

NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VỚI PHÁP LUẬT, PHÁP CHẾ, PHÁP QUYỀN TRONG QUẢN TRỊ XÃ HỘI

HOÀNG HÙNG HẢI*

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực hiện quản trị xã hội có nội dung vô cùng phong phú, đa dạng, trong đó các yếu tố pháp luật, pháp chế, pháp quyền đóng vai trò then chốt. Các yếu tố này đan xen nhau, có quan hệ mật thiết với nhau. Bài viết phân tích mối quan hệ này và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị xã hội của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: Nhà nước pháp quyền; pháp luật; pháp chế; pháp quyền.

The socialist rule-of-law state exercises social governance with numerous contents, in which legislative, juridical and rule of law factors play a key role. These factors are intertwined with one another. The article focuses on analyzing this relationship and proposing solutions to improve the effectiveness and efficiency of social governance of the socialist rule-of-law state in Vietnam.

Keywords: State of law; law; legislation; rule of law.

NGÀY NHẬN: 12/8/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/9/2023

NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.644>

1. Mối quan hệ giữa Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với pháp luật, pháp chế, pháp quyền

a. Nhà nước pháp quyền

Ở Việt Nam, thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” lần đầu tiên được nêu ra tại Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII (ngày 29/11/1991): “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam không phải là một kiểu nhà nước mà là một phương thức tổ chức quyền lực nhà nước dựa trên nền tảng *Hiến pháp* và pháp luật, vì dân chủ, con người, quyền con người, quyền công dân”¹. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương

Đảng (khóa XIII) về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCHN) Việt Nam trong giai đoạn mới khẳng định: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị...”². Nghị quyết chỉ rõ các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đó là: Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân,

* PGS.TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

vì Nhân dân; quyền con người, quyền công dân được công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ theo *Hiến pháp* và pháp luật; Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo *Hiến pháp* và pháp luật, quản lý xã hội bằng *Hiến pháp* và pháp luật; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và kiểm soát hiệu quả giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, được thực hiện nghiêm minh và nhất quán; độc lập của tòa án theo thẩm quyền xét xử, thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; tôn trọng và bảo đảm thực hiện các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia - dân tộc trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của Hiến chương Liên hiệp quốc và luật pháp quốc tế.

b. Với pháp luật

Khác với các mô hình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước trước đây, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam lấy việc phục vụ Nhân dân là mục đích cao nhất, theo đó pháp luật phải thể hiện được ý chí và nguyện vọng của Nhân dân, pháp luật phải vì quyền con người, quyền công dân; đồng thời là phương tiện quan trọng nhất để Nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý xã hội, bảo đảm và thúc đẩy quyền con người, quyền công dân. Như vậy, sự hiện diện của toàn bộ hệ thống pháp luật vì quyền con người, quyền công dân là yếu tố không thể thiếu vắng, là yêu cầu bắt buộc trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Theo đó, một trong những nhiệm vụ quan trọng trong xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền giai đoạn mới là xây dựng “hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng

bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, được thực hiện nghiêm minh và nhất quán”³.

c. Với pháp chế

Pháp chế là bộ phận cấu thành không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền XHCN khi tổ chức, vận hành, thực thi pháp luật và pháp quyền trong quản trị xã hội. Quá trình xây dựng, triển khai và thực hiện pháp luật và pháp quyền trong quản trị xã hội đều phải dựa theo nguyên tắc pháp chế, nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật thống nhất, nghiêm minh, kỷ cương, chính xác, thông suốt, thường xuyên, dân chủ trong quản trị xã hội.

Trong điều kiện đã thừa nhận khái niệm và thể chế hóa quan niệm về Nhà nước pháp quyền trong *Hiến pháp*, pháp luật, Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng (năm 2021) tiếp tục đặt vấn đề pháp chế trong mối quan hệ “giữa Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và Nhân dân làm chủ; giữa thực hành dân chủ và tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội”⁴. Về lý thuyết và thực tiễn, sự hiện diện của khái niệm pháp chế trong đời sống chính trị - pháp lý của xã hội thể hiện sự phân biệt và mối liên hệ cần thiết giữa các khái niệm, quan niệm đặc thù về pháp luật, pháp chế và pháp quyền trong quản trị xã hội, như sau:

Pháp chế được hiểu là tuân thủ và thượng tôn pháp luật trong xây dựng, triển khai, thực hiện pháp luật, cụ thể là việc tạo lập chính sách và tổ chức, sử dụng các phương pháp, hình thức triệt để tuân thủ, thực hiện thống nhất pháp luật trong phạm vi toàn quốc. Theo nghĩa hẹp, pháp chế là ý thức, chế độ hoạt động hợp pháp của các cơ quan nhà nước trong việc thông qua, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; đồng thời là việc thực hiện pháp luật thống nhất, nghiêm minh, kỷ cương, chính xác, thông suốt, thường xuyên, dân chủ của tất cả các cơ quan nhà nước, người có chức vụ, công dân và mọi tổ chức.

Trong quản trị xã hội của Nhà nước pháp quyền, nội hàm của các khái niệm pháp quyền, pháp chế có sự tương quan, gắn bó chặt chẽ với nhau. Bởi lẽ, pháp chế bảo đảm phương thức quản trị xã hội, các nguyên tắc kỷ cương, kỷ luật của Nhà nước và xã hội (các cộng đồng, tổ chức xã hội và công dân), nhất là các biện pháp bảo đảm tuân thủ, chấp hành, thực hiện pháp luật và nguyên tắc pháp quyền trong quản trị xã hội. Ngoài việc tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật, có thể xem các nguyên tắc kỷ cương, kỷ luật của Nhà nước và xã hội của pháp chế là những cách thức cơ bản để thực hiện pháp luật và nguyên tắc pháp quyền trong quản trị xã hội. Vì vậy, pháp chế gắn với pháp luật, pháp quyền đồng thời với dân chủ, kỷ luật, kỷ cương như Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) đã chỉ rõ: “Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hóa bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm”⁵.

Pháp chế phải được thực hiện nhất quán ở tất cả các cấp, ngành, địa phương, cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm bảo đảm thực hiện thống nhất các thể chế chung của hệ thống quản lý nhà nước từ trung ương đến địa phương trong quản trị xã hội. Pháp chế mang tính bắt buộc chung đối với mọi cá nhân, tổ chức, vì việc thi hành pháp luật mang tính bình đẳng, bắt buộc đối với mọi chủ thể, không có ngoại lệ, đặc quyền. Pháp chế gắn chặt với thực tiễn sinh động của quản trị xã hội. Trong trường hợp cụ thể, bảo đảm pháp chế trong quản trị xã hội nói riêng, cuộc sống nói chung, pháp luật phải được xây dựng và thực hiện phù hợp với các điều kiện thực tế để vừa đạt được yêu cầu về tính thống nhất, nghiêm minh, kỷ cương, chính xác, thông suốt, thường xuyên, dân chủ vừa đạt hiệu quả cao nhất.

d. Với pháp quyền

Ở nước ta hiện nay, khái niệm “pháp quyền” có thể được sử dụng rộng rãi và

không nhất thiết phải gắn liền với khái niệm “Nhà nước pháp quyền”. Pháp quyền là thượng tôn pháp luật trước tiên và cơ bản trong xây dựng, ban hành, triển khai, thực hiện và kiểm soát pháp luật, pháp chế; đồng thời phản ánh mối quan hệ tương tác giữa quyền lực và pháp luật, pháp chế, trong đó quyền lực phải được thể hiện bằng pháp luật, pháp chế và ngược lại, pháp luật, pháp chế phải kiểm soát được quyền lực đó. Nguyên tắc pháp quyền của Nhà nước trong quản trị xã hội, trước hết và cơ bản thể hiện ở việc xây dựng được hệ thống pháp luật và pháp chế nhằm điều chỉnh, giám sát hiệu lực, hiệu quả đối với thực tiễn các quan hệ xã hội cơ bản, cần thiết của quản trị xã hội. Trong đó quan trọng là kiểm soát được bộ máy nhà nước gồm: thể chế tổ chức, công chức, viên chức và văn bản quy phạm pháp luật về vận hành, hoạt động của tổ chức. Muốn vậy, trước tiên và cơ bản phải kiểm soát được lĩnh vực pháp luật với vai trò là thể chế tổ chức, vận hành bộ máy nhà nước trong quản trị xã hội nói riêng, đời sống xã hội nói chung.

Cơ chế tác động của pháp quyền trong Nhà nước pháp quyền tất nhiên phải thông qua xây dựng pháp luật và thực hiện triệt để pháp luật. Cùng với các văn bản quy phạm pháp luật thì pháp chế là yếu tố chủ chốt tạo nên cơ chế tác động của pháp luật vào quản trị xã hội. Cơ chế tác động này được xem xét ở cơ chế điều chỉnh pháp luật và cơ chế hoạt động xã hội của pháp luật. Tầm quan trọng của cơ chế tác động này rất cuộc là nhằm thực hiện nguyên tắc pháp chế và pháp quyền. Nếu tác động sai lệch thì hệ quả có khi sẽ bị hiểu sai là “luật vì quyền của Nhà nước” mà chưa trở thành “luật vì công lý”, chưa hình thành “xã hội của luật và trọng luật”, tức Nhà nước pháp quyền. Nếu xảy ra trường hợp như vậy thì mặc dù Nhà nước và xã hội tuy đã được quản trị trực tiếp bằng luật nhưng nguyên tắc pháp chế, pháp quyền của luật lại chưa thấm sâu vào các quan hệ nhà nước và xã hội.

2. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị xã hội của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trên cơ sở pháp luật, pháp chế, pháp quyền

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN, pháp quyền cơ bản thể hiện mối quan hệ giữa quyền lực và pháp luật, trong đó *quyền lực phải được thể hiện bằng pháp luật, pháp chế* và ngược lại, *pháp luật, pháp chế phải kiểm soát được quyền lực đó*. Đối với pháp luật, pháp quyền và pháp chế không chỉ ra nội dung, hình thức của pháp luật và văn bản pháp luật phải như thế nào, mà trong quản trị xã hội khi ban hành pháp luật phải vì con người, đề cao, giữ vững và phát huy chủ quyền Nhân dân. Pháp luật, pháp chế và pháp quyền đều xuất phát và dựa vào thể chế tối cao của *Hiến pháp*. Bởi, *Hiến pháp* có hiệu lực pháp lý cao nhất, là cơ sở pháp lý tiên quyết cho các quyết định, hành vi của mọi chủ thể pháp luật, cho việc xây dựng, triển khai, thực hiện pháp luật. Nhà nước pháp quyền chỉ có thể tồn tại trong môi trường pháp chế, pháp quyền được bảo đảm và ngược lại, Nhà nước pháp quyền tạo cho pháp chế, pháp quyền được tăng cường.

Trong quản trị xã hội, tuy pháp quyền gắn với pháp luật và pháp chế nhưng chắc chắn không thể đồng nhất nó với pháp luật, pháp chế. Pháp quyền là khái niệm có hàm nghĩa rộng hơn so với pháp luật, pháp chế; nó không chỉ giới hạn ở nội dung pháp lý (pháp luật) và việc nghiêm chỉnh thực hiện pháp luật (pháp chế), mà còn gồm cả hệ thống các quan hệ chính trị - xã hội, nhất là việc xử lý các quan hệ này theo đúng sự ủy quyền của chủ thể quyền lực - Nhân dân.

Tại Việt Nam, Nhà nước ra đời sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, trước hết, đó là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân lập nên. Nhà nước được Nhân dân trao quyền chính thức qua các *Hiến pháp* năm 1946, năm 1959, năm 1980, năm 1992 và hiện nay là *Hiến pháp* năm 2013. Hơn 70 năm qua, quá trình xây dựng, đổi mới, hoàn thiện nguyên tắc pháp quyền, bộ máy nhà nước

càng thể hiện tính nhân dân. Đến nay, Điều 2 khoản 1 *Hiến pháp* năm 2013 nhấn mạnh: “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”. *Hiến pháp* tiếp tục đề cao chủ quyền của Nhân dân; khoản 2 Điều 2 khẳng định: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân...”. Điều 3 của *Hiến pháp* chế định rõ chức năng phục vụ và kiến tạo phát triển của Nhà nước là: “Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”. Điều 6 *Hiến pháp* năm 1992 quy định Nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân; Điều 6 *Hiến pháp* năm 2013, quy định: Nhân dân thực hiện quyền dân chủ trực tiếp; thực hiện quyền qua dân chủ đại diện, thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước. Như vậy, trong quản trị xã hội, trách nhiệm của Nhà nước là tôn trọng và phục vụ Nhân dân. Nhân dân có các quyền dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp để tham gia vào các công việc của Nhà nước. Đây là cơ sở hiến định cho việc đẩy mạnh quá trình chuyển từ mô hình Nhà nước quản lý sang mô hình Nhà nước pháp quyền (Điều 3 *Hiến pháp* năm 2013).

Ý nghĩa cốt lõi của việc xử lý mối quan hệ giữa pháp luật, pháp chế, pháp quyền trong quản trị xã hội của Nhà nước pháp quyền XHCN là để giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, nhằm bảo đảm nguyên tắc Nhân dân kiểm soát được quyền lực nhà nước, và sao cho tất cả quyền lực nhà nước thuộc Nhân dân. Do đó, trong thời gian tới, để góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị xã hội của Nhà nước pháp quyền XHCN, cần thực hiện một số giải pháp sau:

Một là, thực hiện hiệu quả mục tiêu của quản trị xã hội là bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân. Trong điều kiện Nhà nước pháp quyền XHCN, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực. Cho nên, để tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN, không chỉ chú trọng xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp quyền của bộ máy Nhà nước mà đồng thời phải chú ý đúng mức đến việc xây dựng, hoàn thiện thể chế pháp quyền của con người, của công dân với tính cách là các quan hệ nền tảng so với thể chế pháp quyền của bộ máy nhà nước. Nếu không chú ý xây dựng, hoàn thiện đồng bộ thể chế pháp quyền của bộ máy nhà nước và của con người, công dân trong Nhà nước pháp quyền XHCN thì người dân và cả cán bộ, công chức, viên chức quan hệ với Nhà nước chưa dựa trên thể chế pháp quyền, mà có khi quan hệ lệch lạc ở tính “cộng đồng - tình nghĩa”, “cộng đồng - cá nhân” theo kiểu “lợi ích nhóm” và tính bao cấp.

Hai là, giải quyết mối quan hệ hài hòa giữa Nhà nước và người dân trong quản trị xã hội, trước tiên cần được thực hiện theo ba cấp độ:

(1) *Về cung cấp thông tin* cho người dân, do thông tin là cơ sở để tăng cường mối quan hệ giữa chính quyền và người dân, nên chính quyền có thể cung cấp thông tin bị động hoặc thông tin chủ động cho người dân và có thể sử dụng các sản phẩm thông tin qua kênh trực tiếp và có kiểm soát hoặc các kênh độc lập để cung cấp thông tin. Đồng thời, có thể qua kênh cung cấp thông tin để Nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình.

(2) *Về tham vấn* người dân, chính quyền gửi yêu cầu về việc lấy ý kiến và tiếp nhận ý kiến đóng góp của người dân đối với các nội dung liên quan đến hoạch định chính sách, pháp luật. Việc tham vấn người dân tạo ra mối quan hệ hai chiều giữa chính quyền và người dân. Thông tin phản hồi từ người dân có thể chứa đựng những thông tin có giá trị

cho chính quyền, ví dụ các kiến nghị chính sách mới hoặc góp ý sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật.

(3) *Về tham gia tích cực* của người dân: người dân đề xuất các phương án chính sách, pháp luật, tham gia xây dựng chính sách, pháp luật và người dân tích cực tham gia thực hiện chính sách, pháp luật. Thu hút công dân tham gia vào xây dựng chính sách, pháp luật là mối quan hệ hai chiều tiến bộ giữa chính quyền và người dân. Đồng thời, thiết lập các điều kiện cần thiết để người dân tích cực tham gia quản trị xã hội.

Ba là, mục tiêu tối thượng của Nhà nước pháp quyền XHCN là phục vụ Nhân dân trên cơ sở thượng tôn *Hiến pháp*, pháp luật, đồng nghĩa với dựa trên nền tảng pháp chế, pháp quyền. Theo đó, Nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức phải thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật, chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Đồng thời: “Xây dựng ý thức và lối sống thượng tôn *Hiến pháp* và pháp luật trong hệ thống chính trị và toàn xã hội”⁶.

Bốn là, quản trị xã hội trong Nhà nước pháp quyền XHCN gắn với pháp luật, pháp chế, pháp quyền, đồng thời phải “bảo đảm tố tụng tư pháp dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền, hiện đại, nghiêm minh, dễ tiếp cận, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân”⁷ □

Chú thích:

1. *Về quan niệm, bản chất, giá trị đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.* <https://nhandan.vn>, truy cập ngày 11/5/2023.

2, 3, 6, 7. *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.*

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. 119.

5. *Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI.* H. NXB Chính trị quốc gia, 2011, tr. 84 - 85.