

**BỘ GIÁO DỤC
VÀ ĐÀO TẠO**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH
QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

Somnith SY LI BOUN LIENG

**XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN
QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH
NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

HÀ NỘI – 2014

**BỘ GIÁO DỤC
VÀ ĐÀO TẠO**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ- HÀNH CHÍNH
QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

Somnith SY LI BOUN LIENG

**XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN
QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH
NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

Chuyên ngành : Quản lý Hành chính công

Mã số : 62 34 82 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

- 1. PGS.TS. Lưu Kiếm Thanh**
- 2. PGS.TS. Vũ Trọng Hách**

HÀ NỘI – 2014

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan:

Những nội dung trong luận án này là công trình nghiên cứu của riêng tôi

Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả Luận án

Somnith SYLIBOUNLIENG

LỜI CẢM ƠN

Trước hết, cho phép tôi được bày lòng biết ơn đến toàn thể quý thầy cô đã hết lòng dạy dỗ và truyền đạt những kiến thức quý báu cho tôi trong suốt thời gian nghiên cứu sinh tại Học viện Hành chính.

Đặc biệt, tôi xin chân thành cảm ơn PGS.TS. Lưu Kiếm Thanh - Phó Giám đốc Học viện Hành chính và PGS.TS. Vũ Trọng Hách Phó Trưởng khoa QLNN và Xã hội Học viện Hành chính, những người đã trực tiếp hướng dẫn tận tình và chu đáo trong suốt quá trình tôi thực hiện Luận án Tiến sỹ này.

Bên cạnh đó là sự giúp đỡ của Ban lãnh đạo và các Anh, Chị làm việc tại Bộ Tư pháp Nước CHDCND Lào đã cung cấp những tài liệu và thông tin cần thiết để hoàn thành tốt Luận án Tiến sỹ này trong thời gian nghiên cứu tại Học viện Hành Chính.

Tôi xin chân thành cảm ơn những sự giúp đỡ quý báu đó !

BẢNG CHỮ CÁI VIẾT TẮT

BHVBQPPL	:	Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
CBCC	:	Cán bộ, công chức
CHDCND	:	Cộng hòa dân chủ nhân dân
CNTT	:	Công nghệ thông tin
DCCH	:	Dân chủ cộng hòa
HCNN	:	Hành chính nhà nước
HĐND	:	Hội đồng nhân dân
NDCM	:	Nhân dân cách mạng
NSNN	:	Ngân sách nhà nước
QLHCNN	:	Quản lý hành chính nhà nước
QLNN	:	Quản lý nhà nước
QH	:	Quốc hội
QPPL	:	Quy phạm pháp luật
UBND	:	Ủy ban nhân dân
UBTV	:	Ủy ban thường vụ
VBQPPL	:	Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	:	Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Lý do chọn đề tài.....	9
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án:	12
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:	12
4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu.....	13
5. Đóng góp khoa học của luận án.....	14
6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án	15
7. Kết cấu của luận án	15
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU	17
1.1. Tổng quan những công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án....	17
1.1.1. Những công trình nghiên cứu ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào ...	17
1.1.2. Những công trình nghiên cứu ở Việt Nam liên quan đến đề tài luận án	18
1.1.3. Những công trình nghiên cứu ở các quốc gia khác có liên quan đến đề tài luận án	28
1.2. Những vấn đề luận án cần phải tiếp tục nghiên cứu làm rõ	28
1.2.1. Về mặt lý luận, các vấn đề cần được giải quyết	29
1.2.2. Về mặt thực tiễn	29
Chương 2. CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO.....	31
2.1. Khái niệm, đặc điểm, thẩm quyền, phạm vi, nội dung văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	31
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước ban hành	31
2.1.2. Thẩm quyền xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	45
2.1.3. Phạm vi, nội dung của văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	47
2.2. Sự cần thiết phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước (quyền lập quy)	52
2.2.1. Thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước.....	52
2.2.2. Bảo đảm việc thực hiện chính sách, pháp luật của nhà nước trong hoạt động hành chính nhà nước	54

2.2.3. Tạo điều kiện để công dân thực hiện các quyền và nghĩa vụ.....	55
2.3. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc, quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	56
2.3.1. Khái niệm xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	56
2.3.2. Đặc điểm xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	58
2.3.3. Các nguyên tắc bảo đảm khi xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước.....	61
2.3.4. Quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	66
2.4. Kinh nghiệm xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm vận dụng cho Lào.....	73
2.4.1. Cộng hoà Pháp.....	73
2.4.2. Cộng hoà Liên bang Đức	74
2.4.3. Kinh nghiệm của Việt Nam.....	75
2.4.4. Bài học cho Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.....	77
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....	82
Chương 3. THỰC TRẠNG XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TẠI CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO	83
3.1. Thực trạng về thể chế pháp lý cho hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước ở Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào	83
3.2. Thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước.....	86
3.2.1. Thực trạng các tổ chức làm công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	86
3.2.2. Thực trạng về năng lực đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật	99
3.2.3. Thực trạng về quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.....	105
3.2.4. Thực trạng về cơ chế phối hợp, chế độ tài chính và cơ sở vật chất, điều kiện hỗ trợ phục vụ công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.....	110
3.3. Một số khó khăn, hạn chế, vướng mắc trong công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước tại Cộng hòa Dân chủ nhân dân Lào.....	116

3.3.1. Những khó khăn, hạn chế và vướng mắc	116
3.3.2. Nguyên nhân.....	123
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	125
Chương 4. ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP VỀ XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TẠI CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO.....	127
4.1. Chủ trương của Đảng Nhân dân cách mạng Lào và Nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào về hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước	127
4.1.1. Chủ trương của Đảng Nhân dân cách mạng Lào và Nhà nước Cộng hòa Dân chủ nhân dân Lào về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật	127
4.1.2. Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, hoàn thiện thể chế hành chính	134
4.2. Giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào	136
4.2.1. Giải pháp về hoàn thiện thể chế về xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật	136
4.2.2. Giải pháp về kiện toàn tổ chức tham gia xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong cơ quan hành chính nhà nước.....	140
4.2.3. Giải pháp về tăng cường năng lực đội ngũ công chức làm công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật tại các cơ quan hành chính nhà nước	143
4.2.4. Giải pháp về hoàn thiện kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước.....	148
4.2.5. Giải pháp nhằm huy động sự tham gia của chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và nhân dân vào quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật	159
4.2.6. Hoàn thiện các quy định pháp luật về cơ chế quản lý, chế độ tài chính và cơ sở vật chất, điều kiện hỗ trợ phục vụ công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật	168
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	172
KẾT LUẬN.....	173
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	176
TÀI LIỆU THAM KHẢO	178

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Cơ quan hành chính nhà nước là một bộ phận quan trọng trong hệ thống bộ máy nhà nước. Đặc điểm quan trọng nhất của cơ quan hành chính nhà nước trong thực hiện quyền hành pháp là mang tính chất quyền lực nhà nước. Trong phạm vi thẩm quyền của mình, cơ quan hành chính nhà nước có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (quyền lập quy) hoặc văn bản áp dụng quy phạm pháp luật có tính bắt buộc phải thi hành đối với cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước cơ quan nhà nước có liên quan; có quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện các văn bản mà mình đã ban hành; có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế khi cần thiết đối với cá nhân, tổ chức, cơ quan có liên quan đã không tự giác và nghiêm chỉnh thực hiện văn bản do cơ quan nhà nước ban hành đã có hiệu lực pháp luật.

Trong những năm qua tại Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong các cơ quan hành chính nhà nước đã rất được quan tâm, nhiều công trình khoa học liên quan đến việc ban hành văn bản hành chính, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước đã được công bố; pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng không ngừng được hoàn thiện. Văn bản quy phạm pháp luật được xem là công cụ quan trọng để đảm bảo hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động điều hành nền hành chính nhà nước, góp phần ổn định, phát triển các hoạt động kinh tế - xã hội. Trong văn kiện Đại hội Đảng Nhân dân cách mạng Lào lần IX, năm 2011 đã xác định: “Điều kiện quan trọng để phát huy dân chủ là xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật đồng thời tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong mọi hoạt động”[67].

Trong điều kiện đầy mạnh quá trình đổi mới hiện nay, Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng Nhân dân cách mạng Lào lần thứ IX (năm 2011) về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, mà trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính nhà nước,

được đề ra là một trong những quan điểm cơ bản để xây dựng và kiện toàn bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, tăng cường hiệu lực, hiệu quả. Đó là: “Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, Nhà nước quản lý xã hội theo pháp luật và bằng pháp luật” [68].

Hiến pháp nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào năm 2003 cũng quy định tại Điều 10: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa” [20]. Mặc dù vậy, cho đến nay thực tế quản lý xã hội bằng pháp luật và việc điều chỉnh bằng pháp luật các quan hệ xã hội tại Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào vẫn còn nhiều hạn chế. Điều này đòi hỏi Nhà nước Lào phải xây dựng và hoàn thiện được hệ thống pháp luật đồng bộ, khoa học, hoàn chỉnh. Mặt khác, phải đảm bảo hệ thống pháp luật được thực hiện một cách nghiêm chỉnh từ trung ương xuống cơ sở, đảm bảo nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa trên tinh thần tôn trọng tuyệt đối pháp luật.

Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một công việc quan trọng của các cơ quan hành chính nhà nước tại Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. Cùng với công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước thì việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung và của các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng đã có những chuyển biến tích cực, đã từng bước nâng cao được năng lực xây dựng và ban hành văn bản quản lý nhà nước. Bước đầu hình thành hệ thống văn bản quản lý đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của công tác quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước vẫn còn nhiều yếu kém, hạn chế cần khắc phục, đặc biệt là về phương thức, quy trình chuẩn ban hành, hình thức văn bản, thẩm quyền ban hành, các hình thức chế tài, kiểm tra, xử lý văn bản trái pháp luật. Chính những mặt hạn chế, yếu kém này đã làm giảm hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Từ thực tế này đòi hỏi phải có sự nghiên cứu, đổi mới, nâng cao chất lượng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nói chung và quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.