

# Quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay

Trần Thái Dương\*

Nhận ngày 3 tháng 10 năm 2021. Chấp nhận đăng ngày 26 tháng 11 năm 2021.

**Tóm tắt:** Lần đầu tiên, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đưa ra một chủ trương lớn là đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả. Quan điểm mang tính đột phá chiến lược này của Đảng có thể được nhìn nhận từ những chiều cạnh, góc độ khác nhau. Bài viết nhận diện bước đầu về quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh và các giá trị, ý nghĩa quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh với bốn yêu cầu hợp hiến, gồm: nhân quyền, chủ quyền, phân quyền và pháp quyền. Các yêu cầu hợp hiến phản ánh mặt pháp lý của quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh, còn quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh đáp ứng yêu cầu hợp hiến xét ở tầm nhìn bao quát, hài hòa trong tổng thể mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội.

**Từ khóa:** Cạnh tranh, hiện đại, quản trị quốc gia, Việt Nam.

**Phân loại ngành:** Luật học

**Abstract:** The Resolution of the 13<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of Vietnam, for the first time, sets forth a major policy of renewing national governance towards modernity and effective competition. This strategic breakthrough viewpoint of the Party can be viewed from different dimensions and perspectives. The article initially explores the steps of national governance in the direction of modernity and competition, and its values and meanings with four constitutional requirements, namely human rights, sovereignty, decentralization, and rule of law. The constitutional requirements reflect the legal aspects of national governance towards the modernity and competition, while the modern and competitive national governance meets the constitutional requirements in terms of a comprehensive and harmonious vision in the overall relationship between the state and the society.

**Keywords:** Competition, modernity, national governance, Vietnam.

**Subject classification:** Jurisprudence

---

\* Đại học Luật Hà Nội.  
Email: duonghlu@gmail.com

## 1. Mở đầu

Trước đây, quản trị hay quản trị quốc gia ít khi được nhắc đến. Thật ra, tư tưởng quản trị quốc gia đã hình thành xa xưa trong lịch sử, trở thành một học thuyết từ cuối thế kỉ XX và ngày càng phát triển mạnh mẽ ở nhiều nước trên thế giới. Ở Việt Nam, mãi đến những năm gần đây, nhất là trong khoảng thời gian trước và sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng diễn ra mới có một số công trình, bài viết đề cập vấn đề quản trị quốc gia. Trong khi đó, chủ nghĩa hợp hiến (còn được gọi là chủ nghĩa hiến pháp hay chủ nghĩa lập hiến), từ lâu đã được giới nghiên cứu chính trị học, luật học ở các nước và Việt Nam bàn luận khá sâu sắc. Mặc dù vậy, vấn đề quản trị quốc gia dựa trên các yêu cầu hợp hiến lại chưa có sự quan tâm thích đáng. Câu hỏi đặt ra ở đây là phải chăng đáp ứng các yêu cầu hợp hiến cũng chính là đem lại các giá trị, ý nghĩa quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh?

## 2. Quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh và các yêu cầu hợp hiến

### 2.1. Quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh

Trên thế giới, khái niệm “quản trị quốc gia” mới được quan tâm đặc biệt và thảo luận nhiều từ những năm cuối thế kỉ XX, đầu thế kỷ XXI đến nay và dần dần thay thế cho việc sử dụng khái niệm “cai trị”. Hầu hết các học giả cho rằng, sự chuyển đổi từ cai trị sang quản trị quốc gia thể hiện xu hướng mới của thế kỷ XXI, phản ánh sự thay đổi lớn trong nhận thức và cách thức thực hiện quyền lực chính trị ở các quốc gia như vị trí độc tôn của bộ máy nhà nước bị thách thức bởi những thiết chế và chủ thể dân chủ mới. Xét về bản chất, đây là sự tái phân bổ quyền lực từ giới tinh hoa chính trị trong bộ máy nhà nước sang người dân, thông qua sự hình thành, phát triển của các phong trào, tổ chức xã hội cũng như sự phân quyền, phân cấp từ Trung ương xuống các địa phương (Nguyễn Chiến Thắng và các cộng sự, 2019). Tư duy quản trị là một xu thế ngày càng phổ biến trên thế giới (Hiền Anh, 2021). Từ những năm cuối thập niên 80 của thế kỉ XX, các định chế kinh tế, tài chính, phát triển quốc tế cũng đã tiến hành nghiên cứu, xây dựng các khái niệm mới có tầm bao quát trên một phạm vi rộng lớn hơn như “quản trị” và “quản trị tốt” (World Bank, 1992).

Nếu so sánh giữa “quản trị quốc gia” với “quản lý nhà nước” thì điểm khác biệt giữa các khái niệm này là: (1) về chủ thể và các yếu tố tham gia hệ thống, quản trị quốc gia có sự tham gia của nhiều chủ thể như: chính quyền, tư nhân, các tổ chức phi lợi nhuận, người dân với những lợi ích khác nhau, trong khi quản lý nhà nước chủ yếu thể hiện vai trò các cơ quan nhà nước với hệ thống pháp luật do nhà nước ban hành, các nguyên tắc, quy định hành chính, lợi ích công được đề cao. Trong quản trị quốc gia, các chính sách hay quyết định quản lý có xu hướng bị chi phối nhiều hơn bởi các lợi ích đa dạng, chứ không phải chỉ có lợi ích công; (2) khoảng cách công - tư được giảm bớt, thu hẹp. Quản trị quốc gia

tích hợp bộ máy hành chính với các cơ chế thị trường và phi lợi nhuận, qua đó thu hẹp và làm mờ đi ranh giới giữa nhà nước và xã hội; (3) quan hệ hợp tác giữa các đối tác sẽ dần thay thế quan hệ áp đặt theo trật tự thứ bậc như trong mô hình quản trị truyền thống. Do có sự tham gia của các chủ thể đa dạng vào các quan hệ quản trị nên hình thức của các quan hệ đó sẽ chuyển dần sang quan hệ theo chiều ngang, mang tính chất đối tác, hợp tác và bình đẳng hơn; (4) hoạt động quản trị có tính liên thông - các khuôn mẫu, mô thức quản trị bao gồm các thể chế và con người ở tất cả các cấp độ chính quyền cũng như các lĩnh vực chính sách khác nhau, không bị giới hạn bởi ranh giới lãnh thổ địa phương. Trong quản lý nhà nước tồn tại một trung tâm có vai trò chi phối, kiểm soát đối với toàn bộ hệ thống, còn trong quản trị quốc gia thì không chủ thể nào giữ vai trò độc tôn đối với việc đưa ra các quyết định tập thể.

Ghi nhận quản trị quốc gia không có nghĩa xóa bỏ vai trò quản lý của nhà nước, ngược lại quản trị quốc gia bao hàm quyền làm chủ của nhân dân và vai trò quản lý của nhà nước. Trong Nghị quyết của Đảng, thuật ngữ “quản trị quốc gia” chỉ xuất hiện có 1 lần, còn “quản lý” và “nhà nước quản lý” xuất hiện đến 10 lần. Điều này cũng chứng tỏ rằng, quan điểm của Đảng không phải là thay đổi từ quản lý nhà nước sang quản trị quốc gia như cách hiểu của một số người (Mỹ Hà, 2021). Trước đây, tuy khái niệm “quản trị quốc gia” chưa chính thức được ghi nhận nhưng trong nhận thức của chúng ta, quản trị quốc gia mặc nhiên được thừa nhận theo cách truyền thống là vai trò quản lý của nhà nước thường được đề cập trước, có tính cách như yếu tố quan trọng, đầu tiên, được nhấn mạnh hơn so với vai trò (quyền) làm chủ của nhân dân. Ngày nay, tiếp cận dựa trên quyền con người, quyền công dân, nêu cao vai trò làm chủ của nhân dân phải là yếu tố được coi trọng hàng đầu, có ý nghĩa tiên quyết trong quản trị đất nước ở một quốc gia dân chủ. Đó chính là tinh thần đổi mới trong quan điểm của Đảng về vị trí, vai trò của các chủ thể tham gia quản trị quốc gia trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân.

Vì thế, cần hiểu không phải lấy quản trị quốc gia thay thế cho quản lý nhà nước mà điểm mới căn bản ở đây là có sự xác định lại vai trò của các chủ thể tham gia quản trị quốc gia, đề cao quyền làm chủ đất nước của nhân dân cũng như quyền và sự tham gia chủ động, tích cực của các chủ thể xã hội.

Quản trị quốc gia theo hướng hiện đại chắc chắn phải là nền quản trị dựa trên cơ sở ứng dụng những thành tựu, sự phát triển vượt bậc của khoa học công nghệ. Tuy nhiên, điều đó cũng mới chỉ là một trong những yếu tố cơ bản mang tính vật chất, kỹ thuật. Điều quan trọng hơn, nền quản trị đó phải hướng đến các mục tiêu vì con người, cho con người, phát triển đất nước bền vững, không bỏ lại bất kỳ ai ở phía sau thông qua những phương thức tổ chức thực hiện bảo đảm các quyền dân chủ, tạo điều kiện phát huy nhân tố con người. Quản trị quốc gia chính là xây dựng, phát triển đất nước về mọi mặt, do vậy nói đến tính hiện đại của quản trị quốc gia thì phải xuất phát từ quan điểm phát triển hiện đại - phát triển bền vững, bao trùm nhằm bảo đảm cho nhân dân có cuộc sống hạnh phúc, đất nước hùng cường. Để có được nền quản trị quốc gia hiện đại, cạnh tranh hiệu quả là cả một quá trình phấn đấu xây dựng với những lộ trình, bước đi hợp lý, những mục tiêu phát triển cụ thể, khả thi được xác định theo các mốc thời gian khác nhau.

Quản trị quốc gia nói chung, trong đó có việc tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước ngày nay phải lấy tinh thần, cách thức, phương pháp quản trị doanh nghiệp làm tấm gương soi chiếu, nó ngược lại với một thời chúng ta thường có xu hướng hành chính hóa, nhà nước hóa các doanh nghiệp. Một mặt, trên nguyên tắc bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, các chủ thể kinh doanh, nhà nước tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền tự do cạnh tranh trên tất cả các lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh, điều đó tạo động lực, môi trường ổn định, thuận lợi để duy trì củng cố, phát triển nền kinh tế đất nước. Mặt khác, tinh thần, phương thức quản trị doanh nghiệp, chủ thể kinh doanh cũng khuếch tán, lan tỏa sang các lĩnh vực hoạt động xã hội khác, thậm chí ở chừng mực nhất định cả ở lĩnh vực tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước hay hành chính công. Ngày nay, coi trọng yếu tố cạnh tranh, tính hợp lý, hiệu quả, lợi ích vật chất, tinh thần không chỉ là đòi hỏi riêng có trong tổ chức quản trị doanh nghiệp, chủ thể kinh doanh mà còn là yêu cầu quan trọng trong quản trị ở mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội. Cả nhà nước và xã hội đều tồn tại, phát triển, thể hiện vai trò, trách nhiệm của mình dựa trên một nền tảng chung là nền kinh tế thị trường, do vậy dân chủ, tự do, bình đẳng, cạnh tranh cũng được xác định là những giá trị chung cho toàn xã hội. Quản trị quốc gia theo hướng hiện đại dựa trên cơ sở thống nhất về các giá trị chung đó của xã hội.

## 2.2. Các yêu cầu hợp hiến

Với tư cách là luật cơ bản của nước (quốc gia), hiến pháp điều chỉnh các quan hệ xã hội một cách tổng thể trên những nguyên tắc chung mang tính định hướng. Từ đây một nguyên tắc cơ bản cho sự hình thành, tồn tại và phát triển của nền dân chủ tất yếu ra đời, đó là nguyên tắc hợp hiến. Từ điển pháp luật *Black* định nghĩa “hiến pháp” là hợp đồng giữa chính quyền và người dân theo đó quyền cai trị của chính quyền do người dân trao cho (*Black's Law Dictionary*, 2009). Jay M. Shafritz nhấn mạnh: “Những biểu hiện đặc trưng của hiến pháp là khái niệm về một chính phủ hữu hạn mà thẩm quyền tối hậu của nó luôn luôn phải tuân thủ sự đồng ý của những người bị cai trị” (Nguyễn Đăng Dung, 2013). Thomas Paine - triết gia người Mỹ trong tác phẩm *The Right of Man (Quyền con người)* cho rằng: “Hiến pháp không phải là một đạo luật của chính quyền, mà là của nhân dân, những người cấu thành nên quyền”; “Hiến pháp là một tài sản của quốc dân, không phải của những người điều hành chính quyền... hiến pháp là một thứ có trước chính quyền” (Thomas Paine, 1792, tr.125). Chính quyền là một tạo vật của hiến pháp thay vì điều ngược lại. Khi đó, các nhà lãnh đạo chính quyền bị ràng buộc bởi các điều khoản khách quan đến từ bên ngoài họ (Bùi Ngọc Sơn, 2011). Nếu như pháp luật do nhà nước ban hành đặt xã hội (gồm các cá nhân, tổ chức xã hội) dưới sự kiểm soát hợp pháp thì từ khi hiến pháp ra đời, toàn bộ hoạt động xã hội với phạm vi chủ thể rộng lớn hơn, trong đó gồm cả bộ máy nhà nước được đặt dưới sự kiểm soát hợp hiến. Lần đầu tiên trong lịch sử xã hội

kể từ khi có nhà nước, với chủ nghĩa hợp hiến, quyền lực nhà nước không còn là vô hạn mà được giới hạn trong mối quan hệ bình đẳng với quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, cũng với yêu cầu của nguyên tắc hợp hiến, sự kiểm soát xã hội sẽ mang tính bao trùm, toàn diện và trên cơ sở đó có thể bảo đảm vững chắc cho các quyền, tự do, hạnh phúc của con người. Tuy có phạm vi rộng lớn nhưng kiểm soát hợp hiến chủ yếu nhằm vào tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước - trung tâm của hệ thống chính trị, tổ chức nắm giữ, thực hiện quyền lực nhà nước. Từ góc nhìn này có thể thấy điểm khác nhau về chủ thể giữa kiểm soát hợp hiến và sự kiểm soát hợp pháp: chủ thể của kiểm soát hợp hiến trước hết và cao nhất là toàn thể nhân dân, còn chủ thể của kiểm soát hợp pháp chỉ là nhà nước. Yêu cầu trọng tâm của nguyên tắc hợp hiến là giới hạn quyền lực nhà nước, chống lại sự độc quyền để bảo vệ các quyền lợi đáng phải có của người dân (Minh Cường, 2010), nhưng không chỉ ràng buộc chính quyền mà hiến pháp cũng ràng buộc nhân dân nữa. Thông qua hiến pháp, nhân dân cam kết tuân theo cách thức quản trị công việc chung và giải quyết xung đột xã hội, tuân theo sự kiểm soát đã được quy định, ngăn ngừa những cảm xúc thất thường của công chúng (Nhóm Tinh Thần Khai Minh, 2016).

Theo Thái Vĩnh Thắng và Hoàng Văn Nghĩa (2020), nội dung cốt lõi của nguyên tắc hợp hiến bao gồm bảy yếu tố: chủ quyền nhân dân (quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân), phân quyền, pháp quyền, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, bảo hiến, tư pháp độc lập. Nhìn chung, do góc độ tiếp cận, với mục đích nghiên cứu không hoàn toàn giống nhau nên các nhà khoa học đã có những quan niệm khác nhau về các yêu cầu hợp hiến (Nguyễn Đăng Dung, 2013; Bùi Ngọc Sơn, 2008; Nguyễn Đăng Dung, 2009; Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Mai Văn Thắng - đồng chủ biên, 2019).

Từ một góc nhìn khác, hợp hiến không phải cốt yếu ở chỗ yêu cầu phải có một bản hiến pháp thành văn hay chỉ là ở tư tưởng về giới hạn quyền lực nhà nước mà cần được nhìn nhận từ cả hai khía cạnh tiêu cực và tích cực của bản tính con người và chính quyền. Theo Leslie Lipson, Nhà nước phải được hình dung như một con kênh, trong đó quyền lực chính trị có thể chảy ra và phát ra năng lực để phụng sự loài người, hơn là một chiếc đập để ngăn cản nó lại. Yêu cầu hợp hiến cần cả việc ngăn ngừa, loại bỏ những hành vi vi hiến và việc xúc tiến, khuyến khích, định hướng các hành vi hợp hiến (Bùi Ngọc Sơn, 2013).

Như vậy, nội dung của kiểm soát hợp hiến sau này đã có phạm vi rộng lớn hơn giai đoạn đầu khi hiến pháp mới xuất hiện trong lịch sử nền dân chủ trên thế giới. Tuy cách quan niệm nội dung cơ bản và phân loại các yêu cầu hợp hiến phong phú, đa dạng nhưng cũng có thể khái quát được thành bốn yếu tố dựa theo dấu hiệu quyền và quyền lực, gồm: nhân quyền, chủ quyền, phân quyền, pháp quyền. Về mặt nguyên tắc, các yêu cầu hợp hiến có thể được xác định trên toàn bộ nội dung các điều khoản của bản hiến pháp, theo đó tất cả những gì hiến định đều đòi hỏi phải có sự phù hợp hiến pháp đối với hệ thống pháp luật cũng như thực tiễn thi hành pháp luật trong tổ chức và hoạt động của cả nhà nước và xã hội. Bốn yếu tố nêu trên là những yêu cầu cơ bản, có tính bao trùm.

### 3. Ý nghĩa quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh

#### 3.1. Chủ quyền

Nhân dân là khái niệm được hình thành trên cơ sở tập hợp đông đảo, thống nhất tất cả những con người trong xã hội ở phạm vi mỗi cộng đồng quốc gia, dân tộc. Không phải là từng cá nhân riêng biệt, nhân dân là tập thể người rộng lớn nhất trong một xã hội, một chủ thể quan trọng đầu tiên của quan hệ pháp luật hiến pháp. Tuy bất kỳ một cá nhân hoặc tập thể nhỏ nào cũng đều không được gọi là nhân dân nhưng họ lại có thể soi rọi thấy được quyền, lợi ích của chính mình trong ý chí, nguyện vọng của cả tập thể cực đại là nhân dân. Nói cách khác, nhân dân gồm mọi người dân trong xã hội, cả người dân bình thường và những người làm việc ở mọi ngành nghề, lĩnh vực, khu vực công hoặc tư, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân là mẫu số chung của xã hội và đó cũng chính là lợi ích quốc gia, dân tộc mà nhà nước là người đại diện chính thức. Tuy nhiên, cho dù chế độ đại diện có hoàn thiện và phổ biến đến mấy thì chủ quyền quốc gia cũng không được trao hết cho các cơ quan nhà nước. Nhân dân là chủ thể nắm chủ quyền quốc gia, là chủ nhân của đất nước, nhân dân lập nên các thiết chế nhà nước và thông qua hiến pháp trao quyền cho bộ máy nhà nước thay mặt mình thực hiện quyền lực của nhân dân. Nhưng cũng trên cơ sở hiến định, nhân dân sẽ trực tiếp thực hiện quyền lực của mình, đưa ra những quyết sách quan trọng nhất ở phạm vi quốc gia cũng như ở địa phương. Nội dung yêu cầu này của chủ nghĩa hợp hiến không chỉ có giá trị, ý nghĩa ở tầm vĩ mô, quản trị quốc gia về mặt chính trị mà còn là nguyên tắc chung bảo đảm tính dân chủ ở mọi lĩnh vực hoạt động hay cấp độ, phạm vi chủ thể xã hội. Như vậy, yêu cầu chủ quyền quốc gia thuộc về nhân dân trong chủ nghĩa hợp hiến mang giá trị, ý nghĩa rộng lớn, phổ biến đối với xã hội chính là do giá trị, ý nghĩa lợi ích chung của tập thể được hình thành trên cơ sở thống nhất lợi ích mỗi cá nhân, thành viên của tập thể đó hoặc của những tập thể nhỏ là thành viên của tập thể lớn. Về nguyên tắc chung, nguyện vọng, ý chí, lợi ích của các chủ thể khác nhau trong xã hội hiện đại không loại trừ nhau mà cùng tồn tại phụ thuộc vào nhau, gắn bó chặt chẽ, thống nhất với nhau.

#### 3.2. Nhân quyền

Xã hội văn minh, tiến bộ của loài người trước hết được cấu trúc bởi các cá nhân (những con người là các chủ thể có quyền tự do, bình đẳng với nhau). Công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trên tất cả các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội là một nguyên tắc cơ bản đã được ghi nhận phổ biến trong hiến pháp các nhà nước dân chủ, hiện đại. Từ đây, quan điểm tiếp cận dựa trên quyền cũng được hình thành, xác định cho dù xuất phát từ bất cứ góc độ nào, với tư cách chủ thể nào thì bảo đảm quyền con người, quyền công dân, hạnh phúc của người dân vẫn được coi vừa là điểm khởi đầu vừa là động lực, mục tiêu cao cả. Vì con người, cho con người là cách tiếp cận xuyên suốt trong mọi chủ trương và thực tiễn tổ chức, hoạt động của các chủ thể trong xã hội. Đây cũng chính là cơ sở bảo đảm tính thống nhất của cấu trúc xã hội hiện đại.

Quản trị hiện đại dù ở tầm mức, phạm vi nào cũng đều phải xuất phát từ vấn đề có tính tiên quyết - từ quyền cơ bản của người dân. Ở khía cạnh tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, yêu cầu này xác định rõ vị trí, mối quan hệ giữa người dân với nhà nước. Quyền cơ bản đó là những giá trị mang tính tự nhiên, không phải sự ban phát từ bất kỳ thế lực nào, thể hiện nhân phẩm, quyền làm người của mọi cá nhân trong xã hội. Nhưng có dân rồi mới có nước và nhà nước, dân là trường tồn, vĩnh cửu, là xuất phát điểm hình thành nên mọi cấu trúc thực thể khác trong xã hội. Quyền cơ bản của người dân được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm thì xã hội mới có thể tồn tại và phát triển. Quyền cơ bản cũng là lần ranh giới hạn phạm vi quyền lực nhà nước, cảnh báo nguy cơ hà lạm quyền lực nhà nước. Hơn nữa, bất kỳ hành vi nào của bất kì chủ thể nào xâm phạm quyền cơ bản của người dân hay quyền của chủ thể khác đều bị coi là bất hợp hiến, bất hợp pháp và đều bị vạch trần, lên án, xử lý nghiêm minh. Mỗi cá nhân trong xã hội đều có quyền thể hiện năng lực, vai trò của mình trong việc tham gia quản lý nhà nước và quản lý xã hội, trong khi đó nhà nước và xã hội đều có nghĩa vụ, trách nhiệm bảo đảm thực hiện các quyền đó của người dân. Từ đó, các cơ quan trong bộ máy nhà nước, các doanh nghiệp, chủ thể kinh doanh, cung ứng dịch vụ khác cũng như các tổ chức xã hội phi lợi nhuận được hình thành một cách chính đáng. Không chỉ vậy, quyền cơ bản của người dân có được thực hiện thì mới hình thành và bảo đảm được tính đúng đắn trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và mọi thiết chế xã hội do con người lập nên. Tất cả các chủ trương, chính sách và hành động thực tiễn của mọi chủ thể xã hội mà không riêng gì của nhà nước đều phải phù hợp với nguyên tắc hiến định nêu trên.

### *3.3. Phân quyền*

Nếu yêu cầu chủ quyền nhân dân trả lời cho câu hỏi ai là chủ nhân của đất nước thì phân quyền trả lời cho câu hỏi quyền lực nhà nước được tổ chức thực hiện theo cách nào. Nhìn chung, quyền lực xã hội, nhất là quyền lực nhà nước đều có xu hướng tự nhiên thể hiện sự bành trướng, tha hóa nếu không được giới hạn, kiểm soát chặt chẽ. Nếu quyền lực tập trung hết vào tay một chủ thể thì sẽ dẫn đến sự độc đoán, chuyên quyền và lạm quyền. Kết quả là quyền con người, quyền công dân không được bảo vệ, bảo đảm, chủ quyền nhân dân cũng không thể trở thành hiện thực. Yêu cầu đặt ra trong tổ chức quyền lực nhà nước là cần phải có sự phân quyền, không có bất kỳ chủ thể nào nắm giữ toàn bộ hay quá nhiều phạm vi quyền lực. Nghĩa là quyền lực nhà nước do người dân ủy quyền được phân công cho các hệ thống cơ quan khác nhau đảm trách trong thời hạn nhất định. Phân quyền không có nghĩa là sự tách rời quyền lực cho những chủ thể biệt lập mà đặt ra yêu cầu các chủ thể đó phải hoạt động trong mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau, bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Theo bản tính của mỗi nhánh quyền lực trong ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp thì biểu hiện tính ràng buộc lẫn nhau trong mối quan hệ phân công, phối hợp giữa các nhánh quyền lực đó cũng khác nhau. Xu hướng tất yếu của chủ nghĩa hợp hiến trên thế giới ngày nay là đề cao tính độc lập của quyền tư pháp. Thực hiện quyền tư pháp không chỉ có ý nghĩa kiểm soát xã hội

mà quan trọng hơn là kiểm soát cả bộ máy nhà nước trong việc thực thi quyền lực của các thiết chế lập pháp, hành pháp. Do vậy, quyền tư pháp trong quan niệm về yêu cầu hợp hiến ngày nay phải bao gồm bảo vệ hiến pháp, cũng tức là bảo vệ các quyền cơ bản của người dân trước hoạt động của bộ máy nhà nước. Tòa án ngày nay không chỉ thực hiện vai trò là công cụ trừng trị tội phạm, bảo vệ lợi ích nhà nước, bảo vệ chế độ chính trị mà quan trọng là bảo vệ công lý, lẽ công bằng là các giá trị chung của toàn xã hội. Đề cao vị trí, vai trò của thiết chế chuyên nghiệp trong việc phân xử, giải quyết tranh chấp đem lại công bằng, công lý cho xã hội cũng là xu thế của quản trị quốc gia trong xã hội dân chủ hiện đại. Tòa án không có quyền từ chối xét xử khi có yêu cầu của người dân, mặt khác, căn cứ để đưa ra phán quyết của tòa án không chỉ là pháp luật của nhà nước mà còn là hợp đồng của các bên, án lệ, phong tục, tập quán và đặc biệt là hiến pháp - bản khế ước xã hội, đạo luật của toàn dân. Yêu cầu quyền lực phải được kiểm soát để bảo đảm tính đúng đắn, chân chính của nó là nguyên tắc cơ bản của xã hội hiện đại. Do vậy, không quan trọng là quyền lực nhà nước được phân chia làm mấy quyền, được tổ chức trên thực tế như thế nào mà quyền lực cần được kiểm soát một cách chặt chẽ, đa diện, đa chiều, hiệu quả. Không chỉ nhấn mạnh sự kiểm soát lẫn nhau trong nội bộ nhà nước, các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp mà còn phải coi trọng sự kiểm soát từ những thiết chế độc lập với các cấu trúc quyền lực truyền thống (lập pháp, hành pháp, tư pháp) với tính cách là những thiết chế chuyên môn, chuyên nghiệp về kiểm soát quyền lực. Không chỉ phân quyền để kiểm soát quyền lực theo chiều ngang trên cơ sở phân công các chức năng nhà nước ở trung ương mà còn phân quyền theo chiều dọc trên cơ sở ghi nhận, tôn trọng, ngày càng đề cao quyền tự chủ, tự quản của các cộng đồng dân cư trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương. Hơn nữa, sự giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài khu vực công (của người dân, các tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế) càng ngày càng có ý nghĩa, vai trò to lớn. Cách thức này cũng là giá trị chung có ý nghĩa thiết thực đối với tổ chức, hoạt động của mọi chủ thể xã hội trong những hệ thống cấu trúc nhất định. Phân công lao động quyền lực nhà nước cũng rất gần với ý nghĩa phân công lao động trong nền kinh tế - xã hội, tạo điều kiện chuyên môn, chuyên nghiệp hóa, nâng cao hiệu quả hoạt động bộ máy nhà nước, hướng đến phục vụ cho đông đảo người dân. Phân công lao động cũng là điều kiện thực hiện quyền tự do cạnh tranh của mọi chủ thể xã hội chứ không chỉ riêng đối với những chủ thể hoạt động kinh tế, kinh doanh, bởi lẽ cạnh tranh là động lực phát triển chung của mọi hoạt động xã hội hiện đại. Phân công lao động không chỉ tạo điều kiện chuyên môn, chuyên nghiệp hóa, hình thành môi trường cạnh tranh để nâng cao hiệu suất lao động, hiệu quả kinh tế - xã hội nhưng quan trọng hơn, nó tạo ra những phạm vi, giới hạn quyền lực, qua đó quyền lực được kiểm soát bảo vệ, bảo đảm quyền của các cá nhân, các thành viên trong các tập thể xã hội.

### 3.4. Pháp quyền

Yêu cầu này có nội dung cơ bản là nhà nước tôn trọng pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật. Tất nhiên, đó phải là pháp luật tốt với các tiêu chuẩn rõ ràng, minh bạch,



công bằng, ổn định, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân. Các cơ quan nhà nước phải tôn trọng và nghiêm chỉnh thực hiện pháp luật, toà án độc lập có nhiệm vụ bảo vệ công bằng, công lý (Thái Vĩnh Thắng, Hoàng Văn Nghĩa, 2020). Từ trong tư tưởng, học thuyết đi vào thực tế, pháp quyền đã trở thành một trong những nguyên tắc phổ biến trong tổ chức và hoạt động của các nhà nước hiện đại.

Ở Việt Nam, tư tưởng pháp quyền được vận dụng và thể hiện trong nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN), lần đầu tiên được Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) quy định. Hiến pháp hiện hành (năm 2013) thể hiện yêu cầu này trên các khía cạnh: Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng khẳng định một trong 5 nhiệm vụ trọng tâm là hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ XHCN, quyền làm chủ của nhân dân; đồng thời xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong sạch, vững mạnh; cải cách tư pháp, tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội, trước hết là sự gương mẫu tuân theo pháp luật, thực hành dân chủ XHCN của cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức chính trị - xã hội các cấp, của cán bộ, đảng viên (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021).

Nội dung yêu cầu hợp hiến về pháp quyền khẳng định vị trí, quyền lực tối thượng của Hiến pháp, thượng tôn của pháp luật. Hiến pháp là ý chí, nguyện vọng của toàn dân. Pháp luật cho dù là sản phẩm của nhà nước nhưng thể hiện ý chí chung của xã hội (nhà nước đại diện), do vậy không một cơ quan nhà nước, cán bộ công chức nhà nước nào được đứng trên hay đứng ngoài pháp luật. Trái lại, cơ quan, nhân viên nhà nước phải là những tấm gương chấp hành, tuân thủ pháp luật. Đồng thời, chế độ pháp quyền cũng đặt ra yêu cầu tuân thủ, chấp hành pháp luật nghiêm chỉnh đối với mọi chủ thể trong xã hội trên cơ sở nguyên tắc: người dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm, cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Ở đây toát lên tinh thần chung là quyền lực luôn phải chịu sự giới hạn bởi pháp luật. Nói cách khác, pháp luật là công cụ chung để giới hạn quyền lực của bất kỳ thiết chế xã hội nào, là cơ sở để thiết lập, bảo vệ các giá trị dân chủ, tự do, bình đẳng, công bằng trong xã hội.

Trong hệ thống quản trị quốc gia hiện đại, vị trí, vai trò tối thượng, thượng tôn của Hiến pháp và pháp luật ngày càng được đề cao. Yêu cầu hợp hiến trên khía cạnh pháp quyền không chỉ có giá trị, ý nghĩa đối với tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước mà còn trải rộng trên phạm vi toàn xã hội. Nhà nước là thiết chế trung tâm để thực hiện quyền lực chính trị nên vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền có ý nghĩa tiên quyết và được quan tâm đặc biệt. Tuy nhiên, pháp quyền cũng là chế độ chung nên cần phải được xây dựng và áp dụng đối với mọi chủ thể xã hội. Trong xã hội hiện đại, pháp luật được quan niệm theo nghĩa rộng, không chỉ có các quy phạm do nhà nước ban hành mà còn có hợp đồng giữa các bên, phong tục, tập quán, án lệ, lễ phải, công bằng theo quan niệm chung của xã hội. Song, tất cả các hình thức pháp luật đó đều phải phù hợp với các nguyên tắc hiến định, không được trái với tinh thần, lời văn của Hiến pháp. Để quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh, buộc mọi cá nhân, tổ chức, cả công và tư đều phải tuân thủ pháp luật

thì pháp luật phải được xây dựng một cách minh bạch, được công bố công khai, được áp dụng bình đẳng. Nguyên tắc thượng tôn pháp luật cũng đòi hỏi các chủ thể có liên quan chịu trách nhiệm trước pháp luật và trách nhiệm giải trình, từ đó mới có thể tạo lập sự tin cậy, tính công bằng trong áp dụng pháp luật, ngăn ngừa sự tùy tiện trong xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật (Phan Trung Lý, Nguyễn Trung Thành, 2020).

#### 4. Kết luận

Qua nghiên cứu trên, có thể khẳng định được tính đúng đắn, khoa học sâu sắc trong quan điểm đường lối phát triển đất nước được nêu ra tại Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng. Các yêu cầu hợp hiến và quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh có khá nhiều điểm chung, gắn bó chặt chẽ. Trong một xã hội dân chủ, pháp quyền, đây là vấn đề có ý nghĩa vô cùng quan trọng, thể hiện mối quan hệ ràng buộc, gắn kết, tính tương hợp, thống nhất giữa nhà nước và xã hội, thể hiện vai trò tích cực không chỉ của nhà nước mà của tất cả các chủ thể trong xã hội cùng hướng đến các mục tiêu chung là phát triển đất nước một cách bền vững và bao trùm. Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả là sự đổi mới tư duy mang tính cách mạng. Xây dựng, phát triển đất nước dựa trên nền tảng hiến pháp dân chủ, pháp quyền cũng có nghĩa là quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh. Đồng thời, quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh cũng hàm nghĩa khẳng định vị trí, vai trò của người dân với các quyền cơ bản, chủ quyền nhân dân, phân quyền trên cơ sở thống nhất quyền lực ở nhân dân, pháp quyền là những nội dung yêu cầu cơ bản của chủ nghĩa hợp hiến hiện đại.

Các tư tưởng, học thuyết quản trị quốc gia và hợp hiến đều có nguồn gốc từ môi trường văn hóa chính trị, pháp lý phương Tây, ngày nay đã thành phổ biến và được áp dụng chủ yếu ở các quốc gia phát triển. Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN và hội nhập quốc tế hiện nay, chúng ta cần có sự tiếp thu vận dụng các tư tưởng, học thuyết đó một cách hợp lý thể hiện ở hai phương diện: vừa tiếp thu, vận dụng các giá trị chung của nhân loại vừa gìn giữ, phát huy truyền thống tốt đẹp, bản sắc văn hóa đoàn kết, nhân ái, hài hòa của dân tộc Việt Nam. Thật sự, đây cũng là thách thức không nhỏ đối với giới nghiên cứu khoa học về vấn đề quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh dựa trên các yêu cầu hợp hiến ở Việt Nam hiện nay.

#### Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Đăng Dung (2009), “Bàn về lập hiến”, Tạp chí *Nghiên cứu Lập pháp*, số 2-3.
2. Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Mai Văn Thắng (đồng chủ biên) (2019), *Thi hành Hiến pháp năm 2013 - Thực trạng và những vấn đề đặt ra* (sách tham khảo), Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội,

4. Phan Trung Lý, Nguyễn Trung Thành (2020), “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và những vấn đề đặt ra đối với việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 15 (415).
5. Bùi Ngọc Sơn (2013), “Chủ nghĩa hợp hiến tích cực”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 2-3.
6. Nguyễn Chiến Thắng, Lý Hoàng Mai, Nguyễn Thu Hằng (2019), “Quản trị quốc gia trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0”, Tạp chí *Khoa học xã hội*, số 10.
7. Thái Vĩnh Thắng, Hoàng Văn Nghĩa (2020), “Chủ nghĩa hiến pháp - bản chất, các yếu tố cấu thành”, Tạp chí *Luật học*, số 6.
8. Hiền Anh, “Khi văn kiện Đại hội nêu khái niệm “quản trị quốc gia””, <https://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/caybut/khi-van-kien-dai-hoi-neu-khai-niem-quan-tri-quoc-gia-721611.html>, truy cập ngày 02/7/2021.
9. Minh Cường (2010), “Cần thiết lập “chủ nghĩa hiến pháp””, <https://plo.vn/thoi-su/chinh-tri/can-thiet-lap-chu-nghia-hien-phap-180706.html>, truy cập ngày 02/7/2021.
10. Nguyễn Đăng Dung (2013), “Từ chủ nghĩa hiến pháp đến hiến pháp”, <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/dien-dan/item/407-tu-chu-nghia-hien-phap-den-hien-phap.html>, truy cập ngày 02/7/2021.
11. Mỹ Hà (2021), “Chuyển từ tư duy quản lý nhà nước sang quản trị quốc gia”, <https://vovworld.vn/vi-VN/viet-nam-kien-dinh-con-duong-da-chon/chuyen-tu-tu-duy-quan-ly-nha-nuoc-sang-quan-tri-quoc-gia-938758.vov>, truy cập ngày 4/7/2021.
12. Nhóm Tinh Thần Khai Minh (2016), “Luật, Hiến pháp, Pháp quyền”, Minh Anh - Vi Yên (biên soạn), <http://2xjs7y10oiyz26vqxu2hok6y-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/08/KhaiMinhQuyen4-LuatHienPhapPhapQuyen.pdf>, tr.49, truy cập ngày 02/7/2021.
13. Bùi Ngọc Sơn (2008), “Một số vấn đề về chủ nghĩa hợp hiến”, [http://www.nclp.org.vn/kinh\\_nghiem\\_quoc\\_te/mot-so-van-de-ve-chu-nghia-hop-hien-1](http://www.nclp.org.vn/kinh_nghiem_quoc_te/mot-so-van-de-ve-chu-nghia-hop-hien-1), truy cập ngày 3/7/2021.
14. Bùi Ngọc Sơn (2011), “Hiến pháp dân chủ - những yêu cầu cơ bản”, <https://tiasang.com.vn/-dien-dan/hien-phap-dan-chu-nhung-yeu-cau-co-ban-4031>, truy cập ngày 02/7/2021.
15. *Black's Law Dictionary* (2009), [https://tienganhchuyennghanhluat.files.wordpress.com/2014/03/black\\_\\_s\\_law\\_dictionary\\_9th\\_ed.pdf](https://tienganhchuyennghanhluat.files.wordpress.com/2014/03/black__s_law_dictionary_9th_ed.pdf), truy cập ngày 02/7/2021.
16. Thomas Paine (1792), “Rights of Man” (Meneola, New York: Dover Publications, INC, 1999), p.125. [https://socialpolicy.ucc.ie/Paine\\_Rights\\_of\\_Man.pdf](https://socialpolicy.ucc.ie/Paine_Rights_of_Man.pdf), truy cập ngày 02/7/2021.
17. World Bank, “Governance and Development” (Washington, D.C: World Bank 1992), <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>, truy cập ngày 3/7/2021.