

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

KHĂM MÓN CHẶN THẠ CHÍT

**CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG

HÀ NỘI - 2016

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

KHĂM MON CHẶN THẠ CHÍT

**CẢI CÁCH BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

Chuyên ngành: Quản lý công

Mã số: 62 34 04 03

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

TS. Nguyễn Thị Thu Hà

PGS.TS. Nguyễn Thị Phụng

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các số liệu nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc xuất xứ rõ ràng. Kết quả nghiên cứu trong luận án chưa từng được công bố ở bất cứ công trình khoa học nào khác.

Tác giả luận án

Khăm mon Chăn tạ chít

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu	7
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài.....	7
1.2. Đánh giá các công trình nghiên cứu.....	22
1.3. Những vấn đề luận án cần phải giải quyết	23
Chương 2: Lý luận chung về cải cách bộ máy hành chính nhà nước	26
2.1. Cải cách bộ máy hành chính nhà nước	26
2.2. Mục tiêu, yêu cầu và tiêu chí cải cách bộ máy hành chính Nhà nước.....	36
2.3. Nội dung, nguyên tắc và yếu tố tác động đến cải cách bộ máy hành chính Nhà nước	46
2.4. Kinh nghiệm cải cách bộ máy hành chính Nhà nước một số nước	59
Chương 3: Thực trạng cải cách bộ máy hành chính Nhà nước Cộng Hòa Dân chủ Nhân dân Lào	71
3.1. Khái quát đặc điểm chung của nhà nước CHDCND Lào.....	71
3.2. Cải cách bộ máy hành chính Nhà nước CHCDND Lào	77
3.3. Một số tồn tại và nguyên nhân trong cải cách bộ máy hành chính Nhà nước CHDCND Lào	107
Chương 4: Quan điểm, giải pháp cải cách bộ máy hành chính Nhà nước CHDCND Lào	114
4.1. Quan điểm cải cách bộ máy hành chính Nhà nước CHCDND Lào.....	114
4.2. Một số giải pháp cải cách bộ máy hành chính Nhà nước CHDCND Lào.....	124
KẾT LUẬN	149
- Danh mục công trình khoa học của tác giả đã công bố	
- Tài liệu tham khảo	
- Phụ lục	

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

BCT	:	Bộ chính trị
BMHC	:	Bộ máy hành chính
BCH	:	Ban chấp hành
BCBN	:	Ban cải cách tổ chức bộ máy Nhà nước
CHDCND Lào	:	Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào
CP	:	Chính Phủ
CQ	:	Cơ quan
CQHC	:	Cơ quan hành chính
CT-CP	:	Chỉ thị Chính Phủ
CTN	:	Chủ tịch nước
ĐNDCM Lào	:	Đảng Nhân dân Cách mạng Lào
MTTQ	:	Mặt Trận Tổ Quốc
TT	:	Thủ tướng
TW	:	Trung ương
TAND	:	Tòa án nhân dân
VKSND	:	Viện kiểm sát nhân dân
TANDPT	:	Tòa án nhân dân phúc thẩm
VKSNDPT	:	Viện kiểm sát nhân dân phúc thẩm
VPHQ	:	Văn phòng Quốc Hội
VPTT	:	Văn phòng Thủ tướng
VPTW	:	Văn phòng Trung ương

DANH MỤC CÁC HÌNH VẼ, BẢNG

HÌNH 3.1: Cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước CHDCND Lào.....	76
Bảng 3.2. Số lượng cán bộ chủ chốt kiêm nhiệm trên cả nước 2015.....	78
Hình 4.1: Mô hình tổ chức bộ máy chính phủ Trung ương.....	144
Hình 4.2. Mô hình hiện nay: Tập trung thẩm quyền ban hành chính sách công vào cơ quan hành chính trung ương.....	146
Hình 4.3. Mô hình tương lai: Xu thế phân quyền cho địa phương.....	147
Hình 4.4. Mô hình cơ quan hành chính nhà nước trong tương lai.....	147

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của luận án

Cải cách bộ máy hành chính Nhà nước là một vấn đề khó khăn phức tạp, là công việc cần thiết của các quốc gia trên thế giới, là nội dung then chốt không thể thiếu trong cải cách hành chính nhà nước. Tiến hành tốt cải cách bộ máy hành chính Nhà nước sẽ đem lại hiệu quả trong quá trình quản lý nhà nước và xây dựng được nền hành chính trong sạch, vững mạnh. Chủ tịch Cay Sơn Phôm Vi Han đã căn dặn: “Để góp phần xây dựng bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính trong sạch vững mạnh phải quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước; thực hiện nghiêm nguyên tắc tập trung dân chủ, giải quyết tốt mối quan hệ bên trong của các tổ chức, có sự phân công, giao trách nhiệm và xây dựng hệ thống phối, kết hợp chặt chẽ, hoạt động có tổ chức, theo pháp luật nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ được giao; mỗi tổ chức phải có cơ cấu phù hợp, không chồng chéo, trùng lặp, khoa học, tạo điều kiện cho việc tổ chức và hoạt động của bộ máy tiến hành trôi chảy, thông suốt và nhuần nhuyễn; xây dựng cơ sở hạ tầng bảo đảm cho bộ máy hoạt động tốt; bố trí và sắp xếp nhân sự vào làm việc đúng tiêu chuẩn chức danh và công việc cụ thể”[101, tr 20-21].

Để phát huy tinh thần nêu trên; Đảng nhân dân cách mạng Lào đã đề ra đường lối, chính sách cụ thể trong việc tiến hành cải cách bộ máy hành chính ở các nhiệm kỳ; đặc biệt Đại hội IX của Đảng nhân dân Cách mạng Lào nhấn mạnh: “Tiếp tục cải cách bộ máy hành chính nhà nước trung ương và địa phương theo hướng gọn nhẹ, phù hợp và hiệu quả, vận dụng khoa học công nghệ và phương thức quản lý hiện đại vào trong quá trình quản lý nhà nước”[110, tr 101]. Kết quả đạt được trong quá trình phát huy tinh thần của Đảng nêu trên đã làm cho tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính được đổi mới một bước và thu được những thành tựu bước đầu tạo thế và lực mới đưa đất nước chuyển sang thời kỳ phát triển mới. Về cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính đã được cải thiện; chức năng nhiệm vụ của các cơ quan hành

chính nhà nước đã được quy định rõ hơn; sự phân cấp giữa các cơ quan hành chính Trung ương và địa phương đã có sự điều chỉnh theo từng giai đoạn; sự phối hợp giữa các ngành có kết quả tốt; việc xây dựng cơ sở kỹ thuật hiện đại như xây dựng chính phủ điện tử, chính quyền địa phương điện tử đã được chú trọng; cán bộ công chức đảm bảo về số lượng và chất lượng... Tuy nhiên những yêu cầu bức thiết của sự nghiệp đổi mới, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, nhất là bộ máy hành chính đã bộc lộ nhiều khuyết điểm đang cản trở công cuộc đổi mới đó là: Bộ máy hành chính nhà nước vẫn còn cồng kềnh, nhiều tầng nấc, thủ tục rườm rà, phiền hà; chức năng, nhiệm vụ chồng chéo; hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả, tệ quan liêu, lãng phí, tham nhũng vẫn còn khá phổ biến; việc xác định và phân công chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước của chính phủ và mỗi cơ quan Trung ương còn thiếu sự rõ ràng, chưa hợp lý, trùng lặp, nhất là ở những lĩnh vực hấp dẫn và lĩnh vực quản lý có sự giao thoa, đan xen về phạm vi, đối tượng giữa các bộ, ngành. Phân công, phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương chưa cụ thể; giữa các cấp hành chính địa phương vẫn còn nhiều hạn chế. Việc tổ chức phối hợp giữa các ngành, lĩnh vực chưa thật sự hiệu quả; mạng lưới điện tử để tạo điều kiện tham gia đóng góp ý kiến của người dân và việc cung cấp các dịch vụ để phục vụ nhân dân thông qua công nghệ hiện đại chưa được áp dụng nhiều; thực trạng kiêm chức của cán bộ chủ chốt có nhiều vấn đề đặt ra ...Ngoài ra còn có nhiều những vấn đề không đáp ứng và làm thỏa mãn nhu cầu phục vụ của nhân dân theo đúng bản chất Nhà nước của dân, do dân và vì dân, cho nên đã nảy sinh nhiều vấn đề làm mất đi lòng tin từ phía nhân dân.

Để khắc phục những thiếu sót, sửa chữa những khuyết điểm, xây dựng một nhà nước có nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả thì việc tiếp tục cải cách bộ máy hành chính nhà nước CHDCND Lào là có cơ sở lý luận và thực tiễn. Chính vì vậy, tác giả mạnh dạn chọn nghiên cứu đề tài: “***Cải cách bộ máy hành chính nhà nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào***” với sự mong muốn góp một phần

lý luận khoa học nhằm vận dụng vào phục vụ sự nghiệp xây dựng và phát triển nền hành chính nhà nước Lào hiện nay.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

- Mục đích việc nghiên cứu đề tài là làm rõ những quan điểm, khái niệm khoa học về cải cách bộ máy hành chính nhà nước Lào. Đồng thời đề tài xây dựng luận cứ khoa học thực tiễn cải cách bộ máy hành chính nhà nước CHDCND Lào hiện nay. Từ đó đề xuất những giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện tổ chức bộ máy CHDCND Lào đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước hiện nay ở Lào.

- Để đạt được mục đích trên nhiệm vụ đặt ra của việc nghiên cứu là:

Xác định khái niệm bộ máy hành chính nhà nước nói chung, bộ máy hành chính nhà nước Lào nói riêng; khái niệm, đặc điểm cải cách bộ máy hành chính nhà nước; mục tiêu, yêu cầu, tiêu chí, nội dung và nguyên tắc của cải cách bộ máy hành chính nhà nước, xác định các yếu tố ảnh hưởng đến cải cách BMHC nhà nước, đi sâu phân tích, đánh giá thực trạng cải cách bộ máy hành chính nhà nước Lào trong điều kiện hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

- Đối tượng nghiên cứu:

Cải cách bộ máy hành chính nhà nước CHDCND Lào được xem là những biện pháp, cách thức và thực hiện thẩm quyền của hệ thống hành pháp trong điều kiện hội nhập nhằm nâng cao vai trò hành pháp và tổ chức của các cơ quan hành chính nhà nước Lào. Do vậy, đối tượng nghiên cứu của đề tài luận án là những hoạt động cải cách bộ máy hành chính nhà nước của Lào đó là: sắp xếp, tổ chức lại hoạt động các cơ quan của chính phủ và cơ quan hành chính các cấp; xác định lại thẩm quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chính phủ, các cơ quan thuộc chính phủ và cơ quan hành chính các cấp trong bối cảnh hội nhập sâu rộng.

- Phạm vi nghiên cứu:

Là đổi mới (cải cách) cách thức, tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước CHDCND Lào. Trong đó đối tượng nghiên cứu cụ thể:

+ Tổ chức, sắp xếp hợp nhất chia tách các cơ quan thuộc bộ máy hành pháp từ trung ương đến địa phương.

+ Nghiên cứu chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy cũng như sự phối hợp, phân công hoạt động giữa các bộ phận cấu thành của bộ máy, giữa cơ quan hành pháp với lập pháp và tư pháp trong chừng mực nhất định.

Phạm vi về thời gian luận án tập trung nghiên cứu thực tiễn cải cách BMHC nhà nước CHDCND Lào từ năm 2006 đến nay.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

- Phương pháp luận:

Cơ sở phương pháp luận nghiên cứu đề tài là chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa duy vật lịch sử, những nguyên lý cơ bản của chủ nghĩa Mác-Lênin; tư tưởng Cay Sơn Phôm Vi Han; quan điểm của Đảng và Nhà nước Lào về cải cách bộ máy hành chính nhà nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế và mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa.

- Phương pháp nghiên cứu:

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể cho từng chương, mục trong đề tài luận án bao gồm:

+ Phương pháp tổng hợp, phân tích được sử dụng trong chương 1 khi nghiên cứu các công trình của Việt Nam, Lào và một số nước khác.

+ Phương pháp so sánh được sử dụng đối với chương lý luận về cải cách bộ máy hành chính nhà nước.

+ Phương pháp thống kê, nghiên cứu tài liệu, điều tra xã hội học, chứng minh lịch sử trên cơ sở kết hợp giữa lý luận và thực tiễn. Nhằm đánh giá, kết luận và đưa ra những kiến nghị cụ thể, giải quyết vấn đề của luận án về cải cách bộ máy hành chính nhà nước được sử dụng ở chương 3, chương 4.

5. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết khoa học

- Câu hỏi nghiên cứu

+ Cải cách bộ máy hành chính nhà nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào hiện nay cần tập trung giải quyết vấn đề gì ?