

KHÁI NIỆM ĐẢNG LÃNH ĐẠO, ĐẢNG CẦM QUYỀN VÀ MỤC ĐÍCH LÃNH ĐẠO, CẦM QUYỀN CỦA ĐẢNG

★ PGS, TS NGUYỄN MINH TUẤN

*Viện Xây dựng Đảng,
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Trước khi luận bàn về đổi mới phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng, cần làm rõ và thống nhất về các khái niệm Đảng lãnh đạo, Đảng cầm quyền. Cho đến nay, các khái niệm này đều đã được nghiên cứu ở các góc độ khác nhau, nhưng ý kiến vẫn còn có sự khác biệt nhất định. Bài viết này tập hợp một số kết quả nghiên cứu về các khái niệm Đảng lãnh đạo, Đảng cầm quyền đã công bố trên một số kỷ yếu đề tài, hội thảo khoa học, bài viết đăng trên các tạp chí.

● **Từ khóa:** Đảng lãnh đạo, Đảng cầm quyền, mục đích lãnh đạo, cầm quyền của Đảng.

Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, nhưng vấn đề “Đảng lãnh đạo”, “Đảng cầm quyền” vẫn là những khái niệm, chủ đề lớn chưa được nghiên cứu một cách đầy đủ và có nhận thức thống nhất. Thậm chí, khái niệm Đảng cầm quyền và Đảng lãnh đạo lâu nay thường được mặc định dùng thay thế cho nhau, dẫn đến việc hiểu chưa đúng và không phân biệt được sự khác nhau giữa nội dung, phương thức và năng lực cầm quyền với nội dung, phương thức và năng lực lãnh đạo. Mặc dù đã thừa nhận ở nhiều văn kiện đảng: “nhiều nơi cấp ủy đảng lấn sân, bao biện làm thay chính quyền” hay “không ít cấp ủy buông lỏng vai trò lãnh đạo chính quyền”, nhưng rất khó chỉ ra cấp ủy nào “lấn sân” hay “buông lỏng”. Do vậy, trước hết cần làm rõ khái niệm

“Đảng lãnh đạo”, “Đảng cầm quyền” để có căn cứ khoa học cho việc nghiên cứu các nội dung liên quan đến Đảng cầm quyền. Hai khái niệm này hiện đang có nhiều ý kiến khác nhau.

Loại ý kiến thứ nhất cho rằng: “Đảng lãnh đạo và Đảng cầm quyền là hai khái niệm cơ bản giống nhau, có nội hàm đồng nhất, trong điều kiện Đảng có chính quyền có thể dùng lẫn cho nhau”⁽¹⁾.

Loại ý kiến này dựa trên cơ sở: các khái niệm “Đảng lãnh đạo” và “Đảng cầm quyền” đều nói về chủ thể là Đảng, đối tượng lãnh đạo là toàn xã hội. Khi giành được chính quyền, đối tượng lãnh đạo của Đảng vẫn là xã hội, nhưng quan trọng và chủ yếu là Nhà nước. Sự lãnh đạo của Đảng chủ yếu thông qua chính quyền, nên vẫn gọi là “Đảng lãnh đạo”, không nhất thiết phải chuyển gọi là “Đảng cầm quyền”, nếu có dùng khái niệm

“Đảng cầm quyền” thì cũng không thể bỏ được khái niệm “Đảng lãnh đạo”. Dù “Đảng cầm quyền” chỉ là để xác định rõ vai trò, trách nhiệm của Đảng trong thời kỳ này trước nhân dân, đất nước, dân tộc. Theo đó, không nên đặt ra vấn đề nội dung cầm quyền và phương thức cầm quyền như thế nào.

Tuy vậy, loại ý kiến này cũng thừa nhận “Đảng cầm quyền” và “Đảng lãnh đạo” vẫn có hai sự khác biệt nhỏ: *một là*, khái niệm “Đảng lãnh đạo” là nói chung cho cả thời kỳ Đảng lãnh đạo nhân dân đấu tranh giành chính quyền và thời kỳ nhân dân đã giành được chính quyền, Đảng lãnh đạo nhân dân xây dựng CNXH và bảo vệ Tổ quốc, còn khái niệm “Đảng cầm quyền” chỉ nói về hoạt động lãnh đạo của Đảng trong thời kỳ đã có chính quyền; *hai là*, khái niệm “Đảng cầm quyền” nhấn mạnh, trong hoạt động lãnh đạo nói chung đối với các tổ chức của hệ thống chính trị và các tổ chức xã hội khác, hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là chủ yếu. Theo quan niệm này, khái niệm “Đảng cầm quyền” cốt để nhấn mạnh đặc điểm và trọng tâm lãnh đạo của Đảng khi đã có chính quyền.

Theo quan niệm đó, nhóm tác giả này đề xuất, dùng cụm từ “Đảng cầm quyền lãnh đạo Nhà nước và xã hội” sẽ diễn đạt đầy đủ vai trò của lãnh đạo của Đảng khi có chính quyền. Vì thế, không cần và cũng không nên đặt vấn đề phân biệt giữa phương thức cầm quyền với phương thức lãnh đạo.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng: “Đảng lãnh đạo và Đảng cầm quyền là hai khái niệm khác nhau”⁽²⁾, không thể dùng khái niệm “Đảng cầm quyền” thay thế khái niệm “Đảng lãnh đạo”.

Tác giả lập luận: về ngữ pháp, “Đảng cầm quyền” chỉ là một cụm từ, trong đó “Đảng” là danh từ, “cầm quyền” là tính từ giải thích cho danh từ “Đảng”; không nên hiểu “cầm”, “nắm”

là động từ. Trong *Di chúc* của Chủ tịch Hồ Chí Minh hay trong *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung và phát triển năm 2011)* và một số văn kiện của Đảng, cụm từ “Đảng cầm quyền” chỉ để khẳng định vị thế của Đảng: Đảng ta là Đảng cầm quyền. Còn khái niệm “Đảng lãnh đạo” thì khác. “Đảng lãnh đạo” là một câu đầy đủ, trong đó “Đảng” là danh từ (chủ ngữ) và “lãnh đạo” là động từ (vị ngữ) và đương nhiên, đối tượng lãnh đạo là xã hội nói chung (thường là khi chưa giành được chính quyền) hay Nhà nước và xã hội (khi có chính quyền). Khái niệm “Đảng lãnh đạo” cũng không giới hạn ở việc Đảng chỉ lãnh đạo Nhà nước, mà Đảng lãnh đạo đối với tất cả các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, các tổ chức xã hội và toàn xã hội. Đảng là tổ chức lãnh đạo chứ không phải là cơ quan quản lý; Đảng không có quyền lực nhà nước; Đảng không làm thay công việc quản lý của cơ quan nhà nước; Đảng chỉ thực hiện việc quản lý tổ chức đảng và đảng viên trong nội bộ Đảng theo Điều lệ Đảng và các quy định của Đảng. Vì thế, không ngại việc dùng khái niệm “Đảng lãnh đạo” thì chưa lột tả được sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Khái niệm “Đảng lãnh đạo” tuyệt nhiên không phủ nhận, hạn chế việc Đảng lãnh đạo Nhà nước; trái lại, tự nó đã chứa đựng việc lãnh đạo Nhà nước là sứ mệnh chính của Đảng khi Đảng cầm quyền. Theo đó, không nên và không thể sử dụng khái niệm “Đảng cầm quyền” thay thế cho “Đảng lãnh đạo”, cũng như không thể lấy phương thức cầm quyền thay cho phương thức lãnh đạo.

Loại ý kiến thứ ba cho rằng: “Đảng lãnh đạo” và “Đảng cầm quyền” là hai khái niệm khác nhau, trong đó “khái niệm đảng cầm quyền rộng hơn đảng lãnh đạo”⁽³⁾.

Tác giả bài viết lập luận rằng, đảng chính trị nào cũng có chức năng lãnh đạo xã hội (rộng hay

hẹp, nhiều hay ít, duy nhất hay chỉ tham gia) để thực hiện sứ mệnh của mình. Đối với Đảng ta, khi chưa giành chính quyền hay khi đã giành được chính quyền thì Đảng vẫn có chức năng lãnh đạo xã hội. Tuy vậy, khi Đảng lãnh đạo nhân dân giành được chính quyền, Đảng có vị thế của Đảng cầm quyền, Đảng lãnh đạo toàn diện, trong đó chính quyền chỉ là một đối tượng lãnh đạo của Đảng (tất nhiên là quan trọng nhất), chứ không phải đối tượng duy nhất. Vì vậy, khi đã có chính quyền, dùng “Đảng cầm quyền” là đủ, vì chủ thể vẫn là Đảng, đối tượng lãnh đạo là xã hội (trong đó có nhà nước), nên cần tập trung làm rõ phương thức cầm quyền của Đảng, chứ không phải tách bạch tuyệt đối phương thức lãnh đạo của Đảng và phương thức cầm quyền của Đảng.

Loại ý kiến thứ tư ngược lại với loại ý kiến thứ ba, cũng cho rằng, “Đảng lãnh đạo” và “Đảng cầm quyền” là hai khái niệm khác nhau, nhưng khái niệm “Đảng lãnh đạo” có ý nghĩa rộng lớn, sâu sắc hơn khái niệm “Đảng cầm quyền”⁽⁴⁾.

Các tác giả này lập luận rằng, khái niệm “Đảng cầm quyền” hẹp hơn khái niệm “Đảng lãnh đạo”, vì phạm vi, đối tượng của Đảng chỉ là chính quyền, giải quyết mối quan hệ giữa Đảng với chính quyền. Trong trường hợp này, Đảng vẫn lãnh đạo, nhưng lãnh đạo chủ yếu thông qua chính quyền để thực hiện mục tiêu lãnh đạo toàn xã hội. “Đảng ra đời đã thực hiện chức năng lãnh đạo các tầng lớp nhân dân đấu tranh giành quyền lực nhà nước. Khi có chính quyền nhà nước, Đảng vừa lãnh đạo, vừa cầm quyền. Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, nhưng Đảng chỉ cầm quyền thông qua Nhà nước. Đối tượng lãnh đạo đa dạng, phong phú hơn cầm quyền”⁽⁵⁾. Khái niệm “Đảng lãnh đạo” có phạm vi sử dụng rộng hơn. Khái niệm này không chỉ biểu đạt vai trò của Đảng là *lực lượng lãnh đạo*, mà còn nói rõ *hoạt*

động của Đảng là lãnh đạo. Nó phân biệt rõ: Đảng là tổ chức lãnh đạo chứ không phải là cơ quan quản lý. Khái niệm “Đảng lãnh đạo” phản ánh hoạt động cơ bản của Đảng trong cả thời kỳ chưa có chính quyền và thời kỳ Đảng cầm quyền. Trong điều kiện Đảng cầm quyền, hoạt động lãnh đạo của Đảng không giới hạn ở việc Đảng lãnh đạo Nhà nước, mà Đảng lãnh đạo đối với tất cả các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, các tổ chức xã hội và toàn xã hội; Đảng không chỉ lãnh đạo chính trị, mà lãnh đạo cả tư tưởng, tổ chức, cán bộ theo đường lối chính trị của Đảng.

Loại ý kiến thứ năm cho rằng: trong sự khác nhau giữa “Đảng lãnh đạo” và khái niệm “Đảng cầm quyền”, “Đảng cầm quyền” là một khái niệm gắn với quyền lực nhà nước, còn “Đảng lãnh đạo” là một khái niệm không gắn với quyền lực⁽⁶⁾.

Ý kiến này thừa nhận: “Đảng cầm quyền” có những nội dung liên quan mật thiết đến “Đảng lãnh đạo”, nhưng có những nội dung khác với “Đảng lãnh đạo”. “Đảng lãnh đạo” là chỉ sự tác động, ảnh hưởng của Đảng bằng việc xác định được Cương lĩnh, đường lối, mục tiêu chính trị đúng đắn, đáp ứng được lợi ích và nguyện vọng cơ bản của đông đảo quần chúng nhân dân; các tổ chức đảng và đảng viên trở thành lực lượng tiên phong vận động, lãnh đạo quần chúng nhân dân thực hiện. “Đảng lãnh đạo” không phải dựa vào quyền lực (hiểu theo nghĩa cưỡng bức, ép buộc) trong quá trình tác động đến đối tượng lãnh đạo là quần chúng nhân dân; mà vận động quần chúng nhân dân ủng hộ, đi theo Đảng. Sự lãnh đạo của Đảng đối với quần chúng nhân dân là sự vận động mang tính thuyết phục để nhân dân đi theo, ủng hộ, thực hiện Cương lĩnh, đường lối, nghị quyết của Đảng. “Đảng lãnh đạo” được hiểu như sự suy tôn của quần chúng nhân dân, thừa nhận Đảng là lực lượng lãnh đạo của mình. Vì thế, Đảng phải có năng lực thực

tiến tập hợp, tổ chức quần chúng bằng những hình thức thích hợp để tạo nên sức mạnh thực hiện đường lối của Đảng. Khái niệm “Đảng cầm quyền” được hiểu là “đảng nắm chính quyền” bằng các tổ chức đảng và những người đại diện của Đảng trực tiếp thực hiện công việc quản lý trong bộ máy nhà nước. Khi Đảng cầm quyền đúng đắn, sáng suốt (có đường lối, chủ trương, chính sách đúng đắn, được đa số nhân dân tin theo; giữ được vai trò là người tiên phong, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của tuyệt đại đa số nhân dân), phù hợp với Hiến pháp và pháp luật cũng có nghĩa là Đảng đồng thời vẫn giữ được vai trò là người lãnh đạo đối với xã hội.

Cũng có ý kiến nêu thẳng rằng, “*cầm quyền là nắm giữ chính quyền nhà nước nhằm lãnh đạo và quản lý toàn bộ đất nước*”, cho nên “*Đảng cầm quyền là đảng đại diện cho một giai cấp đang nắm giữ chính quyền nhà nước để điều hành, quản lý đất nước nhằm trước hết phục vụ lợi ích cho giai cấp mình, sau đó là lợi ích của toàn xã hội*”⁽⁷⁾.

Cả 5 loại ý kiến nêu trên có những điểm giống nhau và khác nhau do cách tiếp cận khác nhau, thậm chí trái ngược nhau, nhưng đều khẳng định: Đảng lãnh đạo là khái niệm chỉ rõ: lãnh đạo là sứ mệnh, chức năng cơ bản, xuyên suốt và là lý do tồn tại của Đảng cả khi chưa có chính quyền cũng như khi có chính quyền. Vấn đề cơ bản nhất của Đảng lãnh đạo là lãnh đạo chính trị, bao gồm những công việc của một đảng chính trị phải làm để thực hiện được sứ mệnh của mình. Không có một đảng chính trị nào không bằng mọi cách thể hiện vai trò lãnh đạo xã hội theo cách riêng, phù hợp với điều kiện của mỗi nước và năng lực thực tế của đảng. Vì vậy, khái niệm “Đảng lãnh đạo” sẽ không mất đi khi Đảng cầm quyền. Nói cách khác, khi Đảng cầm quyền thì không có nghĩa là Đảng không lãnh đạo.

Tuy vậy, các khái niệm “Đảng lãnh đạo”, “Đảng cầm quyền” không hoàn toàn giống nhau.

“Đảng lãnh đạo” là việc Đảng xây dựng, ban hành Cương lĩnh, đường lối, chủ trương, tuyên truyền, vận động nhân dân tin theo và tổ chức thực hiện nhằm thực hiện thắng lợi các mục tiêu đã đề ra

Đó là sự tác động, ảnh hưởng của Đảng (qua các tổ chức đảng và đảng viên) đối với quần chúng nhân dân. Đảng lãnh đạo quần chúng nhân dân có nghĩa là Đảng phải vạch hướng, xác định được mục tiêu đúng đắn đáp ứng được lợi ích và nguyện vọng cơ bản của đông đảo quần chúng nhân dân, đồng thời phải có được uy tín cao để thuyết phục, vận động được quần chúng nhân dân ủng hộ, đi theo Đảng.

Trong điều kiện có chính quyền, Đảng lãnh đạo không dựa dẫm vào quyền lực (quyền lực được hiểu theo nghĩa được hiến định) trong quá trình tác động đến đối tượng lãnh đạo là quần chúng nhân dân. Đảng lấy uy tín của mình là một Đảng có “đạo đức và văn minh” để thuyết phục quần chúng nhân dân đi theo, ủng hộ, thực hiện Cương lĩnh, đường lối, chủ trương của Đảng. Ngay cả khi có chính quyền, trở thành Đảng cầm quyền - tức là đảng có quyền lực, được pháp luật thừa nhận, có vai trò chi phối hoạt động của Nhà nước, Đảng vẫn phải lãnh đạo xã hội bằng những ảnh hưởng tích cực từ phía Đảng: đường lối đúng, cán bộ đảng viên trong sạch, vững mạnh, giữ được uy tín trước nhân dân thì nhân dân mới tin tưởng, trao quyền cho Đảng nắm giữ những vị trí quan trọng trong cơ quan nhà nước (qua bầu cử thực sự dân chủ).

Khi Đảng là lực lượng duy nhất lãnh đạo xã hội càng phải thể hiện vị thế cầm quyền của mình bằng chính nội lực của mình. Lãnh đạo vẫn là vấn đề sống còn của Đảng, là chức năng và vai trò xuyên suốt của Đảng. Chủ tịch Hồ Chí Minh nhấn mạnh: “Chỉ trong đấu tranh và công tác hàng

ngày, khi quần chúng rộng rãi thừa nhận chính sách đúng đắn và năng lực lãnh đạo của Đảng, thì Đảng mới giành được địa vị lãnh đạo”⁽⁸⁾.

Đảng cầm quyền là Đảng đã giành được chính quyền, lãnh đạo chính quyền để chính quyền điều hành, quản lý đất nước theo Cương lĩnh, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng nhằm thực hiện thắng lợi các mục tiêu đã đề ra

Đảng cầm quyền là Đảng thực hiện chức năng lãnh đạo của mình chủ yếu thông qua chính quyền, chứ không phải chỉ duy nhất thông qua chính quyền. Vì thế, có thể hiểu khái niệm Đảng cầm quyền theo nghĩa rộng, tức là khi có chính quyền, chủ thể Đảng giữ vai trò lãnh đạo cả hệ thống chính trị. Theo đó, phương thức cầm quyền của Đảng cũng có thể được tiếp cận theo nghĩa rộng, không thuần túy chỉ đối với chính quyền nhà nước.

Hiện nay, Hiến pháp và các văn kiện đảng đã xác định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Phương thức lãnh đạo của Đảng cũng được xác định cụ thể trong Điều lệ Đảng và các văn kiện của Đảng. Tuy vậy, để khắc phục tình trạng bất cập về mối quan hệ giữa Đảng với chính quyền các cấp, việc nghiên cứu phương thức cầm quyền của Đảng nên tiếp cận theo nghĩa hẹp, tức là Đảng nắm và sử dụng quyền lực được Hiến pháp ghi nhận để tác động vào Nhà nước, chi phối xã hội thông qua quyền lực nhà nước để thực hiện mục tiêu chính trị của mình.

Về mục đích cầm quyền của Đảng, ngay từ khi ra đời, Đảng là tổ chức lãnh đạo giai cấp công nhân, nhân dân lao động và cả dân tộc Việt Nam tiến hành đấu tranh cách mạng để giải phóng dân tộc, đánh đổ chế độ thực dân phong kiến, giành chính quyền về tay nhân dân. Khi giành được chính quyền, Đảng sử dụng chính quyền, lãnh đạo chính quyền để xây dựng chế độ xã hội mới xã hội XHCN.

Như vậy, mục đích cầm quyền - lãnh đạo Nhà nước của Đảng chính là để hiện thực hóa mục tiêu, lý tưởng, đường lối của Đảng, vì sự phát triển phồn vinh của đất nước, đem lại tự do, ấm no, hạnh phúc cho nhân dân, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Xét về bản chất, mục đích cầm quyền của Đảng chính là để thể chế hóa, hiện thực hóa quyền lực của Đảng cầm quyền; ý chí, quyết tâm chính trị của nhân dân lao động thành quyền lực nhà nước - quyền lực công - để toàn xã hội thực hiện. Chỉ có thông qua bộ máy nhà nước, thông qua nắm vững và sử dụng bộ máy chính quyền nhà nước, quyền lực của Đảng mới được thực hiện; mục tiêu, lý tưởng của Đảng mới có thể đạt được, qua đó Đảng mới hoàn thành được vai trò, sứ mệnh lịch sử của mình □

Ngày nhận bài: 6-11-2021; Ngày phản biện: 25-12-2021; Ngày duyệt đăng: 22-4-2022.

(1), (2), (4) *Đảng lãnh đạo và Đảng cầm quyền*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 12-2015.

(3) *Sự giống nhau và khác nhau giữa nội dung, phương thức lãnh đạo và cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam hiện nay*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 3-2018.

(5) *Nội dung, phương thức cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam trong điều kiện mới*, Đề tài khoa học cấp Nhà nước, mã số KX.04.03/16-20.

(6) *Nhận thức khái niệm “Đảng lãnh đạo”, “Đảng cầm quyền” theo tư tưởng Hồ Chí Minh*, Tạp chí *Xây dựng Đảng*, số 7-2011.

(7) Tỉnh ủy Bắc Ninh - Ban Tổ chức Trung ương - Tạp chí Cộng sản: *Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Phương thức cầm quyền của Đảng - những vấn đề lý luận và thực tiễn”*, ngày 31-3-2021, tr.18.

(8) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, t.3, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.168.