

Phân loại tản quyền, phân cấp, phân quyền

Nguyễn Ngọc Chí*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 25 tháng 9 năm 2010

Tóm tắt. Tản quyền, phân cấp, phân quyền là những phương thức tổ chức thực hiện quyền lực Nhà nước và việc phân loại chúng có ý nghĩa quan trọng về lý luận và thực tiễn. Bài viết tập trung giải quyết các vấn đề như: cơ sở phân loại, nội dung và ý nghĩa của việc phân loại các hình thức tổ chức thực hiện quyền lực Nhà nước.

Tản quyền, phân cấp, phân quyền là những phương thức tổ chức quyền lực nhà nước. Tư tưởng về tản quyền, phân quyền đã được biết đến, được thực hiện từ thời cổ đại và không ngừng được bổ sung, hoàn thiện cho tới ngày nay. Việc tổ chức nhà nước theo các phương thức này nhằm đoạn tuyệt với phương thức tập quyền tuyệt đối trong tổ chức quyền lực nhà nước ở chế độ chủ nô, phong kiến. Tản quyền, phân cấp, phân quyền nhằm tránh quyền lực tập trung trong tay một người, một nhóm người để xây dựng cơ chế quyền lực đủ sức ngăn chặn việc lạm quyền và sử dụng quyền lực trái với lợi ích của nhân dân. Theo đó, quyền lực được phân chia thành các nhánh độc lập hoặc giao cho các cấp chính quyền địa, nhưng đồng thời các nhánh quyền lực hoặc các phần quyền lực đó vừa phải có sự liên kết, phối hợp lại vừa kiểm soát, đối trọng lẫn nhau trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước. Đã có nhiều nghiên cứu về tản quyền, phân cấp, phân quyền, bài viết này chỉ đề cập đến các hình thức phân loại chúng.

1. Phân loại tản quyền

Tản quyền về bản chất là sự biểu hiện của tập trung, nhưng để hạn chế những nhược điểm của tập quyền, hạn chế tình trạng quan liêu của chính quyền trung ương trong việc giải quyết các vấn đề phát sinh tại các cộng đồng lãnh thổ, để thực hiện các công việc của mình chính quyền trung ương đặt các bộ phận cơ cấu của mình tại các địa phương để giải quyết những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của trung ương. Tản quyền là hình thức tổ chức quản lý nhà nước phổ biến của các nước đang phát triển. Theo đó, quyền lực nhà nước vẫn được tập trung, nhưng nhà nước trung ương cử đại diện của mình xuống địa phương để tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước tại địa phương đó. Tản quyền được coi là biện pháp hữu hiệu để vừa chống tập trung quan liêu vừa chống khuynh hướng sai lệch phân tán và thực tiễn người ta có thể phân chia tản quyền thành các loại sau: tản quyền về chức năng các cơ quan nhà nước; tản quyền về nghiệp vụ; tản quyền về địa giới hành chính theo các cấp, cụ thể:

Tản quyền chức năng: Đó là việc chính quyền trung ương chuyên giao và ủy nhiệm một

* ĐT: 84-37547512.
E-mail: chinn1957@yahoo.com

phần chức năng, quyền lực ở trung ương cho các đại diện của mình về các lãnh thổ trực thuộc ở địa phương để tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Với các chức năng, quyền hạn đó các đại diện có thể thay mặt chính quyền trung ương thực hiện tốt hơn các công việc tại địa phương. Như vậy, trung ương không những thực hiện quyền giám sát địa phương mà còn trực tiếp thực hiện quyền lực tại địa phương thông qua các nhân viên, các cơ quan do mình bổ nhiệm, thành lập.

Tân quyền về nghiệp vụ: Đây là hình thức tân quyền cũng rất phổ biến liên quan đến việc chuyển một phần công vụ thuộc quyền trung ương ra ngoại vi hay địa phương. Với phương thức tân quyền, quyết định được phân chia cho nhiều cơ quan và cá nhân để họ có thể quản lý các công việc dưới địa phương. Để các cơ quan, cá nhân này thực hiện tốt trọng trách của mình thì phải chuyển giao một phần công vụ cho họ.

Tân quyền theo địa giới hành chính: là phương thức mà quyền hành trung ương sẽ chia sẻ với địa phương thông qua các đại diện từ trung ương được cử xuống địa phương. Đây là một động tác phân quyền mặc thị trong đó chính quyền trung ương phải chấp nhận cho các địa phương có những thẩm quyền tự quản nhất định. Theo đó, các vị đại diện dân cử này có quyền chuẩn bị các quyết định sẽ đưa ra hội đồng, chủ tọa các cuộc tranh luận, thi hành các nghị quyết, điều khiển các cơ quan hành chính. Tuy nhiên, cơ quan tân quyền chỉ thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn do chính phủ giao, không có quyền can thiệp sâu vào công việc của chính quyền địa phương. Các cơ quan tân quyền cấp dưới có thẩm quyền nhưng là thẩm quyền do được uỷ quyền chứ không phải thẩm quyền độc lập. Các cơ quan tân quyền được tổ chức theo thứ bậc hành chính cả về văn bản (văn bản cấp trên hiệu lực cao hơn văn bản cấp dưới, cấp dưới phải chấp hành văn bản cấp trên, nếu làm trái thì sẽ dễ bị cưỡng chế) và về nhân sự (cơ quan, cán bộ cấp trên cao hơn cơ quan, cán bộ cấp dưới). Giữa cấp trung ương và địa phương hay các cấp với nhau thì sự kiểm tra thực hiện bởi cấp trên trực tiếp theo thứ bậc

hành chính, có hiệu lực hành chính. Theo đó, cấp trên có quyền huỷ bỏ, đình chỉ, sửa đổi, thay thế văn bản của cấp dưới cả vì lý do bất hợp pháp và bất hợp lý.

Sự tân quyền trong tổ chức chính quyền là rất quan trọng, cho phép giải quyết cùng một lúc nhiều vấn đề trong các quốc gia có lãnh thổ rộng lớn và dân số quá lớn. Vấn đề chính là làm giảm bớt gánh nặng cho bộ máy chính quyền trung ương và xúc tiến dễ dàng công việc quản lý, phát triển kinh tế,... Tùy theo sự khác biệt về sắc tộc, văn hóa, lịch sử, tài nguyên,... của các địa phương rộng lớn, cho phép tổ chức đời sống cho phù hợp với điều kiện riêng của mỗi vùng. Sự tân quyền cũng cho phép điều chỉnh về sự công bằng xã hội, làm giảm bớt các tranh chấp giữa các cộng đồng hay các chính đảng khác nhau.

2. Phân loại phân cấp

Phân cấp là việc phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính, nếu nhìn từ chế độ quản lý thì bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ quyền hạn do mình nắm giữ cho cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục bằng phương thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoặc bằng cách chuyển cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn bằng các quyết định cụ thể.

Thực hiện phân cấp là trao cho mỗi cấp chính quyền, mỗi khâu trong bộ máy những nhiệm vụ, quyền hạn để giải quyết những công việc nhất định. Các cấp chính quyền có những nhiệm vụ, quyền hạn tùy theo khả năng thực tế của địa phương để thực hiện những trọng trách được giao. Phân cấp có thể được phân loại thành: Phân cấp quản lý về chính trị (political decentralisation), Phân cấp quản lý về hành chính (administrative decentralisation), Phân cấp quản lý về ngân sách (fiscal decentralisation) và Phân cấp quản lý về kinh tế (economic decentralization).

Phân cấp quản lý về chính trị có thể hiểu là việc chuyển giao một phần quyền và nghĩa vụ

chính trị từ chính quyền trung ương xuống cho chính quyền địa phương. Tác động của quá trình này là làm cho chính quyền địa phương mạnh lên đồng thời cho phép người dân và các nhóm chính trị tham gia và có ảnh hưởng nhiều hơn vào tiến trình xây dựng và thực thi chính sách của nhà nước ở trung ương cũng như địa phương. Phân cấp quản lý về chính trị thông thường (nhưng không luôn luôn) gắn với chính trị đa nguyên và chính thể đại diện. Tuy nhiên, quá trình phân cấp quản lý về chính trị thường đòi hỏi phải có những cải tổ về hiến pháp hoặc thể chế. Việc phân cấp về chính trị thường được quy định trong hiến pháp và luật của nhà nước và các chủ thể không được quyền thay đổi một cách tùy tiện.

Phân cấp quản lý về hành chính được hiểu là việc phân bổ lại thẩm quyền, trách nhiệm cho việc bảo đảm các dịch vụ công giữa các cấp chính quyền của quốc gia. Nó thể hiện cụ thể ở việc chuyển giao quyền và trách nhiệm thực hiện các chức năng công cộng (bao gồm cả việc xây dựng kế hoạch, quản lý và chi tiêu) từ chính quyền cấp trên xuống cho chính quyền cấp dưới. Phân cấp quản lý về hành chính thể hiện ở ba cấp độ chính, đó là: (i) Phi tập trung hóa; (ii) Ủy quyền; (iii) Phân cấp quản lý, trong đó phi tập trung hóa được xem là cấp độ thấp nhất của phân cấp.

Phân cấp quản lý về ngân sách được hiểu là sự phân bổ trách nhiệm quản lý và nguồn ngân sách giữa các cấp chính quyền. Phân cấp quản lý về ngân sách thể hiện dưới nhiều dạng, bao gồm: (i) Tự chủ tài chính (hay tự hạch toán kinh doanh - self-financing or cost recovery through user charges); (ii) Chính quyền trung ương và địa phương cùng làm (co-financing); (iii) Cho phép chính quyền địa phương được đặt ra một số khoản thuế, lệ phí hoặc hưởng toàn bộ hay một phần các khoản thu từ thuế, lệ phí... ở địa phương; (iv) Chuyển một phần khoản thu từ thuế mà chính quyền trung ương thu được cho chính quyền địa phương; (v) Bảo lãnh hoặc cho chính quyền địa phương vay...

Bất kỳ nhà nước nào cũng có nguồn thu và các khoản chi nhất định để thực hiện các chức

năng của mình. Điều đó có nghĩa rằng, ngân sách là một phần không thể thiếu trong hoạt động của các quốc gia. Để có thể sử dụng quỹ ngân sách một cách hợp lý, các nhà nước phải có kế hoạch trong sử dụng. Điều đó đòi hỏi các nhà nước phân cấp quản lý ngân sách, phân cấp cho các cấp chính quyền trong việc sử dụng nguồn thu và khoản chi một cách hợp lý, hiệu quả, phù hợp với nhiệm vụ và mục tiêu chung.

Phân cấp quản lý về kinh tế được hiểu là việc chuyển giao quyền điều hành, quyết định hoạt động kinh doanh từ các cơ quan công quyền sang khối tư nhân. Thông thường việc này gắn với quá trình tự do hóa kinh tế (economic liberalization) và nền kinh tế thị trường, phá bỏ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp. Ở các quốc gia trên thế giới trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, hội nhập và mở cửa, đặc biệt các nước phát triển thì việc phân cấp quản lý kinh tế là điều hết sức cần thiết. Nền kinh tế chung của quốc gia được cấu thành từ các thành phần kinh tế riêng, trong đó có kinh tế tập thể và kinh tế tư nhân. Mỗi thành phần kinh tế có những thế mạnh riêng của mình và cần độc lập trong phát triển. Vì vậy, chính quyền trung ương phải chuyển giao quyền, trách nhiệm trong quản lý kinh tế cho chính quyền cấp dưới và cho các thành phần kinh tế. Việc thực hiện tốt nhiệm vụ kinh tế cấp dưới và phát triển các thành phần kinh tế riêng lẻ sẽ thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế quốc gia.

3. Phân loại phân quyền

Phân quyền là sự chuyển giao một số quyền hạn được phân định rõ ràng cho một bộ phận, nhánh quyền lực của nhà nước hay một địa phương mà không thể can thiệp vào những quyền hạn đó được. Ví dụ: Phân quyền giữa Lập pháp, Hành pháp, Tư pháp đã được quy định trong hiến pháp của các quốc gia phương tây. Phân quyền còn được hiểu là sự chuyển giao quyền lực từ chính quyền trung ương sang cho chính quyền địa phương, cho các đại biểu hội đồng, các đại biểu do nhân dân bầu ra. Phân

quyền có thể được chia thành phân quyền theo chiều ngang và phân quyền theo chiều dọc.

a) Phân quyền theo chiều ngang:

Phân quyền theo chiều ngang thực chất là sự phân công chức năng, phân định thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp, tạo thành một cơ chế có thể kiểm soát và kiềm chế lẫn nhau để tránh lạm quyền. Đó là sự phân công giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Việc phân quyền theo chiều ngang xuất phát từ Học thuyết “phân quyền” hay được gọi một cách đầy đủ là học thuyết “phân chia quyền lực”. Đây là một trong những học thuyết cơ bản trong việc tổ chức quyền lực Nhà nước tư bản. Tư tưởng về phân quyền đã được đề cập đến lần đầu tiên từ thời Hy Lạp cổ đại trong tác phẩm “Chính trị” và “Hiến pháp Athens” của nhà tư tưởng Aristote (384 - 322 TCN). Tuy học thuyết của Aristote chưa đưa ra đầy đủ những dấu hiệu cơ bản như học thuyết phân chia quyền lực hiện nay nhưng tư tưởng của ông đã đặt nền móng cho việc phát triển tư tưởng phân chia quyền lực sau này [1].

Sau đó tư tưởng phân quyền của Aristote đã được kế tục và phát triển ở châu Âu, điều này thể hiện khá rõ trong những tác phẩm của các học giả Tây Âu thế kỷ XVII - XVIII như Spinoza (1632-1677), Lindbergh (1614-1657)... trong đó tiêu biểu là các tác phẩm của nhà tư tưởng người Anh John Locke (1632 - 1704). Locke cho rằng sự phân chia hay phân biệt các quyền lực là điều kiện tiên quyết và quan trọng để đảm bảo tự do, dân chủ. Trong tác phẩm “Hai chuyên luận về Chính phủ” ông phân chia quyền lực thành ba quyền: lập pháp, hành pháp và liên hợp. Để thực hiện ba quyền này Nhà nước cần phải tổ chức thành ba cảnh quyền lực khác nhau. Lập pháp do Quốc hội đảm nhiệm, quyền hành pháp thuộc về Nhà vua, quyền liên hợp là quyền lực để xử sự với các nước khác như tuyên bố chiến tranh, thực hiện hòa bình. Quyền này cũng thuộc về Nhà vua [2].

Trên cơ sở học thuyết đã được John Locke mở rộng, Montesquieu (1689-1715), nhà khai sáng vĩ đại người Pháp đã phát triển một cách

hoàn thiện các quan điểm phân quyền và nâng lên thành một học thuyết hoàn chỉnh. Các tư tưởng về khoa học pháp lý, triết học và xã hội học được Montesquieu trình bày qua các tác phẩm nổi tiếng của mình như “Những bức thư của người Ba Tư” (1721), “Bàn về chính trị” (1723),... Trong đó nổi bật nhất là cuốn “Tinh thần pháp luật”. Trong tác phẩm nổi tiếng này, khi trình bày về phân quyền Montesquieu đã chia quyền lực Nhà nước thành ba quyền đó là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền lập pháp là quyền làm luật, sửa đổi và hủy bỏ luật và giám sát thi hành luật. Quyền hành pháp là quyền thực thi các văn bản pháp luật, quyền khai chiến, quyền nghị hòa, phái hoặc tiếp các sứ thần, thiết lập sự an ninh và đề phòng sự xâm lược. Quyền tư pháp là quyền trừng trị các tội phạm hay phân xử các vụ tranh chấp quyền lợi giữa các tư nhân. Như vậy sự phân chia các ngành quyền lực trong bộ máy Nhà nước của Montesquieu khá đầy đủ, hoàn chỉnh và chính xác. Việc bổ sung thêm quyền tư pháp là điểm mới của Montesquieu làm cho học thuyết của ông hoàn hảo hơn.

Montesquieu nhận thấy pháp luật gồm nhiều lĩnh vực, phân ngành rõ rệt, cho nên tập trung vào một người duy nhất là trái với bản chất của nó (gắn với bản chất chế độ chuyên chế là tình trạng lạm quyền). Vì vậy việc thanh toán hiện tượng lạm quyền chỉ có thể là đồng thời là sự thanh toán chế độ chuyên chế. Theo Montesquieu, một khi quyền lực tập trung vào một mối, kể cả một người hay một tổ chức, thì nguy cơ chuyên chế vẫn còn.

Montesquieu đã lập luận tinh tế và chặt chẽ tính tất yếu của việc tách bạch các nhánh quyền lực và khẳng định: “Trong bất cứ quốc gia nào đều có ba thứ quyền: quyền lập pháp, quyền thi hành những điều hợp với quốc tế công pháp và quyền thi hành những điều trong luật dân sự”.

Từ đó, Montesquieu chủ trương phân quyền để chống lại chế độ chuyên chế, thanh toán nạn lạm quyền, để chính quyền không thể gây hại cho người bị trị và đảm bảo quyền tự do cho nhân dân. Montesquieu đã viết: “Khi mà quyền lập pháp và hành pháp nhập lại trong tay một

người hay một Viện Nguyên Lão, thì sẽ không có gì là tự do nữa, vì người ta sợ rằng chính ông ta hoặc viện ấy chỉ đặt ra những luật độc tài để thi hành một cách độc tài. Cũng không có gì là tự do nếu như quyền tư pháp không tách rời quyền lập pháp và hành pháp. Nếu quyền tư pháp được nhập với quyền lập pháp, thì người ta sẽ độc đoán với quyền sống, quyền tự do của công dân; quan tòa sẽ là người đặt ra luật. Nếu quyền tư pháp nhập lại với quyền hành pháp thì quan tòa sẽ có cả sức mạnh của kẻ đàn áp. Nếu một người hay một tổ chức của quan chức, hoặc của quý tộc, hoặc của dân chúng, nắm luôn cả ba thứ quyền lực nói trên thì tất cả sẽ mất hết".

Như vậy, Tam quyền phân lập là học thuyết phân quyền nổi bật với Quyền lực nhà nước được phân chia thành các nhánh khác nhau, do các cơ quan khác nhau nắm giữ. Học thuyết này đã được nhiều nước trên thế giới vận dụng trong việc tổ chức, thực hiện quyền lực của mình. Ở Mỹ, nghị viện nắm quyền lập pháp, chính phủ tổng thống nắm quyền hành pháp, còn tòa án nắm quyền tư pháp. Hoạt động của các cơ quan quyền lực công có sự chuyên môn hóa, mỗi cơ quan chỉ hoạt động nhằm thực hiện chức năng riêng của mình, không làm ảnh hưởng tới hoạt động của các cơ quan khác. Quyền lực giữa các cơ quan quyền lực cân bằng, không có loại quyền lực nào vượt trội hơn. Các cơ quan quyền lực giám sát, kiểm chế đối trọng và chế ước lẫn nhau, để không có một cơ quan nào có khả năng lạm quyền.

Montesquieu cho rằng quyền tự do, dân chủ chỉ có thể có được khi pháp luật được tuân thủ nghiêm ngặt. Muốn vậy phải phân quyền, vì nếu quyền lực trong tay một cá nhân hay một cơ quan sẽ nảy sinh độc đoán, chuyên quyền. Muốn khắc phục phải dùng quyền lực hạn chế và kiểm soát quyền lực. Khi quyền lực Nhà nước được phân chia làm ba bộ phận do ba cơ quan khác nhau nắm giữ và bộ máy phải thiết kế sao cho ba quyền đó ở thế kìm chế và đối trọng nhau và không có cơ quan nào đứng trên ba cơ quan đó.

Tuy nhiên thực tiễn áp dụng học thuyết phân quyền rất đa dạng khiến cho bản thân nội

dung học thuyết đã được thay đổi khá nhiều, không còn giữ nguyên bản những nội dung ban đầu mà các nhà tư tưởng đã đề ra. Học thuyết phân quyền được hiểu và áp dụng ở mỗi quốc gia khác nhau phụ thuộc vào hoàn cảnh lịch sử, điều kiện kinh tế, xã hội và chính trị của quốc gia đó. Có học giả cho rằng "Học thuyết tam quyền phân lập là nền tảng lý luận cho tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước tư sản do đó có bao nhiêu quốc gia theo chế độ tư sản thì có bấy nhiêu nước thi hành mô hình phân quyền theo thuyết tam quyền phân lập. Tuy nhiên, đó cũng chỉ là tương đối, vì thực tế việc vận dụng theo học thuyết này có tính chất và mức độ khác nhau".

Cách thức áp dụng học thuyết phân quyền vào tổ chức quyền lực Nhà nước ở mỗi quốc gia thể hiện chính trong việc lựa chọn hình thức chính thể của các quốc gia đó. Những hình thức chính thể khác nhau đã tạo ra các biến thể khác nhau của học thuyết phân quyền tạo thành những chính thể như cộng hoà tổng thống hay cộng hoà đại nghị. Những chính thể này đều được ghi nhận trong Hiến pháp của các Nhà nước chính vì thế Hiến pháp được coi là bản văn quy định việc phân chia quyền lực [3].

Việc phân quyền theo chiều ngang đã được áp dụng ở nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt ở các nước phương tây như Anh, Pháp, Mỹ, Đức...

Hoa Kỳ được coi là quốc gia áp dụng triệt để học thuyết phân quyền trong việc tổ chức quyền lực Nhà nước ngay từ khi thành lập Nhà nước đầu tiên. Với một bản hiến pháp có giá trị bền vững, hầu như không phải thay đổi kể từ Hiến pháp đầu tiên, nước Mỹ đã duy trì được sự ổn định trong hoạt động của bộ máy Nhà nước và chính thể tổng thống cộng hoà trong suốt hơn 2 thế kỷ qua. So với các quốc gia khác, Hoa Kỳ áp dụng học thuyết phân quyền một cách cứng rắn và mạnh mẽ hơn nhiều. Việc phân quyền chủ yếu thể hiện qua mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Lập pháp do Quốc hội, được phân thành Thượng viện và Hạ viện, đều do dân trực tiếp bầu ra, đảm nhiệm. Hành

pháp do Tổng thống cũng do dân bầu ra một cách gián tiếp đảm nhiệm. Tổng thống không phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội mà cả Quốc hội và Tổng thống đều phải chịu trách nhiệm trước cử tri. Hai ngành quyền lực này cũng không được phép lấn vào các lĩnh vực của nhau trừ một số trường hợp Hiến pháp quy định để kiểm chế và đối trọng. Tư tưởng về kiểm chế và đối trọng đã được nêu trong học thuyết phân quyền của Montesquieu nhưng thể hiện thành cơ chế lại là đóng góp quan trọng của Hiến pháp Hoa Kỳ [4].

So với các ngành quyền lực hành pháp và lập pháp thì các học giả Hoa Kỳ cho rằng cảnh quyền lực tư pháp là ngành quyền lực mềm yếu nhất vì vậy trong Hiến pháp họ đã tìm các phương pháp để đảm bảo quyền năng của cảnh quyền lực này. Sức mạnh của ngành tư pháp được đảm bảo cũng chính là một yếu tố cần thiết để đảm bảo quyền tự do, dân chủ cho người dân. Khi người dân có tranh chấp với nhau thì nơi duy nhất mà người dân có thể tin tưởng, tìm được sự công bằng cho mình chính là tòa án. Và muốn tòa án xét xử được công bằng và đảm bảo được lợi ích của người dân thì yếu tố quan trọng nhất đó là đảm bảo sự độc lập trong xét xử của tòa án. Đây cũng là một luận điểm quan trọng và rất tiến bộ của học thuyết tam quyền phân lập. Để đảm bảo sức mạnh của nhánh quyền lực tư pháp, Hiến pháp Hoa Kỳ đã quy định: “Trong tất cả các yếu tố khiến ngành tư pháp có thể duy trì được tính độc lập của mình, nhiệm kỳ thường trực của các vị chánh án là yếu tố quan trọng nhất và chúng ta có thể coi yếu tố đó là một thành trì để bảo vệ công lý và an ninh cho công chúng” [5]. Quy định này là một nét riêng của Hoa Kỳ trong việc tổ chức ngành tư pháp và cách quy định như vậy trên thực tế đã giúp cho thẩm phán Hoa Kỳ giữ được sự độc lập của mình trong xét xử, đảm bảo vị thế của các vị thẩm phán nói riêng và của ngành tòa án nói chung.

Ngoài các mô hình cơ bản áp dụng học thuyết tam quyền phân lập nêu trên, ở một số nước, trong Hiến pháp nói về “tứ quyền”: lập pháp, hành pháp, tư pháp và quyền bầu cử. Có

quan niệm về “ngũ quyền”: ngoài 4 quyền trên đây còn một quyền nữa là quyền kiểm tra do Tổng Thanh tra và bộ máy dưới quyền ông ta thực hiện. Cũng đã xuất hiện tư tưởng phân chia quyền lực Nhà nước thành nhiều quyền hơn: “lục quyền”. Theo quan niệm “lục quyền” thì quyền chính trị thuộc về đảng cầm quyền; quyền lập pháp do Nghị viện đảm nhiệm; quyền hành pháp thuộc về Tổng thống và Chính phủ; quyền tư pháp trao cho Tòa án; quyền kiểm tra thuộc về nhiều cơ quan khác nhau; quyền tổ chức thuộc về cơ quan xây dựng và sửa đổi Hiến pháp [6].

Như vậy ở nhiều quốc gia đã sử dụng phương thức phân quyền theo chiều ngang trong việc tổ chức bộ máy quyền lực nhà nước. Việc phân quyền đã phát huy được vai trò của mình trong việc hạn chế sự lạm dụng quyền lực nhà nước, sự chuyên quyền của chính quyền để bảo đảm quyền dân chủ của người dân.

Ở nước ta mặc dù không trực tiếp thừa nhận việc phân quyền nhưng việc phân công, phối hợp quyền lực - phân quyền đã được thực hiện ở nước ta.

Ngay từ những năm 1946, sau khi nước ta giành độc lập, bản Hiến pháp đầu tiên - Hiến pháp 1946 đã được ra đời. Hiến pháp năm 1946 khẳng định: “Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn dân Việt Nam...”. Đồng thời, bản Hiến pháp cũng đã thể hiện rõ tư tưởng phân quyền trong các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước, hướng tới xây dựng một “Hiến pháp dân chủ” chống lại sự chuyên chế, độc đoán và lạm dụng quyền lực nhà nước và chủ tịch Hồ Chí Minh “chấp nhận phân quyền”. Trong tổ chức quyền lực có sự phân định rõ các chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp và trao cho ba cơ quan độc lập nắm giữ: Nghị viện nhân dân nắm quyền lập pháp, chính phủ nắm quyền hành pháp và tòa án nắm quyền tư pháp.

Các bản Hiến pháp sau (Hiến pháp năm 1959, 1980) được ra đời trong những bối cảnh lịch sử khác nhau, có những lúc những khi vì nhiều lý do khác nhau chúng ta đã phủ nhận học thuyết tam quyền phân lập và coi đây là

hình thức dân chủ giả hiệu của chủ nghĩa tư bản. Tuy vậy, mặc dù có những nội dung, tư tưởng khác nhau nhất định nhưng cuối cùng vẫn tiếp thu một cách có chọn lọc học thuyết phân quyền.

Đến Hiến pháp năm 1992, quan điểm nhất quán của Đảng không thừa nhận sự phân quyền như một nguyên tắc trong tổ chức quyền lực nhà nước. Kế thừa các Hiến pháp trước, quyền lực nhà nước vẫn được khẳng định thống nhất tất cả thuộc về nhân dân và được sử dụng thông qua các cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng nhân dân là Quốc hội và HĐND. Đây là những cơ quan do nhân dân bầu ra.

Bên cạnh đó Hiến pháp và các văn bản pháp luật hiện hành đã tiếp thu những hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền. Tại Điều 2 Hiến pháp quy định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Đây chính là biểu hiện của sự phân quyền theo chiều ngang. Ba loại quyền lực nhà nước theo quan điểm phân quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp lần đầu tiên được ghi nhận chính thức trong Hiến pháp.

Các quyền trên vừa độc lập tương đối (sự phân công) là vừa có quan hệ qua lại với nhau (phối hợp). Trong đó lập pháp thuộc về Quốc hội, hành pháp thuộc về chủ tịch nước và chính phủ, tư pháp thuộc về toà án và viện kiểm soát.

Như vậy, có thể thấy rằng Việt Nam là nước xã hội chủ nghĩa, chúng ta áp dụng nguyên tắc tập quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước nhưng chúng ta vẫn sử dụng nguyên tắc phân quyền một cách phù hợp. Việc phân chia các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp là sự phân công quyền lực theo chiều ngang.

b) Phân quyền theo chiều dọc

Phân quyền theo chiều dọc thực chất là phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền, mỗi cấp có những nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, các cấp không can thiệp vào công việc của nhau, nhưng cấp trên có quyền kiểm tra, thanh tra cấp dưới theo quy định của pháp luật.

Với việc phân quyền theo chiều dọc, đưa đến cho chúng ta khái niệm về Phân quyền là nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực, theo đó Nhà nước trung ương chuyển giao (bằng Hiến pháp và luật) cho các hội đồng dân biểu địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn (bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự...), trong phạm vi đó chính quyền địa phương thực hiện một cách chủ động, độc lập và tự chịu trách nhiệm.

Việc phân quyền giữa trung ương và địa phương - phân quyền theo chiều dọc là sự hạn chế quyền lực của nhà nước trung ương và giao quyền tự chủ, tự quyết cho chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương là pháp nhân công quyền hoàn chỉnh, được tự quyết định các vấn đề của địa phương trên cơ sở pháp luật. Nhà nước thực hiện sự kiểm tra hoạt động địa phương thông qua hệ thống pháp luật và tài phán hành chính, có thể chịu sự kiểm tra của cơ quan hành chính nhà nước chủ quản, ví dụ như Bộ Nội vụ và chỉ kiểm tra, kiểm soát đối với các văn bản, chứ không phải về mặt nhân sự. Có các hình thức kiểm soát văn bản như phê chuẩn, đình chỉ, sửa đổi hay hủy bỏ các quyết định của địa phương. Riêng ở Anh - Mỹ và ở Tây Âu từ sau cải cách về chính quyền địa phương (1982-1990), chỉ còn phổ biến hình thức kiểm soát thông qua tài phán hành chính. Việc phân quyền đó không chỉ xuất phát từ nhu cầu bảo đảm quyền tự do, tự chủ của các địa phương với tư cách là một chủ thể pháp lý độc lập mà còn để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước. Trong bất kỳ các quốc gia, không một nhà nước trung ương nào có thể với tới tất cả các công việc lớn nhỏ trong phạm vi lãnh thổ, vì vậy việc phân chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính trực thuộc, thành lập cơ quan quản lý và trao quyền cho các đơn vị cấp dưới là điều cần thiết phải thực hiện để giúp cho việc quản lý nhà nước đạt hiệu quả cao.

Trong phân quyền không tồn tại thứ bậc hành chính. Các cơ quan phân quyền do dân bầu. Chính quyền trung ương công nhận quyền tự quản của chính quyền địa phương trong những phạm vi và mức độ khác nhau (có tư

cách pháp nhân, có tài sản, ngân sách riêng, nguồn nhân lực riêng, được tự chủ quyết định các vấn đề thuộc quyền địa phương, có năng lực pháp lý để kiện tụng).

Với việc phân quyền theo chiều dọc, nhà nước trung ương chia một phần quyền lực cho địa phương. Với nguyên tắc này, chính quyền trung ương quyết định những vấn đề lớn quan trọng mang tầm quốc gia, còn địa phương thực hiện những việc mà không trái quy định của hiến pháp và luật. Như vậy, một nguyên tắc chung là trung ương chỉ được làm những gì địa phương không làm được. Thực hiện phân quyền theo chiều dọc phải đảm bảo “những nghĩa vụ của chính quyền được giao cho đơn vị nào nhỏ nhất, cơ sở nhất trong chính quyền mà có thể đảm nhiệm được nghĩa vụ đó” [7]. Việc phân chia quyền lực trung ương, địa phương phải hợp lý và tuân thủ những nguyên tắc, quy định nhất định nhằm đảm bảo việc thực hiện quyền lực không bị chông chéo. Các cấp chính quyền địa phương là những cơ quan độc lập, vì vậy khi cơ quan nhà nước giải quyết công việc được pháp luật phân công, phân quyền thì không chịu sự chỉ đạo của cấp trên mà theo quy định của pháp luật, chịu sự phán xét của tòa án về hành vi của mình. Để cơ quan địa phương hoạt động tốt thì phải thành lập các mô hình, bộ máy chính quyền phù hợp.

Như vậy, có thể thấy rằng, bản chất phân quyền trung ương địa phương là việc trao cho chính quyền địa phương quyền tự quản, tự quyết, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về những việc thuộc phạm vi địa phương của mình và sự phân quyền đó được thực hiện trên cơ sở các bộ máy chính quyền được thành lập một cách phù hợp.

Ở Việt Nam, ngoài việc tiếp thu những hạt nhân hợp lý của thuyết phân quyền - phân quyền theo chiều ngang thì để tổ chức quyền lực, lãnh thổ Việt Nam được phân thành các cấp hành chính từ trung ương tới cơ sở với sự phân công, phân nhiệm - phân quyền theo chiều dọc. Theo Điều 118, Hiến pháp năm 1992 thì đơn vị hành chính Việt Nam ngoài cấp trung ương có cấp tỉnh (tỉnh, thành phố thuộc trung

ương), huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) và cấp xã (xã, phường, thị trấn). Pháp luật đã quy định cấp hành chính có những thẩm quyền nhất định theo thứ bậc hành chính. Với những thẩm quyền được trao nhằm tạo cơ sở để các cơ quan này thực hiện tốt việc quản lý chính quyền địa phương. Cơ quan quản lý nhà nước địa phương có cơ cấu chính quyền được tổ chức thống nhất, bao gồm: Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra; Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, là cơ quan hành chính nhà nước địa phương.

Sự phân quyền theo chiều dọc ở nước ta vẫn mang nặng dáng dấp của cơ chế tập trung bao cấp, việc quản lý điều hành nặng về hành chính. Cơ quan cấp dưới luôn chịu sự kiểm tra, giám sát của cấp trên. Hội đồng nhân dân các cấp mặc dù là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra và đại diện cho ý chí của họ nhưng trong mọi hoạt động vẫn dựa trên sự hướng dẫn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp trên. Trong khi đó, Ủy ban nhân dân các cấp vừa có trách nhiệm thi hành Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp, vừa chịu sự chỉ đạo của Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp trên. Do đó, trong hoạt động, các cơ quan nhà nước của chúng ta vẫn không tránh được tình trạng chông chéo về thẩm quyền, trách nhiệm, hiện tượng bao biện, làm thay cùng với sự trì trệ, ỉ lại vẫn còn tồn tại khá phổ biến.

Qua những phân tích trên đây cho thấy được một số vấn đề trong việc phân loại tài quyền, phân cấp, phân quyền. Xuất phát từ những đặc trưng riêng của mỗi phương thức tổ chức quyền lực nên chúng có những sự phân chia khác nhau. Hiểu một cách sâu sắc về sự phân loại này giúp các nhà nước có sự vận dụng tốt hơn các phương thức trong việc tổ chức quyền lực của mình.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Đăng Dung, *Một số vấn đề về Hiến pháp và bộ máy Nhà nước*, NXB Giao thông Vận tải, Hà Nội, 2002.
- [2] *Lịch sử các học thuyết chính trị thế giới*, bản dịch của Lưu Kiếm Thanh và Phạm Hồng Thái, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1993.
- [3] Nguyễn Đăng Dung, Bùi Xuân Đức, *Giáo trình Hiến pháp Tư sản*, Khoa Luật, Đại học Tổng hợp Hà Nội, 1994.
- [4] Nguyễn Đăng Dung, *Một số vấn đề về Hiến pháp và bộ máy Nhà nước*, NXB Giao thông Vận tải, Hà Nội, 2002.
- [5] *Luận về Hiến pháp Hoa Kỳ* (tài liệu dịch), 2005.
- [6] Lê Mạnh Luân, *Thanh tra, kiểm tra, giám sát và sự phân công thực hiện quyền lực Nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2004.
- [7] Nguyễn Đăng Dung, *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005.

Classification of decentralization, separation and division of power

Nguyen Ngoc Chi

*School of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Decentralization, separation and division of power are measures for organizing the state power, and the classification them has theoretical and practical significance. The article discusses on grounds for classification, contents and meaning of classification models for organizing the state power implementation.