

# ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC GẮN VỚI XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIÊN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

NGUYỄN QUANG VINH\*

*Đổi mới quản trị nhà nước luôn là yêu cầu đặt ra trong xây dựng nhà nước pháp quyền của các quốc gia trên thế giới nói chung, trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam nói riêng. Để xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trước hết, cần xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả gắn với việc đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội.*

*Từ khóa: Quản trị nhà nước; đổi mới; xây dựng, hoàn thiện; Nhà nước pháp quyền; xã hội chủ nghĩa.*

*Public governance renewal is a requirement in building a rule of law state in many countries in world in general, in building a socialist rule of law state in Viet Nam in particular. For building and perfection of a socialist rule of law state, it is necessary, first and foremost, to build a streamlined, effective, efficient state apparatus, which should be associated with the public governance renewal towards modernity, especially in development and social governance.*

*Keywords: Public governance; renewal; building, perfection; a rule of law state; socialist.*

NGÀY NHẬN: 13/3/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 21/4/2022

NGÀY DUYỆT: 16/5/2022

## 1. Quản trị nhà nước và đổi mới quản trị nhà nước

Hiện nay, thuật ngữ “quản trị” được sử dụng khá phổ biến trên thế giới, như: quản trị nhà nước (QTNN), quản trị doanh nghiệp, quản trị tổ chức, quản trị văn phòng... Và, trở thành chức năng quan trọng của mọi tổ chức và mọi hoạt động của đời sống xã hội. “Quản trị” xuất hiện do phát sinh từ sự phân công lao động xã hội, từ sự cần thiết phải phối hợp hành động và nâng cao hiệu quả hoạt động của các cá nhân và tổ chức, chịu sự điều hành của các nhà quản trị nhằm thực hiện có hiệu quả mục tiêu chung của tổ chức.

Ở Việt Nam, khái niệm “quản trị nhà nước” và “quản trị quốc gia” được sử dụng chính thức trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng: “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội. Xây dựng bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả”<sup>1</sup>.

Thuật ngữ quản trị (governance) được sử dụng với ý nghĩa quản lý, quản trị tồn tại trong hoạt động của mọi tổ chức. Khi áp dụng QTNN vào quản lý ở khu vực công thì

\* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

nó trở thành cách tiếp cận mới, quá trình vận động từ hành chính công sang quản lý công và QTNN là quá trình chuyển đổi nhận thức về vai trò của khoa học quản trị và vận dụng sáng tạo các nguyên tắc, phương pháp của quản trị vào hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) nhằm tạo lập môi trường kinh tế, chính trị và xã hội, phục vụ người dân và phát triển. QTNN là cách thức trong đó quyền lực được sử dụng để quản lý nguồn lực kinh tế - xã hội vì sự phát triển.

QTNN chính là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước của chủ thể QTNN đến xã hội, các quá trình, quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của người dân thông qua các hoạt động, như: hoạch định, tổ chức, phân công, phối hợp lãnh đạo, kiểm tra và sử dụng các nguồn lực nhằm thực hiện có hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, duy trì sự tồn tại phát triển xã hội, phục vụ người dân.

Bản chất của QTNN chính là tính hiệu quả, tính phi lợi nhuận, không vì mục tiêu kinh tế. Mục tiêu của QTNN chính là duy trì sự ổn định, trật tự xã hội, phục vụ lợi ích công, lợi ích của người dân và doanh nghiệp. Chủ thể QTNN là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành trung ương và chính quyền địa phương các cấp; người dân, cộng đồng dân cư, các tổ chức sinh sống và hoạt động kinh tế - xã hội.

QTNN có các đặc tính như: (1) Huy động sự tham gia của các chủ thể trong xã hội vào QLNN. Thu hút sự tham gia của người dân bằng hình thức trực tiếp và gián tiếp thông qua các cơ quan đại diện hoặc các thiết chế trung gian hợp pháp, trong đó quan trọng nhất là huy động sự tham gia của các chủ thể vào việc xây dựng, hoạch định, thực thi chính sách; (2) QTNN bằng pháp luật. QTNN đòi hỏi phải có hệ thống pháp luật công bằng, không thiên vị; đòi hỏi phải bảo đảm quyền con người, nhất là đối với nhóm thiểu số, yếu thế trong xã hội. Việc thực thi pháp luật công

bằng đặt ra yêu cầu phải có một nền tư pháp độc lập. Mọi hành vi vi phạm pháp luật phải được xử lý công bằng và nghiêm minh; (3) Bảo đảm tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Các công việc của tổ chức công phải được công khai từ khâu hoạch định chính sách đến thực thi chính sách. Công khai, minh bạch phải đi đôi với trách nhiệm giải trình, bởi vì trách nhiệm giải trình là yêu cầu thiết yếu của QTNN.

QTNN bao gồm các cơ chế và quy trình để người dân và các nhóm gắn kết lợi ích của mình, dung hòa những khác biệt và thực thi quyền và lợi ích hợp pháp mà mình được hưởng. QTNN hướng đến sự tham gia rộng rãi, chất lượng của người dân vào QLNN, hoạch định và thực thi chính sách trên nguyên tắc tạo sự đồng thuận xã hội, xây dựng một nền hành chính trách nhiệm và minh bạch, trách nhiệm giải trình, công bằng và tuân thủ pháp luật.

## 2. Quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Đảng

Quan điểm về xây dựng và hoàn thiện nhà nước được tổ chức và hoạt động theo pháp luật đã được đề cập khá nhiều trong các văn kiện từ Đại hội II đến Đại hội VII của Đảng; tiếp tục phát triển và thể chế hóa trong *Hiến pháp* các năm: 1959, 1980, 1992. Thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” lần đầu tiên được đề cập tại Hội nghị Trung ương 2 khóa VII (tháng 11/1991) và được khẳng định rõ hơn tại Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (năm 1994).

Điều 2 *Hiến pháp* năm 2013 khẳng định: “1. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”; và “3. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Từ trên cho thấy, *Hiến pháp* năm 2013 đã quy định một cách toàn diện những vấn đề căn bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ

ngĩa (XHCN) Việt Nam về bản chất, nguyên tắc, tổ chức, hoạt động, chủ thể thực hiện quyền lực nhà nước; phân quyền giữa các cơ quan quyền lực nhà nước, vị trí của pháp luật đối với Nhà nước và xã hội; vấn đề quyền con người, quyền công dân. Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, sự điều chỉnh tối thượng của Hiến pháp và hệ thống pháp luật, bảo đảm công khai, tính minh bạch, khả thi, hiệu quả, nguyên tắc bình đẳng, bảo vệ quyền con người, tính thượng tôn pháp chế XHCN, Nhà nước pháp quyền XHCN vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

Đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Đảng ta chỉ rõ: “Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước. Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức”<sup>2</sup>. Đồng thời, Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã xác định: “Nghiên cứu, ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, trong đó chiến lược pháp luật và cải cách tư pháp”<sup>3</sup>.

### **3. Quản trị nhà nước gắn với xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa**

Để xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN, trước hết, chúng ta phải tập trung thực hiện thật tốt QTNN. Đó là, QTNN đòi hỏi phải có hệ thống pháp luật hoàn thiện đồng bộ và phải được thực thi một cách công bằng, không thiên vị. Các cơ quan xây dựng chính sách, pháp luật không thể ban hành các quyết định vượt thẩm quyền và sai quy trình, thủ tục do pháp luật quy định. Công chức nhà nước thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ do pháp luật quy định, không lạm quyền, lạm quyền. Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật; mọi

hành vi vi phạm pháp luật phải được xử lý công bằng và nghiêm minh. Các công việc của Nhà nước phải được công khai, minh bạch bằng nhiều hình thức, như: đăng tải trên các phương tiện truyền thông đại chúng; hội nghị, hội thảo; tiếp xúc trực tiếp... Các tổ chức công phải chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan đại diện, cơ quan nhà nước cấp trên, các tổ chức xã hội, các tổ chức khu vực tư và trước người dân.

Nhà nước pháp quyền là nhà nước dân chủ, công bằng và tiến bộ, đề cao thượng tôn pháp luật, quyền con người, quyền công dân, được tổ chức và hoạt động trên cơ sở chủ quyền nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực. Đại hội XIII của Đảng đề ra yêu cầu, nhiệm vụ: “Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp...”<sup>4</sup>. Từ đó cho thấy, phải xác định thật rõ vị trí, vai trò, chức năng của Quốc hội, của Chính phủ và cơ quan tư pháp.

Với vai trò là cơ quan hành pháp, Chính phủ chính là cơ quan QTNN cao nhất, nắm quyền thống nhất, cao nhất quản trị, điều hành các mặt đời sống xã hội của đất nước, quyết định chủ trương, chiến lược, thể chế, cơ chế, chính sách QTNN. Các quyết định của Chính phủ được tất cả các cơ quan, tổ chức trong toàn hệ thống chính trị tuân thủ, chấp hành nghiêm túc. Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, nghĩa là có chức năng tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật và hoạch định, điều hành chính sách quốc gia để duy trì mọi mặt hoạt động của đất nước, bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Các yêu cầu, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền hết sức to lớn, đồng thời, cũng rất khó khăn, nặng nề, do đó, vai trò của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong đổi mới QTNN gắn với xây dựng, hoàn thiện Nhà

nước pháp quyền XHCN là cực kỳ quan trọng, cấp thiết.

Để QTNN theo hướng hiện đại, phù hợp với xu thế phát triển của nhân loại, nhiều năm qua, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã tích cực đẩy mạnh xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động và phục vụ. Việc xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động và phục vụ không chỉ đóng góp vào phát triển kinh tế - xã hội, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mà quan trọng hơn là sự "tăng trưởng" niềm tin của người dân, doanh nghiệp đối với Đảng, Nhà nước, bộ máy chính quyền.

Hiện nay, do có những cơ hội mới của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 mang lại cũng như những yêu cầu thực tiễn đặt ra, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương và cả hệ thống chính trị đang tích cực triển khai mạnh mẽ chính phủ điện tử, chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số. Chiến lược phát triển chính phủ điện tử hướng tới chính phủ số giai đoạn 2021 - 2025, định hướng đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 15/6/2021, với các nội dung căn bản là: "Cung cấp dịch vụ chất lượng phục vụ xã hội; huy động rộng rãi sự tham gia của xã hội; vận hành tối ưu các hoạt động của cơ quan nhà nước; giải quyết hiệu quả các vấn đề lớn trong phát triển kinh tế - xã hội"<sup>5</sup>.

#### 4. Một số kiến nghị

*Thứ nhất, đổi mới phương thức hoạt động và quản trị của Chính phủ.* Với phương châm hành động là Chính phủ kiến tạo, liêm chính thì Chính phủ phải có những thay đổi thích ứng với xã hội, nhất là trong điều kiện phát triển mạnh mẽ và nhanh chóng của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, chuyển đổi số hiện nay, các quốc gia đều tham gia hội nhập kinh tế quốc tế, mở cửa các thị trường, đa dạng hóa, đa phương hóa các quan hệ đối ngoại. Việc đổi mới hoạt động của Chính phủ phải phù hợp với thông lệ quốc tế, chuyển mạnh từ quản lý trực tiếp sang quản lý mang

tâm vĩ mô, định hướng; đồng thời, nhanh chóng chuyển đổi cơ chế quản lý mệnh lệnh, phục tùng theo xu hướng thỏa thuận. Đổi mới khu vực công, căn bản là nền công vụ được tín nhiệm và hướng tới người dân, doanh nghiệp, với việc hoạch định các chính sách và giải pháp có lợi nhất cho đất nước và người dân.

*Thứ hai, đổi mới mạnh mẽ về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.* Để đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam đến 2030, tầm nhìn 2045 hoạt động hiệu lực, hiệu quả phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế trong từng giai đoạn, chúng ta cần phải quyết liệt hơn nữa việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại; tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý... Làm rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nâng cao tính chuyên nghiệp, trách nhiệm, đạo đức công vụ cho cán bộ, công chức. Đẩy mạnh chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực.

*Thứ ba, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính.* Việc triển khai thực hiện *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030* cần phải được tổ chức một cách toàn diện, đồng bộ nhằm xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, nâng cao trách nhiệm giải trình, từng bước hiện đại hóa đất nước, lấy người dân làm trung tâm, lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo đánh giá chất lượng hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Trong đó, cần tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động cung ứng dịch vụ công của bộ máy hành chính nhà nước trong bối cảnh hội nhập sâu rộng của nền kinh tế. Cải cách, đơn giản hóa các thủ tục hành chính, nhất là thủ tục hành chính liên quan đến người dân,

doanh nghiệp; rà soát các văn bản quy phạm pháp luật quy định về thủ tục hành chính, bãi bỏ các thủ tục hành chính đang gây trở ngại cho phát triển sản xuất, kinh doanh.

*Thứ tư, tiếp tục tinh gọn bộ máy hành chính nhà nước.* Để bảo đảm tính phục vụ, bộ máy hành chính nhà nước nhất thiết phải thiết kế lại theo hướng tinh giản, gọn nhẹ nhằm giảm chi tiêu công, năng động, linh hoạt đáp ứng quản trị rủi ro trong bối cảnh kinh tế - xã hội luôn biến đổi. Trong đó, cơ quan hành chính phải xác định rõ việc gì Nhà nước cần đảm nhận, việc gì Nhà nước chuyển giao khu vực tư nhân tham gia cùng với Nhà nước, việc gì Nhà nước chuyển giao hoàn toàn cho khu vực tư nhân; nâng cao năng lực quản lý đa ngành, đa lĩnh vực; giảm thiểu đầu mối quản lý; xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước các cấp trong tổ chức thi hành chính sách và pháp luật của Nhà nước; bảo đảm cho công tác tổ chức cán bộ được tập trung, một đầu mối, dễ kiểm soát, khắc phục những sai phạm, tiêu cực.

*Thứ năm, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.* Cần đặc biệt chú trọng xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhất là cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp chuyên nghiệp, có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, phục vụ Nhân dân và sự phát triển đất nước. Cần nâng cao kỹ năng, tinh thần trách nhiệm, đạo đức công vụ cho đội ngũ công chức, viên chức trong xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật. Cán bộ, công chức, viên chức phải tự thay đổi, nâng cao về trình độ, năng lực thực thi công vụ theo sự đòi hỏi ngày càng cao của đời sống xã hội; luôn có thái độ phục vụ người dân trên tinh thần và nguyên tắc thượng tôn pháp luật.

*Thứ sáu, tôn trọng, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.* Nâng cao trách nhiệm pháp lý giữa Nhà nước và công dân, thực hành dân chủ đi đôi với tăng cường kỷ luật, kỷ cương xã hội. Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp như: trưng cầu ý dân; lấy ý kiến Nhân dân; Nhân dân tham gia QLNN và xã hội; vấn đề bãi miễn đại biểu dân cử khi

không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ. Đồng thời, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về dân chủ gián tiếp, như vấn đề bầu cử; mối quan hệ giữa Nhân dân với các thiết chế đại diện... Tiếp tục rà soát, hoàn thiện, nội luật hóa các luật, điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc ký kết.

*Thứ bảy, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.* Cần xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các nhánh quyền lực nhà nước, bảo đảm để các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đều phải thực hiện đúng thẩm quyền được giao và đúng quy định của pháp luật. Tuyệt đối không để hoạt động quyền lực ngoài sự kiểm soát, kể cả từ phía xã hội và ngay trong nội bộ cơ quan, tổ chức, địa phương. Cán bộ, công chức, viên chức thực thi công vụ phải chịu sự giám sát thường xuyên của cơ quan, đơn vị và người dân, bảo đảm mọi hoạt động công vụ được công khai, minh bạch, đúng pháp luật; không để lợi ích nhóm xảy ra □

**Chú thích:**

1, 2, 3, 4. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 220, 118, 177, 174 - 175.

5. Quyết định số 942/2021/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021 - 2025, định hướng đến năm 2030.

**Tài liệu tham khảo:**

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2016.

2. Hiến pháp năm 2013.

3. Học viện Hành chính Quốc gia. Quản trị công trong bối cảnh mới - xu hướng và thách thức. H. NXB Lao động, 2021.

4. Học viện Hành chính Quốc gia. Những vấn đề hiện đại về nhà nước và pháp luật. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021.

5. Hội đồng Lý luận Trung ương. Những điểm mới trong các văn kiện Đại hội XIII của Đảng. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021.