

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH
QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

KHĂM KHOẢNG PHÔM MA PAN NHA

**CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN ĐỔI MỚI
TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở
NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO**

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

Mã số : 62 38 01 01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2010

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền các cấp là chủ trương lớn của Đảng NDCM Lào được thực hiện thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Theo tinh thần đó từ nhiều năm nay việc đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã đạt được những kết quả tích cực góp phần vào công cuộc đổi mới đất nước. Hiến pháp đầu tiên của nước CHDCND Lào được ban hành năm 1991 đã đặt nền móng cho sự cải cách cơ bản bộ máy nhà nước nói chung và hệ thống chính quyền địa phương nói riêng, chuyển từ hệ thống chính quyền 5 cấp sang hệ thống 4 cấp: trung ương, tỉnh, huyện và bản - làng. Tỉnh được xác định là đơn vị hành chính chiến lược, huyện là cấp kế hoạch ngân sách bản - làng là cấp tổ chức thực hiện; xoá bỏ HĐND và UBND các cấp chính quyền địa phương thay bằng Quốc hội một cấp tập trung ở Trung ương; cơ quan hành chính địa phương được tổ chức và hoạt động theo chế độ thủ trưởng với người đứng đầu là tỉnh trưởng, huyện trưởng và trưởng bản - làng thực hiện chế độ nhất thể hoá hai chức năng lãnh đạo cao nhất của Đảng và chính quyền, bí thư đảng bộ cấp nào sẽ kiêm chức vụ thủ trưởng chính quyền ở cấp đó. Bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã từng bước cải thiện gọn nhẹ hơn, giảm bớt công kênh, phát huy hiệu lực hiệu quả cao hơn, việc sắp xếp cán bộ - công chức theo trình độ kiến thức được quy định rõ ràng hơn. Việc phân cấp quản lý cho địa phương đã tạo ra sự chủ động sáng tạo, tự chủ tự chịu trách nhiệm của bộ máy chính quyền các cấp, phân cấp quản lý giữa Trung ương và cấp tỉnh, cấp trên và cấp dưới đã rõ ràng hơn; việc tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền tỉnh đã đạt được một số kết quả quan trọng góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội và ổn định xã hội của từng địa phương và đất nước.

Tuy nhiên, thực tiễn gần 20 năm đổi mới cũng đã làm bộc lộ những yếu kém, bất cập trong tổ chức và hoạt động bộ máy chính quyền cấp tỉnh ngày một công kênh nhiều tầng nấc chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước của các cơ quan thuộc bộ máy chính quyền cấp tỉnh chưa thật rõ ràng, sự phân công, phân nhiệm chưa rành mạch; sự hoạt động vẫn mang nặng dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu bao cấp; việc đào tạo cán bộ công chức còn yếu kém, trình độ kiến thức chuyên môn, vừa thiếu vừa yếu về phẩm chất tinh thần trách nhiệm, cơ chế quản lý xã hội bằng pháp luật chưa thật sự đẩy mạnh tình trạng tham nhũng trong bộ máy chính quyền các cấp ngày càng phổ biến và nghiêm trọng làm suy giảm lòng tin, tình cảm của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước.

Do vậy, việc nghiên cứu làm rõ về tiếp tục đổi mới và hoàn thiện tổ chức, hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào

hiện nay là một nhiệm vụ trọng tâm có tính cấp thiết, mang ý nghĩa rất lớn trong sự nghiệp đổi mới bộ máy nhà nước nói chung và đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh nói riêng. Từ những lý do nêu trên, nghiên cứu sinh đã chọn đề tài: "***Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào***" để làm tiến sĩ luật học mong muốn đưa ra những luận điểm khoa học và giải pháp hữu hiệu nhằm góp một cách nhìn từ góc độ khoa học pháp lý vào việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới đất nước Lào hôm nay và ngày mai.

2. Tình hình nghiên cứu

a) Ở Lào

Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hướng tới xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN là công việc mới mẻ, chưa có tiền lệ, vừa thiếu mô hình thực tiễn, vừa thiếu cơ sở lý luận, thiếu kiến thức, kinh nghiệm quản lý và tổ chức thực hiện, nhiều vấn đề phải vừa làm, vừa tìm tòi, rút ra bài học theo phương châm "dong đá qua sông". Vì vậy việc hình thành quan niệm và những nguyên tắc cơ bản chỉ đạo trong việc đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh, cũng như việc đề ra những nội dung, phương hướng, chủ trương, giải pháp thực hiện cải cách trong từng giai đoạn của Đảng và Nhà nước là một quá trình tìm tòi, sáng tạo không ngừng của bản thân những người công tác lý luận và hoạt động thực tiễn của Lào. Trong những năm gần đây đã có một số cơ quan quản lý nhà nước, nhà hoạt động chính trị, một số cơ quan nghiên cứu và các nhà khoa học đã quan tâm nghiên cứu về cải cách hành chính, về đổi mới và hoàn thiện tổ chức bộ máy chính quyền các cấp trong thời kỳ đổi mới. Nhìn chung, các công trình đã nghiên cứu ở một số khía cạnh và ở mức độ nhất định. Tuy nhiên, những công trình này mới chỉ đề cập đến các vấn đề lý luận chung, chưa sâu sắc và chưa cụ thể trong việc tổ chức thực hiện. Cho đến nay chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu trực tiếp và có hệ thống cả về lý luận và thực tiễn đến vấn đề đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào hiện nay.

b) Ở Việt Nam

Vấn đề cải cách bộ máy chính quyền cũng là vấn đề được các nhà nghiên cứu khoa học và các nhà hoạt động chính trị quan tâm dưới nhiều góc độ khác nhau. Mấy năm gần đây đã có nhiều cuốn sách, các đề tài nghiên cứu khoa học, các bài viết nghiên cứu công bố trên các tạp chí khoa học, luận văn thạc sĩ, tiến sĩ luật học đề cập ở mức độ nhất định đến chủ đề này. Các công trình nói trên đã đề cập nhiều khía cạnh khác nhau về đổi mới bộ máy nhà nước và bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong điều kiện của

Việt Nam. Các tác giả đã nêu lên đặc điểm ra đời, quá trình phát triển trong việc đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước từ 1986 đến nay, những vấn đề đặt ra và phương hướng phải đổi mới bộ máy nhà nước. Các công trình đó nghiên cứu những vấn đề lý luận chung về tổ chức, về chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, phần lớn các công trình đó cũng chỉ dừng lại nghiên cứu về đổi mới bộ máy nhà nước ở cấp Trung ương, số công trình nghiên cứu đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh chưa nhiều, nhưng đó thực sự là những tư liệu quý giá để thực hiện luận án này.

Tiếp cận và kế thừa có chọn lọc các công trình nghiên cứu khoa học vấn đề này, việc khảo sát thực tiễn đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở Lào và ở Việt Nam sẽ là cơ sở để tác giả hoàn thành nhiệm vụ nghiên cứu của mình với tư cách là một công trình khoa học đầu tiên có hệ thống về việc đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào hiện nay.

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

- Về đối tượng nghiên cứu của luận án:

Trong khuôn khổ luận án khoa học, tác giả tập trung đi sâu nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào nhằm tìm ra các luận cứ khoa học cho việc đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh, tìm ra các giải pháp về phương pháp luận và căn cứ pháp lý cho việc đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào trong bối cảnh cải cách nền hành chính quốc gia hiện nay.

- Phạm vi nghiên cứu của luận án: Phạm vi nghiên cứu của luận án là nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào từ khi Nhà nước ra đời chủ yếu là trong thời kỳ đổi mới (từ năm 1992 đến nay); nghiên cứu vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào và những vấn đề đặt ra đối với bộ máy đó.

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

Về mục đích của luận án:

Luận án làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào, từ đó luận chứng quan điểm và giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu đổi mới toàn diện các mặt kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội ở nước CHDCND Lào hiện nay.

Về nhiệm vụ của luận án:

Để thực hiện mục đích trên luận án sẽ tập trung giải quyết những nhiệm vụ sau:

Một: Làm sáng tỏ cơ sở lý luận về tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

Hai: Phân tích kinh nghiệm tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở một số nước để tham khảo.

Ba: Phân tích thực trạng tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh qua các thời kỳ lịch sử ở nước CHDCND Lào, tập trung vào thời kỳ đổi mới từ năm 1991 đến nay

Bốn: Đề xuất và luận chứng các quan điểm, định hướng và các giải pháp tiếp tục đổi mới bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

Về cơ sở lý luận: Để thực hiện đề tài, luận án vận dụng và nghiên cứu cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, các quan điểm của Đảng NDCM Lào về đổi mới bộ máy chính quyền các cấp, đổi mới hệ thống chính trị và cải cách nền hành chính quốc gia, tham khảo các kinh nghiệm một số nước, đặc biệt là đổi mới hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay của Cộng hoà XHCN Việt Nam; vận dụng lý luận trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng NDCM Lào và Đảng Cộng sản Việt Nam.

Về phương pháp nghiên cứu: Luận án vận dụng các phương pháp của triết học Mác - Lênin, duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, sử dụng tổng hợp các phương pháp kết hợp giữa lý luận và thực tiễn; phân tích và tổng hợp lịch sử cụ thể, phương pháp của khoa học về đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền nhà nước, lý thuyết hệ thống luật học so sánh và những bài học kinh nghiệm trong việc đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào trong những năm qua.

6. Điểm mới của luận án

Luận án là công trình khoa học đầu tiên nghiên cứu một cách có hệ thống về đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong sự nghiệp đổi mới ở CHDCND Lào hiện nay. Những điểm mới của luận án :

Thứ nhất, làm rõ cơ sở lý luận về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương nói chung, bộ máy chính quyền cấp tỉnh nói riêng đặt trong mô hình tổng thể của bộ máy nhà nước và hệ thống chính quyền địa phương hiện nay ở nước CHDCND Lào.

Thứ hai, phân tích, đánh giá khái quát và tương đối hệ thống về thực trạng tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào qua các giai đoạn lịch sử, nhất là trong thời kỳ đổi mới từ năm 1991 đến nay; rút ra những thành tựu, hạn chế, nguyên nhân của những hạn chế, các bài học kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào.

Thứ ba, đề xuất và luận chứng các quan điểm, định hướng và hệ thống các giải pháp toàn diện nhằm tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào nhằm đáp ứng yêu cầu mới về quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hướng tới xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở CHDCND Lào.

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

Về mặt lí luận: Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần làm sáng tỏ cơ sở lý luận của những cải cách dẫn đến mô hình tổ chức, hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh hiện nay ở CHDCND Lào, đồng thời bổ sung, phát triển những luận điểm khoa học làm cơ sở lý luận cho việc tiếp tục đổi mới bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng những yêu cầu mới của sự nghiệp phát triển đất nước trong điều kiện xây dựng kinh tế thị trường và nhà nước pháp quyền XHCN, hội nhập khu vực và quốc tế.

Về thực tiễn: Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần đánh giá một cách trung thực, khách quan, khoa học những thành tựu, những bất cập, yếu kém cũng như nguyên nhân của những bất cập trong tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào hiện nay. Hệ thống các giải pháp do luận án đề xuất là những đóng góp thiết thực để các nhà lãnh đạo Đảng và Nhà nước tham khảo, sử dụng trong quá trình hoạch định chính sách, chủ trương, biện pháp cải cách nền hành chính quốc gia theo hướng ngày một hiệu quả, gần dân, phục vụ dân tốt hơn. Qua đó, luận án góp phần nâng cao vai trò và hiệu lực quản lý kinh tế, chính trị, văn hoá của chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu đổi mới toàn diện đất nước ở CHDCND Lào.

Luận án cũng có thể được sử dụng làm tài liệu nghiên cứu, giảng dạy tại các cơ sở đào tạo đại học và sau đại học chuyên ngành pháp luật, hành chính, chính trị; phục vụ cán bộ, công chức chính quyền các cấp ở nước CHDCND Lào làm tài liệu tham khảo trong quá trình nghiên cứu và vận dụng trong thực tế.

8. Kết cấu của luận án

Luận án gồm có Phần mở đầu, 3 chương, 10 tiết, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN ĐỔI MỚI TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở NƯỚC CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO

1.1. CÁC NGUYÊN TẮC TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC Ở CHDCND LÀO

1.1.1. Quan điểm Mác –Lê nin và quan điểm của Đảng Nhân dân cách mạng Lào về nhà nước

- *Quan niệm của chủ nghĩa Mác - Lênin*

Với quan điểm duy vật biện chứng và duy vật lịch sử chủ nghĩa Mác-Lênin đã chứng minh một cách khoa học rằng, nhà nước không phải là những hiện tượng xã hội vĩnh cửu và bất biến, nhà nước chỉ xuất hiện khi xã hội loài người đã phát triển đến một giai đoạn nhất định, chúng luôn vận động, phát triển và sẽ tiêu vong khi những điều kiện khách quan cho sự tồn tại và phát triển của chúng không còn nữa. Nhà nước là sản phẩm của một xã hội đã phát triển đến một giai đoạn nhất định. Nhà nước chỉ xuất hiện khi xã hội đã phân chia thành giai cấp đối kháng và những mâu thuẫn giai cấp đã phát triển tới mức không thể điều hoà được. Nhà nước là một bộ máy đặc biệt, là công cụ do giai cấp thống trị tổ chức ra để duy trì sự thống trị của mình, để bắt giai cấp khác trong xã hội phải phục tùng giai cấp mình.

- *Quan điểm của Đảng NDCM Lào:*

CHDCND Lào là nhà nước dân chủ nhân dân; là một bộ phận trong cơ cấu hệ thống chính trị; là cơ quan quyền lực chính trị; tất cả quyền lực là của nhân dân, do nhân dân và vì quyền lợi ích của nhân dân các bộ tộc bao gồm các lớp người trong xã hội do công nhân, nông dân, sinh viên, trí thức làm nòng cốt. Bản chất của nhà nước dân chủ nhân dân là do cơ sở kinh tế và cơ sở chính trị quy định. Cơ sở kinh tế của nhà nước dân chủ nhân dân hiện nay ở Lào là tổng thể các quan hệ sản xuất được hình thành dựa trên nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ sở tư tưởng chính trị của Nhà nước dân chủ nhân dân là sự lãnh đạo của giai cấp công nhân thông qua đội tiên phong của mình là Đảng nhân dân cách mạng Lào. Đảng nhân dân cách mạng Lào, lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội, ra đời do sự kết hợp giữa chủ nghĩa Mác-Lênin, phong trào công nhân và phong trào yêu nước là đặc điểm lớn nhất quy định bản chất, hình thức và nội dung của nhà nước Lào hiện đại.

1.1.2. Các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước

- *Nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước.*

Thứ nhất, phải bảo đảm cho nhân dân tham gia đông đảo và tích cực vào việc lập ra bộ máy nhà nước.

Thứ hai, phải bảo đảm cho nhân dân tham gia đông đảo vào việc quản lý các công việc nhà nước và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước.

Thứ ba, phải có cơ chế bảo đảm cho nhân dân thực hiện kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước, các tổ chức và cá nhân khác được trao cho những quyền hạn nhất định để quản lý một số công việc của nhà nước. *Sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước thể hiện*: Đảng đề ra đường lối chính trị làm cơ sở tư tưởng- chính trị, Đảng kiểm tra, hướng dẫn cơ quan nhà nước hoạt động đúng đường lối chính trị của Đảng. Đảng giới thiệu cán bộ của Đảng cho bộ máy nhà nước, đặc biệt là cán bộ giữ những vị trí cao cấp nhất, then chốt của bộ máy nhà nước. *Phương thức lãnh đạo chủ yếu của Đảng đối với nhà nước*: Đảng lãnh đạo Nhà nước thể chế hoá đường lối của Đảng thành pháp luật của Nhà nước, Đảng lãnh đạo thông qua việc kiểm tra cán bộ đảng viên thực hiện đường lối, điều lệ Đảng và pháp luật của Nhà nước. Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước tức là bảo đảm để Đảng luôn luôn giữ vững và đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo cho phù hợp với những yêu cầu mới mà sự phát triển kinh tế- xã hội đặt ra cho Nhà nước.

- Nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực thi các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Bộ máy nhà nước CHDCND Lào được tổ chức theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, bắt nguồn từ nhân dân. Quyền lực nhà nước tối cao và quyền lập pháp thống nhất vào Quốc hội. Quyền hành pháp thống nhất vào Chính phủ: Chính phủ vừa là cơ quan chấp hành của Quốc hội, vừa là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất có chức năng quản lý thống nhất mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Tư pháp là một nhánh quyền lực độc lập bao gồm một tổng thể các tổ chức Tòa án, Viện Kiểm sát và các thiết chế hỗ trợ khác.

- Nguyên tắc tập trung dân chủ

Ở CHDCND Lào nguyên tắc này thể hiện sự kết hợp hài hòa giữa sự chỉ đạo tập trung nhất của cấp trên với việc mở rộng dân chủ đối với cấp dưới nhằm đạt hiệu quả cao trong quản lý nhà nước. Các cơ quan nhà nước ở trung ương là cơ quan nhà nước cấp trên quyết định những vấn đề cơ bản như kinh tế, chính trị văn hóa, xã hội. Các cơ quan nhà nước ở địa phương, các cơ quan nhà nước cấp dưới phải phục tùng trung ương. Các quyết định của trung ương có hiệu lực bắt buộc đối với các cơ quan cấp dưới tổ chức thực hiện. Trong phạm vi thẩm quyền của mình.

- Nguyên tắc pháp chế XHCN

Nguyên tắc này phải đòi hỏi việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước XHCN phải dựa trên cơ sở pháp luật, mọi cơ quan, nhân viên nhà nước phải triệt để tôn trọng pháp luật khi thực thi công vụ; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật.

1.2. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC CHDCND LÀO

1.2.1. Khái niệm chính quyền địa phương

Mọi nhà nước kể cả nhà nước liên bang lẫn nhà nước đơn nhất đều phải tổ chức các đơn vị hành chính trên các phạm vi lãnh thổ khác nhau, tùy thuộc vào các yếu tố đặc thù về lịch sử, địa lý, văn hoá, kinh tế, chính trị ở mỗi giai đoạn phát triển của đất nước để quyết định việc phân chia các đơn vị hành chính- lãnh thổ và mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo các đơn vị hành chính- lãnh thổ đó.

Chính quyền địa phương là cơ quan quản lý, tổ chức thi hành pháp luật nhà nước tại một đơn vị hành chính- lãnh thổ nhằm quyết định những việc thuộc thẩm quyền được phân công (theo hiến pháp, luật) và/ hoặc được uỷ quyền, phân cấp từ chính quyền cấp trên.

1.2.2. Đặc điểm của chính quyền địa phương ở CHDCND Lào

Bộ máy chính quyền địa phương ở nước CHDCND Lào là một chỉnh thể thống nhất tổ chức theo hành chính lãnh thổ. Bộ máy chính quyền địa phương gồm ba cấp: cấp tỉnh, cấp huyện và cấp bản (xoá bỏ cấp xã) lấy cấp bản - làng làm cơ sở hành chính thấp nhất trực thuộc thẳng huyện, xoá bỏ HĐND, UBND các cấp ở địa phương, thực hiện Quốc hội một cấp tập trung ở Trung ương, áp dụng cơ chế nhất thể hoá, người đứng đầu bộ máy chính quyền cấp tỉnh là tỉnh trưởng, huyện trưởng, trưởng bản. Biến cơ chế quản lý theo chiều ngang là chủ yếu thành cơ chế quản lý theo chiều dọc kết hợp với chiều ngang.

1.3. VỊ TRÍ, VAI TRÒ, CÁC YẾU TỐ CẤU THÀNH VÀ YÊU CẦU ĐỐI VỚI TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở NƯỚC CHDCND LÀO

1.3.1. Vị trí, vai trò của chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào

Chính quyền cấp tỉnh là mắt xích cơ bản của mối liên hệ giữa nhân dân địa phương với nhà nước Trung ương; là trung tâm tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách, các quyết định của cơ quan nhà nước Trung ương, đồng thời cũng là trung tâm điều hoà phối hợp sự hoạt động của tất cả các ngành, các cơ quan nhà nước Trung ương đóng trên lãnh thổ của tỉnh, có vai trò quản lý hành chính về mặt kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội, xây dựng và sử dụng nguồn nhân lực, sử dụng và bảo vệ tài nguyên

thiên nhiên, môi trường, quốc phòng an ninh trong địa bàn tỉnh và thực hiện một số nhiệm vụ đối ngoại theo sự giao phó của Chính phủ và có trách nhiệm trước nhân dân địa phương và nhà nước Trung ương trong việc phát triển kinh tế, văn hoá, nâng cao đời sống nhân dân trong địa phương mình.

1.3.2. Các yếu tố cấu thành bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào

Bộ máy chính quyền cấp tỉnh được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, cơ quan chính quyền cấp dưới phải báo cáo về hoạt động của mình với cơ quan cấp trên, cơ quan cấp trên phải kiểm tra giám sát sự hoạt động của cơ quan chính quyền cấp dưới theo Hiến pháp và pháp luật quy định. Các cơ quan bộ máy chính quyền cấp tỉnh được thành lập theo quy định của pháp luật, có cơ cấu tổ chức chặt chẽ, có biên chế xác định với đội ngũ cán bộ được xếp theo ngạch, bậc căn cứ vào nhiệm vụ cụ thể được phân công. Sự thành lập hay giải thể một hay một số cơ quan thuộc bộ máy nhà nước cấp tỉnh phải xuất phát từ yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ xác định trong từng thời kỳ nhất định. Pháp luật cũng xác lập mối quan hệ cụ thể giữa các cơ quan trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước, quy định thẩm quyền, trách nhiệm và nhiệm vụ cụ thể của mỗi cơ quan và người đứng đầu cơ quan đó.

1.3.3. Các yêu cầu cơ bản đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào

Một là, bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân và bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền

Thứ nhất, bảo đảm cho nhân dân tham gia đông đảo và tích cực vào việc tổ chức lập ra bộ máy chính quyền các cấp. Thứ hai, bảo đảm cho nhân dân tham gia đông đảo vào việc quản lý các công việc nhà nước và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước. Thứ ba, phải có cơ chế bảo đảm cho nhân dân thực hiện việc kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan bộ máy chính quyền các cấp, nhân viên nhà nước, các tổ chức cá nhân khác được trao cho những quyền hạn nhất định để quản lý một số công việc của nhà nước.

Hai là, bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải bảo đảm thực hiện đúng đắn nguyên tắc “Quyền lực thuộc về nhân dân có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp” trên địa bàn tỉnh

Việc phân công quyền lực nhà nước thành quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp và giao cho các cơ quan khác nhau thực hiện mỗi quyền chỉ tồn tại ở trung ương. *Bộ máy chính quyền cấp tỉnh là cơ quan hành chính nhà nước đại diện cho Chính phủ tại địa phương. Cơ quan lập pháp ở nước CHDCND Lào thực hiện chế độ Quốc hội một cấp, ở cấp*

tỉnh chỉ có Văn phòng đại diện đại biểu Quốc hội thường trực ở tỉnh. Cơ quan tư pháp có Tòa án nhân dân tỉnh, Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh được tổ chức và hoạt động theo chiều dọc, mọi sự hoạt động của mình đều dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Tòa án và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Ở cấp tỉnh quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp chỉ là mối quan hệ giữa các cơ quan đại diện của mỗi nhánh quyền lực trong việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ của mình trên cùng một lãnh thổ theo sự chỉ đạo trực tiếp của các cơ quan ở trung ương.

Ba là, bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải đảm bảo sự phân công phân cấp hợp lý giữa chính quyền cấp tỉnh với cơ quan hành chính nhà nước Trung ương và cơ quan hành chính các cấp dưới

Ở nước CHDCND Lào bộ máy nhà nước được chia thành các cơ quan nhà nước ở Trung ương, cơ quan nhà nước ở cấp tỉnh và các cơ quan nhà nước ở cấp huyện. Các cơ quan nhà nước Trung ương có thẩm quyền bao trùm lên toàn bộ lãnh thổ quốc gia, các cơ quan ở địa phương chỉ có thẩm quyền trong giới hạn của địa phương mình. Quyết định của cơ quan nhà nước Trung ương có ý nghĩa bắt buộc đối với cơ quan cấp dưới, trong phạm vi thẩm quyền luật định, các cơ quan chính quyền cấp tỉnh, cấp dưới có quyền tự quyết định và chịu trách nhiệm về những vấn đề cụ thể ở cấp địa phương mình. Các cơ quan nhà nước ở Trung ương có quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương, cấp dưới; đình chỉ, huỷ bỏ quyết định của cơ quan cấp dưới của mình nếu những quyết định đó trái với luật định; đồng thời, các cơ quan nhà nước Trung ương phải tạo điều kiện cho các cơ quan địa phương, cấp dưới phát huy quyền chủ động, sáng tạo góp phần vào việc thực hiện các nhiệm vụ chung của Nhà nước.

Bốn là, bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải bảo đảm phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của tập thể và trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu

Việc thực nguyên tắc tập thể lãnh đạo, phân công cá nhân phụ trách có nhiều chuyển biến, tiến bộ cả về nhận thức và thực tiễn, nó phản ánh đặc trưng tính Đảng và Nhà nước trong chế độ làm việc. Đi đôi với tập thể lãnh đạo phải phân công cá nhân phụ trách, vừa là nguyên tắc lãnh đạo, vừa phát huy năng lực, sở trường và trách nhiệm của mỗi cá nhân cấp uỷ viên tham gia vào lãnh đạo chung của tập thể. Đồng thời, bảo đảm được đầy đủ trách nhiệm, quyền hạn của cá nhân của cấp uỷ viên khi thực hiện triển khai trong phạm vi, lĩnh vực được phân công và phải chịu trách nhiệm cá nhân về kết quả tổ chức thực hiện. Phân định rõ trách nhiệm của tập thể cơ quan tổ chức nhà nước và trách nhiệm cá nhân của từng chức

đang phải xây dựng chế độ trách nhiệm kết hợp giữa tập thể du lịch với cá nhân phụ trách.

Năm là, bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải xây dựng đội ngũ cán bộ công chức trong sạch, thạo việc, có trách nhiệm đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân

Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền tỉnh phải nâng cao phẩm chất năng lực của đội ngũ cán bộ công chức trong sạch, toàn tâm toàn ý phục vụ dân, có bản lĩnh chính trị, trung thành với Đảng và Nhà nước, loại trừ được việc quan liêu, tham nhũng, đặc quyền, đặc lợi vi phạm quyền làm chủ của nhân dân.

Sáu là, chính quyền cấp tỉnh phải bảo đảm hoạt động dân chủ, công khai, minh bạch, hướng vào phục vụ dân, đúng pháp luật

Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào là bảo đảm sự thống nhất và kỷ cương trật tự, hiệu lực quản lý trong hoạt động của bộ máy chính quyền các cấp, bảo đảm công bằng dân chủ, công khai và công bằng xã hội. Nhà nước quản lý xã hội, quản lý nhà nước bằng Hiến pháp và pháp luật, tất cả tổ chức Đảng, cơ quan nhà nước tổ chức chính trị xã hội, công dân phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; hoạt động có hiệu lực và nhằm dân chủ hoá bảo đảm cho bộ máy chính quyền nhà nước thật sự là bộ máy của dân, do dân và vì dân.

1.4. TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở MỘT SỐ NƯỚC

Một trong những yếu tố quan trọng đảm bảo hiệu quả đối với tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào là việc nghiên cứu áp dụng kinh nghiệm tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh của một số nước như ở Việt Nam, Pháp, Nhật và Thái Lan để góp phần cho việc quản lý điều hành các mặt kinh tế, văn hoá, xã hội làm bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào từng bước được hoàn thiện. Riêng là kinh nghiệm của CHXHCN Việt Nam về vấn đề tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh, về chức năng nhiệm vụ, về sự hoạt động của bộ máy chính quyền đảm bảo quyền lực thuộc về nhân dân, thực hiện dân chủ hoá trong tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh có hiệu lực và hiệu quả, hướng tới phục vụ dân đúng pháp luật.

Kết luận chương 1

1. Ở nước CHDCND Lào, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Đảng NDCM Lào là Đảng cầm quyền. Quyền làm chủ của nhân dân các bộ tộc Lào và quyền lãnh đạo của Đảng NDCM Lào đều được thể hiện, tập trung và thực hiện qua bộ máy nhà nước và các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của nó- đó là nguyên tắc : đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước ; quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công và phối hợp giữa

các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ; nguyên tắc tập trung dân chủ và nguyên tắc pháp chế. 2. Ở CHDCND Lào, bộ máy nhà nước được phân bố theo hai tuyến: Tuyến ngang (các cơ quan cùng cấp) và Tuyến dọc (các cơ quan từ trung ương đến cơ sở). Chính quyền địa phương gồm 3 cấp tỉnh, huyện và bản làng với các đặc điểm : cơ quan lập pháp chỉ theo một cấp, tập trung ở Quốc hội, ở địa phương chỉ có Văn phòng đại diện đại biểu Quốc hội của khu vực bầu cử đóng tại tỉnh; cơ quan hành chính nhà nước địa phương với người đứng đầu (tỉnh trưởng, huyện trưởng, thôn trưởng đồng thời là người đứng đầu cấp uỷ Đảng cùng cấp. 3. Bộ máy chính quyền cấp tỉnh là mắt xích cơ bản của mối liên hệ giữa nhân dân địa phương với nhà nước Trung ương; chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và chính quyền cấp trên trong việc thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp, Pháp luật ở địa phương, điều hành quản lý kinh tế-xã hội, văn hoá, chính trị, an ninh quốc phòng, phục vụ nhân dân, đồng thời điều hoà, phối hợp hoạt động của tất cả các ngành, các cơ quan nhà nước đóng tại lãnh thổ của tỉnh. 4. Việc đổi mới tổ chức chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào có vai trò quan trọng trong việc xây dựng và hoàn thiện tổ chức nhà nước. Bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và sự phân cấp giữa các cấp Trung ương - địa phương. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc tập thể lãnh đạo, phân công cá nhân phụ trách dưới sự lãnh đạo của Đảng. Có đội ngũ cán bộ công chức trong sạch, thạo việc, có tinh thần trách nhiệm cao, dám nghĩ, dám làm. Bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước dân chủ, công khai, minh bạch, đúng pháp luật.

Chương 2

THỰC TRẠNG TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở NƯỚC CỘNG HOÀ DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO

2.1. NGUỒN GỐC VỀ LỊCH SỬ CAI TRỊ LÀO SƠ KHAI CỦA THỜI VƯƠNG QUỐC LÀO NOỎNG XỂ

Vương quốc Lào Noỏng Xể biểu hiện trong quá trình thành lập tổ chức bộ máy nhà nước Lào sơ khai và có tính chất tiểu quốc độc lập vào giữa thế kỷ XV năm 1353 vương quốc Lào Lạn Xạng (Triệu voi) được thành lập. Sự thành lập vương quốc Lào cổ là một bước ngoặt và sự bắt đầu hình thành nhà nước Lào hiện nay. Sự bắt đầu này là yếu tố ảnh hưởng rất lớn đến sự phát triển và hoàn thiện Nhà nước Lào trong các giai đoạn lịch sử và hiện nay.

2.2. TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN QUA CÁC THỜI KỲ

2.2.1. Tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước Lào dưới sự thống trị của thực dân Pháp (1893-1954)

Từ năm 1893-1895 tổ chức bộ máy cai trị được chia thành tỉnh, huyện, thị xã và bản - làng để phục vụ sự thống trị của nó, Pháp chia nước Lào thành hai khu vực (Thượng Lào và Hạ Lào) đặt giữa quyền hai viên quan chỉ huy của người Pháp và trực thuộc toàn quyền Đông Dương ở Hà Nội. Pháp chia nước Lào thành 10 tỉnh ở mỗi tỉnh đặt dưới quyền cai trị một công sứ người Pháp. Bộ máy chính quyền cấp tỉnh gồm văn phòng tỉnh và 9 sở ; giám đốc sở do người Pháp phụ trách tất cả sự hoạt động đều sự chỉ thị của người Pháp.

Sau khi giành thắng lợi trong cuộc khởi nghĩa tháng 10 - 1945 chính quyền tỉnh đã chia thành 11 tỉnh gồm UBND Tỉnh, các giám đốc Sở, ngành, và cán bộ công nhân viên chức dưới sự lãnh đạo và chịu trách nhiệm trước Chính phủ; cơ quan tổ chức chính trị đã được hình thành nhằm bảo vệ và bảo đảm quyền và lợi ích của nhân dân trong địa phương mình. Sau khi thực dân Pháp quay lại chiếm đóng đất nước Lào lần thứ hai. Chính quyền Pa Thết Lào đất nước Lào đã được thành lập tại khu giải phóng cách mạng hai tỉnh; ở khu giải phóng đã thành lập chính quyền phối hợp các cấp, theo hình thức uỷ ban phối hợp giữa quân đội - nhân dân - chính quyền; cơ quan chính quyền là của nhân dân do nhân dân bầu ra.

2.2.2. Tổ chức chính quyền cấp tỉnh trong giai đoạn 1954-1975

Chính quyền ở khu giải phóng cách mạng trong giai đoạn này là chính quyền dân chủ nhân dân và theo hướng XHCN. Ở cấp tỉnh gồm UBND Tỉnh, bí thư tỉnh bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã được hình thành các sở, ban ngành chủ yếu như Sở Y Tế, Sở giáo dục, Sở nông nghiệp, sở kinh tế... những cơ bản là chuẩn bị cho cuộc khởi nghĩa giành chính quyền để thống nhất đất nước. Sau khi giành lấy chính quyền vào tay nhân dân và thống nhất đất nước ngày 2-12-1975 nhân dân là người trực tiếp bầu hội đồng nhân dân của mình từ cấp bản làng, cấp xã, cấp huyện và cấp tỉnh.

2.2.3. Tổ chức bộ máy chính quyền từ sau cách mạng 1975 đến trước thời kỳ đổi mới

Bộ máy chính quyền nhà nước được chia thành 5 cấp, cấp Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và cấp bản làng cả nước có 17 tỉnh, cơ quan chính quyền sau thành lập nước lấy nền tảng là HĐND và UBND tỉnh. UBND tỉnh do HĐND bầu ra là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành luật, các văn bản cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết HĐND. Chủ tịch UBND là

đại diện HĐND, UBND tỉnh được xác định là cơ quan chấp hành của HĐND tỉnh và là cơ quan hành chính nhà nước ở tỉnh. Về cơ cấu UBND tỉnh gồm các sở, ban, ngành cấp tỉnh gồm 15 sở cấp huyện có 13 phòng ban, nghĩa là Trung ương có bộ nào ở tỉnh đều có.

Trong giai đoạn từ 1983-1986 bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã thành lập thêm nhiều sở, nhiều ngành, nhiều uỷ ban cho nên cơ cấu tổ chức càng ngày phình to ra, việc tổ chức bộ máy thiếu cơ sở khoa học, chủ yếu theo cảm tính thực nghiệm, cán bộ phụ trách nhiều người trình độ thấp, quan điểm không đúng đắn, cán bộ lãnh đạo, quản lý, khoa học kỹ thuật, ngoại giao đặc biệt là cán bộ quản lý kinh tế vừa thiếu vừa yếu kém cộng với thiếu hệ thống pháp luật, chủ yếu quản lý bằng chỉ thị, nghị quyết, dẫn đến tình trạng cục bộ, thiếu trách nhiệm, làm cho bộ máy chính quyền cấp tỉnh suy yếu. Vì vậy, việc tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở CHDCND Lào phải được cải thiện và được đổi mới toàn diện.

2.3. THỰC TRẠNG TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH TRONG THỜI KỲ ĐỔI MỚI

2.3.1. Thời kỳ đổi mới từ 1986-1992

Công cuộc đổi mới toàn diện do Đảng NDCM Lào khởi xướng, bắt đầu từ Đại hội IV của Đảng năm 1986. Đảng đã kiến nghị tiến hành chuyển đổi cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN.

Đối với bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã giữ lại HĐND và UBND các cấp nhưng bộ máy đã được kiện toàn, xác định rõ hơn vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của HĐND và UBND các cấp. Ở cấp tỉnh cơ quan bộ máy nhà nước cũng đã giảm xuống, đã quy định rõ hơn, vai trò, chức năng lãnh đạo của Đảng, chức năng quản lý điều hành của Nhà nước và chức năng quản lý kinh doanh. Cuối năm 1991 bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã được củng cố lại theo phương hướng chỉ đạo của Trung ương; nỗ lực giảm bớt khâu trung gian với từng bước lấy bản làng chính quyền cơ sở trực thuộc cấp huyện và từng bước xoá bỏ chính quyền cấp xã.

2.3.2. Tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh từ 1992 cho đến nay

Cuối năm 1991 HĐND tối cao khoá II đã thông qua Hiến pháp đầu tiên của CHDCND Lào đã được ban hành vào ngày 14 tháng 8 năm 1991. Từ đó việc củng cố tổ chức bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương được tiến hành dựa theo Hiến pháp nhằm làm cho bộ máy nhà nước ngày càng tinh giản và vững mạnh. Ở cấp tỉnh không có HĐND và UBND, cơ quan chính quyền cấp tỉnh - thành là cơ quan hành chính nhà

nước ở địa phương chịu trách nhiệm đối với Chính phủ trong việc quản lý điều hành các mặt kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội ở địa bàn tỉnh.

2.3.2.1. Về cơ cấu tổ chức đã xoá bỏ cấp xã, xoá bỏ HĐND và UBND từ cấp tỉnh xuống, thay vào đó, đại biểu Quốc hội là đại diện cho nhân dân cả nước chuyển sang cơ chế hành chính bằng một thủ trưởng hoặc tỉnh trưởng. Chính quyền địa phương được chia thành 3 cấp: cấp tỉnh - thành, cấp huyện - thị chính và cấp bản làng; đứng đầu cơ quan hành chính cấp tỉnh là tỉnh trưởng, huyện trưởng và trưởng, tỉnh trưởng kiêm chức Bí thư tỉnh và bí thư các cơ quan trong bộ máy chính quyền; văn phòng tỉnh uỷ và văn phòng tỉnh đã hoà nhập một hợp thành văn phòng tỉnh, các sở các ngành theo chiều dọc và các sở ngành tương đương (cơ quan chuyên môn) thường trực ở tỉnh là cơ cấu tổ chức trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

2.3.2.2. Về chức năng nhiệm vụ của chính quyền cấp tỉnh

Tỉnh trưởng là người đứng đầu bộ máy chính quyền cấp tỉnh, người đại diện và chịu trách nhiệm về mặt kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội, an ninh - quốc phòng trong địa bàn tỉnh và ngoại giao theo sự giao phó của Chính phủ; bảo đảm việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật; tổ chức thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách của nhà nước, kiểm tra giám sát mọi hoạt động của các cơ quan bộ máy chính quyền tỉnh. Tỉnh trưởng do Chủ tịch nước bổ nhiệm, di chuyển hay miễn chức theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ. Tỉnh trưởng có thời hạn 5 năm, không quá hai nhiệm kỳ.

2.3.2.3. Về đội ngũ các bộ công chức cấp tỉnh

Cán bộ công chức Nhà nước là công dân Lào được người bầu cử phê chuẩn, được tuyển dụng người bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh và được hưởng lương từ ngân sách của Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở, cán bộ công chức cấp tỉnh được chia thành: cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý, điều hành và cán bộ chuyên môn chuyên nghiệp. Các cơ quan lãnh đạo của Đảng là người sắp xếp, sắp đặt đảng uỷ các cấp, là người lãnh đạo cán bộ công chức trong cơ quan tổ chức nhà nước, là người chỉ đạo kiểm tra về việc đào tạo bồi dưỡng và thi hành kỷ luật đối với cán bộ công chức. Ở CHDCND Lào Đảng là người trực tiếp quy định về cán bộ công chức đối với cơ quan Đảng hoặc cơ quan nhà nước.

Sau khi luật chính quyền địa phương và luật cán bộ công chức ban hành cơ chế quản lý cán bộ - công chức ở cấp tỉnh đã được củng cố, làm cho sự phân công quản lý giữa Trung ương và địa phương được cụ thể hơn. Cán bộ công chức đã được sắp xếp lại theo ngành bậc và thi tuyển phù hợp với trình độ kiến thức chuyên môn.

2.3.2.4. Về nguyên tắc quản lý theo chiều dọc phối hợp với quản lý theo chiều ngang của chính quyền cấp tỉnh

Các Đại hội V, VI, VII, VIII của Đảng NDCM Lào đều yêu cầu phải quy định mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương trên cơ sở nguyên tắc ***quản lý theo chiều dọc phối hợp với quản lý theo chiều ngang***. Hội nghị Trung ương Đảng NDCM Lào lần thứ 9, khoá VII vào ngày 15 tháng 9 năm 2004 về việc củng cố lại bộ máy nhà nước đã nêu rõ là: “nâng cao hiệu lực và hiệu quả của việc quản lý nhà nước, trước hết phải quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan tổ chức nhà nước, phân chia trách nhiệm giữa các ngành ở Trung ương, với Chính phủ; giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, phát huy tính chủ động của cấp dưới để đảm bảo việc chỉ đạo thống nhất của cấp trên nghiêm minh.

2.3.2.5. Những thành tựu đạt được

Từ những năm đổi mới cho đến nay nhất là Hiến pháp được ban hành đã tạo ra cơ chế quản lý bằng mệnh lệnh chỉ thị sang cơ chế quản lý nhà nước bằng pháp luật. Vấn đề cơ bản nhất là đã cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp thành pháp luật trong nhiều lĩnh vực, biến cơ chế quản lý lãnh đạo của chủ tịch và Uỷ ban bằng tỉnh trưởng, huyện trưởng và trưởng bản, biến cơ chế quản lý theo chiều ngang là chủ yếu thành cơ chế quản lý theo chiều dọc kết hợp chiều ngang, giảm bớt sự công kênh của bộ máy. Các cơ quan bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã tập trung vào chức năng quản lý vĩ mô, phân cấp cho địa phương, cơ quan; tạo sự chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền. Cán bộ công chức đã được sắp xếp thi tuyển dụng, theo ngạch bậc công tác đào tạo bồi dưỡng đã được đẩy mạnh, trình độ kiến thức đã được nâng cao. Việc phân cấp quản lý giữa Trung ương và cấp tỉnh đã được cải thiện, xác định rõ vị trí vai trò trách nhiệm, phân công nhiệm vụ rõ ràng.

Nguyên nhân của các kết quả đạt được

Chính phủ đã phát huy được chức năng của mình trong việc thể chế hoá đường lối đổi mới của Đảng thành pháp luật, pháp quy và quản lý, điều hành có hiệu lực, hiệu quả theo pháp luật. Bộ máy chính quyền quan liêu, bao cấp đã được thay đổi và từng bước xây dựng bộ máy chính quyền gọn nhẹ, biên chế hợp lý hơn, hoạt động có hiệu lực, có chất lượng và ổn định. Đội ngũ cán bộ công chức có bản lĩnh chính trị, trung thành, trung thực có năng lực về chuyên môn và có năng lực tổ chức thực hiện đường lối, chính sách của Đảng, làm tốt nhiệm vụ của mình trong điều kiện mới.

2.3.2.6. Những hạn chế

Bộ máy chính quyền cấp tỉnh mặc dù được củng cố sắp xếp lại nhiều lần nhưng cơ chế quản lý vẫn còn công kênh, nhiều tầng nấc; sự phân công

thảm quyền trách nhiệm giữa Bí thư Đảng uỷ với tỉnh trưởng chưa được chế định đồng bộ, chặt chẽ. Quyền hạn vẫn còn tập trung quá cao ở Trung ương; hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh chưa có hiệu lực; chế độ phối hợp công việc giữa chiều dọc và chiều ngang chưa ăn khớp; biên chế cán bộ - công chức của chính quyền các cấp ngày càng tăng lên. Tình trạng tiếp nhận công chức vào biên chế không đủ tiêu chuẩn làm cho bộ máy kém năng lực, quan liêu tham nhũng, sự sắp xếp, bổ nhiệm, giao trách nhiệm cho cán bộ công chức chưa minh bạch, tình trạng ưu ái dòng họ anh em bạn bè vẫn phổ biến.

Nguyên nhân của những hạn chế trong việc kiện toàn bộ máy chính quyền cấp tỉnh

Một là, bộ máy chính quyền cấp tỉnh chưa phát huy đầy đủ vai trò, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình trong việc quản lý hành chính nhà nước.

Hai là, hệ thống hành chính nhà nước còn quá nhiều khâu, nhiều cửa, cách giải quyết công việc của bộ máy hành chính nhà nước cấp tỉnh còn chậm chạp; hiện tượng tham nhũng xâm phạm quyền lợi của nhân dân đã xuất hiện trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh.

Ba là, cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh về cơ bản là hợp lý, nhưng chưa vững mạnh và trong sạch, bộ máy còn nặng về quản lý hành chính mà lại thiếu bộ phận chuyên nghiệp; ý thức trách nhiệm chưa nghiêm; lòng tin của dân suy giảm.

Bốn là, nhiều văn bản pháp luật đã được ban hành trong từng lĩnh vực nhưng chưa đáp ứng yêu cầu của xã hội, pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính phần nhiều còn chung chung, chưa có hướng dẫn cách tổ chức thực hiện cụ thể.

Năm là, việc phân công phân cấp về trách nhiệm giữa Trung ương và chính quyền cấp tỉnh chưa rõ rệt; sự phối hợp trong việc củng cố tổ chức bộ máy và việc sắp xếp cán bộ công chức chưa thực hiện theo quy định.

2.4. BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Một là, một trong những yếu tố quan trọng bảo đảm sự thành công của việc đổi mới tổ chức chính quyền cấp tỉnh là phải giữ vững và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng trong việc xây dựng bộ máy chính quyền nhà nước ở các cấp từ Trung ương đến địa phương; kịp thời thể chế hoá đường lối chính sách của Đảng NDCM Lào thành pháp luật của Nhà nước để quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải đồng thời với việc đảm bảo được tình hình ổn định chính trị và trật tự xã hội. *Hai là*, xây dựng bộ máy chính quyền

cấp tỉnh phải đảm bảo được tính nguyên tắc và xuất phát từ những đặc điểm thực tiễn của đất nước, bộ máy gọn nhẹ, hợp lý đảm bảo cho bộ máy chính quyền đủ năng lực và có hiệu quả. *Ba là*, nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ phải đồng bộ với việc củng cố kiện toàn bộ máy chính quyền các cấp đảm bảo cho bộ máy được ổn định; phải xây dựng và đào tạo cán bộ công chức cho đầy đủ số lượng và chất lượng; quy định rõ ràng việc phân cấp quản lý cán bộ các cấp, sắp xếp theo chức danh để luân chuyển cán bộ chuyên môn xuống cơ sở, phải có quy chế để đào tạo cán bộ công chức về lý luận và chuyên môn cho thích hợp từ chính sách đãi ngộ, tiền lương và phụ cấp. *Bốn là*: tiếp tục thực hiện mô hình kiêm hai chức danh là hợp lý phù hợp với điều kiện chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nhưng người đứng đầu chính quyền phải có bản lĩnh chính trị vững vàng, phẩm chất đạo đức cách mạng, phải có trình độ năng lực uy tín phải có nhận thức đúng, có ý thức chấp hành kỷ luật và pháp luật quy định. *Năm là*, phải đảm bảo tính thống nhất và tính nguyên tắc tập trung dân chủ trong việc phân cấp chính quyền; phải phân định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, trách nhiệm và thẩm quyền cho từng cấp, từng bộ phận tạo ra sự chủ động sáng tạo về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cấp tỉnh phù hợp với mức độ phát triển kinh tế - xã hội.

Kết luận chương 2

Qua việc đổi mới tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh ở CHDCND Lào từng bước đã được củng cố và kiện toàn làm cho bộ máy chính quyền gọn nhẹ phù hợp với hoàn cảnh của đất nước trong thời kỳ đổi mới; cơ cấu tổ chức bộ máy, cán bộ công chức trong bộ máy đã được sắp xếp. Đồng thời, đã sắp xếp và di chuyển cán bộ chuyên môn từ Trung ương xuống tỉnh, từ tỉnh xuống huyện để tăng cường năng lực thực hiện đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước.

Tuy nhiên, tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh còn nhiều tầng nấc trung gian, chất lượng hoạt động chưa cao. Chức năng nhiệm vụ của nhiều cơ quan và người đứng đầu chưa thật sự rõ ràng; cơ chế vận hành vẫn còn chồng chéo; đội ngũ cán bộ công chức còn hạn chế về năng lực chuyên môn, tinh thần trách nhiệm; hiện tượng tham nhũng dùng quyền lợi cá nhân vẫn còn có xu hướng gia tăng. Vậy, cần khắc phục mặt hạn chế, yếu kém trên đây, đẩy mạnh đổi mới tổ chức chính quyền cấp tỉnh là vấn đề cấp bách ở CHDCND Lào hiện nay.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở NƯỚC CỘNG HOÀ DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO HIỆN NAY

3.1. QUAN ĐIỂM VỀ TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH

3.1.1. Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải được tiến hành đồng bộ với đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước ở Cộng hoà Dân chủ nhân dân Lào theo các quan điểm chỉ đạo của Đảng NDCM Lào

Một là, phải xây dựng một bộ máy nhà nước vừa bảo đảm tính kế thừa, vừa thể hiện những nhận thức mới phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới. *Hai là*, đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền các cấp nhất là cấp tỉnh thực chất là đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy chính quyền các cấp cho thông suốt, có hiệu lực và hiệu quả. Phân cấp, phân nhiệm giữa từng cơ quan, từng cấp của bộ máy chính quyền để bảo đảm phát huy vai trò lãnh đạo của Đảng, hiệu lực quản lý của Nhà nước và tinh thần làm chủ của nhân dân trên cơ sở quy định rõ vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng yếu tố cấu thành và từng bộ phận của bộ máy chính quyền cấp tỉnh. *Ba là*, bố trí, sắp xếp lại cán bộ - công chức phải xuất phát từ vai trò, chức năng, quyền hạn của từng cơ quan, trên cơ sở dự báo cơ cấu, chức danh, công việc và số lượng, chất lượng cán bộ thích hợp. Trên cơ sở từng chức danh công việc mà đề ra tiêu chuẩn về trình độ, khả năng, kinh nghiệm, sức khoẻ, tuổi tác của cán bộ để bố trí vào các chức vụ công việc cần thiết.

Việc đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải đảm bảo vai trò Đảng lãnh đạo, mở rộng dân chủ, tăng cường tính kỷ luật, quyền và lợi ích phải đi đôi với trách nhiệm của công dân, cán bộ nhân viên chức trong bộ máy chính quyền các cấp.

3.1.2. Mục tiêu đổi mới

Mục tiêu đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền các cấp từ Trung ương đến địa phương trong giai đoạn hiện nay là: ***Xây dựng một bộ máy chính quyền nhà nước trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng***, xây dựng cán bộ công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

Ở cấp Trung ương, việc điều chỉnh chức năng của Chính phủ và Bộ, cơ quan ngang bộ phải phù hợp với yêu cầu thực tiễn; trên cơ sở đó, điều

chính cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo hướng : ***Bộ, cơ quan ngang Bộ tập trung chủ yếu thực hiện chức năng quản lý nhà nước vĩ mô đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước.***

Mục tiêu đổi mới bộ máy chính quyền cấp tỉnh là:

Xây dựng bộ máy chính quyền cấp tỉnh là một cấp hành chính hoạt động thông suốt, hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng NDCM Lào, có đủ năng lực để quản lý mọi mặt đời sống xã hội ở địa phương bằng pháp luật, phục vụ nhân dân

3.1.3. Định hướng đổi mới bộ máy chính quyền cấp tỉnh

Thứ nhất, nghiên cứu xác định rõ vị trí, chức năng của bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong bộ máy nhà nước CHDCND Lào. *Thứ hai*, nghiên cứu hoàn thiện mô hình tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh phù hợp với chức năng đại diện ho quyền lực nhà nước Trung ương theo uỷ quyền, phân cấp quản lý và đại diện cho quyền tự quản của nhân dân địa phương. *Thứ ba*, nâng cao vai trò, chức năng và hoàn thiện chế độ làm việc của người đứng đầu bộ máy chính quyền cấp tỉnh đồng thời tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với tiến trình hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh. *Thứ tư*, phân định trách nhiệm và thẩm quyền của các cấp hành chính cho phù hợp với tính chất và yêu cầu của từng ngành và từng lĩnh vực hoạt động, với chức năng, nhiệm vụ của từng cấp hành chính, từng địa bàn phù hợp với điều kiện và khả năng các địa phương; gắn quan hệ phân cấp với tăng cường sự phối hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ. *Thứ năm*, đổi mới hoàn thiện đồng bộ công tác cán bộ, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ - công chức về chuyên môn nghiệp vụ, tư tưởng, đạo đức vẫn là yếu tố quyết định sự thành công hay thất bại trong công cuộc đổi mới.

3.2. GIẢI PHÁP VỀ ĐỔI MỚI TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN CẤP TỈNH Ở NƯỚC CỘNG HOÀ DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO HIỆN NAY

3.2.1. Giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp luật về tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào hiện nay

Thứ nhất, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền cấp tỉnh phải được quy định bằng Hiến pháp và luật. *Thứ hai*, củng cố, hoàn thiện hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước một cách đồng bộ ở các cấp.

Ở cấp trung ương phải: Rà soát và hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật theo từng lĩnh vực, loại bỏ những quy định pháp luật không còn hiệu lực hoặc chồng chéo, trùng lặp; tăng cường xây dựng mới nhiều

văn bản pháp luật theo tư duy pháp lý mới, đặc biệt là văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy chính quyền các cấp. Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải trở thành một nhiệm vụ, một giải pháp quan trọng và cấp bách hiện nay ở nước CHDCND Lào: Một là, *phải phân định đúng hình thức pháp luật để quy định tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh*, loại việc nào cần phải có luật, pháp lệnh điều chỉnh, loại nào cần có văn bản dưới luật điều chỉnh. Hai là, *hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương trong từng giai đoạn*. Ba là, *phải tăng cường công tác thông tin, phổ biến giáo dục pháp luật*, nâng cao hiệu lực thi hành pháp luật. Pháp luật chỉ phát huy hiệu lực khi các quy phạm của nó được thực hiện trong thực tế. Bốn là, việc hoàn thiện pháp luật về tổ chức, hoạt động của toà hành chính.

3.2.2. Giải pháp kiện toàn đội ngũ cán bộ công chức của bộ máy chính quyền cấp tỉnh

1. Đổi mới và hoàn thiện công tác quản lý cán bộ công chức phù hợp với quá trình đổi mới tổ chức chính quyền cấp tỉnh
2. Cải cách tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ
3. Đào tạo cán bộ, công chức
4. Hoàn thiện thể chế và phương pháp quản lý cán bộ, công chức
5. Hiện đại hoá công sở và quy chế hoá chế độ làm việc trong hệ thống hành chính. Trang bị các phương tiện kỹ thuật hiện đại về văn phòng cho các công sở, gắn với việc nâng cao kỹ năng hành chính của công chức, đổi mới phương thức phục vụ của công chức theo hướng hiện đại, văn minh đồng thời phát huy các giá trị văn hoá truyền thống của dân tộc Lào

3.2.3. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào

Một là, nâng cao trình độ lý luận, trình độ học vấn, trình độ chuyên môn cho cán bộ, công chức nhất là cán bộ, công chức quản lý, lãnh đạo trong bộ máy chính quyền các cấp. *Hai là*, thực hiện nghiêm túc nguyên tắc tập trung dân chủ trong sinh hoạt đảng, trong tổ chức chính quyền và các tổ chức chính trị - xã hội. Đảng bộ tỉnh phải tôn trọng những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của từng cơ quan, tổ chức để tìm ra và thực hiện phương thức lãnh đạo phù hợp. *Ba là*, phải coi trọng việc xây dựng sự đoàn kết thống nhất trong Đảng, trước hết là trong các cấp uỷ. *Bốn là*, thật sự đổi mới công tác cán bộ, tiếp tục hoàn thiện việc tiêu chuẩn hoá cán bộ, trước là cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý chủ chốt cấp tỉnh. Cán bộ, đảng viên phải thật

sự gương mẫu trong công việc và cuộc sống. *Năm là*, tích cực nâng cao chất lượng đảng viên, kiên quyết đưa ra khỏi Đảng những người không có tư cách đảng viên. *Sáu là*, đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong bộ máy tổ chức đảng, bộ máy chính quyền và các tổ chức chính trị - xã hội, làm cho các tổ chức trong bộ máy trong sạch, vững mạnh.

3.2.4. Tiếp thu có chọn lọc và vận dụng một số kinh nghiệm của nước ngoài, đặc biệt là của CHXHCN Việt Nam về cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương

Rút ra kinh nghiệm về việc cải cách hành chính, cải cách tư pháp và pháp luật trong thập kỷ qua của Việt Nam, đặc biệt là những định hướng và các đề án cải cách cụ thể về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, đề xuất tiếp thu để vận dụng một cách phù hợp vào thực tiễn của Lào. *Một là, đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền địa phương* theo phương châm có sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa các đơn vị hành chính cơ bản và trung gian phù hợp với các nguyên lý chung về tổ chức nền hành chính quốc gia và điều kiện cụ thể của mỗi nước. *Hai là, Đẩy mạnh cải cách hành chính với các trọng tâm, trọng điểm trong từng giai đoạn ở tất cả các cấp chính quyền*

3.2.5. Kiến nghị và luận chứng mô hình tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh của nước Cộng hoà Dân chủ nhân dân Lào theo các giải pháp nêu trên

Thứ nhất, phương châm nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức bộ máy cấp tỉnh

Xây dựng bộ máy nhà nước phải xuất phát từ đường lối, nhiệm vụ của cách mạng trong từng giai đoạn, gắn liền với tình hình thực tế, sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và từng địa phương.

Thứ hai, thiết lập một hệ thống cơ quan chính quyền địa phương đa dạng, tùy thuộc vào nhu cầu quản lý, tính chất của từng loại đơn vị hành chính.

Ở các đơn vị hành chính này nghiên cứu mô hình thành lập hội đồng tự quản cấp tỉnh và cấp làng bản để thực hiện chức năng đại diện nhân dân giải quyết những việc của cộng đồng dân cư trên địa bàn.

Ở cấp Trung ương, cấp tỉnh vẫn duy trì thực hiện chế độ kiêm nhiệm chức danh lãnh đạo đảng và chính quyền theo Hiến pháp và pháp luật, phù hợp với mục tiêu tổ chức bộ máy nhà nước phải theo mô hình "hình pháp" .

Thứ ba, điều chỉnh, sắp xếp lại cơ cấu tổ chức Văn phòng tỉnh gọn nhẹ, có đủ năng lực với tư cách là cơ quan tham mưu trực tiếp cho bí thư đảng bộ tỉnh và tỉnh trưởng.

Kết luận chương 3

Định hướng đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào trong giai đoạn hiện nay là một bộ phận của đổi mới hệ thống chính trị cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào. Do vậy để đổi mới bộ máy chính quyền cấp tỉnh có hiệu quả phải xác định rõ mục tiêu đổi mới bộ máy chính quyền, làm rõ vị trí, vai trò, chức năng nhiệm vụ quyền hạn của cơ quan chính quyền tỉnh, xác định đúng mối quan hệ giữa các yếu tố tạo thành bộ máy chính quyền các cấp đó. Đổi mới bộ máy chính quyền cấp tỉnh phải được tiến hành trên cơ sở các bài học kinh nghiệm rút ra từ mặt tiêu cực và mặt tích cực trong tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền các cấp; đồng thời, xây dựng và phát huy nền dân chủ trong bộ máy nhà nước; bảo đảm tăng cường bản chất giai cấp công nhân tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trên các lĩnh vực đời sống xã hội, nâng cao hiệu lực hiệu quả trong việc quản lý điều hành của chính quyền nhà nước cấp tỉnh, làm cho nó thực sự là bộ máy nhà nước của dân, do dân và vì dân; mở rộng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong tỉnh tạo ra động lực tổng hợp thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng và phát triển chế độ dân chủ nhân dân theo định hướng XHCN.

KẾT LUẬN

Bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào được chính thức ra đời từ khi lật đổ chế độ tập quyền phong kiến, thiết lập nên chế độ CHDCND Lào vào ngày 2/12/1975. Tuy ra đời và đã từng tồn tại theo cơ chế tập trung quan liêu bao cấp kéo dài gần 20 năm, có nhiều hạn chế và có nhiều khuyết điểm, song bộ máy chính quyền cấp tỉnh vẫn đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển kinh tế, quản lý xã hội và bảo vệ Tổ quốc. Khi đất nước bước sang giai đoạn mới, phát triển theo cơ chế thị trường định hướng XHCN, bộ máy chính quyền cấp tỉnh đã bộc lộ không ít thiếu sót, khuyết tật và sai lầm.

Do tình hình khủng hoảng kinh tế - xã hội nảy sinh ra những sai lầm khuyết điểm trong sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước chậm được khắc phục, nhiều trường hợp đề ra chủ trương thiếu cơ sở vững chắc, chưa có quan điểm rõ ràng, vội vã, biến hình thức doanh nghiệp và hình thức sở hữu các thành phần kinh tế nhà nước thành những bộ phận phụ thuộc vào kinh tế phi nhà nước, khiến cho nhà nước bị mất sức mạnh về kinh tế, dẫn đến tình trạng kém hiệu lực về chính trị.

Để thoát khỏi tình trạng đó, Đảng NDCM Lào lãnh đạo nhân dân tiến hành sự nghiệp đổi mới toàn diện, trong đó đổi mới kinh tế là trọng tâm, đồng thời từng bước tiến hành đổi mới chính trị, giữ vững ổn định chính trị để phát triển kinh tế, tạo điều kiện ổn định chính trị, khâu then chốt là đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy chính quyền các cấp. Để bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả cao nhằm đáp ứng yêu cầu cho việc đổi mới toàn diện phải tiến hành đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền các cấp nhất là cấp tỉnh nhằm bảo đảm cho việc thực hiện quyền lực của nhân dân, thực hiện tốt nền dân chủ nhân dân trên địa bàn ở địa phương.

Phương hướng và nội dung cơ bản để đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong giai đoạn hiện nay là:

1. Hoàn thiện cơ sở pháp lý bằng cách sửa đổi, bổ sung Luật chính quyền địa phương, tiến tới xây dựng Luật chính quyền cấp tỉnh để làm cơ sở tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào.

2. Tiếp tục đổi mới cơ bản tổ chức và phương thức hoạt động của từng bộ phận trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh, trên cơ sở xác định đúng vị trí, vai trò, chức năng nhiệm vụ cụ thể của từng yếu tố cấu thành trong bộ máy chính quyền cấp tỉnh: Quy định rõ hơn mối quan hệ giữa Đảng bộ và chính quyền cấp tỉnh.

3. Thực hiện tốt nền dân chủ và pháp chế dân chủ nhân dân ở cấp tỉnh trong các lĩnh vực đời sống xã hội của nhân dân theo quan điểm đổi mới của Đảng.

4. Hoàn thiện và củng cố bộ máy chính quyền cấp tỉnh dựa trên cơ sở đường lối, chủ trương của Đảng và Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước; để bảo đảm sự công bằng xã hội, làm cho bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong sạch vững mạnh, quản lý xã hội có hiệu quả. Xây dựng chính quyền cấp tỉnh là một cấp hành chính đảm bảo cho bộ máy thông suốt; thực sự là của dân phục vụ nhân dân.

Đổi mới tổ chức phương thức hoạt động của bộ máy chính quyền cấp tỉnh là một vấn đề hết sức quan trọng, đồng thời xây dựng và phát huy nền dân chủ nhân dân, tạo ra một động lực tổng hợp nâng cao chất lượng lãnh đạo của Đảng, tăng cường hiệu lực quản lý của nhà nước, phát huy quyền làm chủ và năng lực sáng tạo của nhân dân nhằm xây dựng và phát triển chế độ dân chủ nhân dân theo định hướng XHCN.

**CÔNG TRÌNH ĐƯỢC HOÀN THÀNH TẠI
HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ - HÀNH CHÍNH QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**Người hướng dẫn khoa học: PGS, TS Phan Trung Lý
TS Dương Thị Thanh Mai**

**Phản biện 1: PGS, TS Lê Minh Thông
*Ban Tổ chức Trung ương***

**Phản biện 2: GS, TS Phạm Hồng Thái
*Đại học Quốc gia Hà Nội***

**Phản biện 3: PGS, TS Nguyễn Tất Viên
*Bộ Tư pháp***

**Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp
Nhà nước tại Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh
vào hồi..... giờ ngày..... tháng..... năm 2010**

**Có thể tìm thấy luận án tại: Thư viện Quốc gia
và Thư viện Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh**

**NHỮNG CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ
CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Khăm Khoỏng Phôm Ma Pan Nha (2008), "Kiện toàn bộ máy chính quyền cấp tỉnh trong công cuộc đổi mới ở nước CHDCND Lào", *Tap chí Lịch sử Đảng*, (7), tr.63-67.
2. Khăm Khoỏng Phôm Ma Pan Nha (2008), "Tiếp tục đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền cấp tỉnh ở nước CHDCND Lào hiện nay", *Lý luận chính trị*, (11), tr.81-85.
3. Khăm Khoỏng Phôm Ma Pan Nha (2009), "Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền ở CHDCND Lào", *Nghiên cứu lập pháp*, (2), tr.55-59.