

NỘI DUNG, PHƯƠNG THỨC CẦM QUYỀN CỦA ĐẢNG: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

★ PGS, TS TRƯƠNG NGỌC NAM

Học viện Báo chí và Tuyên truyền

● **Tóm tắt:** Đại hội XI, XII của Đảng yêu cầu phải làm rõ về nội dung, phương thức, mô hình cầm quyền của Đảng, về đặc điểm, điều kiện để một Đảng duy nhất cầm quyền một cách hiệu quả, bền vững. Bài viết tập trung làm rõ những vấn đề Đảng ta đã nêu ra, trong đó có sự nhận thức lý luận về nội dung, phương thức, mô hình cầm quyền của Đảng ta; so sánh về mặt lý luận và thực tiễn các mô hình cầm quyền của một số đảng chính trị trên thế giới, để khẳng định những thành tựu lý luận cũng như những hạn chế, những vấn đề đặt ra nhằm phát huy vai trò cầm quyền của Đảng trong giai đoạn mới.

● **Từ khóa:** Đảng cầm quyền; nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng.

Cương lĩnh (bổ sung, phát triển năm 2011) của Đảng đã khẳng định: “Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và xã hội”⁽¹⁾. Tuy nhiên, tại Đại hội XII, Đảng chỉ rõ: “Chưa xác định rõ nội dung, phương thức cầm quyền. Chưa thật sự phát huy vai trò của các tổ chức đảng, đảng viên, cấp ủy viên hoạt động trong các cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị-xã hội”⁽²⁾. Do vậy, Đại hội yêu cầu phải “Tiếp tục tổng kết thực tiễn, nghiên cứu lý luận về đảng cầm quyền, xác định mục đích cầm quyền, phương thức cầm quyền, nội dung cầm quyền, điều kiện cầm quyền; vấn đề phát huy dân chủ trong điều kiện Đảng duy nhất cầm quyền; các nguy cơ cần phải đề phòng đối với Đảng cầm quyền”⁽³⁾.

1. Sự phát triển nhận thức lý luận về nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam

Đảng cầm quyền là khái niệm của khoa học chính trị, dùng để chỉ một đảng chính trị đại diện cho giai cấp đang nắm giữ và lãnh đạo chính quyền để tổ chức và quản lý đất nước thực hiện lợi ích của giai cấp thống trị.

Trong lịch sử chính đảng trên thế giới, có hai mô hình đảng cầm quyền cơ bản tương ứng với hai hệ thống chính trị của CNTB và CNXH.

Mô hình đảng cầm quyền trong chủ nghĩa tư bản. Thể chế nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tam quyền phân lập. Các đảng chính trị cạnh tranh cầm quyền, đảng thắng cử sẽ nắm giữ quyền lực nhà nước, kiểm soát các nhánh quyền lực, các đảng đối lập cạnh tranh với đảng cầm

quyền bằng các đối sách trong nghị viện, tranh thủ sự ủng hộ của quần chúng. Để thực hiện vai trò cầm quyền, đảng cầm quyền lựa chọn đại biểu chính trị của mình nắm giữ các vị trí chủ chốt trong nhà nước, điều hành công việc của nhà nước theo chính sách của đảng và pháp luật. Vai trò cầm quyền của chính đảng chủ yếu được thực hiện thông qua các đại biểu chính trị, trong đó vị trí quan trọng nhất là người đứng đầu cơ quan hành pháp (tổng thống hoặc thủ tướng, hoặc có đa số đại biểu áp đảo trong nghị viện). Đảng cầm quyền luôn phải đối phó với các đảng đối lập, tìm cách củng cố vai trò cầm quyền của mình bằng những chính sách phù hợp với luật pháp (thực chất là ý chí của giai cấp tư sản), đồng thời tranh thủ sự ủng hộ các nhóm xã hội và công chúng.

Mô hình đảng cầm quyền trong chủ nghĩa xã hội. Quyền lực nhà nước tổ chức theo nguyên tắc tập trung, thống nhất, có sự phân công, phối hợp và giám sát lẫn nhau giữa quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Đảng Cộng sản là chính đảng duy nhất cầm quyền, giữ vai trò là hạt nhân lãnh đạo của hệ thống chính trị. Đảng Cộng sản nắm giữ vai trò cầm quyền bằng thể chế hóa

đường lối, chính sách thành hiến pháp, pháp luật và cầm quyền theo pháp luật; đồng thời thông qua những cán bộ ưu tú, tổ chức đảng được bố trí trong các cơ quan nhà nước. Đảng Cộng sản xác lập và củng cố vai trò cầm quyền bằng uy tín chính trị, phát huy dân chủ rộng rãi để nhân dân ủng hộ, nhân dân tham gia xây dựng Đảng, xây dựng nhà nước.

Cả hai mô hình đảng cầm quyền dù khác nhau về mục đích, bản chất, nhưng đều có những điểm chung, là các đảng cầm quyền đều phải triển khai hoạt động xung quanh nhà nước, nắm giữ, củng cố quyền lực nhà nước bằng pháp luật; bố trí đại diện chính trị của mình nắm giữ các cơ quan nhà nước, thông qua đó để hiện thực hóa đường lối, chính sách cầm quyền. Xa rời quyền lực nhà nước, đảng cầm quyền mất đi ý nghĩa tồn tại của mình.

Từ những đặc điểm có tính quy luật của hai mô hình cầm quyền nêu trên, có thể quan niệm: *Đảng cầm quyền là Đảng nắm giữ quyền lực nhà nước, hoạt động theo pháp luật, nhằm đảm bảo vai trò lãnh đạo đối với hệ thống chính trị và các lĩnh vực của đời sống xã hội, thực hiện thắng lợi*



đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, vì lợi ích của nhân dân.

Đảng cầm quyền bằng thể chế hóa đường lối, chính sách của mình thành pháp luật của Nhà nước và phải tuân thủ theo pháp luật để cầm quyền. Vì vậy, đề cao pháp luật, tôn trọng pháp luật, gương mẫu thực hiện pháp luật là nguyên tắc cầm quyền của Đảng. Hoạt động cầm quyền của Đảng nghĩa là phải xác lập quyền lực của mình đối với Nhà nước theo quy định của pháp luật, theo quy trình pháp lý và tuân thủ quy luật khách quan. Đảng phải phát huy dân chủ trong quá trình xây dựng chủ trương, đường lối và thể chế hóa thành chính sách, pháp luật của Nhà nước; trong tổ chức xây dựng Nhà nước và bố trí đội ngũ cán bộ tham gia bộ máy nhà nước. Mục đích cầm quyền của Đảng xét đến cùng là vì lợi ích của nhân dân. Đảng là đại diện cho lợi ích của nhân dân, phấn đấu vì lợi ích của nhân dân, Đảng cầm quyền không có mục đích nào khác vì sự phồn vinh của đất nước, vì hạnh phúc của nhân dân. *Như vậy, bản chất cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam là cầm quyền vì lợi ích của nhân dân, cầm quyền theo pháp luật, cầm quyền một cách dân chủ và khoa học, đó cũng là phương châm, nguyên tắc cầm quyền của Đảng.*

Để xác định rõ bản chất sự cầm quyền của Đảng, cần làm rõ đặc trưng của hai khái niệm lãnh đạo và cầm quyền cũng như mối quan hệ giữa chúng.

Lãnh đạo là sự định hướng, dẫn dắt hoạt động của Nhà nước theo mục tiêu chính trị của Đảng. *Cầm quyền* là nắm giữ quyền lực nhà nước, thông qua hoạt động của Nhà nước để hiện thực hóa mục tiêu chính trị của Đảng. Lãnh đạo bằng chủ trương, đường lối và thể chế hóa đường lối, chủ trương, thành Hiến pháp, pháp luật; bằng công tác tư tưởng, công tác tổ chức - cán bộ, bằng kiểm tra, giám sát đối với tổ chức đảng,

đảng viên và các cấp ủy đảng. Cầm quyền bằng pháp luật và sự gương mẫu thực hiện theo pháp luật; bằng tổ chức bộ máy và bố trí đội ngũ cán bộ trong các cơ quan nhà nước để thực thi quyền lực nhà nước, bằng giám sát, kiểm soát quyền lực. *Lãnh đạo và cầm quyền* là hai hoạt động không thể tách rời trong cùng một chủ thể, một quá trình tác động của Đảng đối với Nhà nước. Đảng cầm quyền để lãnh đạo Nhà nước và xã hội, thông qua hoạt động cầm quyền, Đảng mới đạt được mục đích chính trị của mình. Ngược lại, sự cầm quyền của Đảng phải đảm bảo bằng sự lãnh đạo, nếu không Đảng cầm quyền sẽ mất định hướng chính trị. Sự lãnh đạo của Đảng là điều kiện, là mục đích của cầm quyền; cầm quyền là cơ sở để thực hiện mục tiêu chính trị của Đảng. *Tuy nhiên, cầm quyền và lãnh đạo có sự khác nhau tương đối rõ nét về vai trò, tính chất, nội dung và phương thức.* Sự lãnh đạo của Đảng bao trùm toàn xã hội, còn cầm quyền chủ yếu trong phạm vi quan hệ với Nhà nước. Lãnh đạo là hoạt động mang tính chính trị, tác động gián tiếp đến hoạt động của Nhà nước; cầm quyền là hoạt động mang tính chất pháp lý, hoạt động trực tiếp trong Nhà nước.

Trong thực tiễn, có hai quan điểm trái ngược nhau. *Một là, đồng nhất lãnh đạo và cầm quyền.* Trong chế độ chính trị một đảng duy nhất cầm quyền, quá trình lãnh đạo và cầm quyền không có sự khác biệt về bản chất, nội dung, phương thức. Đồng nhất lãnh đạo và cầm quyền sẽ không tách bạch được vai trò hạt nhân chính trị lãnh đạo xã hội của Đảng với vai trò quản lý theo pháp luật của Nhà nước, là hòa tan đời sống chính trị của Đảng vào đời sống chính trị của Nhà nước, là sự tùy tiện, mất dân chủ, coi thường pháp luật, hạn chế vai trò, hiệu lực, hiệu quả quản lý xã hội của Nhà nước. *Hai là, tách rời và tuyệt đối hóa giữa lãnh đạo và cầm quyền của Đảng, làm cho hoạt*

động của Nhà nước xa rời sự lãnh đạo của Đảng, lãnh đạo của Đảng đơn giản chỉ là “đứng sau cánh gà”, Đảng mất vai trò kiểm soát đối với Nhà nước. Cả hai quan điểm trên đều dẫn đến làm suy yếu vai trò lãnh đạo của Đảng, thậm chí mất vai trò cầm quyền như đã từng diễn ra đối với các Đảng Cộng sản ở các nước XHCN trước đây.

Bản chất cầm quyền của Đảng thể hiện trong nội dung, phương thức cầm quyền.

Nội dung cầm quyền là những yêu cầu, nhiệm vụ của Đảng phải nắm giữ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Đó là tổ chức bộ máy nhà nước, bố trí cán bộ vào các vị trí lãnh đạo, quản lý của Nhà nước; xây dựng hệ thống luật pháp và cơ chế hoạt động của các cơ quan nhà nước; tổ chức kiểm soát quyền lực, giám sát thực thi quyền lực nhà nước. *Nội dung cầm quyền và nội dung lãnh đạo* của Đảng vừa thống nhất với nhau trong cùng chủ thể và mối quan hệ với Nhà nước, nhưng cũng có nhiều điểm khác biệt. Nội dung lãnh đạo của Đảng bao trùm các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Một phần nội dung lãnh đạo của Đảng là nội dung cầm quyền, nội dung cầm quyền chỉ thể hiện ở vai trò, hoạt động của Đảng trong Nhà nước, đối với Nhà nước.

Phương thức cầm quyền của Đảng là những hình thức, cách thức, phương pháp, nghệ thuật nắm giữ quyền lực nhà nước theo pháp luật, thể hiện trong quá trình tổ chức nhà nước, bố trí đội ngũ cán bộ, quá trình lập pháp, thực thi quyền lực nhà nước và giám sát, kiểm soát quyền lực. Giữa phương thức cầm quyền và phương thức lãnh đạo gắn bó chặt chẽ với nhau, nhưng không đồng nhất. Đảng lãnh đạo bằng nghị quyết, chỉ thị, bằng quyết tâm chính trị và sự tiên phong gương mẫu của cán bộ, đảng viên; cầm quyền bằng pháp luật, chấp hành pháp luật của đảng viên, cấp ủy đảng trong bộ máy nhà nước. Lãnh

đạo bằng sự vận động, thuyết phục nhân dân; thể chế hóa chủ trương, đường lối thành pháp luật của Nhà nước; cầm quyền bằng việc chấp hành pháp luật, tuân thủ quy trình pháp lý trong xây dựng pháp luật, trong thực thi quyền lực nhà nước. Lãnh đạo bằng giới thiệu những đại biểu ưu tú vào bộ máy nhà nước; cầm quyền là quá trình bầu, bổ nhiệm một cách dân chủ, đúng quy định của pháp luật. Lãnh đạo thông qua vai trò của tổ chức đảng trong cơ quan nhà nước; cầm quyền thông qua các cơ quan nhà nước để quán triệt chủ trương, đường lối trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước. Lãnh đạo bằng công tác kiểm tra, giám sát trong Đảng; cầm quyền bằng sự kiểm soát quyền lực đối với cán bộ, công chức và các cơ quan nhà nước...

Sự phân định giữa sự lãnh đạo chính trị của Đảng với sự quản lý theo pháp luật của Nhà nước; giữa nội dung, phương thức cầm quyền và nội dung, phương thức lãnh đạo là cơ sở để khắc phục tình trạng Đảng bao biện, làm thay Nhà nước; sự lãnh đạo tùy tiện, chủ quan duy ý chí, áp đặt ý chí chính trị can thiệp vào pháp luật.

2. Quá trình thực hiện nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng

Thời kỳ trước đổi mới, Đảng đã có những kinh nghiệm lãnh đạo chính quyền nhưng về cơ bản chưa phân định rõ sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước; giữa lãnh đạo và cầm quyền. Nội dung lãnh đạo của Đảng mang tính toàn diện. Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền nhà nước các cấp mang tính trực tiếp, từ đó hình thành cục diện Đảng- Nhà nước là một; nội dung, phương thức lãnh đạo gần như không có sự phân biệt, hoạt động lãnh đạo của Đảng xa rời quỹ đạo chính trị, bao biện làm thay công việc quản lý của chính quyền nhà nước.

Thời kỳ đổi mới (1986 đến nay), Đảng lãnh đạo toàn diện công cuộc đổi mới. Trước yêu cầu

khách quan của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; công nghiệp hóa, hiện đại hóa; xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN và hội nhập quốc tế, cần phải tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, phải xác định rõ vai trò, nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng. Qua hơn 30 năm đổi mới, nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng đã có những đổi mới hết sức quan trọng trong thực tiễn, đó là:

- Khắc phục tình trạng Đảng - Chính quyền là một, phân định rõ chức năng lãnh đạo của Đảng với chức năng quản lý của Nhà nước, đồng thời từng bước thể chế hóa chủ trương, đường lối đổi mới, xây dựng hệ thống luật pháp, củng cố, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN.

- Từng bước kiện toàn hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Kiện toàn hệ thống tổ chức đảng, các ban tham mưu của Đảng từ Trung ương đến cơ sở bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng; tăng cường quyền hạn, trách nhiệm của Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp; đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng Chính phủ và ủy ban nhân dân các cấp với tinh thần kiến tạo, vì dân; đẩy mạnh cải cách tư pháp, kiện toàn hệ thống tòa án, viện kiểm sát nhân dân các cấp bảo đảm chấp pháp nghiêm minh, công bằng, bảo vệ chế độ XHCN. Đây là cơ sở hết sức quan trọng bảo đảm vai trò lãnh đạo, đổi mới nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng.

- Tăng cường công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng, bổ sung, hoàn thiện quy chế, quy định về tổ chức, sinh hoạt và sự lãnh đạo của Đảng. Kiện toàn các cơ quan lãnh đạo của Đảng như đảng - đoàn, ban cán sự đảng, đảng ủy khối trong các cơ quan nhà nước, các cơ quan, đơn vị kinh tế, sự nghiệp, các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Tại Đại hội XI, XII, Đảng đã ban hành nhiều nghị quyết, quy chế, quy định về đấu tranh

chống tham nhũng, suy thoái trong Đảng, Nhà nước, quy định về chế độ trách nhiệm nêu gương của người đứng đầu, tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong Đảng, chấp hành pháp luật của Nhà nước. Từ đó tạo môi trường chính trị, xã hội ổn định để phát triển, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm vững chắc vai trò cầm quyền của Đảng.

- Thực hiện nội dung, phương thức cầm quyền, phải xây dựng đội ngũ cầm quyền trong sạch, vững mạnh. Trong các kỳ đại hội, nhiều chủ trương đột phá về công tác tổ chức - cán bộ đã được thực hiện, nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, cầm quyền các cấp liêm chính, vì dân; đổi mới công tác bầu cử, bổ nhiệm trên cơ sở phát huy dân chủ trong Đảng và nhân dân, lựa chọn được những cán bộ ưu tú bố trí vào bộ máy của Đảng, Nhà nước.

- Tăng cường vai trò lãnh đạo, đổi mới nội dung, phương thức cầm quyền, Đảng có nhiều chủ trương, chính sách có tính đột phá, như việc nhất thể hóa các chức danh lãnh đạo, quản lý của Đảng, Nhà nước: bí thư cấp ủy đồng thời là chủ tịch hội đồng nhân dân cấp tỉnh, chủ tịch ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã. Thí điểm mô hình nhất thể hóa một số cơ quan tham mưu, đơn vị sự nghiệp của Đảng với các cơ quan quản lý của Nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội có chức năng, nhiệm vụ phù hợp.

- Thực hiện nội dung, phương thức cầm quyền trong công tác kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực. Trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền, nguy cơ tha hóa quyền lực rất lớn, Đảng ta đã tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực trong hệ thống chính trị, đặc biệt là công tác phòng, chống tham nhũng, ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng, chính trị, đạo đức, lối sống; tự diễn biến,

tự chuyển hóa trong cán bộ, đảng viên đang được thực hiện một cách quyết liệt, nâng cao uy tín của Đảng, Nhà nước.

3. Những vấn đề đặt ra và kiến nghị thực hiện nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng

- Đảng cầm quyền phải bằng đội ngũ cán bộ, đảng viên có phẩm chất, năng lực cao ngang tầm nhiệm vụ, hoạt động trong bộ máy Đảng, Nhà nước trong sạch, vững mạnh; hệ thống pháp luật đồng bộ, hiệu lực, thực hiện nghiêm minh, cơ chế kiểm soát, giám sát quyền lực chặt chẽ. Tuy nhiên, thực tiễn sự cầm quyền của Đảng đang đặt ra nhiều vấn đề mới phải được giải quyết.

- Đội ngũ cán bộ có ý nghĩa sống còn đối với sự cầm quyền của Đảng, song tình trạng quan liêu, tham nhũng, suy thoái tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống nếu không được ngăn chặn thì sẽ dẫn đến nguy cơ mất vai trò cầm quyền. Vì vậy, cần tập trung giải quyết bằng các giải pháp đột phá về công tác đánh giá, lựa chọn, giới thiệu để bầu cử, bổ nhiệm vào các chức vụ lãnh đạo, quản lý trong cơ quan nhà nước; tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực đối với đội ngũ cán bộ, chống sự lạm dụng, lợi dụng quyền lực, lợi ích nhóm thao túng chính sách, quyền lực, chạy chức, chạy quyền...ngăn chặn quan liêu, tham nhũng.

- Nhất thể hóa chức danh người đứng đầu cơ quan Đảng và Nhà nước, mô hình nhất thể hóa một số cơ quan tham mưu của Đảng với cơ quan nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội có chức năng, nhiệm vụ tương đồng là những phương thức để Đảng cầm quyền. Tuy nhiên, cần phải có cơ chế kiểm soát quyền lực hết sức chặt chẽ để chống tha hóa quyền lực, lạm quyền, lạm dụng; có cơ chế hoạt động, phối hợp, đảm bảo phân định rõ chức năng lãnh đạo và quản lý, để khắc phục sự chồng chéo, nặng nề, tốn kém, đồng thời đảm bảo tính hiệu quả lãnh đạo, quản lý.

- Hiệu quả lãnh đạo của các tổ chức đảng, cấp ủy trong các cơ quan nhà nước các cấp nhìn chung còn thấp, thậm chí suy thoái nghiêm trọng. Vì vậy cần xác định rõ chức năng lãnh đạo và cầm quyền trong các cấp ủy, tổ chức đảng và người đứng đầu. Tăng cường công tác tư tưởng chính trị, đổi mới công tác bầu cử, bổ nhiệm theo đúng quy định của pháp luật, phát huy dân chủ để chọn đúng người, giao đúng việc, kịp thời phát hiện đưa ra khỏi bộ máy, xử lý theo pháp luật những cán bộ suy thoái, biến chất, không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm pháp luật; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của tổ chức đảng và đảng viên đối với các cơ quan nhà nước và cán bộ lãnh đạo, quản lý.

- Thực hiện vai trò cầm quyền, Đảng phải thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách thành Hiến pháp và pháp luật, và phải dựa theo pháp luật để cầm quyền, mới tránh sự cầm quyền tùy tiện, "tân quan tân chính sách". Vì vậy, cần thiết phải xây dựng và hoàn thiện thể chế, chế độ hóa hoạt động cầm quyền của Đảng.

- Đảng cầm quyền vững mạnh phải tăng cường giám sát quyền lực trong Đảng, Nhà nước và xã hội, đặc biệt phát huy vai trò giám sát quyền lực của Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp trong hoạt động của các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước, đặc biệt là Chính phủ và ủy ban nhân dân các cấp; tăng cường vai trò, chức năng bảo vệ pháp luật, chấp hành pháp luật nghiêm minh của các cơ quan tư pháp □

(1) ĐCSVN: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr.88.

(2), (3) ĐCSVN: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr.197, 217.