

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRẦN QUYẾT THẮNG

**TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH
CỦA CHÍNH PHỦ THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2020

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRẦN QUYẾT THẮNG

**TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH
CỦA CHÍNH PHỦ THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 9 38 01 02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

GS.TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG

HÀ NỘI – 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận án này là sản phẩm nghiên cứu của riêng cá nhân tôi, trên cơ sở định hướng khoa học của Người hướng dẫn. Tôi xin chịu trách nhiệm trong trường hợp phát hiện kết quả nghiên cứu này vi phạm những yêu cầu về tính khách quan, trung thực và các tiêu chuẩn cần có khác của một luận án tiến sĩ.

Tác giả luận án

Trần Quyết Thắng

Trần Quyết Thắng

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	11
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài	11
1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước.....	17
1.3. Nhận xét tình hình nghiên cứu về đề tài luận án.....	27
1.4. Những vấn đề đặt ra cần được luận án nghiên cứu	31
Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ	34
2.1. Khái niệm trách nhiệm giải trình của Chính phủ	34
2.2. Mục đích, yêu cầu của trách nhiệm giải trình của Chính phủ.....	40
2.3. Chủ thể và nội dung trách nhiệm giải trình của Chính phủ.....	43
2.4. Phương thức và hệ quả thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ.....	62
Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM	74
3.1. Thực trạng pháp luật về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam.....	74
3.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam	95
3.3. Đánh giá thực trạng trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam ..	103
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM	125
4.1. Quan điểm xây dựng giải pháp nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam	125
4.2. Giải pháp nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam ...	128
4.3. Điều kiện thực hiện các giải pháp	149
KẾT LUẬN	153
CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	156
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	158

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

CP	: Chính phủ
UBTVQH	: Ủy ban thường vụ Quốc hội
TNGT	: Trách nhiệm giải trình

DANH MỤC SƠ ĐỒ, BẢNG BIỂU

Sơ đồ 2.1. Chu trình trách nhiệm giải trình của Chính phủ	39
---	----

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trách nhiệm giải trình của Chính phủ là một đòi hỏi tất yếu để kiểm soát hoạt động của Chính phủ trong tổ chức và vận hành của các nhà nước đương đại. Tại Việt Nam, trách nhiệm giải trình của Chính phủ với những tên gọi khác nhau đã được ghi nhận trong hệ thống pháp luật quốc gia và được Chính phủ thực hiện trên thực tiễn qua các thời kỳ. Đặc biệt, trong hai nhiệm kỳ 2011-2016 và 2016-2021, trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam đã được định danh và thể chế hoá trong nhiều văn bản pháp lý. Các vấn đề về chủ thể, nội dung, phương thức và hệ quả trách nhiệm giải trình của Chính phủ cũng đã được định hình và liên tục được hoàn thiện. Cũng trong giai đoạn này, trách nhiệm giải trình của Chính phủ đã được thực hiện và có những cải tiến, nâng cao hiệu lực và hiệu quả trước các chủ thể giám sát, chủ yếu là trước Quốc hội và nhân dân. Tuy nhiên, cả thực tiễn pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam cho đến nay vẫn còn nhiều hạn chế như:

- Về thực tiễn pháp luật: Trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước nói chung và của Chính phủ nói riêng chưa được ghi nhận bằng một bản luật cụ thể, thay vào đó mới chỉ được thể chế hoá tập trung ở cấp độ một văn bản dưới luật với Nghị định 90/2013/NĐ-CP ban hành ngày 08/8/2013 quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và tản mát ở một số văn bản quy phạm pháp luật khác như Luật Thanh tra năm 2010; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018... Ở mỗi văn bản quy phạm khác nhau, trách nhiệm giải trình được giải thích có những sự khác nhau nhất định. Chính việc chưa được tập hợp hoá đã khiến cho hành lang pháp lý về trách nhiệm giải trình ở Việt Nam hiện nay chưa được hoàn thiện và thống nhất. Đồng thời, các cấu thành trách nhiệm giải trình của Chính phủ như: chủ thể, nội dung, phương thức và hệ quả cũng chưa được ghi nhận tập trung, đầy đủ và còn nhiều sự chông chéo, vướng mắc.

- Về thực tiễn thực hiện: Trên cơ sở những thiếu hụt về hành lang pháp lý, cùng với những hạn chế về mặt tư duy mà trên thực tiễn, mặc dù hoạt động trách nhiệm giải trình nói chung và trách nhiệm giải trình của Chính phủ nói riêng đã và đang được thực thi nhưng chưa mang đến những hiệu quả như mong đợi. Cụ thể: các chủ

thể trong mối quan hệ trách nhiệm giải trình của Chính phủ mặc dù có sự phân định nhưng chưa thực sự hoạt động có hiệu quả. Quốc hội và các cơ quan chuyên môn của Quốc hội chưa yêu cầu và giám sát trách nhiệm giải trình của Chính phủ một cách toàn diện; Toà án chưa có được các cơ sở pháp lý để yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ và người dân chưa có những nhận thức sâu sắc về quyền và nghĩa vụ của mình cũng như thiếu hụt các cơ chế tiếp cận thông tin để yêu cầu và giám sát trách nhiệm giải trình của Chính phủ; các nội dung trách nhiệm giải trình của Chính phủ cũng chưa được thực hiện đầy đủ do vướng mắc cơ chế xác định phạm vi nội dung không thuộc trách nhiệm giải trình và các chủ thể giám sát thiếu tính chuyên môn để yêu cầu và giám sát một số nội dung đặc thù; các phương thức thực hiện trách nhiệm giải trình mang tính truyền thống, chưa áp dụng các phương thức mới, phù hợp với yêu cầu của thời đại và thói quen của xã hội; các hệ quả pháp lý, đặc biệt là những hệ quả bất lợi đối với trách nhiệm giải trình của Chính phủ còn chưa đảm bảo tính răn đe và ít được áp dụng trên thực tiễn.

Từ những hạn chế của thực tiễn pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam đó đã đặt ra một nhu cầu thiết yếu cần có những nghiên cứu khoa học nhằm xác lập cơ sở lý thuyết về trách nhiệm giải trình của Chính phủ, đồng thời khảo sát thực trạng thể chế pháp lý và kết quả thực hiện các thể chế pháp lý về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam, nhằm cung cấp các luận cứ khoa học cho việc nghiên cứu sâu rộng hơn và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao các vấn đề thực tiễn về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong bối cảnh xây dựng nền hành chính công mới ở Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, số lượng các công trình nghiên cứu về trách nhiệm giải trình nói chung và trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật nói riêng còn ít. Cho đến nay, chưa có công trình nào trực tiếp nghiên cứu trách nhiệm giải trình của Chính phủ, do đó vấn đề lý luận chưa được thống nhất, nội hàm khảo sát, đánh giá thực tiễn chưa đầy đủ, vì thế các giải pháp đề xuất nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật chưa tạo ra được nhiều đột phá.

Trên cơ sở các nhu cầu thực tiễn và khoa học kể trên, có thể khẳng định rằng nghiên cứu về trách nhiệm giải trình nói chung và trách nhiệm giải trình của Chính phủ nói riêng là đòi hỏi cấp thiết của hiện tại và là một hướng nghiên cứu đang dần phổ biến trong tương lai. Việc lựa chọn và triển khai đề tài “**Trách nhiệm giải**

trình của Chính phủ theo pháp luật Việt Nam” trong quy mô một luận án tiến sĩ Luật học là hoàn toàn phù hợp với những yêu cầu của thực tiễn đó.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án cung cấp các luận chứng về lý luận và thực tiễn, nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam trong tương lai.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu, luận án xác định và thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu sau đây:

Thứ nhất, thu thập, hệ thống hoá các công trình khoa học về trách nhiệm giải trình của Chính phủ có tính tiêu biểu, chọn lọc; phân tích, đánh giá các tài liệu này theo những nội dung cụ thể và đưa ra các bình luận về xu hướng nghiên cứu trách nhiệm giải trình trong thời gian qua; xác định nội dung nghiên cứu mới về trách nhiệm giải trình của Chính phủ;

Thứ hai, luận giải những vấn đề lý luận chung về trách nhiệm giải trình của Chính phủ như: khái niệm; mục đích, ý nghĩa; các cấu thành của trách nhiệm giải trình, gồm: chủ thể, nội dung, phương thức và hệ quả;

Thứ ba, xem xét và đánh giá thực trạng các quy định pháp lý và việc thực hiện các quy định pháp lý về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam hiện nay. Qua đó chỉ ra được những ưu điểm, nhược điểm và nguyên nhân, tạo tiền đề cho việc đề xuất các giải pháp;

Thứ tư, đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam trong tương lai.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật ở các phương diện: lý luận; thực tiễn pháp lý và thực tiễn thực hiện; giải pháp.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi nội dung: Luận án nghiên cứu trách nhiệm giải trình của Chính phủ dưới góc độ Luật Hiến pháp và Luật Hành chính. Trong đó: Chính phủ trong luận án được xem xét ở nghĩa là một tổ chức đứng đầu hành pháp, mang ý “nội các” –

nghĩa hẹp. Không nghiên cứu Chính phủ với tư cách là bộ máy hành pháp – nghĩa rộng; Luận án chỉ tập trung nghiên cứu trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo quy định của pháp luật mà không nghiên cứu trách nhiệm giải trình trước đảng chính trị.

- Phạm vi không gian: Luận án nghiên cứu lý thuyết về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong phạm vi quốc tế và nghiên cứu thực trạng và giải pháp nâng cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong phạm vi Việt Nam.

- Phạm vi thời gian: Luận án nghiên cứu thực tiễn trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam theo các giai đoạn lịch sử từ năm 1945 đến nay. Trong đó chú trọng phân tích thực trạng trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong 2 nhiệm kỳ (2011-2016 và 2016-2021) - thời kỳ có những thay đổi mạnh mẽ trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và sự tiến bộ của các giá trị dân chủ trong nước. Đồng thời, trên cơ sở các thực trạng đó, tác giả dự báo xu hướng thay đổi của các yếu tố cấu thành trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong mười năm tiếp theo nhằm đưa ra các giải pháp nâng cao trách nhiệm giải trình theo pháp luật của Chính phủ Việt Nam giai đoạn 2020-2030.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Thứ nhất, luận án sử dụng phương pháp luận là những nguyên lý của Triết học Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về tổ chức quyền lực nhà nước và pháp luật; các quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về giám sát quyền lực nhà nước; các thể chế pháp lý ghi nhận việc giám sát quyền lực nhà nước nói chung và giám sát quyền lực của Chính phủ nói riêng và các quy định pháp lý về trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Bên cạnh đó, luận án cũng sử dụng phương pháp luận “Khế ước xã hội” về chu trình quyền lực, nơi chủ quyền thuộc về nhân dân. Những phương pháp luận kể trên được áp dụng xuyên suốt nội dung của luận án. Trong đó, tập trung chủ yếu vào Chương 2 và Chương 3 với mục đích làm rõ lý luận và thực tiễn trách nhiệm giải trình của Chính phủ nói chung và Chính phủ Việt Nam nói riêng.

Thứ hai, luận án sử dụng các phương pháp luận, phương pháp nghiên cứu, lý luận về luật học thực định nhằm thống kê và phân tích các quy định của pháp luật thực định về trách nhiệm giải trình của Chính phủ, qua đó khái quát thực trạng và có những