

# CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO VÀ LIÊM CHÍNH

NGUYỄN ĐĂNG DUNG (\*)

*Tóm tắt: Bằng việc phân tích các đặc điểm của chính phủ kiến tạo và của chính phủ liêm chính, tác giả cho rằng, trước, trong và sau khi trở thành kiến tạo, chính phủ luôn luôn phải là liêm chính.*

*Từ khóa: Chính phủ; Chính phủ kiến tạo; chính phủ liêm chính.*

*Abstract: By analyzing the characteristics of tectonic government and accountable government, the author argued that government transparency was always the priority before, during and after developing a tectonic government.*

*Keywords: Government; Tectonic government; Accountable government.*

## 1. Đặt vấn đề

Gần đây, các thuật ngữ “chính phủ kiến tạo”, “chính phủ hành động”, “chính phủ phục vụ”, “chính phủ liêm chính” được sử dụng thường xuyên. Đặc biệt trong đó, cụm từ “chính phủ kiến tạo” là một khái niệm khá mới trong tiếng Việt. Trong một bài viết trước đây tôi có một quan điểm là chính phủ “kiến tạo” thường đi đôi với liêm chính, minh bạch và trong sáng. Đó là một chính phủ trong sạch và chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội và trước nhân dân<sup>(1)</sup>. Sau nhiều lần suy nghĩ tôi muốn chỉnh lại quan điểm này và cho rằng, liêm chính và kiến tạo khó đi đôi với nhau trong một chính phủ: Mà thường là chính phủ kiến tạo và hai là chính phủ liêm chính. Trong trường hợp chọn nếu được một, thì tôi nghiêng về chính phủ liêm chính.

## 2. Chính phủ kiến tạo

Chính phủ kiến tạo là một thuật ngữ mới ở Việt Nam nhưng không xa lạ với thế giới. Khái niệm đó là về một chính phủ được tổ chức và hoạt động trên tinh thần xây dựng tạo ra một môi trường cho mọi chủ thể có cơ hội tìm kiếm và thực hiện

muốn cầu hạnh phúc của mình, mà không trực tiếp làm tất cả mọi việc cho người dân. Một chính phủ/ cả nhà nước không phải như thời trước đây - tất cả đều trông chờ vào nhà nước. Chúng ta thường thấy trong các bản báo cáo hàng năm của nhà nước Mỹ, thường có con số mỗi năm Chính phủ tạo ra được bao nhiêu việc làm. Đây là minh chứng rõ nét nhất cho việc Chính phủ của họ kiến tạo sự phát triển. Chính phủ không tự làm mọi thứ cho người dân, mà chỉ tạo ra môi trường chủ yếu là môi trường pháp lý để mọi người dân chủ động sáng tạo, để làm cho mình hạnh phúc hơn. Cách đây gần 200 năm, trong tác phẩm *Bản về tự do* J. S Mill đã chỉ ra rằng, cho dù có kết quả như nhau, một thứ do người khác làm cho, và một thứ do con người tự mình làm ra thì với tư cách là con người, người ta vẫn thích và tự hào với cái của mình làm ra hơn<sup>(2)</sup>.

(\*) GS.TS., Đại học Quốc gia Hà Nội;  
Email: dangdung52.pld@gmail.com

(1) Nguyễn Đăng Dung (2017), “Chính phủ kiến tạo đi đôi với liêm chính”, *Báo Pháp luật và Đời sống*, ngày 4 tháng 1 năm 2017.

(2) Xem thêm: J. T. Mill (2005), *Bản về tự do*, Nxb. Tri thức.

“Chính phủ kiến tạo” ở đây theo quan điểm của tôi là dùng ở nghĩa rộng cho cả bộ máy nhà nước, nhưng trong đó chính phủ ở nghĩa hẹp nhất bao gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng thành viên chính phủ là trung tâm. Để đạt được một chính phủ kiến tạo và liêm chính thì trước tiên phải bắt đầu bằng việc: Chính phủ và các cơ cấu tổ chức của chính phủ cùng các cơ cấu khác của bộ máy nhà nước phải làm những phần việc đúng chức năng vốn có của mình, tức là những nhiệm vụ, quyền hạn đã được Hiến pháp và Luật quy định. Chính phủ phải biết phân tích và hoạch định chính sách quốc gia. Đưa các chính sách đó vào trong pháp luật chứa đựng những khuôn khổ thể chế cần thiết để cho công việc làm ăn của người dân ngày một dễ dàng hơn. Quan trọng nhất ở đây là quyền tự do kinh doanh, quyền tự do tài sản phải được bảo đảm; sự minh bạch phải được tăng cường; các cam kết hợp đồng phải được tôn trọng; các tranh chấp phải được giải quyết nhanh chóng và hiệu quả; cơ chế cạnh tranh lành mạnh trong hoạt động kinh tế, cũng như mọi hoạt động khác phải được bảo đảm.

*Nếu trở thành chính phủ kiến tạo với bất cứ giá nào thì lại là điều có hại.* Bởi vì khi làm một chính phủ kiến tạo rất dễ rơi vào tình trạng Chính phủ toàn quyền, tập trung, chuyên chế, toàn trị như các chính phủ trước đây đã có trong lịch sử nhân loại và của chính Việt Nam. Trong nhận thức của nhiều người hiện nay xã hội muốn phát triển cần phải có một chính phủ mạnh, thậm chí là độc tài nhất là ở các nước Phương Đông, điều đó tương đương với nhận thức: *Chính phủ kiến tạo*

*tương đương với chính phủ độc tài nhưng sáng suốt, chính phủ kiến tạo với mọi giá như các Chính phủ trước đây của Hàn Quốc, Nhật Bản, Singapore.*

Rất khó rơi vào tình trạng độc tài sáng suốt như Hàn Quốc, Nhật Bản, Singapore độc tài có lợi cho phát triển kinh tế. Không ít tác giả đồng ý với quan điểm của Amartya Sen và Francis Fukuyama không thừa nhận tác động tích cực của bàn tay sắt đối với phát triển kinh tế của các nước trên, chống lại sự biện minh của Lý Quang Diệu cho việc muốn phát triển cần phải độc tài ở các nước Phương Đông<sup>(3)</sup>. Nhiều chuyên gia khi phân tích cho rằng mô hình Hàn Quốc chứa đựng nhiều rủi ro hơn, như sự sáng tạo của các cơ cấu tổ chức lớn sẽ sớm đi đến ít tính nhân bản, hay sự phình to về quyền lực kinh tế của các tập đoàn kinh doanh sẽ dẫn đến thao túng chính trị, làm cho cả chính trị, kinh tế và xã hội mất ổn định...<sup>(4)</sup>.

Những điều kiện xã hội cho một chế độ độc tài ngày nay không còn nữa. Hơn nữa, trong số các chính thể này trên thế giới chỉ có một số ít nhà độc tài toàn tâm, toàn ý cho lợi ích phát triển của quốc gia. Ngày nay những chính thể độc tài nếu không rơi vào tình trạng tự trói mình và để người khác trói mình, thì khi buộc phải thi hành các chính sách tương tác với bên ngoài, với các quốc gia khác, phải ký kết các hiệp ước. Khi thực hiện các cam kết quốc tế, chính phủ buộc phải có

<sup>(3)</sup> Xem: Sen A. (2012), *Nhân quyền và các giá trị Á Đông về Pháp quyền và Chủ nghĩa hợp hiến*, Nxb. Lao động - xã hội.

<sup>(4)</sup> Nguyễn Tiến Lập (2017), “Lỗi đi nào để phát triển kinh tế tư nhân?”, *Kinh tế Sài Gòn*.

những đảm bảo dân chủ, quyền tự do của người dân<sup>(5)</sup>.

Không những thế ở thời đại thông tin của internet, các mạng xã hội toàn cầu khác, trí tuệ và dân trí của con người ngày càng được mở rộng và phát triển không cho chính phủ có những quyết định vi phạm dân chủ và nhân quyền tạo ra sự bất công bằng cho sự phát triển. Quản lý vi mô của chính phủ ngày nay không phải là sự nghiệp của một hay vài nhóm người. Người tự nhận có sứ mệnh cao cả dẫn dắt quốc gia không ai có thể thay thế được chỉ là một sự ngộ nhận. Việc cập nhật, việc xử lý thông tin trong nước và ngoài nước, sử dụng công nghệ, sử dụng trí thức tìm kiếm các phương tiện tối ưu cho cuộc sống làm cho công việc quản lý trở nên thuận tiện hơn. Đây là cách quản lý dân chủ, mà mọi quốc gia hiện nay đều áp dụng. Phương pháp cai trị độc đoán, độc tài chuyên chế ngày càng bị lên án và không có lợi thế cho sự phát triển bền vững của các quốc gia<sup>(6)</sup>.

Ngày nay không có mấy xã hội dễ dàng chấp nhận chính thể độc tài kiểu Hàn quốc, Đài Loan, Singapore vào những năm 70 của thế kỷ trước dù là với mục tiêu phát triển kinh tế. Người dân ngày nay trong một quốc gia không chỉ là công dân của một quốc gia, mà còn có công dân của nhiều quốc gia khác - công dân toàn cầu, với những ý thức cá nhân, với quyền của con người của họ cần phải được bảo đảm trong bất cứ điều kiện nào, nên hoàn cảnh và điều kiện sống của họ không thể khởi nghiệp thiếu dân chủ, thiếu tự do để phục vụ cho mục tiêu phát triển của quốc gia. Thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế là không phải hy sinh quyền lợi của cá nhân.

Sức mạnh thực sự của chế độ, sức mạnh của đảng cầm quyền, của chính phủ kiến tạo không thể hiện ở chỗ dân chúng dễ bảo, báo chí ngoan ngoãn, tôn giáo và các nhóm xã hội phục tùng, mà ở chỗ một xã hội năng động, người dân phát triển tối đa năng lực cá nhân, tâm thế xã hội đồng thuận trong đa dạng và phong phú. Độc tài chuyên chế có tác động tích cực tới phát triển kinh tế chỉ có một vài nước như trên đã nêu. Trong khi độc tài chuyên chế vẫn không phát triển được ở rất nhiều quốc gia. Đó là các trường hợp của Chile, Peru, Brazil, Venezuela... Những năm 70 - 80 của thế kỷ 20 Chile, Peru, Brazil... đều là những quốc gia đã trải qua chính thể độc tài quân sự, và cũng có giai đoạn ngắn gửi tặng trường một cách ngoan mục, nhưng đến nay cuối cùng vẫn chỉ là quốc gia chậm phát triển vì không thể vượt qua bẫy thu nhập trung bình<sup>(7)</sup>. Từ những năm 80 thế kỷ XX, khi nghiên cứu về sự phát triển thần kỳ của Nhật Bản, Chalmers Johnson đã đưa ra thuật ngữ chính phủ kiến tạo phát triển (developmental government), nhà nước kiến tạo phát triển (developmental state). Chalmers Johnson đã nhận ra có ba mô hình chính phủ: chính phủ điều chỉnh (chính phủ của các nước theo mô hình thị trường tự do); chính phủ kế hoạch hóa tập trung quan liêu (chính phủ của các nước phủ nhận vai trò của thị trường) và chính phủ kiến tạo phát

<sup>(5)</sup> Xem: Hồ Sĩ Quý (2014), *Một số vấn đề về Dân chủ Độc tài và phát triển*, Nxb. Lý luận Chính trị 2014.

<sup>(6)</sup> Xem Hồ Sĩ Quý (2014), *Một số vấn đề về Dân chủ Độc tài và phát triển*, Nxb. Lý luận Chính trị 2014.

<sup>(7)</sup> Hồ Sĩ Quý (2014), *Một số vấn đề về Dân chủ Độc tài và phát triển*, Nxb. Lý luận Chính trị 2014.

triển (chính phủ của các nước coi trọng vai trò của thị trường, nhưng không tuyệt đối hóa vai trò này, mà tích cực can thiệp để định hướng thị trường). Như vậy, theo nhận thức của Chalmers Johnson, chính phủ kiến tạo phát triển nằm ở giữa hai mô hình chính phủ điều chỉnh và chính phủ kế hoạch hóa tập trung, quan liêu<sup>(9)</sup>. Mô hình thứ hai thì đã kết thúc, nằm giữa là rất khó, rất dễ, rơi về mô hình thứ hai. Chính vì lẽ đó kiến tạo rất ít được đề cập hiện nay.

*Tiếp theo sự thử thách của chính phủ kiến tạo là lợi ích nhóm.* Chính phủ kiến tạo rất dễ rơi vào lợi ích của một số người. Lợi ích nhóm muốn đời tồn tại, không ở đâu không có lợi ích nhóm. Vấn đề là không thể hy sinh lợi ích của dân tộc hay của nhóm lớn hơn cho nhóm bé hơn, nhóm đặc quyền, đặc lợi. Ví dụ, trong khi liên hiệp các chủ doanh nghiệp luôn luôn “đấu” để lương tối thiểu thấp; thì đại diện cho người lao động, như công đoàn của người lao động thì lại luôn luôn “đấu” để lương tối thiểu cao.

Vấn đề quyền con người, vấn đề bình đẳng giữa các chủ thể trong xã hội rất dễ bị vi phạm khi phát triển phải tạo điều kiện ưu tiên cho một chủ thể nào đó, theo quan điểm mọi người cùng giàu, nhưng có người giàu trước, có người giàu sau. Trong nhiều trường hợp phải hy sinh quyền lợi của số đông cho thiểu số ít người. Lợi dụng chủ trương Công nghiệp hóa và hiện đại hóa, nhiều doanh nghiệp đã thỏa hiệp với một số địa phương để ép mức giá thấp đối với quyền sử dụng đất của nhiều nông dân, mà doanh nghiệp giàu lên một cách nhanh chóng. Vấn đề không phải là loại bỏ lợi ích nhóm, mà là làm sao hài hòa được lợi ích

giữa hai nhóm này giữa người dân và doanh nghiệp. Tìm ra được khuôn khổ thể chế để họ có thể đàm phán, thương lượng với nhau để bảo đảm sự hài hòa về lợi ích mới là quan trọng. Lợi ích nhóm theo nghĩa xấu có nghĩa hy sinh lợi ích của quốc gia, dân tộc, của số đông cho nhóm nhỏ đặc quyền đặc lợi. Để vượt qua lợi ích nhóm phải công khai hóa quá trình ban hành quyết định, thông tin đầu vào phải khách quan và phải được điều chỉnh một cách khách quan. Tất cả mọi quyết định đều phải chịu trách nhiệm giải trình và phải giải trình được. Nếu không giải trình được thì phải chịu trách nhiệm. Mọi hoạt động tác động đến chính sách đều phải được điều chỉnh và công khai hóa, mà không thể bằng hình thức “bí mật đi đêm”.

Vì vậy, điều đầu tiên cho một chính phủ kiến tạo thì trước hết chính phủ phải làm đúng chức năng vốn có của mình trong xã hội. Vì không có sự thay đổi rõ ràng giữa các nhiệm kỳ, Chính phủ hiện nay hầu như là sự tiếp nối Chính phủ của các nhiệm kỳ trước, thậm chí từ thời Chính phủ bao cấp, nên Chính phủ đang làm rất nhiều thứ không phải chức năng của mình. Ví dụ Chính phủ làm kinh tế, Quân đội làm kinh tế, Công an làm kinh tế... Thời kỳ của nền kinh tế thị trường Chính phủ phải làm cái gì mà doanh nghiệp không làm được. Ví dụ vấn đề môi trường, vấn đề trật tự trị an, bảo đảm quyền con người..., Chính phủ về nguyên tắc phải làm những vấn đề đó trước khi làm vấn đề

<sup>(9)</sup> Lê Quốc Lý (2017), “Xây dựng chính phủ kiến tạo - Thời cơ và thách thức đối với Việt Nam”, *Thời báo tài chính*, ngày 23 tháng 10 năm 2017.

kiến tạo. Những cái sai đang hiện hành mà lại cộng thêm với sự “kiến tạo”, thì cái sai đó lại càng dễ được nhân lên.

Chính phủ kiến tạo là một chính phủ tạo điều kiện kinh doanh cho tất cả mọi thành phần trong xã hội, mà không giành cơ hội đó cho bất kể một nhóm lợi ích nào kể cả lợi ích của nhà nước. Và lẽ đương nhiên cơ hội đó phải giành cho số đông và phục vụ cho số đông. Đó là các doanh nghiệp vừa nhỏ, của các tư nhân. Hiện nay 92% doanh nghiệp tư nhân là doanh nghiệp siêu nhỏ và doanh nghiệp nhỏ, 5% là doanh nghiệp vừa nên chỉ đóng góp trên 30% thu ngân sách nhà nước và 40% GDP. Kinh tế tư nhân còn bao gồm nhiều triệu hộ kinh doanh cá thể, những người hành nghề tự do trong xây dựng, dịch vụ sửa chữa nhà cửa, đồ dùng trong nhà, vận chuyển hàng hóa đã tạo ra tào ra 86% việc làm<sup>(9)</sup>. Để tận dụng được cơ hội mới thì cần khắc phục trở lực lớn mà kinh tế tư nhân đang phải đối đầu trong kinh doanh: về vốn, về nhân lực, về pháp luật, về tiếp cận đất đai... Khó khăn lớn nhất là các doanh nghiệp ấy chưa có được sự hỗ trợ của nhà nước để phát triển từ nhiều mặt. Doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam chưa tiếp cận được nguồn vốn, nếu tiếp cận được thì lãi suất vẫn còn quá cao. Vì vậy trong thời gian tới cần có chính sách tiền tệ như thế nào để cho doanh nghiệp vừa và nhỏ tiếp cận được nguồn vốn với lãi suất hợp lý.

Sau 30 năm đổi mới lần đầu tiên lịch sử nhận thức của chúng ta, vị trí vai trò của doanh nghiệp tư nhân được đánh giá đúng được vị trí vai trò của các doanh nghiệp tư nhân làm lòng cốt phát triển kinh tế quốc gia. Nhưng từ nhận thức này chưa được

triển khai đầy đủ. Nhận định về sự thay đổi trong đánh giá về vai trò doanh nghiệp tư nhân của giới lãnh đạo Việt Nam, chuyên gia kinh tế Tiến sĩ Lê Đăng Doanh, thành viên Ủy ban chính sách phát triển của Liên Hợp Quốc: Đó là một nhận thức chậm nhưng thà chậm còn hơn không. Tức là bây giờ người ta đã nhận thấy rõ kinh tế tư nhân có hiệu quả, tạo công ăn việc làm, góp phần xóa đói giảm nghèo và thúc đẩy phát triển. Trước đây người ta cứ dựa vào doanh nghiệp nhà nước và ưu đãi đầu tư nước ngoài. Thế nhưng đầu tư nước ngoài đâu có đến được vùng sâu vùng xa, rồi trên miền núi, nên phải dựa vào kinh tế tư nhân để tạo ra công ăn việc làm, sự chuyển biến trong kinh tế xã hội. Ông hy vọng là sắp tới đây sẽ tạo ra sân chơi bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh để kinh tế tư nhân có thể phát triển và đóng góp một cách xứng đáng vào nền kinh tế Việt Nam<sup>(10)</sup>.

Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam còn một thử thách cam go nữa là chưa có một thể chế tư pháp mạnh và độc lập. Trong quá trình kiến tạo và phát triển các chủ thể xã hội như doanh nghiệp, các công dân luôn luôn xảy ra những tranh chấp cần phải có nơi giải quyết. Chức năng của việc giải quyết các xung đột, các mâu thuẫn không thể khác hơn là các tòa án với nguyên tắc độc lập, mà không phải là các quyết định của các cơ quan nhà nước cấp trên của nền

<sup>(9)</sup> Nguyễn Thanh Sơn (2017), “Khẳng định vị trí, vai trò của kinh tế tư nhân trong nền kinh tế Việt Nam”, *Tài Chính*, ngày 29 tháng 7 năm 2017.

<sup>(10)</sup> Lê Đăng Doanh (2016), “Nhà nước không nên can thiệp quá sâu vào công trình của tư nhân”, *Kinh tế vi mô - Đầu tư*, ngày 12 tháng 8 năm 2016.

kinh tế kế hoạch bao cấp của thời xa xưa. Trong khi các tòa án chưa có những điều kiện đầy đủ cho các phán quyết các tranh chấp kinh tế, dân sự, lao động... Qua thực tế các chủ thể chưa tin tưởng vào các quyết định mang tính công lý của các tòa án qua các vụ việc. Hiện nay Đảng và Nhà nước đã có những chủ trương cho công cuộc cải cách tư pháp nhưng cho đến hiện nay vẫn chưa đạt được những kết quả mong đợi. Có lẽ một trong những thành công nhất trong lịch sử lập hiến Việt Nam lần đầu tiên tòa án được xác định rõ có chức năng tư pháp giống như các tòa án của các chế độ nhà nước dân chủ khác trên thế giới có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người. Nhưng những quy định tốt đẹp đó vẫn chưa được triển khai thực hiện đầy đủ trên thực tế. Một trong những điểm quan trọng nhất trong lĩnh vực này là phạm vi xét xử của tòa án chưa phủ hết mọi tranh chấp trong xã hội. Đó là việc các văn bản luật, các văn bản dưới luật của các quan chức nhà nước nếu chúng là văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật. Vì theo pháp luật hiện hành quy định tòa án chỉ được xét xử quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Nhà nước kiến tạo phát triển là một mô hình nhà nước can thiệp hiệu quả vào phát triển kinh tế của quốc gia thông qua các chính sách kinh tế. Mô hình này đã thu được thành công của các nước Đông Á và một số quốc gia khác trong quá khứ. Nhưng trong điều kiện hiện nay muốn áp dụng vào Việt Nam thì cần phải cần nhắc kỹ những khó khăn, cùng những điều kiện của chế độ chính trị Việt Nam, nhất là

trong điều kiện Việt Nam được phát triển trên một nền tảng nền kinh tế kế hoạch bao cấp với những cung cách tổ chức còn nặng tính tập trung, quan liêu, bao cấp mà lại mong muốn có một chính phủ kiến tạo thì khó khăn càng trở nên gấp bội.

### 3. Chính phủ liêm chính

Trước khi muốn trở thành chính phủ kiến tạo thì Chính phủ phải là Chính phủ liêm chính. Trong khi kiến tạo và sau khi kiến tạo, Chính phủ cũng phải là Chính phủ liêm chính. Từ những điều phân tích trên Chính phủ liêm chính là cần hơn Chính phủ kiến tạo.

Nếu như thuật ngữ Chính phủ kiến tạo mới được xuất hiện những năm cuối cùng của thế kỷ 20 thì, chính phủ liêm chính phải có thời rất xa xưa, ngay từ khi có nhà nước, khi con người mong muốn có một tổ chức xã hội tách khỏi đại đa số người dân để điều hành xã hội, mong muốn có một xã hội tốt đẹp hơn. Khái niệm liêm chính được định nghĩa trong Từ điển tiếng Việt là sự sống trong sạch và ngay thẳng trong lí trí, nghĩ, làm, nói những điều đúng với chuẩn mực xã hội, về các vấn đề, công việc liên quan<sup>(11)</sup>.

Nhà nước thời nào cũng cần, nhưng quyền lực của nhà nước phải bị kiểm soát. Nhà nước bảo vệ quyền con người, cũng là chủ thể có tiềm năng nhất cho sự vi phạm quyền con người. Nhà nước - một tổ chức của các cá nhân không phải của các thiên thần. Nhà nước của các con người, nên trong mình nó phải có bản tính con người. Bản tính của con người là đam mê quyền

<sup>(11)</sup> Nguyễn Lân (2006), *Từ điển Từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh.

lực và có tính tư lợi. Vì vậy, nhà nước phải được tổ chức hoạt động trong môi trường liêm chính.

Kết quả của nhà nước bao gồm các hành vi của con người, phải bao gồm những hành vi liêm chính của con người đảm trách các công việc của Nhà nước. Nhà nước liêm chính là nhà nước có các quan chức, nhân viên, cả những người được nhà nước ủy quyền ngay thẳng và trong sạch. Con người về cơ bản không sẵn có lòng ngay thẳng và trong sạch, mà có sẵn lòng tư lợi. Nhà nước liêm chính là nhà nước hoạt động trong môi trường trong sạch và liêm chính. Nhà nước liêm chính là nhà nước đức hạnh.

Nội dung của nhà nước liêm chính chính là nhà nước phải kiểm soát hoạt động bất liêm chính. Kiểm soát sự liêm chính là bộ phận các loại hình kiểm soát quyền lực nhà nước. Đó là sự giới hạn của quyền lực nhà nước trọng tâm của lý thuyết Chủ nghĩa Hiến pháp/ Chủ nghĩa Hợp hiến hay pháp quyền. Chủ nghĩa Hiến pháp (Constitutionalism) là nhà nước pháp quyền<sup>(12)</sup>. Chủ nghĩa Hiến pháp có nghĩa là quyền lực của lãnh đạo và cơ quan chính phủ bị giới hạn và những giới hạn đó có thể được thực hiện thông qua những quy định trong Hiến pháp. Là một bộ phận của học thuyết nhà nước pháp quyền, mà trọng tâm của học thuyết là sự giới hạn quyền lực nhà nước - Chủ nghĩa Hiến pháp<sup>(13)</sup>. Hình thức của sự kiểm soát liêm chính nhà nước gồm: Kiểm soát liêm chính bên trong: Tự kiểm soát, kiểm soát trước tạo nên mô hình chính thể nhà nước; Kiểm soát liêm chính bên ngoài: xã hội dân sự, dự luận xã hội, báo chí, tự do

thông tin. Phân quyền là điều kiện nền tảng của kiểm soát sự liêm chính của quyền lực nhà nước.

Kiểm soát liêm chính bên trong: tự kiểm soát, kiểm soát trước tạo nên mô hình chính thể nhà nước Chính thể Đại nghị; Chính thể Tổng thống; Chính thể Lưỡng tính. Nhưng chính thể không có khả năng/không mặn mà với kiểm soát liêm chính quyền lực nhà nước: Quân chủ, độc tài, chuyên chế, toàn trị, nhân trị, đảng trị. Những chính thể có mục tiêu kiểm soát sự liêm chính quyền lực nhà nước phải là nhà nước pháp quyền, phải là nhà nước có chủ nghĩa hiến pháp.

*Mô hình kiểm soát liêm chính thứ nhất* là kiểm soát sự liêm chính của chế độ đại nghị, mô hình này được hình thành dần dần trong thực tiễn của nhà nước Anh. Chính nơi đây, Montesquieu đã quan sát mà hình thành nên học thuyết phân quyền của ông. Quốc hội - lập pháp do dân bầu. Trong chế độ dân chủ bầu cử là kiểm soát mạnh nhất và khả dĩ của người dân. Về nguyên tắc người dân sẽ loại trừ những ứng cử viên không có tinh thần liêm chính vào cơ quan lập pháp của quốc gia. Dựa trên thành phần của Quốc hội lập pháp, hành pháp với chức năng thi hành pháp luật được thành lập và phải chịu trách nhiệm trước lập pháp. Các quan chức và đội ngũ công chức cấp dưới khác được

<sup>(12)</sup> Xem: Sen A. (2012), *Nhân quyền và các giá trị Á Đông về Pháp quyền và Chủ nghĩa hợp hiến*, Nxb. Lao động - xã hội.

<sup>(13)</sup> Xem: Sen A. (2012), *Nhân quyền và các giá trị Á Đông về Pháp quyền và Chủ nghĩa hợp hiến*, Nxb. Lao động - xã hội.

hình thành nên bằng các được các quan chức hành pháp nói trên bổ nhiệm hoặc tuyển dụng theo quy định của pháp luật. Và lẽ đương nhiên về nguyên tắc những người có biểu hiện của sự bất liêm sẽ bị loại ra khỏi danh sách đề cử. Với tinh thần như vậy, tính liêm chính của bộ máy nhà nước được duy trì. Chế định chịu trách nhiệm của Chính phủ - hành pháp trước Quốc hội là trung tâm của sự kiểm soát liêm chính của bộ máy thực hiện quyền lực nhà nước. Trong trường hợp đặc biệt sự bất liêm của công chức có thể dẫn đến sự bất tín nhiệm của các bộ trưởng cấp trên, mà cán bộ đó trực thuộc. Nếu bất liêm chính quá nặng nề, thì Chính phủ có thể bị bãi chức - lật đổ, Quốc hội phải tìm ra một Chính phủ với thành phần mới thay thế. Nhưng với nguyên tắc sinh hoạt đảng một cách chặt chẽ, người của đảng nào chỉ bỏ phiếu cho người đảng đó, nên mỗi một Quốc hội với những thành phần đảng phái nhất định chỉ xác định cho một Chính phủ, nên thay Chính phủ cũng là thay Quốc hội, nên Quốc hội phải bị giải tán. Sự mâu thuẫn giữa lập pháp và hành pháp được giải quyết bằng lá phiếu của người dân. Người dân sẽ bỏ phiếu bầu ra một Quốc hội khác và với thành phần Quốc hội khác sẽ có một Chính phủ khác. Quyền lực nhà nước một lần nữa lại thuộc về tay nhân dân. Xét cho cùng sự phân quyền, nền tảng của trách nhiệm liêm chính được chuyển thành sự phân biệt giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập. Sự hiện diện thường xuyên, thậm chí còn được thành lập một Chính phủ mờ (Shadow Cabinet) được người đối diện

với Chính phủ đang cầm quyền trong các phiên họp của Nghị viện, sự bất lương khó có thể trốn thoát.

*Mô hình kiểm soát liêm chính thứ hai của chế độ Cộng hòa Tổng thống.* Chính thể Tổng thống cộng hòa được hình thành trên cơ sở rút kinh nghiệm của hầu hết các nước trên thế giới, nhất là của nền văn minh Hy-lạp và La mã cổ đại, cùng với các lý thuyết của các triết gia thời bấy giờ của Hợp chúng quốc Hoa kỳ với Hiến pháp thành văn đầu tiên của thế giới vẫn còn có hiệu lực cho đến tận ngày nay. Kiểm soát liêm chính chế độ tổng thống dựa trên nền tảng của sự phân quyền cứng rắn: Quốc hội - lập pháp do dân bầu ra; Chính phủ - hành pháp do Tổng thống nắm giữ cũng do nhân dân bầu ra thông qua đại cử tri. Bầu cử là biện pháp kiểm soát liêm chính của người dân đối với ứng cử viên sẽ được bầu vào các chức danh nghị sĩ thực hiện quyền lập pháp, và tổng thống của nhà nước. Người dân sáng suốt sẽ không bỏ phiếu cho người có hành vi bất liêm. Cũng không loại trừ những trường hợp đặc biệt, người dân sẽ sửa lại sự sai lầm bằng lần bỏ phiếu sau. Sự phân quyền, nền tảng kiểm soát liêm chính trong chế độ này được thể ở 3 giác độ: i) Sự phân quyền ở chiều ngang giữa 3 quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; ii) Ở chiều dọc giữa trung ương, và địa phương; iii) Ở bản thân giữa các phần quyền lực với nhau. Đó là cơ chế kim chế và đối trọng (Checks and balance). Ví dụ quyền lập pháp được Hiến pháp quy định cho Quốc hội, nhưng luật được 2 Viện của Quốc hội thông qua vẫn chỉ được gọi là dự luật. Dự luật trở thành

luật có hiệu lực thực thi trên thực tế, khi và chỉ khi có sự công bố của người đứng đầu nhà nước. Trong thời gian trước công bố Tổng thống có quyền phủ quyết những dự luật không có khả năng thực thi, hoặc chứa đựng những mầm mống của những hành vi bất liêm, lợi ích nhóm của các quan chức nhà nước. Quyền phủ quyết của Tổng thống đối với các dự luật, chỉ có bị vượt qua khi có sự biểu quyết lại của 2/3 Viện của Quốc hội. Mặc dù so với chế độ đại nghị các hình thức của sự kiểm soát liêm chính ít hơn, nhưng biện pháp kiểm soát của chế độ này sâu sắc hơn, và quyết liệt. Tổng thống cùng các quan chức cao cấp có thể bị bãi chức theo thủ tục đàn hạch (Impeachment): Hạ nghị viện có quyền buộc tội khi các quan chức có những hành vi bất lương, và Thượng viện có quyền luận và kết tội. Chế tài được áp dụng là cách chức. Sau khi bị cách chức, các hành vi tham nhũng, bất lương có thể bị kết tội theo thủ tục của tư pháp. R. A. Dahl trong *Bản về Dân chủ* 1998 đã cho rằng: các nhà lập quốc và những đệ tử của họ đã sai lầm khi nghĩ rằng trật tự hiến định của Mỹ quốc chịu trách nhiệm cho sự sống còn của chế độ dân chủ Mỹ. Đúng hơn tính chất đa nguyên của xã hội đã tạo điều kiện cho trật tự hiến định sống sót<sup>(14)</sup>.

*Mô hình kiểm soát liêm chính thứ ba của chế độ lưỡng tính cộng hòa, mà đại diện là Cộng hòa Pháp quốc của Hiến pháp năm 1958.* Sự kiểm soát liêm chính của tổ chức quyền nhà nước của chế độ mang cả dấu ấn của chính thể đại nghị và của cả chính thể tổng thống cộng hòa. Dấu ấn của chính thể đại nghị thể hiện ở chỗ, Quốc hội - lập pháp do dân bầu ra; Chính

phủ - hành pháp do Quốc hội thành lập và Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Dấu ấn của chính thể tổng thống cộng hòa thể hiện ở chỗ Nguyên thủ quốc gia - Tổng thống không những do dân bầu ra một cách trực tiếp, mà còn là người trực tiếp lãnh đạo hành pháp Chính phủ. Vì vậy, Chính phủ hành pháp là trọng tâm của kiểm soát liêm chính không những phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội - lập pháp, mà còn phải chịu trách nhiệm trước Tổng thống nguyên thủ quốc gia. Nếu như ở chế độ đại nghị sự chịu trách nhiệm này chỉ mang tính hình thức, thì ở chế độ lưỡng tính hiệu lực trên thực tế. Sự ảnh hưởng của các đảng phái chính trị cũng gần tương tự như của chế độ đại nghị và chế độ tổng thống, như chỉ khác ở chỗ: Nếu như Tổng thống - nguyên thủ quốc gia và Thủ tướng - người đứng đầu hành pháp cùng một đảng, thì chính thể này nghiêng hẳn về chế độ Tổng thống. Nếu như không cùng một đảng, thì ngược lại nghiêng về chế độ đại nghị; Tổng thống - nghiêng về hành pháp tượng trưng chủ yếu ở lĩnh vực đối ngoại, còn lại đối nội hầu như rơi vào tay Thủ tướng.

Với ba hình thức kiểm soát sự liêm chính tương đương với 3 mô hình nói trên chủ yếu thể hiện mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Kiểm soát liêm chính của quyền lực nhà nước - một dạng của mâu thuẫn giữa lập pháp và hành pháp. Kiểm soát liêm chính của quyền lực nhà nước giữa lập pháp và hành pháp, mà chủ yếu là kiểm soát hành pháp. Sở dĩ như

<sup>(14)</sup> Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t.10.

vậy, vì chính hành pháp mới là trung tâm của nhà nước, nơi nắm giữ mọi nguồn lực của nhà nước và trực tiếp điều hành quốc gia và cũng là nơi phát động mọi chủ trương chính sách của Đảng cầm quyền. Trong trường hợp phạm phải sự bất liêm, các quan chức phải từ chức, đặc biệt phải áp dụng thủ tục tư pháp/xét xử. Kiểm soát liêm chính bằng tư pháp của nhà nước - của ải cuối cùng của kiểm soát sự liêm chính của quyền lực nhà nước.

Kiểm soát liêm chính trong hoạt động của nhà nước không những chỉ được tiến hành ở bên trong như trên đã phân tích, mà còn được diễn ra ở bên ngoài bằng hoạt động của báo chí, của sự công khai, của dư luận xã hội và xã hội dân sự. Trong cuộc đời của người viết bản Tuyên ngôn Độc lập năm 1776 Th. Jefferson đã từng cho rằng: Trong 2 thứ: i) Chính phủ không cần báo chí, ii) báo chí không cần Chính phủ, Ông sẵn sàng chọn cái thứ hai. Kiểm soát nói chung cũng như kiểm soát sự bất liêm phải gắn liền với công khai. Bentham, tác giả nổi tiếng bằng Học thuyết Công lợi đã cho rằng: *"Không có công khai thì mọi sự kiểm soát đều vô ích: So với công khai, tất cả mọi sự kiểm soát chỉ còn lại không đáng kể"*. Các hình thức kiểm soát này đều gắn liền với quyền tiếp cận thông tin của người dân. Quyền này của người dân như là quyền tự do báo chí của người dân. Không có quyền tiếp cận thông tin thì người dân

*Kiểm soát liêm chính của quyền lực nhà nước Việt Nam*

Ngay từ Hiến pháp năm 1946 và Chính quyền mới của VNDCCH đã có chủ trương xây dựng một chính quyền liêm chính.

Chữ "Liêm" tức là: "luôn luôn tôn trọng giữ gìn của công và của dân, không xâm phạm một đồng xu, hạt thóc của nhà nước và của nhân dân; Phải trong sạch, không tham lam. Không tham địa vị. Không tham tiền tài. Không tham sung sướng. Không ham người tăng bốc mình. Vì vậy mà quang minh chính đại, không bao giờ hủ hoá. Chỉ có một thứ ham là ham học, ham làm, ham tiến bộ"<sup>(15)</sup>.

Ngay trong thời gian đầu tiên cầm quyền và cùng lúc phải tập trung mọi nguồn lực cho trận chiến Điện Biên Phủ, Chủ tịch Hồ Chí Minh với cương vị là người đứng đầu Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa bác đơn xin ân xá của tử tù Trần Dụ Châu với hành vi tham ô tài sản của nhân dân phạm phục vụ cho cuộc sống xa đọa của mình cũng đồng bọn.

Đến trước việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992, việc kiểm soát quyền lực nhà nước không được đặt ra một cách đậm đặc. Mặc dù với sự hiện diện của các Hiến pháp thành văn của một nhà nước của giai cấp vô sản, của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, sự kiểm soát quyền lực nhà nước về nguyên tắc không được đặt ra một cách quá nặng nề như của các nhà nước dân chủ khác. Kiểm soát sự liêm chính của nhà nước cũng được đặt trong một tình trạng như vậy.

Chỉ mãi cho đến khi thay đổi tư duy, đổi mới, thay đổi nhận thức, từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung chuyển sang nền kinh tế thị trường, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước, trong đó có kiểm soát sự liêm chính của quyền lực nhà nước

<sup>(15)</sup> Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t.10

mới bắt đầu được đặt ra. Năm 2001 bằng sửa đổi một số điều của Hiến pháp 1992 mới có quy định:

*“Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” (Điều 2 Hiến pháp 1992 sửa đổi 2001).*

Hiến pháp năm 2013 không những tái khẳng định nguyên tắc trên, mà còn khẳng định thêm nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước. Đó là cơ sở khẳng định sự kiểm soát giữa các quyền. Hơn thế nữa, Hiến pháp năm 2013 còn cho phép xác định rõ thể chế nào đảm nhiệm các quyền: Quốc hội thực hiện quyền lập pháp; Chính phủ - quyền hành pháp và Tòa án - quyền tư pháp. Đây chính là cơ sở của việc thực hiện quyền kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong đó kiểm soát liêm chính của quyền lực nhà nước như là một phần của sự biểu hiện của kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung.

Muốn có một Chính phủ liêm chính, tức là một Chính phủ với phẩm chất liêm khiết và chính trực thì cần xây dựng được một bộ máy hành chính trong sạch, có năng lực hành động trong thực tế. Trong bộ máy đó, cán bộ không tham ô, tham nhũng, biết chống lại bệnh quan liêu, lãng phí, không tham quyền cố vị, không lạm dụng quyền hạn để mưu cầu lợi ích riêng

hoặc lợi ích cho phe nhóm mình. Cán bộ trong bộ máy đó phải có tư chất liêm khiết và chính trực. Xét trên tiêu chí đó và nhìn lại thời gian qua, các rào cản và thách thức cần vượt qua để xây dựng một Chính phủ liêm chính trong thời gian tới có thể nêu lên như sau:

Trước hết, đó chính là rào cản từ tình trạng một bộ phận cán bộ, công chức không xứng tầm với nhiệm vụ. Họ không những không làm việc tốt, sẵn sàng tham nhũng của công mà còn là chỗ dựa cho nhiều người theo họ, xúi bẩy, bao che cho nhiều người làm điều xấu, hại dân, hại nước. Thứ hai, đó là cách thiết kế bộ máy quản lý chồng chéo chức năng và nhiệm vụ, không minh bạch về giới hạn, cùng với đó là một thể chế hành chính công kênh, nhiều tầng nấc, quan liêu có sức cản rất lớn đang ảnh hưởng không tốt đến tiến trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Chính cách thức thiết kế bộ máy hành pháp và để tồn tại lâu dài một thể chế hành chính công kênh đã tạo tiền đề cho nhiều người lợi dụng chức quyền và trốn tránh trách nhiệm dễ dàng trong công vụ. Trước những bức xúc của đời sống xã hội đương đại, người ta dễ dàng đổ trách nhiệm cho nhau, cho tập thể mà không chịu nhận trách nhiệm về mình. Vì cơ chế không rõ ràng mà chúng ta đã không thể xử lý hiệu quả các vấn đề đặt ra<sup>(16)</sup>.

#### 4. Kết luận

Chính phủ là chủ thể trung tâm của

<sup>(16)</sup> Nguyễn Văn Thâm (2016), “Xây dựng Chính phủ liêm chính - những rào cản”, *Báo điện tử Chính phủ CHXHCNVN*, ngày 25 tháng 5 năm 2016.

bộ máy nhà nước ở bất kể chính thể nào. Vì vậy, sự tiến bộ hay bảo thủ trì trệ của Chính phủ ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả hoạt động của toàn bộ bộ máy nhà nước. Trước, trong và sau khi trở thành kiến tạo, Chính phủ phải liêm chính. Chính phủ liêm chính là chính phủ phải kiểm soát sự liêm chính. Kiểm soát liêm chính của quyền lực nhà nước là khách quan, do bản tính không có sẵn lòng ngay thẳng và sự trong sạch. Hiến pháp quy định sự kiểm soát liêm chính của quyền lực nhà nước. Hình thức kiểm soát liêm chính: kiểm soát bên trong, kiểm soát bên ngoài. Liêm chính của bộ máy hành pháp, bộ máy luật pháp và bộ máy tư pháp phải bị kiểm soát. Trong kiểm soát liêm chính của bộ máy hành pháp là trọng tâm.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. R. Dahl (2015), *On Democracy*, 2<sup>nd</sup> edition, Yale University Press 2015.
2. Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, t.10.
3. Lê Xuân Hiền (2016), “Xây tư duy kiến tạo và phục vụ phải từ đội ngũ công bộc”, *Đấu tư chứng khoán*, ngày 03 tháng 9 năm 2016.
4. Nguyễn Tiến Lập (2017), “Lối đi nào để phát triển kinh tế tư nhân?”, *Kinh tế Sài Gòn*.
5. J. T. Mill (2005), *Bàn về tự do*, Nxb. Tri thức.
6. Hồ Sĩ Quý (2014), *Một số vấn đề về Dân chủ Độc tài và phát triển*, Nxb. Lý luận Chính trị 2014.
7. Lê Đăng Doanh (2016), “Nhà nước không nên can thiệp quá sâu vào công

trình của tư nhân”, *Kinh tế vĩ mô - Đấu tư*, ngày 12 tháng 8 năm 2016.

8. Lê Quốc Lý (2017), “Xây dựng chính phủ kiến tạo - Thời cơ và thách thức đối với Việt Nam”, *Thời báo tài chính*, ngày 23 tháng 10 năm 2017.

9. Nguyễn Đăng Dung (2017), “Chính phủ kiến tạo đi đôi với liêm chính”, *Báo Pháp luật và Đời sống*, ngày 4 tháng 1 năm 2017.

10. Nguyễn Đăng Dung (2005), *Sự giới hạn quyền lực nhà nước*, Nxb. Đại học Quốc gia.

11. Nguyễn Sĩ Dũng (2017), “Phải chống độc quyền và chủ nghĩa thân hữu”, *Tài chính Việt Nam*, ngày 19 tháng 6 năm 2017.

12. Nguyễn Lân (2006), *Từ điển Từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh.

13. Nguyễn Văn Thâm (2016), “Xây dựng Chính phủ liêm chính - những rào cản”, *Báo điện tử Chính phủ CHXHCNVN*, ngày 25 tháng 5 năm 2016.

14. Nguyễn Thanh Sơn (2017), “Khẳng định vị trí, vai trò của kinh tế tư nhân trong nền kinh tế Việt Nam”, *Tài Chính*, ngày 29 tháng 7 năm 2017.

15. Sen A. (2012), *Nhân quyền và các giá trị Á Đông về Pháp quyền và Chủ nghĩa hợp hiến*, Nxb. Lao động - xã hội.

16. G. Russell (2012), “Chủ nghĩa Hợp hiến”, *Về pháp quyền và Chủ nghĩa Hợp hiến*, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

17. Phạm Quý Thọ (2017), “Giải mã Chính phủ kiến tạo của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc”, Học viện Chính sách và Phát triển, ngày 27 tháng 5 năm 2017.