

Ủy ban Giám sát Nhà nước - thiết chế đặc biệt kiểm soát quyền lực nhà nước ở Trung Quốc

Vũ Kiều Oanh*

Nhận ngày 20 tháng 9 năm 2021. Chấp nhận đăng ngày 8 tháng 11 năm 2021.

Tóm tắt: Để kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước, Trung Quốc cũng như Việt Nam, có các hệ thống cơ quan kiểm tra, giám sát của Đảng và của nhà nước về cơ bản giống các nước trong hệ thống xã hội chủ nghĩa trước đây. Hệ thống này được tổ chức ở các cấp, các ngành từ trung ương đến địa phương, cơ sở. Tuy nhiên, trong những điều kiện mới hiện nay, các hệ thống đó đã bộc lộ những bất cập làm cản trở, hạn chế hiệu quả của kiểm tra, giám sát; đặc biệt là trong các trường hợp kiểm tra, giám sát đối với người là đảng viên thực hiện công vụ nhà nước. Điều đó đã dẫn đến chỗ Trung Quốc thành lập loại cơ quan đặc biệt được gọi là Ủy ban Giám sát Nhà nước Trung Quốc. Tìm hiểu về cơ quan này có thể giúp cho việc tiếp tục đổi mới hệ thống cơ quan kiểm tra, giám sát ở nước ta hiện nay.

Từ khoá: Ủy ban Giám sát, kiểm soát quyền lực, giám sát quyền lực, Trung Quốc.

Phân loại ngành: Quốc tế học

Abstract: In order to control the exercise of state power, like Vietnam, China has systems of inspection and supervision agencies of the Party and the state, which are basically the same as those of countries in the former socialist system. This system is organised at all levels and branches from the central to local and grassroots levels. However, in the current new conditions, those systems have revealed inadequacies that hinder and limit the effectiveness of inspection and supervision, especially in the case of inspection and supervision of party members performing state official duties. That has led to China setting up a special kind of agency known as the China State Supervision Commission. Understanding about this agency can help continue to innovate the system of inspection and supervision agencies in our country today.

Keywords: Committee of Supervision, control of power, supervision of power, China.

Subject classification: International Studies

1. Mở đầu

Từ khi thành lập nhà nước Trung Quốc mới đến nay, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản, Nhà nước và Chính phủ Trung Quốc đã từng bước hoàn thiện hệ thống các cơ quan

* Viện Thông tin Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội.
Email: nhopngan@gmail.com

giám sát quyền lực nhà nước, mang đến những hiệu quả nhất định trong việc giám sát và kiểm soát thực thi quyền lực nhà nước và phòng, chống tham nhũng. Trong đó, Ủy ban Giám sát Nhà nước Trung Quốc là hệ thống cơ quan mới được thành lập (năm 2018), nhưng được đánh giá là hệ thống cơ quan đầu tiên ở Trung Quốc có thẩm quyền thực hiện giám sát và kiểm soát thống nhất, toàn diện, bao trùm đối với việc thực thi quyền lực nhà nước của mọi cán bộ, công chức trong toàn bộ hệ thống các cơ quan nhà nước ở Trung Quốc hiện nay (điều mà chưa hiện diện trong các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước khác ở Trung Quốc). Bài viết trình bày khái quát về quá trình hình thành, địa vị pháp lý, chức năng, mô hình tổ chức, nguyên tắc hoạt động, thẩm quyền... của hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước ở Trung Quốc hiện nay.

2. Quá trình hình thành hệ thống cơ quan Ủy ban Giám sát nhà nước

Sự ra đời của Ủy ban Giám sát ở Trung Quốc với tư cách là một hệ thống cơ quan thực hiện thẩm quyền giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước liên quan mật thiết với yêu cầu về thực thi đúng đắn quyền lực nhà nước trong bối cảnh hiện trạng tham nhũng ngày càng trở nên nghiêm trọng và lan rộng không ngừng trong bộ máy chính quyền ở Trung Quốc qua nhiều thập kỷ (Hoàng Nhận Linh, 2001). Sự kiện này có thể xem được bắt đầu từ thời kỳ dưới sự lãnh đạo của Đặng Tiểu Bình. Khi đó, Trung Quốc đã bắt đầu đề ra một số chính sách mới trong phòng, chống tham nhũng và giám sát việc thực thi quyền hành chính.

Sau Hội nghị toàn thể Trung ương 3 Đại hội XI của Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 1978, công tác kiểm tra, giám sát từng bước được kiện toàn. Đảng đã tiến hành xây dựng Ủy ban kiểm tra kỷ luật các cấp từ trung ương đến địa phương. Một số văn bản giám sát nội bộ Đảng được ban hành như: *Một số quy tắc về sinh hoạt chính trị trong Đảng* (1980)¹, *Thông báo về việc kiên quyết ngăn chặn các bộ dùng công quỹ du lịch* (1988)... Năm 1987, Quốc vụ viện (Chính phủ) đã thành lập hệ thống cơ quan giám sát hành chính các cấp. Đồng thời, Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) cũng triển khai xây dựng cơ sở pháp lý cho công tác quản lý và phòng, chống tham nhũng thông qua ban hành các văn bản như: *Quyết định về việc xử phạt đối với tội phạm phá hoại kinh tế nghiêm trọng* (1982), *Quyết định bổ sung về việc xử phạt với tội tham ô, hối lộ* (1987)...

Sau Đại hội XIV (1992), Trung ương Đảng Trung Quốc yêu cầu Ủy ban kiểm tra kỷ luật Trung ương Đảng và Bộ giám sát thuộc Quốc vụ viện phối hợp thành lập cơ quan chống tham nhũng quốc gia. Cơ quan này thực hiện đồng thời cả hai chức năng là kiểm tra kỷ luật Đảng và giám sát hành chính. Theo đó, năm 1993, Ủy ban kiểm tra kỷ luật Trung ương và Bộ giám sát hành chính đã phối hợp thành lập Tổ chức hợp tác liên kết thực hiện đồng thời hai chức năng kiểm tra kỷ luật và giám sát hành chính. Với việc thành lập tổ chức này, ưu điểm rõ rệt là lực lượng kiểm tra, giám sát được quy về một mối làm cho việc phòng, chống tham nhũng tập trung, thống nhất hơn. Tuy nhiên, điều đó cũng đưa đến những hệ lụy khác. Bộ giám sát hành chính là cơ quan bên trong của Quốc vụ viện, do cố gắng tập trung đưa Tổ chức hợp tác liên kết này trở thành một cơ quan trọng yếu, khiến cho các công việc ít liên quan đến chức trách tăng lên. Từ đó, các công việc thuộc về phạm vi chức trách thì lại chuyển giao cho các cơ quan chống tham nhũng khác, khiến cho các

¹ Trong đó yêu cầu tất cả cán bộ các cấp của Đảng đều phải tự giác tiếp nhận sự giám sát của Đảng và quần chúng, đồng thời quy định cụ thể về quyền hạn, đãi ngộ cá nhân đối với cán bộ lãnh đạo.

hoạt động giám sát, kiểm tra bị thu hẹp lại. Điều này cũng diễn ra tương tự như với Ủy ban kiểm tra kỷ luật trung ương. Với cơ quan này, các công việc ít liên quan đến chức trách cũng tăng lên trong khi nhiệm vụ chính là giám sát lại ít đi. Bên cạnh đó, tồn tại một thực tế là Ủy ban kiểm tra Trung ương là cơ quan được bầu ra tại Đại hội Đảng có vị thế cao. Việc hợp tác liên kết với một cơ quan thuộc Chính phủ khiến cho vị thế đó có phần “liên lụy”, bị “hạ thấp” xuống. Những điều kể trên đã làm giảm đi hiệu quả vận hành tổng thể của cơ chế phòng, chống tham nhũng, vai trò thực hiện chức năng giám sát không những không tiến triển, thậm chí còn tụt hậu (Hàn Giai Bằng, 2018)...

Đề tăng cường pháp chế, xây dựng chính phủ liêm khiết, và nâng cao hiệu quả công tác của Chính phủ, năm 1997, Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc đã thông qua *Luật giám sát hành chính* (sửa đổi 2010, nay đã bị bãi bỏ) nhằm tổ chức lại các cơ quan giám sát quyền hành chính. Mặc dù sự điều chỉnh pháp luật này đã phát huy tác dụng nhất định trong kiểm tra, giám sát quyền lực hành chính, tuy nhiên, xét về mặt bản chất, nó vẫn chỉ là cơ chế kiểm tra, giám sát nội bộ bên trong hệ thống cơ quan hành pháp. Cơ chế kiểm tra, giám sát này không có tính độc lập, không đáp ứng được những yêu cầu của hoạt động kiểm tra, giám sát, đòi hỏi cần có những điều chỉnh toàn diện và tổng thể (Mã Hoài Đức, 2017). Mặt khác, cơ chế đó chưa bao hàm được việc kiểm tra, giám sát quyền lực đối với các cơ quan lập pháp, tư pháp và các công chức khác. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, việc thực thi quyền lực nhà nước của công chức trong các cơ quan khác nằm ngoài hệ thống hành pháp đều là những vùng trống không có sự điều chỉnh của Luật, không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn (Mã Hoài Đức, 2017).

Bước sang thế kỷ XXI, quá trình cải cách đi vào chiều sâu, thể chế kinh tế, cơ cấu, chế độ và phương thức phân phối đều có những thay đổi sâu sắc. Các chủ thể lợi ích cũng theo đuổi những lợi ích lớn nhất cho mình, thông qua mọi hình thức để có được nguồn tài nguyên, tài sản hữu hạn. Tình hình đó đưa đến hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh và những hành vi tham nhũng ngày càng tinh vi, phức tạp (Hầu Dũng, 2012). Vì vậy, các Hội nghị toàn thể Trung ương 4, 5, 6 của khóa Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc đã nhiều lần nhấn mạnh cần kiện toàn cơ chế giám sát và cơ chế hạn chế quyền lực.

Từ sau Đại hội XVIII đến nay, bên cạnh chủ trương chỉnh đốn trong sạch nội bộ Đảng, tập thể lãnh đạo Đảng Cộng sản Trung Quốc với tư tưởng Tập Cận Bình là hạt nhân đã luôn chú trọng vấn đề xây dựng kiện toàn cơ chế kiểm soát quyền lực tổng thể, bao gồm các hoạt động giáo dục, xử phạt, phòng ngừa tham nhũng và kiểm tra, giám sát quyền lực. Các Hội nghị sau Đại hội XVIII xuất phát từ đặc trưng cơ bản của tham nhũng chính là sự lạm dụng quyền lực, đã khẳng định để chống tham nhũng, nhất thiết phải có sự kiểm soát đối với quyền lực (Vương Đức Tân, 1998); yếu tố mấu chốt để kiểm soát tham nhũng chính là sự giám sát hiệu quả, do vậy, cần “đẩy mạnh hệ thống giám sát và hạn chế quyền lực” (Tư Bội Đông, 2011, tr.193).

Trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm cũng như nhìn nhận hạn chế của quá trình vận hành của bộ máy nhà nước, Đảng Cộng sản Trung Quốc nhận thức sâu sắc rằng, để xây dựng một chế độ minh bạch, cùng với việc giải quyết các vấn đề về tác phong, tư tưởng, vấn đề về thể chế là yêu cầu có tính căn bản, toàn diện và trường kỳ, cũng là nhiệm vụ cấp bách cần được giải quyết một cách toàn diện (Đặng Tiểu Bình, 1994). Tháng 11 năm 2016, Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đặt ra chủ trương phải cải cách sâu sắc, toàn diện chế độ kiểm tra, giám sát nhà nước và đã đi những bước đi đầu tiên trong việc thực hiện chủ trương này thông qua việc ban hành và thực hiện “Phương án thí điểm cải cách cơ chế giám sát ở một số tỉnh”. Phương án đã được Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc

cụ thể hoá thông qua việc ban hành *Quyết định về triển khai công tác thí điểm cải cách cơ chế giám sát nhà nước ở một số tỉnh*, sau đó mở rộng trên toàn quốc. Tại Đại hội Đảng lần thứ XIX (2017), Đảng tiếp tục chỉ ra rằng, cần xây dựng cơ chế Ủy ban Giám sát nhà nước đáp ứng yêu cầu cơ bản là “kiên trì xây dựng Đảng vì lợi ích công, thi hành chính quyền vì nhân dân, toàn tâm toàn ý vì nhân dân phục vụ” (Tập Cận Bình, 2017), “hạn chế quyền lực trong lòng cơ chế” (Tập Cận Bình, 2014, tr.338), thúc đẩy “quản lý đất nước bằng pháp luật, hoàn thiện hệ thống giám sát của Đảng và nhà nước” (Tập Cận Bình, 2017). Vấn đề cấp thiết đặt ra đối với Đảng và Nhà nước Trung Quốc lúc này là thiết lập một môi trường thể chế đảm bảo cho sự vận hành hoạt động giám sát độc lập và hiệu quả (Trần Hồng Thái, 2013).

Từ chỗ làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn về kiểm tra, giám sát trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, trong phòng, chống tham nhũng, từ những kinh nghiệm tích lũy được trong quá trình kiểm tra, giám sát và tham khảo kinh nghiệm nước ngoài, năm 2018, Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc đã thông qua sửa đổi *Hiến pháp 1982* và ban hành *Luật giám sát*. Ở đây, điểm rất mới là Hiến pháp, Luật đã thiết lập một hệ thống Ủy ban Giám sát nhà nước được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương. Theo đó, hệ thống cơ quan giám sát nhà nước ở Trung Quốc đã được tập hợp thống nhất từ các cơ quan kiểm tra, giám sát khá phân tán ở nhiều tổ chức khác nhau trước đó để hình thành nên cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước và công tác phòng, chống tham nhũng tầm quốc gia. Hệ thống cơ quan kiểm tra, giám sát này đại diện cho cả Đảng và Chính phủ thực hiện quyền kiểm tra, giám sát; đảm nhận đồng thời cả hai chức năng kiểm tra kỷ luật và tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hành quyền lực của công chức (Nhiệm Tiến, 2018).

Sự ra đời của hệ thống cơ quan giám sát thống nhất từ trung ương đến địa phương cũng như việc thể chế hoá sâu sắc vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc với hệ thống cơ quan giám sát này trong năm 2018 là dấu mốc quan trọng đánh dấu sự phát triển của cơ chế giám sát nói chung, giám sát hoạt động phòng, chống tham nhũng nói riêng của Đảng và nhà nước Trung Quốc đang chuyển mình theo hướng tập trung thống nhất, quyền lực hiệu quả (Hàn Á Đông, 2019). Triển khai thực hiện quy định của Hiến pháp và Luật Giám sát 2018, toàn bộ hệ thống cơ quan giám sát từ trung ương đến 31 tỉnh thành ở Trung Quốc đã được thành lập và hoạt động dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng Cộng sản Trung Quốc (Nhiệm Tiến, 2018).

3. Địa vị pháp lý và chức năng của hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước

3.1. Địa vị pháp lý của hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước Trung Quốc

Điều 123 Hiến pháp nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa ghi nhận “Ủy ban Giám sát các cấp nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa là cơ quan giám sát của nhà nước”. Điều này có nghĩa là hệ thống Ủy ban Giám sát là cơ quan Hiến định, có vị trí pháp lý độc lập trong thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát nhà nước. Nhiều nhà nghiên cứu Trung Quốc cho rằng, việc kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước bởi hệ thống Ủy ban Giám sát cũng như việc xác lập vị trí Hiến định của nó trong Hiến pháp đã giải quyết được khá nhiều vấn đề hạn chế tồn tại trong cơ chế giám sát quyền lực nhà nước cũng như phòng, chống tham nhũng ở Trung Quốc. Đó là khắc phục tình trạng trùng lặp chức năng, tổ chức trong hệ thống

phòng, chống tham nhũng khiến nguồn tài chính bị phân tán, khó có thể hình thành nên lực lượng chống tham nhũng hiệu quả; tăng tính quyền uy của cơ quan kiểm tra, giám sát trong phòng, chống tham nhũng; thực hiện được sự kiểm tra, giám sát toàn diện không chỉ với hệ thống hành pháp mà cả đối với các cơ quan thuộc hệ thống lập pháp, tư pháp; bảo đảm tính độc lập trong thực thi quyền lực, phòng, chống tham nhũng... Với thể chế pháp lý mới về kiểm tra, giám sát, hệ thống Ủy ban Giám sát ở Trung Quốc đã tạo ra nét mới rõ rệt trong diện mạo bộ máy nhà nước Trung Quốc. Khác với tư duy về kiểm tra, giám sát trong bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa truyền thống, trong chế độ Nhà nước Trung Quốc, các Ủy ban Giám sát là cơ quan có địa vị pháp lý độc lập tương đương với hệ thống cơ quan hành chính, hệ thống Tòa án nhân dân, hệ thống Viện kiểm sát nhân dân các cấp ở Trung Quốc (Chúc Phúc Ân, Trương Hồng Diễm, 2018). Cơ chế này đã đưa nhà nước Trung Quốc chuyển đổi từ mô hình “một Chính phủ, hai Viện” sang “một Chính phủ, một Ủy ban, hai Viện”² (Chúc Phúc Ân, Trương Hồng Diễm, 2018, tr.6).

3.2. Chức năng của hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước Trung Quốc

Luật Giám sát Trung Quốc quy định: Ủy ban Giám sát Nhà nước là cơ quan chuyên trách đảm nhiệm chức năng giám sát nhà nước nhằm xây dựng chính phủ thanh liêm, duy trì sự tôn nghiêm của Hiến pháp, pháp luật, triển khai công tác phòng, chống tham nhũng (Điều 11). Nó được giao phó đảm nhiệm đồng thời hai nhiệm vụ là kiểm tra việc thực hiện kỷ luật Đảng và giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước (Điều 15). Với cơ chế này, Ủy ban Giám sát ở Trung Quốc là “một thực thể hai nhiệm vụ”, đại diện cho Đảng và Nhà nước Trung Quốc đảm nhiệm một cách toàn diện đồng thời chức năng kiểm tra kỷ luật Đảng và giám sát việc thi hành quyền lực của mọi tổ chức, cán bộ trong hệ thống cơ quan nhà nước (Chúc Phúc Ân, Trương Hồng Diễm, 2018).

Như vậy, với các quy định trên, hệ thống Ủy ban Giám sát thực hiện kiểm tra kỷ luật và kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với mọi cán bộ thuộc hệ thống cơ quan của Đảng, hệ thống cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp, bao gồm cả cơ quan công an, cơ quan kiểm toán, doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị khoa học, giáo dục, bệnh viện, ngân hàng nhà nước, các tổ chức quản lý công được nhà nước ủy quyền... Hệ thống cơ quan này đã đại diện cho Đảng và Nhà nước thực hiện sự kiểm tra, giám sát bao phủ toàn diện đối với tất cả cán bộ thực thi quyền lực nhà nước; nó đã khắc phục và bổ sung tình trạng những “vùng trống giám sát” trước đây, đồng thời giúp cho công tác phòng, chống tham nhũng ở Trung Quốc không còn “vùng cấm” (Nhiệm Tiên, 2018, tr.29).

4. Mô hình tổ chức hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước

4.1. Về nguyên tắc tổ chức và hoạt động

Cũng giống như các mô hình tổ chức khác trong bộ máy nhà nước Trung Quốc, Hiến pháp và Luật Giám sát Nhà nước Trung Quốc đều quy định hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước

² Hai Viện ở Trung Quốc được hiểu là Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân. Trong tiếng Trung, tên của hai cơ quan này đều có chữ “viện” nên được gọi là hai Viện.

cần hoạt động dựa trên nguyên tắc phổ biến chung và căn bản là cần đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng trong toàn quá trình hoạt động của công tác giám sát quyền lực nhà nước. Sự lãnh đạo thống nhất của Đảng đối với hệ thống Ủy ban Giám sát mới được thành lập này về mặt hình thức tổ chức, định vị chức năng, trình tự ra quyết định... đều được thể hiện cụ thể, tăng cường hơn nữa trách nhiệm chính trị của Đảng uỷ các cấp, tạo sự phối hợp thực hiện giữa chấp hành kỷ luật Đảng với chấp hành pháp luật, hoàn thiện một cách khoa học hơn nữa hệ thống công tác chống tham nhũng của Đảng (Hàn Á Đông, 2019).

Cùng với đó, Luật Giám sát cũng quy định một số nguyên tắc hoạt động căn bản của hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước như:

- Ủy ban Giám sát Nhà nước độc lập thực hiện quyền giám sát theo pháp luật, không chịu sự can thiệp của bất cứ cơ quan hành chính, đoàn thể xã hội hay cá nhân nào (Điều 4);
- Ủy ban Giám sát Nhà nước phối hợp với cơ quan Toà án, Viện kiểm sát, cơ quan hành chính thực hiện điều tra xét xử các vụ án phạm tội về chức vụ (Điều 4);
- Công tác giám sát kiên định nguyên tắc trị cả gốc lẫn ngọn, điều chỉnh tổng hợp, vừa trừng trị nghiêm khắc hành vi tham nhũng, vừa tăng cường giáo dục đạo đức pháp luật, đẩy mạnh cải cách, kiện toàn pháp chế để hạn chế và giám sát quyền lực một cách hiệu quả (Điều 6);
- Ủy ban Giám sát Nhà nước cần công khai tin tức hoạt động giám sát theo quy định pháp luật, tiếp thu thông tin từ các cơ chế giám sát khác bao gồm giám sát dân chủ, giám sát xã hội, giám sát từ dư luận (Điều 54);
- Ủy ban Giám sát Nhà nước cũng như cán bộ giám sát trong quá trình thực hiện giám sát nếu có các hành vi sai phạm, không chuẩn mực, đúng đắn cũng sẽ bị khiếu nại và truy cứu trách nhiệm. Luật Giám sát cũng đã quy định về các loại hành vi sai phạm của cán bộ Ủy ban Giám sát Nhà nước như trong quá trình điều tra biết phát sinh các vấn đề về an ninh mà giấu giếm không báo cáo, báo cáo không trung thực, che giấu sự thật, thông cung, nguy tạo chứng cứ, huỷ hoại chứng cứ, ngăn chặn người tố cáo cung cấp chứng cứ, xử lý không đúng quy định... đều phải bị xử lý trách nhiệm với hành vi của mình (Điều 63).

Tuy nhiên, trong hoạt động kiểm tra, giám sát của Ủy ban Giám sát Nhà nước, một vấn đề cũng được đặt ra là kiểm soát như thế nào đối với việc thực hiện các quyền kiểm tra, giám sát này, bởi bản thân nó cũng có khả năng xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng bị nó điều tra (Trương Phụng, 2018). Vì vậy, Luật Giám sát đã quy định một số nguyên tắc: ở cấp trung ương, Ủy ban Giám sát quốc gia chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Ủy ban thường vụ của nó, đồng thời chịu sự giám sát của hai cơ quan này. Ở cấp địa phương, các tỉnh, thành phố, khu tự trị, châu tự trị, huyện, huyện tự trị, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc khu, Ủy ban Giám sát Nhà nước chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp, Ủy ban thường vụ của nó và Ủy ban Giám sát cấp trên, đồng thời chịu sự giám sát của các cơ quan này (Điều 7, 8, 9).

4.2. Về cơ cấu tổ chức

Trước đây, các cơ quan giám sát phòng, chống tham nhũng được thực hiện qua nhiều đầu mối, nhiều tổ chức, nằm phân tán, rải rác ở nhiều cơ quan khác nhau như: các ban ngành giám sát hành chính, cục phòng, chống tham nhũng, các ban ngành điều tra, xử lý tội phạm tham ô, hối lộ, thiếu trách nhiệm, các ban ngành ngăn ngừa tội phạm chức vụ trong hệ thống cơ quan kiểm sát..., nhưng phạm vi bao phủ giám sát của nó lại hẹp (Chúc Phúc Ân, Trương Hồng Diễm, 2018). Từ khi Luật Giám sát và hệ thống Ủy ban Giám sát

Nhà nước Trung Quốc ra đời, lực lượng giám sát phòng, chống tham nhũng được tổ chức tập trung thống nhất thành hệ thống cơ quan chuyên trách độc lập, không nằm trong hệ thống cơ quan hành pháp, tư pháp hay lập pháp, chuyên đảm nhiệm chức năng giám sát nhà nước (Nhiệm Tiến, 2018).

Luật Giám sát Nhà nước Trung Quốc phân chia hệ thống Ủy ban Giám sát thành cơ quan giám sát ở trung ương và địa phương. Ở cấp trung ương có Ủy ban Giám sát quốc gia, là cơ quan giám sát tối cao ở Trung Quốc. Ủy ban Giám sát quốc gia thực hiện lãnh đạo công tác của Ủy ban Giám sát các cấp ở địa phương; ở cấp địa phương, các tỉnh, thành phố, khu tự trị, châu tự trị, huyện, huyện tự trị, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc khu thành lập Ủy ban giám sát. Ủy ban Giám sát cấp trên lãnh đạo Ủy ban Giám sát cấp dưới.

Về tổ chức cơ cấu nội bộ của các Ủy ban Giám sát, Luật Giám sát quy định: Ủy ban Giám sát các cấp bao gồm một Chủ tịch, không quy định giới hạn số lượng cố định đối với Phó chủ tịch và ủy viên, hoạt động theo cơ chế trách nhiệm tập thể. Chủ tịch Ủy ban do cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp bầu ra, phó Chủ tịch và Ủy viên do Chủ tịch Ủy ban đề xuất lên Ủy ban Thường vụ của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp phê chuẩn, bổ nhiệm, miễn nhiệm. Riêng đối với trường hợp Chủ tịch Ủy ban, Luật Giám sát quy định mỗi cá nhân không được đảm nhiệm vai trò Chủ tịch liên tiếp hai nhiệm kỳ, và nhiệm kỳ của họ được tính cùng với nhiệm kỳ của cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp.

4.3. Về phạm vi, đối tượng giám sát

Như phần trên đề cập, phạm vi giám sát của Ủy ban Giám sát Nhà nước bao gồm cả giám sát kỷ luật Đảng và việc thực thi quyền lực nhà nước. Luật Giám sát quy định, Ủy ban Giám sát:

- Thực hiện giám sát kiểm tra việc thực hiện chức trách theo pháp luật, việc sử dụng quyền lực công, việc tuân thủ đạo đức và tác phong minh bạch liêm khiết trong thi hành quyền lực của công chức;

- Điều tra các hành vi vi phạm và phạm tội về chức vụ liên quan đến tham ô, hối lộ, lạm dụng quyền lực, không thực hiện chức trách nhiệm vụ, lợi dụng quyền lực tư lợi cá nhân, chuyển tài sản vào tay cá nhân bất hợp pháp, gian lận và lãng phí tài sản nhà nước.

Điều 15 của Luật Giám sát xác định các đối tượng bị kiểm tra, giám sát bao gồm: cán bộ công tác tại các cơ quan của Đảng, Đại hội Đại biểu nhân dân các cấp và Ủy ban thường vụ của nó, Ủy ban nhân dân, Ủy ban Giám sát, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội nghị Hiệp thương các cấp, các Đảng phái dân chủ khác, các tổ chức liên hiệp công thương, cũng như nhân viên quản lý doanh nghiệp nhà nước, cá nhân thừa hành công vụ tại các tổ chức được nhà nước ủy thác, cá nhân quản lý trong các tổ chức giáo dục, nghiên cứu khoa học, vệ sinh dịch tễ, thể thao công lập, các cá nhân quản lý trong các tổ chức tự trị quần chúng ở cơ sở và các cá nhân thực thi công vụ khác theo quy định của pháp luật...

4.4. Về thẩm quyền giám sát

Như đã nói đến ở trên, thẩm quyền của hệ thống Ủy ban Giám sát không chỉ dừng lại ở việc giám sát thông thường, nó còn được trao quyền điều tra và thậm chí là xử lý đối với các hành vi vi phạm kỷ luật Đảng cũng như các quy định của pháp luật (Điều 11 Luật Giám sát).

- *Về quyền điều tra.* Nhằm đảm bảo thực hiện hiệu quả quyền điều tra của Ủy ban Giám sát Nhà nước, Chương III Luật Giám sát 2018 (Điều 15 - 48) đã liệt kê khá đầy đủ và cụ thể về những quyền hạn cần thiết của Ủy ban Giám sát Nhà nước. Tuy nhiên, có thể khái quát thành các nhóm chủ yếu là:

Thứ nhất, khi Ủy ban Giám sát Nhà nước thực hiện điều tra các hành vi vi phạm có thể áp dụng một loạt biện pháp khác nhau căn cứ vào tình hình, bao gồm: đàm thoại, thẩm vấn, trưng cầu ý kiến, thẩm tra, đóng băng, tra khám, thu giữ chứng cứ, phong tỏa, khám nghiệm, kiểm tra, giám định...;

Thứ hai, khi Ủy ban Giám sát Nhà nước đã nắm giữ những chứng cứ nhất định về hành vi vi phạm, phạm tội chức vụ nghiêm trọng về tham nhũng, hối lộ, thiếu trách nhiệm, không thực hiện trách nhiệm... nhưng vẫn cần phải tiến hành điều tra thêm một số vấn đề khác, thậm chí có liên quan đến các vụ trọng án phức tạp, nhưng đối tượng bị điều tra có dấu hiệu chạy trốn, tạt sát, hoặc có khả năng thông cung, hoặc làm giả, giấu giếm, huỷ hoại chứng cứ, Ủy ban Giám sát có thể căn cứ theo pháp luật thực hiện tự phê chuẩn buộc đối tượng giám sát lưu trú tại vị trí đặc biệt; việc quản lý và tổ chức nơi lưu trú đặc biệt này được thực hiện theo quy định pháp luật có liên quan của nhà nước;

Thứ ba, khi Ủy ban Giám sát Nhà nước cho rằng cần áp dụng một số biện pháp điều tra kỹ thuật, truy nã, hạn chế xuất ngoại... thì được thông qua quy trình phê chuẩn nghiêm khắc để chuyển giao cho cơ quan khác thực hiện việc này.

- *Về quyền xử lý* đối với các chủ thể có hành vi vi phạm. Thẩm quyền này của Ủy ban được thể hiện qua một số quy định trong Luật Giám sát đó là: quyền ban hành các quyết định xử lý kỷ luật theo quy định đối với công chức vi phạm pháp luật; truy cứu trách nhiệm đối với cán bộ lãnh đạo vô trách nhiệm, thực hiện trách nhiệm không nghiêm túc. Cùng với đó, đối với hành vi cấu thành tội phạm về chức vụ, Ủy ban Giám sát Nhà nước sau khi thực hiện điều tra, sẽ chuyển kết quả điều tra cho Viện kiểm sát để thực hiện thẩm tra theo quy định pháp luật, khởi động quá trình tố tụng, đưa các kiến nghị giám sát đến đơn vị nơi đối tượng giám sát công tác (Điều 11, Điều 45 Luật Giám sát).

Bên cạnh đó, việc tăng cường thực hiện công tác giáo dục đạo đức pháp chế, đề cao truyền thống văn hoá tốt đẹp của dân tộc cũng là chức năng tất yếu của hệ thống Ủy ban Giám sát được quy định trong Điều 6 Luật Giám sát: hoạt động giám sát của hệ thống Ủy ban Giám sát Nhà nước không chỉ là sự trừng phạt nghiêm khắc, mà còn cần áp dụng các biện pháp tổng hợp, trị cả gốc lẫn ngọn, đẩy mạnh trách nhiệm giải trình, tăng cường giáo dục đạo đức và giáo dục pháp luật. Đó cũng được xem là một con đường mà Trung Quốc tin rằng qua đó giúp hình thành nên cơ chế phòng, chống tham nhũng “không dám tham nhũng, không thể tham nhũng, không muốn tham nhũng” có hiệu quả lâu dài (Nhiệm Tiến, 2018, tr.31).

Những trình bày trên đây cho thấy, các vấn đề chính yếu về địa vị pháp lý, chức năng, cơ cấu tổ chức, nguyên tắc hoạt động, phạm vi và đối tượng giám sát, thẩm quyền... của hệ thống Ủy ban Giám sát đã được quy định tương đối rõ ràng, hoàn bị (Thôi Anh Nam, Vương Bách An, 2018). Hiến pháp Trung Quốc 1982 sửa đổi (2018) và Luật Giám sát 2018 đã xác lập vị trí Hiến định độc lập của Ủy ban Giám sát Nhà nước trong hệ thống cơ quan nhà nước trong tương quan với hệ thống lập pháp, hành pháp, tư pháp; xác nhận vai trò độc lập của nó với tư cách là cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng giám sát nhà nước; quy định quyền giám sát độc lập của nó trong quá trình điều tra các hành vi vi phạm kỷ luật và tội phạm liên quan đến chức vụ, tham nhũng; trao cho nó một loạt các quyền lực độc lập như quyền giám sát, điều tra, trưng cầu ý kiến, quyền yêu cầu cư trú cố định, quyền đóng băng tài sản...

để triển khai hiệu quả hoạt động giám sát. Ủy ban Giám sát ở Trung Quốc hiện nay được xem như “một thực thể hai nhiệm vụ”, đại diện cho cả Đảng và nhà nước đảm nhiệm một cách toàn diện đồng thời chức năng kiểm tra kỷ luật Đảng và chức năng giám sát quyền lực nhà nước. Cơ chế giám sát này cho thấy sự thống nhất hữu cơ và gắn kết sâu sắc giữa kiểm tra, giám sát kỷ luật Đảng và giám sát của cơ quan nhà nước.

Sự ra đời của hệ thống cơ quan giám sát đã thực sự làm thay đổi tổ chức thể chế nhà nước ở Trung Quốc, từ thể chế “một Chính phủ, hai Viện” chuyển đổi sang mô hình “một Chính phủ, một Ủy ban, hai Viện”. Dưới con mắt nhiều nhà nghiên cứu Trung Quốc hiện nay, họ cho rằng cơ chế giám sát này chính là sự sáng tạo to lớn của người đảng viên trong quá trình xây dựng thể chế chính trị của đất nước, là bước tiến cải cách sâu sắc của thể chế giám sát nhà nước ở Trung Quốc, thể hiện ưu thế chính trị xã hội chủ nghĩa mang màu sắc đặc trưng của Trung Quốc (Chúc Phúc Ân, Trương Hồng Diễm, 2018). Khi đặt ra mục tiêu khiến cho ai đó “không dám tham nhũng” đã bước đầu được thực hiện, Đảng và Nhà nước Trung Quốc mong muốn thông qua hệ thống cơ quan này có thể nâng cao hiệu quả hoạt động kiểm tra kỷ luật Đảng và tăng cường năng lực giám sát thực thi quyền lực công của công chức nhà nước, mở rộng phạm vi giám sát bao trùm toàn diện lên toàn nhà nước, để “cái lòng” khiến cho “không thể tham nhũng” càng bó càng chặt, để “rào chắn” khiến cho “không muốn tham nhũng” được xây dựng và củng cố trở thành thành trì vững chắc, mang đến hiệu quả lâu dài cho công tác phòng, chống tham nhũng (Nhiệm Tiến, 2018).

5. Kết luận

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, chúng ta cũng có các cơ chế giám sát quyền lực nhà nước được thực hiện thông qua giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Tòa án nhân dân các cấp, Viện kiểm sát nhân dân các cấp, Kiểm toán nhà nước... Bên cạnh đó là các cơ chế giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội, thanh tra nhân dân, báo chí... Các cơ chế giám sát này trong hệ thống pháp luật nước ta về cơ bản có cơ chế tổ chức và hoạt động tương đồng với các cơ chế giám sát tương ứng ở Trung Quốc. Tuy nhiên, với sự hiện diện hệ thống cơ chế kiểm tra, giám sát bởi cơ quan Ủy ban Giám sát Nhà nước ở Trung Quốc thì đây là một thiết chế, cơ chế kiểm tra, giám sát vẫn còn mới lạ đối với nước ta. Cần nghiên cứu sâu và thực tế về lý do, điều kiện hình thành, tổ chức và hoạt động và hiệu quả của thiết chế kiểm tra, giám sát này, nhưng có tiếp nhận nó được hay không lại là vấn đề khác. Điều kiện khách quan, chủ quan ở mỗi nước sẽ là các yếu tố quyết định cho việc lựa chọn các thiết chế kiểm tra, giám sát phù hợp và hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

1. Chúc Phúc Ân, Trương Hồng Diễm (2018), “Trao vị trí hiến định cho Ủy ban Giám sát: Việc phòng, chống tham nhũng chuyển từ dựa vào cơ chế sang dựa vào pháp luật - Học tập kinh nghiệm Hiến pháp sửa đổi”, Tạp chí *Học viện Xã hội chủ nghĩa tỉnh Hắc Long Giang*, số 6. (祝福恩、张宏彦: “赋予监察委宪法地位: 制度反腐向依法反政府跨越—学习《中华人民共和国宪法修正案》体会”, 载《黑龙江省社会主义学院学报》, 2018年第6期)

2. Đặng Tiểu Bình (1994), *Tuyển tập Đặng Tiểu Bình* (cuốn 2), Nxb Nhân dân Bắc Kinh, Bắc Kinh. (邓小平：邓小平文选（第2卷），北京人民出版社，1994年)
3. Tập Cận Bình (2014), *Bàn về quản trị nhà nước*, Nxb Ngoại văn Bắc Kinh, Bắc Kinh. (习近平谈治国理政，北京外文出版社，2014年)
4. Tập Cận Bình (2017), “Báo cáo về giải quyết vấn đề xây dựng xã hội khá giả toàn diện để đạt được thắng lợi vĩ đại chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc thời đại mới tại Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc”, *Nhân dân nhật báo*, ngày 28/10/2017.
(习近平：“解决全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”，载《人民日报》，2017年10月28日)
5. Hầu Dũng (2012), “Diễn tiến lịch sử, kinh nghiệm căn bản và những gợi ý thực tiễn về mô hình chống tham nhũng của Đảng Cộng sản Trung Quốc”, *Tạp chí Lý luận Cam Túc*, số 214. (侯勇：“中国共产党反腐范式的历史演进、基本经验与现实启示”，载《甘肃理论学刊》，2012年第214期)
6. Từ Bội Đông (2011), “Mấu chốt của phòng, chống tham nhũng là giám sát”, *Tạp chí Nhà doanh nghiệp Trung Quốc và nước ngoài*, số 3.
(徐佩东：“反腐败的关键是监督”，载《中外企业家》，2011年第3期)
7. Hàn Á Đông (2019), “Tăng cường sự lãnh đạo tập trung thống nhất của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng”, *Báo Giám sát kiểm tra kỷ luật Trung Quốc*, số 7051. (韩亚栋：“加强党对反腐败工作的集中统一领导”，载《中国纪检监察报》，2019年3月3日，第7051期)
8. Mã Hoài Đức (2017), “ Tư tưởng lập pháp và trọng điểm lập pháp của Luật giám sát”, *Tạp chí Bình luận pháp luật toàn cầu*, số 2.
(马怀德：“《国家监督法》的立法思路与立法重点”，载《全球法律评论》，2017年第2期)
9. Thôi Anh Nam, Vương Bách An (2018), “Bốn mươi năm xây dựng chế độ liên chính Trung Quốc từ khi cải cách”, *Tạp chí Đại học Liên hợp Bắc Kinh*, số 3.
(崔英楠、王柏荣：“改革开放40年与我国廉政制度建设”，载《北京联合大学学报》，2018年第3期)
10. Hoàng Nhạn Linh (2001), “Đảng Cộng sản Trung Quốc là người lãnh đạo kiên cường trong đấu tranh chống tham nhũng”, *Tạp chí Tin tức Khoa học xã hội và Kinh tế*, số 10.
(黄雁玲：“中国共产党是反腐败斗争的坚强领导者”，载《社科与经济信息》，2001年第10期)
11. Trương Phụng (2018), *Bàn về giám sát đối với quyền điều tra của Ủy ban giám sát*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Tài chính Kinh tế Sơn Tây, Tỉnh Sơn Tây, Trung Quốc (张凤：《论监察委员会调查权之监督》，山西财经大学硕士学位论文，2018年)
12. Vương Đức Tân (1998), “Mấu chốt của phòng, chống tham nhũng là tăng cường cơ chế chế ước giám sát”, *Tạp chí Tuyển đầu Lý luận*, số 3.
(王德新：“反腐败的关键是强化监督制约机制”，载《理论前沿》，1998年第3期)
13. Trần Hồng Thái (2013), “Nhân tố kìm hãm hiệu quả của cơ chế phòng, chống tham nhũng và mô hình tác động lẫn nhau: Khung phân tích diễn giải”, *Tạp chí Quản lý công*, số 11. (陈宏彩：“反腐机构绩效制约因素与互动模式：一种解释性分析框架”，载《公共管理》，2013年第11期)
14. Nhiệm Tiến (2018), “Đảm bảo pháp chế của cơ chế giám sát mang màu sắc Trung Quốc”, *Tạp chí Cải cách Học viện Hành chính*, số 4.
(任进：“中国特色国家监察体制的法制保障”，载《行政学院改革》，2018年第4期)
15. Hàn Giai Bằng (2018), “Chuyên gia: Tổ chức hợp tác liên kết Ủy ban kiểm tra kỷ luật và Bộ giám sát kết thúc hoạt động sau 25 năm và những biến đổi”, *Báo Bắc Kinh mới*, ngày 21/3/2018, ngày truy cập 28/3/2021 (韩佳鹏：“专家：纪委监委合署办公 25年后终结会有这些变化”，载《新京报(北京)》，<http://www.chinanews.com/gn/2018/03-21/8472340.shtml>, 2018年3月21日)

