

BÀN VỀ NỘI DUNG LÃNH ĐẠO VÀ CẦM QUYỀN CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM

★ PGS, TS TRẦN KHẮC VIỆT

Viện Xây dựng Đảng,

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

● **Tóm tắt:** Đại hội XII của Đảng yêu cầu nghiên cứu về đảng cầm quyền, nội dung cầm quyền của Đảng. Nội dung cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam là những hoạt động, công việc mà Đảng có thể làm, cần làm nhằm sử dụng, phát huy vị thế, quyền được Hiến pháp quy định để tác động, chi phối đối với Nhà nước và xã hội; xứng đáng với vị thế, trách nhiệm của Đảng cầm quyền. Nội dung cầm quyền và nội dung lãnh đạo của Đảng có mặt thống nhất, đồng thời cũng có mặt khác biệt. Do vậy, cần có sự phân biệt rõ để tránh việc áp đặt tất cả các nội dung lãnh đạo của Đảng vào nội dung cầm quyền của Đảng, tránh việc Đảng bao biện, làm thay, can thiệp một cách không đúng vào công việc của Nhà nước.

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

1. Quan niệm về nội dung cầm quyền của đảng chính trị

Nội dung cầm quyền của đảng chính trị là cách nói tắt nội dung hoạt động của đảng chính trị cầm quyền đối với nhà nước và xã hội. Khi trở thành đảng cầm quyền, đảng chính trị sử dụng vị thế, quyền lực của đảng được hiến pháp ghi nhận để thi hành cương lĩnh, chính sách của mình đối với nhà nước và xã hội.

Nội dung cầm quyền của đảng chính trị là những hoạt động, công việc mà đảng cầm quyền có thể làm, cần làm nhằm sử dụng, phát huy vị thế, quyền được hiến pháp quy định để tác động, chi phối đối với nhà nước và xã hội trong

suốt nhiệm kỳ của cơ quan nhà nước, sao cho thể hiện đúng và xứng đáng với vị thế, trách nhiệm của đảng cầm quyền, giữ vững vị thế là đảng cầm quyền và duy trì được vị thế này ở các nhiệm kỳ tiếp theo.

Trong quan niệm này có một số điểm cần lưu ý:

Một là, cần hiểu đúng chữ “cầm” trong cụm từ cầm quyền. Chữ “cầm” ở đây không đơn giản là hoạt động “cầm”, “nắm”, “giữ”. Đảng cầm quyền đương nhiên phải lo cầm, nắm, giữ quyền, không để bị suy giảm và mất quyền. Nhưng, chữ “cầm” ở đây quan trọng là có quyền và sử dụng, phát huy quyền mà đảng cầm quyền

có được, được giao phó, được hiến pháp của quốc gia ghi nhận. Theo đó, nội dung cầm quyền của đảng cầm quyền bao gồm cả việc nắm, giữ và việc sử dụng, phát huy quyền của đảng cầm quyền để xứng đáng với sự suy tôn của nhân dân và tiếp tục là đảng cầm quyền trong các nhiệm kỳ quốc hội tiếp theo.

Hai là, cần hiểu đúng chữ “quyền” trong cụm từ cầm quyền. Chữ “quyền” ở đây - theo nguyên nghĩa - là quyền lực, quyền hạn, chứ không phải là chính quyền. Quyền (quyền lực, quyền hạn, quyền uy) có nội hàm rộng lớn. Đây là quyền tác động, chi phối không chỉ đối với chính quyền nhà nước, mà còn đối với sự phát triển chung của cả xã hội. Đương nhiên, chính quyền nhà nước là cơ quan thể hiện tập trung của chính trị, nhưng nhà nước cũng chỉ là cơ quan do nhân dân ủy cho quyền quản lý đất nước, còn quyền lực chính trị vẫn thuộc về nhân dân; nhà nước cũng chỉ thực hiện chức năng quản lý đối với các lĩnh vực chủ yếu của đời sống xã hội, trong khi đời sống xã hội là hết sức rộng lớn, phong phú, chẳng hạn: nhà nước không làm thay chức năng quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, chức năng quản lý nội bộ của đơn vị sự nghiệp. Vì thế, cần hiểu nội dung cầm quyền của Đảng trên bình diện rộng lớn đối với toàn xã hội, không đồng nhất với việc nắm chính quyền, không chỉ giới hạn trong quan hệ đối với nhà nước.

Ba là, quyền của đảng cầm quyền đi đôi với trách nhiệm, được giới hạn bởi hiến pháp và pháp luật. Quyền của đảng chính trị cầm quyền do hiến pháp quy định, là do nhân dân (cử tri) tín nhiệm trao cho. Hiến pháp trao quyền, đồng thời ràng buộc trách nhiệm của đảng cầm quyền. Quyền càng lớn, thì trách nhiệm càng nặng nề. Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng là người của đảng cầm quyền, do Đảng bố trí có trách nhiệm trả lời chất vấn trước quốc hội, có

thể bị quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm, có trường hợp phải từ chức, thậm chí bị truy tố nếu vi phạm pháp luật. Trách nhiệm chính trị lớn nhất của đảng cầm quyền được phán quyết bởi nhân dân trong cuộc bầu cử quốc hội, nếu đảng cầm quyền không đưa ra được chính sách hợp lòng dân, không xử lý đúng các vấn đề chung của xã hội và quan hệ đối ngoại, những đại diện của đảng lạm quyền, tham nhũng..., sẽ bị mất tín nhiệm, không chiếm được đa số ghế trong quốc hội. Quốc hội, pháp luật có cơ chế kiểm soát quyền lực của đảng cầm quyền.

Bốn là, quan hệ giữa nội dung cầm quyền và phương thức cầm quyền của đảng chính trị. Đối với một đảng chính trị cầm quyền luôn có hai lĩnh vực phải quan tâm là: nội dung cầm quyền và phương thức cầm quyền. Hiểu một cách khái quát, nội dung cầm quyền là những công việc đảng chính trị cầm quyền có thể và phải làm; phương thức cầm quyền là những cách thức, phương pháp, quy trình mà đảng cầm quyền sử dụng để tác động vào nhà nước và xã hội nhằm thực hiện thắng lợi những nội dung cầm quyền và đảng thể hiện đúng vai trò, trách nhiệm của đảng cầm quyền. Nội dung cầm quyền và phương thức cầm quyền có mối quan hệ mật thiết với nhau, trong đó nội dung cầm quyền quy định phương thức cầm quyền và qua thực hiện phương thức cầm quyền mà đảng hoàn thiện các nội dung cầm quyền.

2. Quan niệm về nội dung cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam

Đảng Cộng sản Việt Nam trở thành Đảng cầm quyền kể từ khi Đảng lãnh đạo nhân dân Việt Nam giành được chính quyền và nền độc lập của Tổ quốc sau thắng lợi của Cách mạng Tháng Tám năm 1945, trên miền Bắc trong những năm 1954-1975 và trên cả nước sau tháng 4-1975 đến nay. Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền có

những *đặc điểm chung* như tất cả các đảng chính trị cầm quyền khác trên thế giới:

Một là, Đảng sử dụng quyền lực chính trị được Hiến pháp quy định để chi phối, tác động vào Nhà nước trong việc thể chế hóa, cụ thể hóa cương lĩnh, đường lối của Đảng thành pháp luật, chính sách, các chương trình, kế hoạch cụ thể và tổ chức thực hiện.

Hai là, bố trí, giới thiệu cán bộ đảng, đảng viên ứng cử các chức vụ lãnh đạo của cơ quan nhà nước và bằng đa số đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp để bầu các cán bộ đảng, đảng viên do Đảng giới thiệu vào các chức danh chủ chốt của cơ quan nhà nước, nhất là ở cấp Trung ương.

Đồng thời, Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền có những *đặc điểm riêng* gắn với thể chế chính trị của nước ta:

Một là, Đảng cầm quyền trong thể chế chính trị nhất nguyên, từ cuối năm 1988 đến nay là Đảng chính trị duy nhất, không có các đảng khác.

Hai là, Đảng cầm quyền không qua tranh cử mà là sự tiếp nối đương nhiên, bởi Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng duy nhất lãnh đạo nhân dân giành được chính quyền nhà nước và Đảng cầm quyền liên tục từ khi có chính quyền đến nay.

Ba là, Đảng lãnh đạo tuyệt đối, trực tiếp về mọi mặt đối với các lực lượng vũ trang, không có việc “trung lập hóa”, “phi chính trị hóa” quân đội.

Bốn là, Đảng có cơ sở chính trị là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, đại diện là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức này tham gia xây dựng Đảng; giám sát, phản biện xã hội, phối hợp hoạt động đối với các cơ quan nhà nước.

Theo đó, nội dung cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam là những hoạt động, công việc mà Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền có thể làm, cần làm trong việc sử dụng, phát huy vị thế, quyền được Hiến pháp quy định để tác động, chi phối đối với Nhà nước và xã hội, bảo đảm thể hiện đầy đủ, đúng đắn và xứng đáng với vị thế, trách nhiệm của Đảng cầm quyền, giữ vững vị thế là Đảng cầm quyền và duy trì được vị thế này trong tương lai.

Như vậy, nội dung cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam không chỉ là việc nắm chính quyền nhà nước, mà quan trọng là việc Đảng sử dụng, phát huy vị thế được Hiến pháp quy định và với đa số đảng viên trong Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, cơ quan lãnh đạo của tổ chức chính trị - xã hội để tác động, chi phối đối với Nhà nước và xã hội, nhằm thể hiện và xứng đáng với vị thế, trách nhiệm của Đảng cầm quyền. Sự cầm quyền của Đảng vừa là quyền, vừa là trách nhiệm của Đảng đối với Nhà nước và xã hội.

Nội dung cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam bao gồm nội dung cầm quyền đối với Nhà nước, trong đó tập trung là nội dung cầm quyền của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư Trung ương Đảng đối với Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các ban chấp hành trung ương của tổ chức chính trị - xã hội, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an; nội dung cầm quyền của cấp ủy địa phương đối với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các ban chấp hành của tổ chức chính trị - xã hội, cơ quan quân sự, cơ quan công an cùng cấp. Những nội dung này được xác định rõ cả thẩm quyền và trách nhiệm cụ thể của từng chủ

thể, đối với từng đối tượng, ở từng cấp, trên từng lĩnh vực và trong từng thời kỳ.

3. Quan hệ giữa nội dung cầm quyền và nội dung lãnh đạo của Đảng

Nội dung cầm quyền và nội dung lãnh đạo của Đảng có mặt thống nhất và có mặt khác biệt nhất định.

Mặt thống nhất: nội dung cầm quyền và nội dung lãnh đạo của Đảng đều là những công việc, những hoạt động mà Đảng phải tiến hành, tác động đối với các tổ chức và xã hội nhằm thực hiện tốt nhất vai trò của Đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

Nội dung lãnh đạo và nội dung cầm quyền của Đảng có sự gắn kết, giao thoa với nhau: khi có chính quyền, nội dung lãnh đạo của Đảng được thực hiện thông qua, thể hiện tập trung ở nội dung cầm quyền của Đảng. Hoạt động lãnh đạo của Đảng bao hàm trong đó các nội dung cầm quyền của Đảng; những nội dung lãnh đạo của Đảng đối với toàn thể đất nước, nhất là trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, đồng thời là nội dung cầm quyền của Đảng. Ngược lại, nội dung cầm quyền của Đảng chính là sự bảo đảm cho việc thực hiện các nội dung lãnh đạo của Đảng. Đảng cầm quyền có thực hiện tốt các nội dung cầm quyền mới có thể thực hiện được các nội dung lãnh đạo của Đảng. Nội dung Đảng lãnh đạo Nhà nước cũng đồng thời là nội dung cầm quyền của Đảng đối với Nhà nước. Trong nội dung Đảng lãnh đạo Nhà nước có việc Đảng đề ra cương lĩnh chính trị, chiến lược, đường lối chung cho sự phát triển đất nước, còn nội dung cầm quyền của Đảng đối với Nhà nước là việc Đảng sử dụng, phát huy vai trò, vị thế của Đảng cầm quyền tác động, định hướng để Nhà nước thể chế hóa, cụ thể hóa cương lĩnh, chiến lược, đường lối của Đảng thành pháp luật, chính sách, các chương trình,

kế hoạch và tổ chức thực hiện. Việc Đảng lãnh đạo cơ quan dân cử bầu cán bộ đảng, đảng viên giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý chủ chốt của cơ quan nhà nước vừa là nội dung lãnh đạo, vừa là nội dung cầm quyền của Đảng - Đảng phát huy ưu thế đa số đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân là đảng viên để thực hiện thành công việc bầu cử này.

Mặt khác biệt: nội dung cầm quyền của Đảng cầm quyền là những hoạt động, công việc mà Đảng cầm quyền có thể và cần làm với tư cách, thẩm quyền, trách nhiệm theo quy định của Hiến pháp, pháp luật, chủ yếu thông qua Nhà nước để thực hiện các nội dung lãnh đạo của Đảng; nói khái quát, nội dung cầm quyền của Đảng thuộc phạm trù pháp luật. Trong khi đó, nội dung lãnh đạo của Đảng là các hoạt động dẫn dắt, dẫn đường, định hướng, động viên, tổ chức các lực lượng để thực hiện thành công mục đích của Đảng và phát triển đất nước, phối hợp mọi phương diện trong các quan hệ xã hội; nói khái quát, nội dung lãnh đạo của Đảng thuộc phạm trù chính trị.

Nội dung lãnh đạo của Đảng thể hiện rõ nhất ở việc đề ra cương lĩnh chính trị, đường lối đúng đắn cho sự phát triển của đất nước; tuyên truyền, thuyết phục, vận động các tổ chức và toàn xã hội hiểu biết, tán thành và hăng hái thực hiện thắng lợi cương lĩnh, đường lối của Đảng; tổ chức sự phối hợp giữa các tổ chức, các lực lượng trong quá trình thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng; kiểm tra, giám sát việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng. Theo đó, tính chính trị là tính chất nổi trội của nội dung lãnh đạo của Đảng. Trong khi đó, nội dung cầm quyền của Đảng là những công việc, hoạt động mà Đảng có thể làm và cần làm trong khuôn khổ, theo yêu cầu của Hiến pháp và pháp luật, vừa thể hiện thẩm quyền của Đảng, vừa thể hiện

trách nhiệm của Đảng. Theo đó, nội dung cầm quyền của Đảng mang tính pháp luật. Điều 4 Hiến pháp năm 2013 vừa khẳng định Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, vừa quy định các trách nhiệm của Đảng: "gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình"⁽¹⁾; phạm vi hoạt động của Đảng: "các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"⁽²⁾. Nói đến quyền và trách nhiệm là nói đến phương diện pháp lý: Đảng được quyền do Hiến pháp và pháp luật cho phép, đồng thời Đảng phải chịu trách nhiệm về những hoạt động của Đảng trước nhân dân, trước pháp luật. Như vậy, nội dung cầm quyền của Đảng chỉ giới hạn trong những thẩm quyền và trách nhiệm mà Hiến pháp và pháp luật quy định.

Trong các nội dung lãnh đạo của Đảng, nội dung đầu tiên là việc Đảng đề ra cương lĩnh, chiến lược, ban hành các nghị quyết... Công việc này thuộc phạm vi nội bộ đảng, mặc dù các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và nhân dân có tham gia vào hoạt động này ở các mức độ và bằng các hình thức khác nhau. Nội dung cầm quyền của Đảng chỉ tính từ khi Đảng đã có cương lĩnh, chiến lược, nghị quyết; Đảng dùng cương lĩnh, chiến lược, nghị quyết để tác động vào Nhà nước và xã hội, dùng quyền của Đảng cầm quyền để làm cho cương lĩnh, chiến lược, nghị quyết của Đảng được thể chế hóa, cụ thể hóa thành luật pháp, chính sách, chương trình, kế hoạch của Nhà nước và các cơ quan nhà nước trực tiếp tổ chức thực hiện.

Cũng cần lưu ý: nội dung lãnh đạo của Đảng không chỉ liên quan đến Nhà nước và xã hội, mà còn bao hàm cả các nội dung lãnh đạo trong nội bộ Đảng. Nội dung lãnh đạo trong nội bộ Đảng

tác động đến tất cả các tổ chức đảng và đảng viên; trên tất cả các mặt chính trị, tư tưởng, tổ chức, cán bộ, kiểm tra, giám sát, bảo vệ chính trị nội bộ, đạo đức... theo Điều lệ Đảng và các quy định của Đảng. Những nội dung này mang tính nội bộ. Mặc dù trong các cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, các lực lượng vũ trang, các đơn vị sự nghiệp công lập, các doanh nghiệp nhà nước đều có tổ chức đảng và đảng viên, nhưng nội dung lãnh đạo của Đảng đối với các tổ chức đảng và đảng viên trong các cơ quan, tổ chức đó không đồng nhất với nội dung cầm quyền đối với các cơ quan, tổ chức đó. Chẳng hạn, Đảng chỉ kiểm tra, giám sát đối với các tổ chức đảng và đảng viên công tác trong các cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, chứ không kiểm tra, giám sát cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội.

Việc phân biệt giữa nội dung cầm quyền và nội dung lãnh đạo của Đảng là cần thiết để tránh tình trạng áp đặt tất cả các nội dung lãnh đạo của Đảng vào nội dung cầm quyền của Đảng; nội dung lãnh đạo của Đảng không tuân thủ đúng Hiến pháp và pháp luật; Đảng bao biện, làm thay, can thiệp một cách không đúng vào công việc thuộc chức năng, thẩm quyền của các tổ chức, cơ quan khác, nhất là đối với Nhà nước.

Mặt khác, không nên và không thể tách rời, tuyệt đối hóa sự khác biệt, càng không được đối lập giữa nội dung lãnh đạo và nội dung cầm quyền của Đảng, nhất là trong thể chế chính trị nhất nguyên, chỉ có một đảng duy nhất đồng thời là Đảng cầm quyền như ở Việt Nam hiện nay □

(1), (2) *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Báo Nhân Dân, ngày 10-12-2013, tr.1, 1.