai là*, giải pháp về sửa đổi, bổ sung nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại cụ thể như sau: (i) sửa đổi, bổ sung quy định vị trí chức năng của chính phủ theo hướng mở rộng thẩm quyền của Chính phủ trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước, tăng cường tính kiểm soát của thực hiện quyền hành pháp đối với quyền lập pháp quyền tư pháp; (ii) hoàn thiện quy định về nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ, cần phân biệt các quy định rõ ràng về vị trí, chức năng Chính phủ; bổ sung các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ về dân chủ,

pháp quyền, quản trị quốc gia hiện đại để định hướng cho tổ chức vào hoạt động Chính phủ; bổ sung các quy định nhằm tăng cường phân quyền hơn nữa cho Chính phủ trong quyết định chính sách, cơ chế thích ứng với nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế...; (iii) điều chỉnh sửa đổi, bổ sung quy định về cơ cấu tổ chức của Chính phủ theo hướng tinh gọn mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả “đề tập trung thực hiện chức năng hành pháp chính trị, quản lý vĩ mô” thúc đẩy Chính phủ ngày càng trở nên mạnh mẽ, năng động, linh hoạt trong cơ chế tổ chức quyền lực thống nhất; (vi) đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ, tiếp tục hoàn thiện quy định về phân cấp, phân quyền theo hướng quy định rõ cơ chế phương thức thực hiện và chế tài xử lý khi vi phạm pháp luật. *Ba là*, tăng cường tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia đóng góp ý kiến của nhân dân cũng như đối tượng chịu sự tác động của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. *Bốn là*, đổi mới quy trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, quy trình xây dựng chính sách, quy trình soạn thảo luật. *Năm là*, nâng cao chất lượng công tác thẩm định và thẩm tra việc xây dựng, ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. *Sáu là*, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, đặc biệt đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp tham gia công tác hoạch định và xây dựng chính sách, pháp luật. Bảo đảm nguồn lực vật chất trong việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, ưu tiên đầu tư nguồn lực, ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông, xây dựng chương trình, kế hoạch và lập dự toán để phân bổ nguồn lực đáp ứng yêu cầu của công tác lập pháp, lập quy. *Bảy là*, áp dụng khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số đối với hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Xây dựng và hoàn thiện pháp luật là một quy trình phức tạp và phải bảo đảm tuân thủ các yêu cầu chặt chẽ tùy thuộc vào thể chế và quan điểm của mỗi quốc gia, mỗi giai đoạn phát triển của lịch sử và những điều kiện kinh tế - xã hội thực tại. Tuy nhiên, dù quy trình nào hay thể chế nào thì các nguyên tắc của pháp luật cũng phải được tôn trọng và nhằm thực hiện mục tiêu vì con người, hướng tới xây dựng một xã hội, một quốc gia phồn thịnh và văn minh. Chính vì vậy, trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế thế giới sâu rộng và xu hướng dân chủ hóa, minh bạch trong quản trị quốc gia hiện đại đã và đang đặt ra những yêu cầu mới. Thách thức, thực tiễn pháp

luật đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại đòi hỏi các nhà lập pháp, các nhà hoạch định chính sách phải đổi mới nhiều hơn nữa không chỉ về nội dung của pháp luật mà còn cả quy trình lập pháp, lập quy hiện đại để bảo đảm tính pháp quyền; sự minh bạch; trách nhiệm giải trình; kịp thời, hiệu lực, hiệu quả; sự tham gia nhiều hơn của các chủ thể trong xã hội, huy động tối đa sáng kiến, trí tuệ của mọi người dân, tổ chức trong xã hội. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại thì giải pháp trên cần tiến hành đồng bộ, với lộ trình triển khai các bước đi cụ thể. Trong đó nhóm các giải pháp nhận thức và nâng cao năng lực của các chủ thể quản trị, tính pháp quyền phải được thực hiện thường xuyên để bảo đảm tính thượng tôn pháp luật, từ cơ cấu tổ chức đến hoạt động của Chính phủ. Các công việc xây dựng hoàn thiện và thực hiện hữu hiệu cơ chế minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của nhân dân một cách thực chất cần các bước đi rõ ràng có thể trong trung hạn, đồng thời để bảo đảm sự hoàn thiện, đồng bộ, thống nhất trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Giải pháp bảo đảm tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả và song song áp dụng chuyển đổi số còn phụ thuộc lộ trình từng bước triển khai Chính phủ số cần kế hoạch dài hạn để khắc phục dần sự phụ thuộc hệ thống quản lý truyền thống chuyển sang quản trị quốc gia hiện đại đúng với định hướng, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, phù hợp với tình hình thực tiễn của bối cảnh mới.

KẾT LUẬN

1. Xuất phát từ yêu cầu cấp thiết xây dựng một Chính phủ phát triển mạnh, linh hoạt trong cơ chế “quyền lực nhà nước là tập trung thống nhất” hiện nay thì nhiệm vụ quan trọng hàng đầu là phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật để tạo hành lang pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại là nhu cầu tất yếu khách quan trong xã hội hiện đại. Ở Việt Nam, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ được hình thành từ ngay sau khi nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa ra đời. Theo từng giai đoạn phát triển của đất nước, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã ngày càng được hoàn thiện và sẽ vẫn tiếp tục được hoàn thiện.

2. Trên cơ sở khảo cứu một số công trình của các tác giả đi trước có liên quan đến đề tài nghiên cứu, luận án đã tìm kiếm những nội dung đã được giải quyết mà luận án kế thừa và những nội dung còn đang tranh luận về nội hàm quyền hành pháp; mối quan hệ Chính phủ với các thiết chế khác trong tổ chức quyền lực nhà nước; pháp luật và tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu về quản trị quốc gia hiện đại. Luận án xác định những vấn đề tiếp tục nghiên cứu làm rõ. Đây là những nội dung còn bỏ ngỏ, khoảng trống nghiên cứu khoa học mà luận án đã giải quyết. Các nội dung này đã được nghiên cứu hệ thống từ tổng quan, cơ sở lý luận và pháp luật, thực trạng pháp luật, giải pháp về hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các tiêu chí đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại về tính pháp quyền; tính minh bạch; trách nhiệm giải trình; sự tham gia của người dân; tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Những khoảng trống nghiên cứu này để thực hiện mục đích nghiên cứu của luận án là đề xuất hệ các giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại ở Việt Nam.

3. Về mặt lý luận, luận án đã tập trung giải quyết một cách hệ thống, sâu sắc và làm rõ được các vấn đề cụ thể: (i) Làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ; (ii) Làm rõ nội hàm quan niệm quản trị quốc gia hiện đại, nguyên tắc của quản trị quốc gia hiện đại và phân tích vai trò của Chính phủ trong quản trị quốc gia hiện đại; (iii) Xây dựng khái niệm hoàn

thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cũng như các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về tính pháp quyền, minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia của nhân dân, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả; (iv) phân tích các yếu tố tác động đến hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại về nhận thức; chính trị; kinh tế xã hội; hội nhập quốc tế và khu vực; trình độ kỹ thuật lập pháp, lập quy; (v) Bên cạnh đó, luận án đã khảo cứu pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở một số quốc gia và rút ra bài học kinh nghiệm về hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cho Việt Nam.

4. Về mặt thực tiễn, luận án phân tích tình hình pháp luật và đánh giá thực trạng pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ bao gồm các nội dung: (i) nghiên cứu khái quát quá trình phát triển pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam theo các giai đoạn gắn với việc ban hành Hiến pháp được ban hành, thấy được sự phát triển của mô hình về tổ chức và hoạt động của Chính phủ phù hợp với các giai đoạn phát triển cụ thể của đất nước; (ii) phân tích tình hình thực trạng pháp luật hiện hành và đánh giá tình hình thực trạng pháp luật theo các tiêu chí của yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại. Qua đó, luận án đã làm rõ kết quả đạt được của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ: đã bước đầu thể hiện tính pháp quyền, tính minh bạch, đã xác lập khung pháp lý về trách nhiệm giải trình; từng bước bảo đảm sự tham gia của người dân, tổ chức xã hội; đáp ứng cơ bản tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Bên cạnh đó, pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ còn hạn chế nhất định so với yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại: vẫn còn một số hạn chế về tính pháp quyền; chưa thực sự đáp ứng yêu cầu tính minh bạch; yêu cầu trách nhiệm giải trình vẫn còn hình thức, còn điểm mờ về thẩm quyền, trách nhiệm, chức năng, nhiệm vụ và vẫn còn khoảng trống về chế tài xử lý vi phạm; sự tham gia của người dân, tổ chức chưa thực chất vào quản trị quốc gia; vẫn còn hạn chế chưa thực sự đáp ứng tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Luận án xác định rõ các nguyên nhân của kết quả và nguyên nhân của hạn chế để từ đó nêu quan điểm và xây dựng, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia hiện đại.

5. Trên cơ sở phân tích lý luận và đánh giá thực trạng, luận án đã nêu 04 quan điểm hoàn thiện pháp luật: phù hợp với quan điểm của Đảng về Nhà nước pháp quyền và đổi mới quản trị quốc gia hiện đại; quan điểm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, toàn diện, thống nhất của hệ thống pháp luật; kế thừa và phát triển pháp luật đáp ứng yêu cầu của giai đoạn phát triển của đất nước trong thời gian tới và tham khảo kinh nghiệm quốc tế. Luận án đề xuất 07 các nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại gồm: *Một là*, nâng cao nhận thức về quản trị quốc gia hiện đại, vai trò hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, trong đó, chú trọng đến cả nâng cao nhận thức với các nhà lãnh đạo, quản lý, công chức và người dân với từng hình thức nâng cao nhận thức phù hợp; *Hai là*, giải pháp tiếp tục hoàn thiện nội dung pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, đặc biệt cần sửa đổi, bổ sung quy định về vị trí, chức năng của Chính phủ, làm rõ thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, mở rộng thẩm quyền của Chính phủ, tăng cường tính kiểm soát của “thực hiện quyền hành pháp với quyền lập pháp và quyền tư pháp”; phân định rõ chức năng hành pháp chính trị và hành chính công vụ trong hoạt động của Chính phủ để tiếp tục hoàn thiện quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ... *Ba là*, tăng cường tính công khai, minh bạch và sự tham gia đóng góp ý kiến của nhân dân cũng như các đối tượng chịu sự tác động của pháp luật; *Bốn là*, đổi mới quy trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật; *Năm là*, nâng cao chất lượng công tác thẩm định và thẩm tra việc xây dựng, ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ; *Sáu là*, bảo đảm về nguồn lực vật chất, điều kiện vật chất, nhất là đầu tư nguồn lực, ứng dụng công nghệ thông tin và lập dự toán để phân bổ nguồn lực đáp ứng yêu cầu của công tác lập pháp, lập quy; nâng cao nguồn nhân lực trực tiếp trong việc xây dựng, ban hành pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, đặc biệt đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp tham gia công tác hoạch định và xây dựng chính sách, pháp luật. *Bảy là*, áp dụng khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số trong hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Mỗi một giải pháp đều có vị trí, giá trị riêng, do đó, các giải pháp này phải được thực hiện đồng thời, cần có lộ trình triển khai cụ thể để có thể đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại và xây dựng Chính phủ kiến tạo, phát triển trong tình hình mới./.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ
CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Nguyen Thi Thuc (2021). “State governance of business charitable activities – Some theoretical and practical issues in Vietnam today”. *Journal of Law and Political Sciences, Scientific and Academy journal*. Print ISSN 2222-7288, Online ISSN 2518-5551, Quality Impact Value 1,731. Volume 32 Year Eleventh Nov., 2021 – Special edition, pp. 185-215.
2. Nguyễn Thị Thục (2021), “Quản trị tốt trong hoạch định chính sách công”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 4/2021, tr. 28-32.
3. Nguyễn Thị Thục (2021), “Vấn đề cải cách hành chính và minh bạch hoá thủ tục hành chính ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước*, ISSN 2588-137X, số 7/2021, tr. 21-24.
4. Nguyen Thi Thuc (2022), “Building e-government toward digital government in Viet Nam now”, *Proceedings of the international workshop “Public governance of digital transformation- digital governance policy: international experience and implications for digital governance in Viet Nam”*, OECD Korea Policy Center and National Academy of Public Administration, Ha Noi, pp. 837-847.
5. Nguyen Thi Thuc (2022), “Improving governance in digital transformation in Vietnam today”, *Proceedings of International conference: “Governance in digital transformation”*, National Political Publishing House, ISBN 978-604-57-7650-6, Ha Noi, pp. 664-675.
6. Nguyen Thi Thuc (2023), “Laws and mechanisms for exercising the rights of persons with disabilities toward modern national governance in Viet Nam today”, *The International Conference Proceedings “Ensuring the rights of persons with disabilities in the sustainable development of Viet Nam and other countries of the world*, UNPRPD and Binh Duong University and UNPD, Ha Noi, pp. 100-111.

7. Nguyễn Thị Thục (2023), “Bàn về cải cách thủ tục hành chính- từ góc độ tiếp cận của quản trị quốc gia hiện đại”. *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, số 333 (10/2023), tr. 37-41.
8. Nguyễn Thị Thục (2024), “Hoàn thiện pháp luật về phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ và chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại”. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 17(496) Kỳ 1- Tháng 9/2024), tr 41-48.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

TÀI LIỆU TIẾNG VIỆT

1. Nguyễn Hoàng Anh (2022), Áp dụng trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước hiện nay, *Kỷ yếu Hội thảo Áp dụng các nguyên tắc của quản trị nhà nước tốt vào thực tế ở Việt Nam hiện nay*, Đại học quốc gia, Khoa Luật.
2. Nguyễn Hoàng Anh (Chủ nhiệm đề tài) (2022), *Báo cáo tổng kết kết quả thực hiện đề tài Hoàn thiện pháp luật về quản trị nhà nước đáp ứng yêu cầu của Cách mạng công nghiệp 4.0*, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
3. Nguyễn Hoàng Anh, Nguyễn Đức Phương (2019), “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động hành chính: lý luận và thực tiễn ở Việt Nam”, *Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng trên thế giới và Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp.
4. Nguyễn Thị Quế Anh (Chủ biên), Vũ Công Giao và Nguyễn Hoàng Anh (2019), *Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng*, NXB Hồng Đức, Hà nội.
5. Ban Chấp hành Trung ương (2017), Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về *Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*.
6. Ban Chỉ đạo biên soạn Lịch sử Chính phủ Việt Nam (2006). *Biên niên Lịch sử Chính phủ 1945 – 2005, tập 1 (1945 – 1954)*. NXB Văn hóa Thông tin, tr 96-97.
7. Nguyễn Ngọc Bích (2012), *Hoàn thiện pháp luật về dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
8. Bằng Hương Biệt (Peng Xiang Bie) (2014), *Luận bàn về xu hướng phát triển trong việc đánh giá hiệu quả của chính phủ phục vụ*.
9. Trần Quốc Bình (2013), *Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

10. Nguyễn Trọng Bình (2019), “Chuyển đổi mô hình quản trị chính phủ trong quá trình cải cách ở Trung Quốc”, *Kỷ yếu hội thảo Các tiêu chuẩn, kinh nghiệm quốc tế về quản trị công và những giá trị tham khảo cho Việt nam*, Iris Aid, Đại học Quốc gia Hà nội.
11. Nguyễn Trọng Bình (2018), *Hành chính công và quản trị công – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, năm 2018.
12. Bộ Chính Trị (2023), Kết luận của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 18, <https://vtv.vn/chinh-tri/ket-luan-cua-bo-chinh-tri-ve-tiep-tuc-thuc-hien-nghi-quyet-so-18-20230307165851198.htm>, [truy cập ngày 07/03/2023].
13. Bộ Nội vụ (2021), *Báo cáo tổng quan đề tài Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Bộ Nội vụ.
14. Bộ Nội vụ (2021), *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài cấp Bộ “Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”*.
15. Bộ Thông tin và truyền thông (2021), *Báo cáo tham luận, Hội nghị của Chính phủ về công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế*, Bộ Thông tin và Truyền Thông, tháng 9/2021.
16. Bộ Tư pháp (2020), “Định hướng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0”, *Báo cáo tổng hợp kết quả đề tài khoa học cấp Bộ năm 2019*, Bộ Tư Pháp.
17. Bộ Tư Pháp (2020), Hệ thống pháp luật tiếp tục được hoàn thiện cả về số lượng và chất lượng, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo.aspx?ItemID=4677>, [truy cập ngày 23/11/2020].
18. S.Chiaivo Campo và P.S.A Sundaram (2003), *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
19. Nguyễn Bá Chiến (chủ nhiệm) (2021), *Đề tài thuộc chương trình trọng điểm cấp bộ: “Bối cảnh mới của đất nước và yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”*, Bộ Nội vụ.

20. Chính phủ (2016), *Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/05/2016 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Điều 157.
21. Chính phủ (2019). *Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng*, Điều 3 – Điều 14.
22. Chính phủ (2019), *Báo cáo số 8541/BC-VPCP của Văn phòng Chính phủ, ngày 01 tháng 11 năm 2023 về Tổng kết, đánh giá thực hiện Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019*.
23. Chính phủ (2021), *Báo cáo tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 và định hướng cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 – 2030*.
24. Chính phủ (2022), *Quyết định số 25/2022/QĐ-TTg ngày 12/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ bãi bỏ toàn bộ 30 VBQPPL do Thủ tướng Chính phủ ban hành; Nghị định số 110/2022/NĐ-CP ngày 30/12/2022 của Chính phủ bãi bỏ toàn bộ 15 VBQPPL và bãi bỏ một phần 02 VBQPPL do Chính phủ ban hành*.
25. Chính phủ (2022), *Quyết định số 1085/QĐ-TTg ngày 15 tháng 9 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ*.
26. Chính phủ (2023), *Báo cáo số 424/BC - CP, ngày 31/8/2023 về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong năm 2023*
27. Nguyễn Thị Kim Chung (2020), “Hoàn thiện pháp luật về tổ chức Chính phủ”, *Tạp chí Quản lý hành chính nhà nước*, số tháng 4/2020.
28. Nguyễn Văn Cương, Trương Hồng Quang (2022), “Cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động của cơ quan nhà nước trước yêu cầu hoàn thiện Nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 15 (463), tháng 8/2022.
29. Lương Thanh Cường (2018), “Xu hướng vận động của Quản trị quốc gia trong bối cảnh cách mạng công nghiệp lần thứ tư”, *Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế: The fourth Industrial Revolution and State Governance*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia Sự Thật.

30. Nguyễn Đăng Dung (2011), *Chính phủ trong nhà nước Pháp quyền*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
31. Nguyễn Đăng Dung (2005), *Tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam theo các Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
32. Nguyễn Đăng Dung (2021), “Sự thay đổi chức năng Chính phủ đáp ứng nhu cầu quản trị theo hướng hiện đại, hiệu quả”, *Hội thảo Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Bộ Nội vụ, Hà Nội.
33. Đỗ Tiến Dũng, *Luận án tiến sĩ Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện pháp luật về Chủ tịch nước ở Việt Nam*
34. Đại học Quốc gia Hà Nội (2022), *Hội thảo khoa học: Áp dụng các nguyên tắc quản trị tốt vào thực tế ở Việt Nam hiện nay*, Hà Nội.
35. Đảng Cộng sản (2022), *Nghị quyết số 27/NQ – TW, ngày 09 tháng 11 năm 2022 của Hội nghị lần thứ sáu của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá XIII, về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới*, Hà Nội.
36. Đảng Cộng Sản (2021), *Làm tốt 9 nội dung quy định trong Luật Tiếp cận thông tin*, <https://dangcongsan.vn/phap-luat/lam-tot-9-noi-dung-quy-dinh-trong-luat-tiep-can-thong-tin-592276.html>, [truy cập ngày 29/09/2021].
37. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I*, NXB. Chính trị quốc gia Sự thật.
38. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập 2*, NXB. Chính trị quốc gia Sự thật.
39. Bùi Tiến Đạt (2022), “Áp dụng nguyên tắc công khai, minh bạch trong quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, *Kỷ yếu hội thảo Áp dụng các nguyên tắc quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Đại học Quốc gia Hà nội, Hà Nội.
40. Phạm Thị Hồng Điệp (2017), “Vận dụng mô hình Quản trị nhà nước tốt ở Việt Nam”, *Tạp chí Kinh tế và kinh doanh của ĐHQGHN*, số 3/2017.

41. Trần Ngọc Đường và Ngô Đức Mạnh (2008), *Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc Hội, Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
42. Trần Ngọc Đường (chủ nhiệm) (2011), *Đề tài khoa học cấp nhà nước KX.04-28/06-10 “Phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam”*, Viện Nghiên cứu lập pháp (2010).
43. Zhang Cheng Fu (2016), *Nghiên cứu cơ chế vận hành và cơ cấu tổ chức chính phủ: kinh nghiệm và gợi mở*, NXB Đại học Nhân dân Trung Quốc.
44. Vũ Công Giao (Chủ biên) - Nguyễn Hoàng Anh và Đặng Minh Tuấn (Đồng Chủ biên) (2017), *Quản trị tốt - Lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật. Hà Nội.
45. Vũ Công Giao (chủ biên), *Quản trị tốt và phòng chống tham nhũng*, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
46. Vũ Công Giao (2024), “Nguyên tắc minh bạch trong quản trị nhà nước và thúc đẩy nguyên tắc này trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay”, *Hội thảo “Quan điểm, giải pháp đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”*.
47. Nguyễn Công Giao (chủ biên) (2022), *Vận dụng các nguyên tắc của quản trị nhà nước tốt vào đổi mới quản lý nhà nước ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
48. Vũ Công Giao (2022), “Quản Trị Nhà Nước Tốt Và Vai Trò Của Nó Trong Nhà Nước Pháp Quyền Xã Hội”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học: Áp dụng các nguyên tắc quản trị nhà nước tốt vào thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*.
49. Vũ Công Giao và Nguyễn Văn Quân (2021), “Quản trị quốc gia theo tinh thần văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII: bước tiến mới và yêu cầu mới”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 9, năm 2021.

50. Nguyễn Thị Thu Hà (chủ nhiệm), (2016), *Đề tài khoa học cấp bộ “Về kiểm soát quyền lực nhà nước của cơ quan hành pháp với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp ở nước ta”*, Bộ Nội Vụ.
51. Trần Thị Thu Hà (2022), *Luận án tiến sĩ “Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam”*, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
52. Trương Hồ Hải (2017) và Th.S Đặng Viết Đại. *Quản trị tốt – Lý luận và thực tiễn*, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
53. Trương Hồ Hải (2019), *Chính phủ mở trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0 và khả năng vận dụng vào Việt Nam, Chính phủ mở, chính phủ điện tử và quản trị quốc gia hiện đại*, NXB Hồng Đức, Hà Nội.
54. Đặng Văn Hải (2014), *Hoàn thiện pháp luật về kiểm toán nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
55. Nguyễn Thị Hạnh (chủ nhiệm đề tài) (2013), *Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung chế định Chính phủ trong Hiến pháp năm 1992*, Bộ Tư pháp, Đề tài khoa học cấp Bộ.
56. Nguyễn Đăng Hậu (2010), *Chính phủ điện tử*, NXB Thông tin và Truyền thông. Hà Nội.
57. Học viện Hành chính (2010), *Giáo trình Quản lý và phát triển tổ chức hành chính nhà nước*, NXB khoa học và kỹ thuật.
58. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson (2007), *The Logic of American Politics*, Sách tham khảo, NXB CTQG, Hà Nội.
59. Hoàng Thị Lan (2021), *Luận án tiến sĩ “Trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc Hội theo pháp luật Việt Nam”*. Viện Hàn Lâm Khoa học Xã hội Việt Nam
60. Hoàng Thế Liên (2015), “Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 7 năm 2015.
61. Lê Văn Linh (2021), “Xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả ở Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản*, số 7, năm 2021.

62. Phạm Văn Linh (2021), “Sự phát triển các quan điểm, chủ trương của Đảng về nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam”, *Kỷ yếu hội thảo quốc gia Những vấn đề lý luận và thực tiễn về NN PQ XHCN VN*, Hà nội.
63. Nguyễn Khánh Ly (chủ nhiệm), (2016), *Đề tài khoa học cấp bộ: “Chính phủ nhỏ, xã hội lớn trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập - xu hướng và những vấn đề đặt ra ở nước ta”*, Bộ Nội Vụ.
64. Phan Trung Lý (2022), Hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực, giải pháp quan trọng, đột phá trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, *Kỷ yếu hội thảo quốc gia “Những vấn đề mới, đột phá trong xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN đến năm 2030, định hướng đến năm 2045*.
65. Nguyễn Thị Ngọc Mai (Chủ biên) (2021), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo tinh thần phục vụ, phát triển*, NXB Văn hóa dân tộc.
66. Nguyễn Thị Ngọc Mai và Đỗ Thị Minh Đức (2020), “Quan hệ giữa Chính phủ với thị trường trong đổi mới tổ chức và hoạt động của chính phủ phục vụ, phát triển”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số tháng 9/2020, Hà Nội.
67. Nguyễn Minh Mẫn (2014), “Về một số kinh nghiệm cải cách hành chính tại Nhật Bản”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, <http://tcnn.vn/news/detail/5447>
68. Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, (Bản dịch của Hoàng Thanh Đạm), NXB Lý luận Chính trị, Hà Nội.
69. Vũ Văn Nhiêm, Trương Thị Minh Thủy (2020), Kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp trong Hiến pháp năm 1946, <https://iluatsu.com/hien-phap/kiem-soat-cua-lap-phap-doi-voi-hanh-phap-trong-hien-phap-nam-1946/>, [truy cập ngày 02/05/2020].
70. Hà Quang Ngọc, Hà Quang Trường (2007), Tăng cường sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý nhà nước, https://www.tapchicongsan.org.vn/en_US/web/guest/nghien-cu/-/2018/1341/tang-cuong-su-tham-gia-cua-nhan-dan-trong-hoat-dong-quan-ly-nha-nuoc.aspx, truy cập ngày 14-08-2007.

71. David Osborne và Ted Gable (1997), *Đổi mới hoạt động của Chính phủ: tinh thần doanh nghiệp đang làm thay đổi khu vực công như thế nào*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
72. Nguyễn Minh Phương và Nguyễn Thị Ngọc Mai (2017), “Xây dựng Chính phủ của Trung Quốc và kinh nghiệm đối với Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Nội vụ*, số 17.
73. Trương Hồng Quang (2020), “Trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng luật, pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 4 (407).
74. Quốc hội (1946), *Hiến pháp năm 1946*, Điều 52.
75. Quốc hội (1959), *Hiến pháp năm 1959*.
76. Quốc hội (2013), *Hiến pháp Việt Nam năm 2013*.
77. Quốc Hội (2018), *Luật phòng chống tham nhũng năm 2018*, Khoản 5, Điều 3.
78. Tào Thị Quyên (2021), “Định hướng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về dân chủ trực tiếp theo tinh thần văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng và giải pháp thực hiện”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Chiến lược phát triển pháp luật Việt Nam - Giai đoạn 2021 – 2030*, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.
79. Tô Huy Rúa (2008), *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị một số nước trên thế giới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
80. Đinh Dũng Sỹ trong bài viết "Bàn về cơ cấu tổ chức chính phủ nhiệm kỳ 2021-2026", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số (03/2020) đã bàn luận về cơ cấu tổ chức Chính phủ nhiệm kỳ 2021-2026
81. Phạm Hồng Thái (2021), “Cơ sở khoa học của việc chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”, *Hội thảo Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Bộ Nội vụ, Hà Nội.
82. Phạm Hồng Thái (2007), Sự liên tục của quyền hành pháp và quyền lực hành chính nhà nước, *Tạp chí Quản lý nhà nước* (Số 4/2007).

83. Phạm Hồng Thái (2013), “Vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ qua các Hiến pháp Việt Nam và vấn đề sửa đổi Hiến pháp năm 1992”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN*, Luật học, Tập 29, Số 1 (2013).
84. Nguyễn Văn Thành và Đặng Thành Lê (2022), “Về bộ chỉ số quản trị quốc gia trong giai đoạn cách mạng công nghiệp 4.0”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*.
85. Nguyễn Phước Thọ (2022), “Hoàn thiện quy định về Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong Luật Tổ chức chính phủ năm 2015”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 22 (470), tháng 11/2022.
86. Nguyễn Phước Thọ (2014). *Cơ chế thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo quy định của Pháp luật trong cuốn Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam - Nền tảng chính trị, pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới*, NXB Lao động xã hội.
87. Nguyễn Phước Thọ (2021), “Cải tiến, đổi mới cách thức làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đáp ứng yêu cầu của tình hình mới”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 18/2021
88. Hoàng Thùy (2021), Xây dựng đề án cơ sở dữ liệu quốc gia kiểm soát tài sản cán bộ, Xây dựng đề án cơ sở dữ liệu quốc gia kiểm soát tài sản cán bộ, <https://vnexpress.net/xay-dung-de-an-co-so-du-lieu-quoc-gia-kiem-soat-tai-san-can-bo-4373080.html>, truy cập ngày 17/10/2021.
89. Alvin Toffler (2019), *Làn sóng thứ ba*, NXB Thế giới.
90. Lê Anh Tuấn (2022), “Nhận diện về cơ quan thực thi chính sách ở một số nước trên thế giới và những vấn đề gợi mở cho Việt Nam”, *Hội thảo Tổ chức cơ quan thực thi – Kinh nghiệm thế giới và thực tiễn Việt Nam*, Bộ Nội vụ, Hà Nội.
91. Lê Anh Tuấn (chủ nhiệm) (2021), *Báo cáo tổng quan đề tài Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*, Bộ Nội vụ (năm 2022).
92. Trường Đại học Luật Hà Nội (2017), *Giáo trình Luật Hiến pháp*, NXBCAND, Hà Nội.

93. Trường Đại học Luật Hà nội (2019), *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
94. Trường Đại học Luật Hà Nội (2021), *Giáo trình Luật Hành chính*, NXBCAND, Hà Nội.
95. Đào Trí Úc (chủ nhiệm) (2005), *Đề tài khoa học cấp Nhà nước KX.04.02. “Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”*, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật
96. Đào Trí Úc, (2020), “Mối liên hệ giữa nhà nước và pháp luật trong thời đại ngày nay và sự nhìn nhận mới về hệ thống pháp luật”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ, Những vấn đề lý luận hiện đại về nhà nước và pháp luật*, Trường Đại học Luật Hà nội.
97. Đào Trí Úc, Trương Thị Hồng Hà (đồng chủ biên) (2018), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
98. Đào Trí Úc –Hoàng Thị Kim Quế (Đồng chủ biên) (2017), *Đại học Quốc gia Hà nội, Khoa Luật, Giáo trình đại cương về Nhà nước và Pháp luật*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
99. Đào Trí Úc (2014), “Hiến pháp năm 2013 và việc phát triển nhận thức về Hiến pháp”, *Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam - Nền tảng chính trị, pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới*, Viện Nghiên cứu lập pháp, NXB Lao động xã hội, năm 2014.
100. Đào Trí Úc (2013), *Các thiết chế hiến định độc lập – Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng Việt Nam*, NXB Đại Học Quốc gia Hà Nội.
101. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, *Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ: “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”*, Hà nội.

102. Vietnamnet (2020), Thủ tướng: "Thế chế tiên bộ sẽ mở đường cho đất nước phát triển", <https://vietnamnet.vn/thu-tuongthe-che-tien-bo-se-mo-duong-cho-dat-nuoc-phat-trien-687546.html>, [truy cập ngày 10/11/2020].
103. Vietnamnet.vn (2022), Cắt giảm 17 tổng cục, sắp xếp hơn 500 lãnh đạo, quản lý, <https://vietnamnet.vn/cat-giam-17-tong-cuc-sap-xep-hon-500-lanh-dao-quan-ly-2075307.html>, [truy cập ngày 02/11/2022].
104. Nguyễn Cửu Việt (chủ biên) (2011), *Giáo trình Luật Hành chính nước ngoài*, Đại học Quốc gia Hà Nội.
105. Đinh Ngọc Vượng (1992), *Tam quyền phân lập và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại*, Viện Khoa học thông tin xã hội, Hà Nội.
106. VOV (2023). Dư luận quốc tế đánh giá tích cực về tăng trưởng kinh tế Việt Nam, <https://vov.vn/kinh-te/du-luan-quoc-te-danh-gia-tich-cuc-ve-tang-truong-kinh-te-viet-nam-post1012801.vov>, [truy cập ngày 09/04/2023].

B. TÀI LIỆU TIẾNG NƯỚC NGOÀI

107. Andrew D. Bishop (2015), Standard Power: The new geopolitical battle, the National Interest. <https://nationalinterest.org/feature/standard-power-the-new-geopolitical-battle-14017>, [access on 7/10/2015].
108. Brown M.A. (2018), “Global Governance and National Governance”, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer 2018
109. Ha-Joon Chang (2010), “How to "do" a Development State: Political, Organizational, and Human Resource Requirements for the Development State, in O. Edigheji (ed.)”, *Constructing a Democratic Development State in South Africa - Potentials and Challenges*, Human Science Research, Council Press, Cape Town.
110. Philippe Chassaigne (2002), Les réformes institutionnelles du gouvernement Blair : une mise en perspective historique (The Blair Government’s Constitutional Reforms: an Historical Perspective), *Revue Française de Civilisation Britannique - French Journal of British Studies* (openedition.org).

111. Jacques Chevallier (2005), *La gouvernance et le droit*. Mélanges Paul Amselek, Bruylant.
112. Jacques Chevallier (2023), *L'État post-moderne*.
113. Keith Dowding and all (2011), *Encyclopedia of Power*. SAGE Publications, Inc; 1st edition (February 1, 2011).
114. Rod Hague and Martin Harrop (2010), *Political Science (2010): A Comparative Introduction*, 6th Ed (New York: Palgrave Macmillan, 2010).
115. Theo Bob Jessop (2016), *The State past, present, future, politics, Polity; 1st edition* (December 30, 2015).
116. Elke Krahnemann (2003), "National Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*, Vol. 9, No. 3 (July–Sept. 2003), pp. 323-346 (24 pages).
117. Wei Liqun (2017), Basic course and experience of administrative reform in china, *International Journal of Civil service reform and Practice*. <https://www.astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/66/75>.
118. Oscar Huerta Melchor (2008), Z161 Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/227141782188.pdf?expires=1728400737&id=id&accname=guest&checksum=78EADE646D9BC3D4EC87AF32ED66BDE6>
119. Asaduzzaman Mohammed and Virtanen Petri (2016), *Governance Theories and Models*.
120. James N. Rosenau (1995), "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (Winter 1995).
121. Joseph Stiglitz (2003), "Globalization and the Economic role of the state in the new millennium", *Journal of Industrial and Corporate Change*, volume 12, Issue 1.
122. Gerry Stoker (1998), "Governance As Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Volume 50, Issue 155.

123. Nguyen Thi Thuc (2022), “Building e-government toward digital government in Viet Nam now”, *Proceedings of the international workshop “Public governance of digital transformation- digital governance policy: international experience and implications for digital governance in Viet Nam”*.
124. Keping Yu (2021), *Chinese Perspectives on Global Governance and China, Series: Issues in Contemporary Chinese Thought and Culture, Volume: 6, 07/09/2021*
125. World Economic Forum (2011), “Global Agenda Council on the future of government - World Economic Forum 2011”, *The future of government lesson learned from around the world*.
126. Zhu Jian, 法治是国家治理体系和治理能力的重要依托, https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/xxxcgcxjpfzsz/fzszllqy/202111/t20211110_441155.html, truy cập ngày 10/11/2021