

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TRỊNH TUẤN THÀNH

**HOÀN THIỆN BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH
ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. LÊ THIÊN HƯƠNG

HÀ NỘI - 2015

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi dưới sự định hướng, tư vấn và giúp đỡ của người hướng dẫn. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là khách quan, trung thực.

Tác giả luận án

Trịnh Tuấn Thành

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	7
1.1. Một số công trình nghiên cứu liên quan đến hoàn thiện bộ máy nhà nước	7
1.2. Một số công trình nghiên cứu liên quan đến bộ máy chính quyền cấp tỉnh	13
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN	28
2.1. Một số vấn đề lý luận về bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong hệ thống chính quyền địa phương	28
2.2. Nhà nước pháp quyền và yêu cầu hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh	47
2.3. Mô hình tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở một số nước trên thế giới và những giá trị tham khảo cho Việt Nam	61
Chương 3: QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM	77
3.1. Khái lược sự hình thành và phát triển bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước ta từ năm 1945 đến nay	77
3.2. Đánh giá thực trạng bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay	97
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM	114
4.1. Quan điểm hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam	114
4.2. Giải pháp hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam	119
4.3. Một số kiến nghị	145
KẾT LUẬN	149
DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

HDND : Hội đồng nhân dân

NNPQ : Nhà nước pháp quyền

UBHC : Ủy ban hành chính

UBND : Ủy ban nhân dân

XHCN : Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Chính quyền cấp tỉnh là bộ phận cấu thành quan trọng của hệ thống chính quyền địa phương, là cầu nối trực tiếp giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương, trực tiếp chỉ đạo, giải quyết những công việc trong phạm vi lãnh thổ địa phương. Vì vậy, năng lực, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp tỉnh tác động trực tiếp đến việc phát huy quyền làm chủ tập thể của nhân dân, bảo đảm cho sự ổn định và phát triển của đất nước.

Thực tiễn cho thấy ở đâu chính quyền cấp tỉnh mạnh thì ở đó các chủ trương, chính sách, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh, quyền làm chủ của nhân dân lao động được phát huy và ở đâu chính quyền cấp tỉnh hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả thì ở đó đời sống kinh tế, văn hóa của nhân dân gặp nhiều khó khăn, trật tự an ninh mất ổn định. Chính vì vậy, từ khi khai sinh Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đến nay Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến việc củng cố, hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương và kết quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương đã góp phần vào nhiều thành tựu đạt được trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội; quốc phòng - an ninh; hội nhập quốc tế... Tuy nhiên, trước yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, hội nhập quốc tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, bộ máy chính quyền địa phương nói chung, bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước ta nói riêng trong thời gian qua cũng còn những tồn tại, hạn chế. Đó là: cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện nay còn chưa có sự phân cấp rõ ràng về trách nhiệm, quyền hạn; hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh với vai trò là “cầu nối” giữa Trung ương và địa phương chưa đáp ứng các yêu cầu đặt ra; vẫn còn tình trạng tham ô, lãng phí, quan liêu, tham nhũng của một số cán bộ, công chức của các cơ quan trong bộ máy nhà nước cấp tỉnh. Từ năm 2005 đến nay, để đánh giá mức độ hiệu quả

của hoạt động điều hành chính sách kinh tế của chính quyền cấp tỉnh, ở nước ta đã áp dụng 02 chỉ số là chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) và chỉ số cách hành chính (PAR INDEX), tuy nhiên, kết quả đánh giá 2 chỉ số này của nhiều tỉnh trong những năm gần đây chưa tốt (ví dụ: năm 2012, có 13/63 tỉnh, thành phố xếp loại tốt về PCI; có 19/63 tỉnh xếp loại tốt về PAR INDEX; năm 2013, có 13/63 tỉnh thành phố xếp loại rất tốt và tốt về PCI; 28/63 tỉnh có kết quả PAR INDEX dưới mức trung bình của cả nước).

Nguyên nhân của thực trạng trên là do bộ máy chính quyền địa phương nói chung, bộ máy chính quyền cấp tỉnh chưa được tổ chức theo mô hình phù hợp; địa vị pháp lý chưa được phân định cụ thể dẫn đến còn tình trạng chồng chéo công vụ, không rõ trách nhiệm; quyền tự quản và tự chủ của HĐND và hiệu quả hoạt động của HĐND còn nhiều bất cập; thể chế cho tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh chưa được hoàn thiện; đội ngũ cán bộ, công chức ở nhiều tỉnh, thành phố chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện xây dựng NNPNQ và hội nhập quốc tế; tính minh bạch, dân chủ trong bộ máy chính quyền ở nhiều địa phương chưa được đề cao...

Để khắc phục những tồn tại, hạn chế trong hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, bộ máy chính quyền cấp tỉnh nói riêng đáp ứng nhu cầu mở rộng dân chủ và thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân và những đòi hỏi mới của thực tiễn, Đại hội XI của Đảng đã đặt ra nhiệm vụ: “*Khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) phù hợp với tình hình mới*”, trong đó có vấn đề về chính quyền địa phương. Thực hiện Nghị quyết Đại hội XI, ngày 28/11/2013, Quốc hội đã thông qua Hiến pháp năm 2013, trong đó có một chương (*Chương IX*) quy định về chính quyền địa phương, tuy nhiên, những quy định của Hiến pháp 2013 về chính quyền địa phương mới chỉ dừng ở những quy định có tính nguyên tắc, quy định chung và trong quá trình triển khai thi hành Hiến pháp cần phải khẩn trương sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về chính quyền địa phương.

Từ thực trạng và yêu cầu nêu trên, tác giả chọn đề tài: ***“Hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*** nhằm phân tích, đánh giá cơ sở lý luận, thực trạng hoạt động và đưa ra các giải pháp góp phần hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh có ý nghĩa cấp thiết cả về mặt lý luận và thực tiễn, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay và những năm tới.

2. Mục đích và nhiệm vụ của luận án

2.1. Mục đích của luận án

Mục đích của luận án là đề xuất quan điểm và những giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng NNQP XHCN ở Việt Nam hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

- Làm rõ khái niệm, vị trí, vai trò, chức năng của bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong bộ máy nhà nước.

- Xác định các yêu cầu của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền đối với việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay.

- Phân tích các yếu tố ảnh hưởng và các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện trong tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

- Khái quát lịch sử phát triển, thực trạng về bộ máy chính quyền cấp tỉnh từ năm 1945 đến nay và xác định những yêu cầu cần hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng NNQP XHCN Việt Nam.

- Phân tích mô hình tổ chức chính quyền cấp tỉnh của một số nước trên thế giới và rút ra những vấn đề có thể tham khảo, vận dụng vào việc xây dựng, hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam.

- Xác định quan điểm, định hướng và đề xuất các giải pháp hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận về hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh; đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước ta trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước và cải cách nền hành chính quốc gia, những tồn tại và định hướng đổi mới; cơ chế, chính sách và pháp luật có liên quan đến tổ chức, hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận án được thực hiện theo mã số chuyên ngành Lý luận và lịch sử Nhà nước và pháp luật với không gian nghiên cứu là tất cả các tỉnh, thành phố trong cả nước. Thời gian nghiên cứu được giới hạn từ sau khi ban hành Hiến pháp năm 1992 đến nay.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở phương pháp luận cho việc nghiên cứu đề tài luận án là các quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lê Nin và tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về nhà nước và pháp luật, về xây dựng NNQP XHCN, về cải cách bộ máy nhà nước, nhất là đổi mới tổ chức và hoạt động của CQDP. Bên cạnh đó, tác giả Luận án cũng sử dụng các quan điểm khoa học được rút ra từ các công trình nghiên cứu khoa học trong nước và quốc tế.

Các phương pháp nghiên cứu chủ đạo của Luận án là phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử. Trong công trình nghiên cứu, tác giả Luận án cũng sử dụng các phương pháp truyền thống như phương pháp lịch sử, phân tích, tổng hợp, quy nạp, so sánh, thống kê, kinh nghiệm thực tiễn tổ chức, hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước ở nước ta hiện nay. Trong đó:

- Phương pháp lịch sử, phân tích, quy nạp được sử dụng chủ yếu tại chương 2, nêu lên các cơ sở lý thuyết của vấn đề đặt ra, từ đó khái quát hóa thành những luận điểm, quan điểm làm nền tảng lý thuyết xuyên suốt toàn bộ nội dung luận án.

- Phương pháp lịch sử, phân tích, tổng hợp, thống kê được áp dụng nhằm làm rõ những nội dung của chương 3. Đây là chương đánh giá thực trạng bộ máy chính quyền cấp tỉnh qua đó phát hiện được những ưu điểm, hạn chế tạo cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp ở chương 4. Ngoài ra, phương pháp phân tích cũng được áp dụng nhằm làm sáng tỏ những nhận định, quan điểm đã được nêu trước đây về những vấn đề liên quan đến nội dung nghiên cứu của đề tài.

- Phương pháp phân tích, chứng minh được sử dụng chủ yếu ở Chương 4 để làm rõ những quan điểm, giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh phù hợp với yêu cầu xây dựng NNPQ XHCN ở nước ta hiện nay.

5. Những điểm mới về mặt khoa học của luận án

- Luận án sẽ là công trình nghiên cứu một cách có hệ thống và toàn diện về vấn đề hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh từ góc độ nghiên cứu liên ngành: khoa học pháp lý và khoa học hành chính.

- Trên cơ sở phân tích các quan điểm lý luận và thực tiễn, luận án đưa ra một số vấn đề lý luận như: khái niệm, mục tiêu, yêu cầu, điều kiện bảo đảm hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam.

- Luận án cũng làm sáng tỏ quá trình hình thành và phát triển bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam qua các thời kỳ.

- Trên cơ sở đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh, luận án đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong điều kiện xây dựng NNPQ XHCN ở Việt Nam, trong đó nêu rõ quan điểm của tác giả về mô hình tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Việt Nam.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

6.1. Ý nghĩa lý luận của luận án

- Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần đề xuất với Đảng, Nhà nước phương hướng, giải pháp hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh dựa trên những cơ sở khoa học và thực tiễn.

- Kết quả nghiên cứu của luận án còn là tài liệu tham khảo cho học tập, nghiên cứu, giảng dạy ở các cơ sở đào tạo chuyên ngành luật học và hành chính học.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn của luận án

Việc nghiên cứu về bộ máy chính quyền cấp tỉnh trên cơ sở cách tiếp cận của khoa học lý luận nhà nước và pháp luật sẽ đóng góp một cách thiết thực cho việc triển khai thi hành Hiến pháp 2013, đồng thời, kết quả nghiên cứu của luận án sẽ góp phần vào việc hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương nói chung, bộ máy chính quyền cấp tỉnh nói riêng ở nước ta.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục công trình nghiên cứu của tác giả đã công bố liên quan đến luận án và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận án gồm 4 chương, 10 tiết.