

# SỰ THAY ĐỔI CHỨC NĂNG CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG NHU CẦU QUẢN TRỊ THEO HƯỚNG HIỆN ĐẠI, HIỆU QUẢ

*GS.TS. Nguyễn Đăng Dung*  
*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

## **I. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của Chính phủ**

Từ "chính phủ" ( 政府 ) ở đây có nguồn gốc từ tiếng Hán; trong các tiếng phương Tây như tiếng Anh (*government*), tiếng Pháp (*gouvernement*), tiếng Đức (*Regierung*) từ này có gốc từ tiếng Hy Lạp là *Κυβερνήτης* (*kubernites*) với nghĩa "thuyền trưởng" (*steersman*), chủ quản (*governor*), phi công hoặc bánh lái (*rudder*). Ở nghĩa rộng nhất được dùng chỉ cho toàn bộ nhà nước bao gồm cả lập pháp, hành pháp và tư pháp, nói đến Chính phủ Hà Nội là nói đến tất cả mọi hoạt động của nhà nước Việt Nam nói chung; nhưng ở nghĩa hẹp nhất của từ này thì chỉ được Chính phủ tiếng Pháp là "Government" có nghĩa là "cai trị". Danh từ "chính phủ" có nhiều nghĩa, khi thì chỉ định tất cả các cơ quan nhà nước bao gồm cả lập pháp lẫn hành pháp là toàn thể các cơ quan thi hành quyền lực nhà nước. Còn theo nghĩa hẹp được dùng trong quy định của Hiến pháp, "chính phủ" có nghĩa là nội các, hay là thành phần của chính phủ tương đương với nội các, ở những nước không có chế định nội các.

Chính phủ thời kỳ mới ra đời của cách mạng tư sản chỉ gắn bó hạn hẹp với việc hành pháp, hay chấp hành (thi hành) một cách đơn thuần những luật do lập pháp ban ra, đúng như thuyết phân quyền của J. Locke trong tác phẩm nổi tiếng *Khảo luận thứ hai về Chính phủ dân sự*, và cũng như của S.Montesquieu trong tác phẩm *Tinh thần của pháp luật*<sup>26</sup>. Khi sinh thời học thuyết chỉ có một mong muốn tách các hoạt động hành pháp ra khỏi lập pháp để làm cơ sở cho việc lật đổ chế độ phong kiến đã lỗi thời đang vi phạm nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân. Giai cấp tư sản Anh, Pháp tranh giành chính quyền đều bắt đầu ở nghị viện, coi nghị viện là thế lực phải dựa vào để đấu tranh với các thế lực phong kiến bảo thủ. Từ đó, nước Anh, Pháp đều nhấn mạnh nguyên tắc hành chính phải dựa vào luật, họ đã đưa ra nguyên tắc "không có luật tức là không có hành chính", quyền hành chính phải tuyệt đối phục tùng và tuân thủ pháp luật của nghị viện.

Mọi bản hiến pháp của các nhà nước sau Cách mạng tư sản và cho đến hiện nay đều dựa vào tinh thần của học thuyết phân quyền mà quy định cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước. Nhưng trong 3 nhánh quyền lực nói trên, so với lập

<sup>26</sup>. Xem Montesquieu: *Tinh thần của pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 1996.

pháp và tư pháp, thì “hành pháp” được định danh khó nhất và cơ cấu, hoạt động của hành pháp cũng được quy định trong hiến pháp và luật pháp khác xa so với thực tế nhất.

Thiết chế chính phủ - hành pháp cổ điển nhất của thế giới được hình thành trong lịch sử nước Anh, mà không có một bản văn nào quy định, ngoại trừ một bản văn quy định về lương bổng của các vị bộ trưởng, mà mãi tới năm 1937 mới được Quốc hội thông qua<sup>27</sup>. Bản Hiến pháp thành văn lâu năm nhất của thế giới chỉ có một lời văn ngắn gọn rằng: “Quyền lực hành pháp sẽ được trao cho Tổng thống của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ.” Nhưng quyền hành pháp bao gồm những gì và cơ cấu của nó ra sao không được bản Hiến pháp này quy định. Chính cách quy định trừu tượng và mang tính chất tổng quát này đã giúp cho Tổng thống Hoa Kỳ hiện nay có rất nhiều khả năng cho việc điều hành, cũng như ứng phó với nhiều điều kiện hoàn cảnh thay đổi của tình hình trong và ngoài nước. Cách quy định được nhiều người cho rằng “vô tiền nhưng rất khoáng hậu”, này lại không ngờ rất phù hợp với chức năng điều hành một đất nước giàu có nhất thế giới hiện nay.

Một đặc điểm quan trọng trong quá trình phát triển quyền lực nhà nước sau cách mạng tư sản là càng ngày càng mở rộng quyền hành pháp. Nếu nhìn từ góc độ quan điểm ban đầu của cách mạng và của chế độ tư sản, chính phủ - nhà nước tư sản chỉ là “người lính gác đêm”, thì ngày nay, ngay sau khi đã giành được chính quyền, quan niệm trên đã thay đổi. Thực tế không chỉ giản đơn như quan niệm của các nhà cách mạng tư sản, cũng như những quy định của hiến pháp ngay sau khi cách mạng tư sản giành được chính quyền, chính phủ và các cơ quan hành pháp trở thành người tham gia tích cực vào đời sống xã hội. Chính phủ không chỉ thụ động duy trì các hoạt động của xã hội, mà đã đổi thành người tham gia một cách trực tiếp vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, chủ động điều chỉnh các mâu thuẫn kinh tế và mâu thuẫn xã hội. Vì thế nguyên tắc hành chính phải dựa hay chỉ dựa vào luật được nảy sinh ra trong quá trình giai cấp tư sản tranh giành chính quyền trên thực tế không còn giá trị nữa.

Sau khi không chế toàn diện quyền lực nhà nước, giai cấp tư sản bắt tay vào việc mở rộng quyền lực hành chính, họ cho rằng, nguyên tắc “không có luật tức là không có hành chính” đã không thể thích ứng với yêu cầu của thời đại. Trong xã hội công nghiệp và khoa học - kỹ thuật phát triển cao, nghị viện đã không thể ôm đồm chế định tất cả mọi vấn đề thành luật, cơ quan hành chính tất phải có năng lực động cơ thích ứng với tốc độ phát triển và thay đổi của kinh tế - xã hội.

---

<sup>27</sup> Tinh Tinh (Chủ biên): *Cải cách Chính phủ/Con lốc chính trị cuối thế kỷ XX*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2002, tr.384-385.

Do đó nội hàm cơ bản của nguyên tắc hành chính dựa vào luật của phương Tây đã không còn phù hợp với thực tế sôi động nữa. Các tác giả của học thuyết phân quyền không nghĩ đến tính động cơ, sự đan xen giữa các chức năng ấy của các bộ phận cấu thành nhà nước, nhất là vai trò trung tâm của hành pháp, cũng như đến chức năng hoạch định chính sách nhà nước, và chức năng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của chính phủ - hành pháp. Vai trò đó của hành pháp càng ngày càng được khẳng định. Nhưng điều đáng quan tâm ở đây là, vai trò đó của chính phủ - hành pháp rất ít được quy định trong hiến pháp.

Một trong những việc phải áp dụng học thuyết phân quyền là các quyền phải độc lập với nhau. Vì các nhánh quyền là riêng rẽ, nên một số người cho rằng, các quyền mà nhánh này được sử dụng không liên quan gì đến nhánh kia. Thực ra thì các quyền của nhà nước hòa quyền với nhau, James Madison, một trong những thành viên của Quốc hội lập hiến Hoa Kỳ đã giải thích rằng, Hiến pháp không phải tạo ra một hệ thống các thiết chế riêng rẽ, mà là các thiết chế riêng rẽ để thực hiện các chức năng chung, nhờ đó mà: ... “các ban, ngành này được kết nối và hòa trộn để trao cho mỗi ban, ngành khác một khả năng kiểm soát hợp hiến đối với ban, ngành kia”<sup>28</sup>.

Quốc hội không thể hoạt động một mình, kể cả trong việc lập pháp. Mặc dù Hiến pháp trao cho Quốc hội “mọi quyền lập pháp, song quyền này không thể được thi hành mà không có sự dính líu đến hành pháp và tư pháp. Sự phụ thuộc cũng có cả đối với hành pháp và tư pháp. Theo Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ, cũng như hiến pháp một số nước khác, người đứng đầu các cơ quan hành pháp có quyền triệu tập các phiên họp của lập pháp. Mặc dù không trực tiếp đề ra luật, song Tổng thống “thỉnh thoảng phải trao cho Quốc hội những thông tin về tình trạng liên bang, và khuyến nghị họ xem xét các biện pháp, mà Tổng thống cho là cần thiết”. Tổng thống không những có quyền phủ quyết những đạo luật đã được quốc hội thông qua, mà tổng thống hoặc người đứng đầu hành pháp còn là tác giả của phần lớn các dự án luật của quốc hội - lập pháp.

Ngoài ra, những nhiệm vụ xuất hiện mà chưa được luật pháp phân định thuộc quyền lực nào mà nhà nước cần phải đảm nhiệm, mà không ai khác ngoài nhánh hành pháp phải đứng ra gánh chịu thì, thậm chí những nhiệm vụ, quyền hạn được hiến pháp ghi nhận rõ ràng của lập pháp hoặc tư pháp, muốn cho hai nhánh quyền lực này thực thi tốt vẫn phải có sự trợ giúp của hành pháp.

Ngoại giao và an ninh quốc phòng là lĩnh vực truyền thống thuộc đặc quyền của hoàng gia, đến thời kỳ dân chủ hiến pháp đã chia quyền này một cách bình quân cho hành pháp và lập pháp. Nhưng thực tế người đứng đầu hành pháp được

---

<sup>28</sup>. James Madison: *The Federalist*, No 48, ed. Edward Mead Earle (New York: Modern Library, n.d.), tr. 321.

giao trách nhiệm trong lĩnh vực này một cách rộng rãi hơn.

Trong lịch sử của Hoa Kỳ, các tổng thống, quốc hội và tòa án đã có những nhượng bộ lẫn nhau để áp dụng các quyền lực chung. Như Thẩm phán Joseph Story đã từng viết, các tác giả của hiến pháp muốn: chứng minh việc áp dụng triệt để cứng nhắc (cơ chế tam quyền phân lập) trong mọi trường hợp sẽ phá vỡ tính hiệu quả của chính phủ và dẫn đến sự phá hoại các quyền tự do công cộng. Thẩm phán Robert Jackson còn cho rằng: “Mặc dù Hiến pháp phân tán quyền lực chủ yếu để bảo đảm tự do, song nó cũng dự liệu rằng việc áp dụng phải được tiến hành sao cho hòa nhập các quyền phân tán thành một chính phủ hoạt động tốt”<sup>29</sup>.

*- Chính phủ - hành pháp là nơi khơi dậy, phát động mọi nhân lực, vật lực của xã hội bằng các chính sách.*

Chính phủ có nghĩa là cai trị. Mà đã là cai trị (quản lý nhà nước) thì phải biết tiên liệu. Chính sự tiên liệu này buộc chính phủ phải có trách nhiệm can thiệp ở một mức độ nhất định đến hoạt động của các cơ quan nhà nước khác, và hoạt động của mọi công dân, cũng như định ra những quy định mà lập pháp chưa kịp hoặc không cần thiết phải quy định.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của chính phủ - hành pháp hiện nay là, chính phủ phải có trách nhiệm hoạch định ra chính sách cho quốc gia. Vì vậy không ít tác phẩm khoa học nói rằng, chính phủ là động cơ của toàn bộ hoạt động của nhà nước. Nhưng điều đáng chú ý là không có mấy bản hiến pháp quy định vấn đề này.

Chính phủ thời hiện đại gắn liền với chính sách. Hoạch định chính sách quốc gia là một trong những chức năng quan trọng gắn liền với sự tồn tại và tiêu vong hiện nay của chính phủ. Chính sách chính là sáng kiến để ra pháp luật hoặc chí ít nó cũng là nguồn làm khơi dậy sức sống thực tế của các quy phạm pháp luật, đã được Quốc hội ban hành từ những năm trước đó<sup>30</sup>. Chính đây là điểm hoàn toàn khác với lý thuyết phân chia quyền lực. Chính sách là những gì mà chính phủ đề ra và thực thi để đối phó với những hoàn cảnh mà chính phủ nhận thức được. Rất nhiều chính sách được công bố rõ ràng và được thừa nhận là những tuyên bố có thẩm quyền về những gì mà chính phủ đang thực thi hoặc dự định thực thi đối với một vấn đề cụ thể. Các chính sách có thể ảnh hưởng rất sâu rộng (ví dụ như vấn đề cấp tài trợ cho hệ thống an sinh xã hội) nhưng cũng có thể rất nhỏ nhặt, ví dụ như việc đặt tên cho các tòa nhà của nhà nước theo tên của các người nổi tiếng đã quá cố. Tuy vậy, chúng đều là những chính sách được công bố

---

<sup>29</sup>. Xem Joseph Story: *Những bình luận về Hiến pháp*, tái bản lần thứ 5 (Boston: Little, Brown, 1905), 1: p.396; Về bình luận của Jackson; Xem Youngstown Sheet and Tube Co. kiện Sawyer, 343 U.S. 579, 635 (1972).

<sup>30</sup> Xem thêm Nguyễn Đăng Dung: *Chính trị và hành chính sự tương đồng và khác biệt* trong cuốn *Hiến pháp và*

*bộ máy nhà nước*, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, 2002, tr. 262-263.

rõ ràng, được ghi nhận bằng văn bản, thường là bằng luật pháp. Tuy nhiên, không phải bất cứ chính sách nào của nhà nước cũng được ghi bằng văn bản luật. Một số chính sách được các quan chức đưa ra, nhưng vì lý do này hay lý do khác, không bao giờ được ghi lại trong những điều luật hay những quy định của nhà nước. Học thuyết Monroe, tuyên bố Hoa Kỳ chống lại sự can thiệp của châu Âu vào Tây bán cầu, được Ngoại trưởng John Adams đưa vào bản báo cáo về nhà nước liên bang của tổng thống năm 1823, kể từ ngày đó nó đã được các thế hệ kế tiếp nhau của các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ tôn trọng triệt để, nhưng không được văn bản pháp lý nào ghi nhận.

Chủ thể chủ yếu trong việc đề ra các chính sách là hành pháp. Tầm quan trọng của chính sách nằm ở chỗ, chính sách liên quan đến phân bổ ngân sách, phát động tất cả các nguồn lực, và vật lực của quốc gia, chứ không phải là luật pháp. Việc thực thi luật pháp chưa hẳn đã liên quan đến việc chi ngân sách của nhà nước, vì nhiều văn bản luật không phải chỉ được thực thi từ phía nhà nước. Đất nước phát triển trước hết bằng các chính sách, chứ chưa chắc đã bằng luật pháp. Hiến pháp của Pháp năm 1958 là một bản hiến pháp của nhà nước phát triển duy nhất quy định vai trò hoạch định chính sách quốc gia cho chính phủ (Điều 20).

Hãy xem bảng dưới đây thể hiện sự tiến triển các chức năng/nhiệm vụ của nhà nước:<sup>31</sup>

**Bảng: Tiến triển các chức năng/nhiệm vụ của Chính phủ**

	<b>Giải quyết thất bại của thị trường</b>	<b>Cải thiện sự công bằng</b>
<b><i>Chức năng tối thiểu</i></b>	Cung cấp các hàng hóa công thuận tụy: Quốc phòng, Luật pháp, trật tự, quyền sở hữu tài sản, Quản lý kinh tế vĩ mô, Y tế Cộng đồng ..	Bảo vệ người nghèo, Cứu nguy khi có tai họa
<b><i>Chức năng trung gian</i></b>	Giáo dục cơ bản, Bảo vệ môi trường, chống độc quyền, điều tiết công cộng; bảo hiểm (y tế, nhân thọ, lương hưu..), bảo vệ người tiêu dùng.	Cung cấp dịch vụ bảo hiểm xã hội: Trợ cấp gia đình, bảo hiểm thất nghiệp.
<b><i>Chức năng tích cực</i></b>	Phối hợp hoạt động tư nhân: Nuôi dưỡng các thị trường,	Phân phối lại tài sản

Trước hết Chính phủ phải làm lòng cốt cho việc nhà nước đặt ra các quy tắc chính thức. Chính phủ phải trình các dự án luật trước Quốc hội. Tức là Chính phủ phải là nơi hoạch định chính sách. Chính sách chính là linh hồn của luật. Đó

<sup>31</sup> Ngân hàng thế giới, *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*. Nxb. Chính trị quốc gia 1998 tr. 42

là những điều luật tạo nên hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia làm nền tảng duy trì các hoạt động của xã hội. Những quy tắc chính thức này cùng với các quy tắc không chính thức là những thể chế điều chỉnh các hành vi ứng xử của con người. Chính phủ không chỉ là một người trọng tài, chỉ có trách nhiệm lập ra những quy tắc, mà còn là một đối thủ quan trọng nhất trong trò chơi kinh tế. Hàng ngày các cơ quan nhà nước đầu tư các nguồn tài nguyên, phân bổ tín dụng, thu mua hàng hóa, và dịch vụ, thương lượng các hợp đồng. Những hành động này có tác động sâu sắc đến những chi phí giao dịch và đối với hoạt động và kết quả kinh tế, đặc biệt trong các nền kinh tế đang phát triển. Nếu thực hiện tốt các hoạt động này, nhà nước có thể thúc đẩy cho kinh tế phát triển nhanh; nếu thực hiện tồi chúng sẽ tạo ra sự đình trệ và trong nhiều trường hợp hoạt động của nhà nước sẽ tạo ra sự phân rã nền kinh tế và xã hội. Như vậy, nhà nước không chỉ có trách nhiệm thiết lập ra những quy tắc chính thức buộc các tổ chức xã hội và mọi công dân phải thi hành, mà còn cũng phải tuân thủ chính những quy tắc mà do nhà nước thiết lập. Nhà nước từ lâu đã đóng một vai trò sống còn trong việc phát triển kinh tế - xã hội bằng việc cung cấp cơ sở hạ tầng, an ninh và một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định. Mạng Internet là một ví dụ mới đây là một trong danh sách dài những việc đáng kể về khoa học kỹ thuật sở dĩ có được là nhờ sự hỗ trợ nhanh chóng và đáng kể của nhà nước.

*Trong báo cáo của mình, Ngân hàng thế giới đã chỉ ra một số nhiệm vụ cơ bản của chính phủ hiện nay như sau:*

- Tạo ra môi trường kinh tế vĩ mô, kinh tế vi mô. Trong đó có những hình thức kích thích đúng cho các hoạt động kinh tế hiệu quả.
- Tạo ra một cơ sở hạ tầng thể chế - quyền sở hữu tài sản, hòa bình, luật pháp và trật tự, và những quy tắc có khả năng khuyến khích đầu tư dài hạn.
- Bảo đảm cung cấp giáo dục cơ sở, y tế, cơ sở hạ tầng vật chất cần thiết cho hoạt động kinh tế, và bảo vệ môi trường tự nhiên.

*Tuy nhiên, lịch sử cũng dạy chúng ta Chính phủ cũng có thể gây ra những tác hại to lớn không lường:*

- Những loại quy tắc pháp luật không phù hợp có thể gây tác hại đến sản xuất. Ví dụ như việc nhà nước có thể đánh vào cửa cái của tư nhân bằng cách bóp méo giá cả - như thông qua việc định giá cao đồng tiền.
- Ngay cả trong trường hợp những quy tắc pháp luật của chính phủ đúng, nhưng chúng vẫn có thể được áp dụng theo những cách thức sai lầm. Chẳng hạn như có thể áp đặt những mức chi phí khổng lồ dưới hình thức

quan liêu và tham nhũng đối với những nhà doanh nghiệp tiến hành hàng loạt những hoạt động kinh doanh mới hoặc cơ cấu lại doanh nghiệp cũ.

- Nguồn tác hại lớn nhất do Chính phủ gây ra là tình trạng bất ổn định. Nếu như nhà nước thường xuyên thay đổi các quy tắc hoặc không làm sáng tỏ những quy tắc mà nó đưa ra thì những doanh nghiệp và cá nhân sẽ không dám chắc về những gì sẽ có lợi, hợp pháp hay không hợp pháp trong tương lai. Khi đó các doanh nghiệp hoặc cá nhân phải theo đuổi những chiến lược tốn kém nhằm bảo hiểm chống lại tương lai không chắc chắn, bằng cách đi vào nền kinh tế không chính thức như gửi vốn ra nước ngoài. Tất cả những điều đó đều có tác dụng làm hại cho sự phát triển kinh tế của quốc gia.

## **II. Chức năng của Chính phủ Việt Nam trong lịch sử**

*Chức năng của Chính phủ Việt Nam được quy định tương đối rõ về từ ngữ trong các quy định của Hiến pháp Việt Nam. Nhưng mỗi một Hiến pháp lại có một sự thay đổi định nghĩa thế nào là Chính phủ - định danh:*

- Hiến pháp 1946: Cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc là Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (Điều 43).
- Hiến pháp 1959: Hội đồng Chính phủ - cơ quan chấp hành cơ quan quyền lực nhà nước và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (Điều 71).
- Hiến pháp 1980: Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Điều 104). Thời kỳ của nền kinh tế tập chung tất cả các nước trong hệ thống Xã hội chủ nghĩa đều ghi nhận trong Hiến pháp của mình: Chính phủ là Hội đồng Bộ trưởng, với nghĩa là một tập thể hành pháp chỉ hoạt động theo cơ chế tập thể, có trách nhiệm quan trọng trong việc thực hiện các quyết định của Ban chấp hành trung ương/ Bộ Chính trị của Đảng Cộng sản.
- Hiến pháp 1992: Chính phủ - cơ quan chấp hành Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 109).
- Hiến pháp 2013: Chính phủ cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành Quốc hội (Điều 94).
- Quyền hành pháp của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ được Hiến pháp này trao cho Tổng thống /Điều 2 Hiến pháp Mỹ.



Thuật ngữ quyền hành pháp là một thuật ngữ trừu tượng, nó biến đổi theo từng quốc gia, ngay cả trong cùng một quốc gia thuật ngữ đó cũng biến đổi theo thời gian, theo từng chủ thể thực hiện quyền hành pháp, thậm chí nó còn biến đổi theo cá tính của người đứng đầu hành pháp. Cũng đều là quy định chính phủ là quan hành pháp, nhưng chức năng của Chính phủ Việt Nam của Hiến pháp 1946 khác với của Hiến pháp 1959, khác với 1980, nhất là chức năng của Chính phủ của Hiến pháp 1992 của thời kỳ đổi mới phải khác với của thời kỳ tập trung, và của Hiến pháp của năm 2013, hiến pháp công cuộc đổi mới tiếp theo khác với chức năng của Chính phủ của những năm trước đó, mới đổi mới.

Nói đến chức năng của Chính phủ là nói đến vai trò, vị trí, nhiệm vụ khái quát nhất của Chính phủ, tức là phải nói đến chức năng của nhà nước. Nhà nước và Chính phủ trong nền kinh tế tập trung có 4 vai trò quan trọng dưới đây:

- *Trong cơ chế cũ Chính phủ đóng vai trò trung tâm độc tôn về đầu tư, xây dựng, kinh tế mới, cơ sở vật chất, độc quyền ngân hàng, ngoại thương,..*
- *Mọi việc liên quan đến sản xuất đều phải được Chính phủ phê duyệt, vốn do nhà nước cấp;*
- *Nhà nước quyết định thành lập xí nghiệp, quy định chức năng nhiệm vụ phạm vi phương hướng hoạt động;*
- *Nhà nước nắm toàn bộ khâu phân phối lưu thông*

Những vai trò đó trên đều là những nguyên nhân gây nên tình trạng yếu kém của nhà nước. Quá trình chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường là việc nhà nước chủ động thay đổi vai trò, vị trí và chức năng của mình. Qua đó, làm thay đổi vai trò, chức năng của thị trường và quan hệ giữa nhà nước và thị trường. Nhà nước thay đổi theo hướng thiết lập thị trường, làm cho các loại thị trường hoạt động đầy đủ theo nguyên tắc và quy luật của chúng; đồng thời, bổ sung các khiếm khuyết cho thị trường. Cải cách thể chế kinh tế là việc thiết lập, bổ sung và thay đổi hệ thống các quy tắc, luật lệ. Trước hết là các quy tắc luật lệ chính thức, để quá trình chuyển đổi nói trên được thực hiện. Như vậy, cải cách thể chế nhanh hay chậm, ở quy mô lớn hay quy mô nhỏ phụ thuộc vào việc Nhà nước có thực sự muốn thay đổi vai trò, vị trí và chức năng của mình. Đột phá về thể chế cần thiết khi quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường đang có các “điểm nghẽn” hay “nút thắt”. Đột phá về thể chế xảy ra khi các thể chế hợp lý được thiết lập kịp thời với quy mô thay đổi đủ lớn, đủ mạnh để tháo bỏ được các nút thắt, điểm nghẽn đó. Điều đó xảy ra hay không phụ thuộc vào việc liệu nhà nước có nhận biết được đầy đủ mức độ và tính chất nghiêm trọng của các

“điểm nghẽn” và “nút thắt”, và có sẵn sàng thay đổi vai trò và chức năng của mình tạo điều kiện cho một thay đổi thể chế hợp lý với quy mô đủ lớn và đủ mạnh tương ứng với mức độ và tính chất nghiêm trọng của các điểm nghẽn và nút thắt của quá trình chuyển đổi.

Trong nền kinh tế thị trường mà Chính phủ thực hiện quyền hành pháp cần phải thay đổi so với trước đây của nền kinh tế tập trung. UNDP trong Dự án phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, "*Nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010 ở Việt Nam*", mặc dù dự án đã kết thúc nhưng tính thời sự của nhận định của dự án vẫn còn nguyên giá trị:

### ***Vai trò của Nhà nước - Những phát hiện chủ yếu***

*Trong việc xây dựng Chiến lược kinh tế - xã hội cho những năm tới, không vấn đề nào quan trọng hơn là xác định vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế. Trên thực tế, ở bất kỳ nơi nào trên thế giới, vai trò của nhà nước đang thay đổi và không nơi nào rõ nét hơn là ở các nền kinh tế chuyển đổi. Việt Nam không phải là ngoại lệ. Bốn vấn đề lớn chính liên quan đến vai trò mới của Nhà nước ở Việt Nam được bàn đến trong dự án này là: Sở hữu nhà nước, cung cấp kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội, sự can thiệp của Chính phủ vào thị trường và "vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước".*

*Kinh nghiệm của các nước trên khắp thế giới cho thấy, khi mà nhà nước sở hữu hoặc kiểm soát doanh nghiệp thì nhà nước có xu hướng sử dụng quyền sở hữu và kiểm soát của mình để phục vụ những lợi ích khác hơn là khả năng sinh lợi dài hạn của doanh nghiệp và vì vậy sở hữu nhà nước thường là khác với mục tiêu về tính hiệu quả của thị trường. Vai trò áp đảo của các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam, nhất là trong khu vực công nghiệp, là một vấn đề nghiêm trọng vì hầu hết các doanh nghiệp này được biết rõ là không có hiệu quả. Do các khoản lỗ hoạt động lớn của các doanh nghiệp nhà nước phải được bù đắp bằng ngân sách hoặc thông qua các khoản vay từ hệ thống ngân hàng, nên vấn đề doanh nghiệp nhà nước đe dọa sự ổn định kinh tế vĩ mô và đẩy những đối tượng đi vay đáng tin cậy hơn ra khỏi thị trường tín dụng. Chính phủ phải có trách nhiệm giải quyết vấn đề này và làm việc đó càng nhanh càng tốt.*

*Nghĩa vụ cơ bản nhất của nhà nước là cung cấp hàng hoá công, chủ yếu là kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội của nền kinh tế. Việt Nam bị tụt hậu so với mức trung bình của các nước có thu nhập thấp về kết cấu hạ tầng, năng lượng, giao thông vận tải, viễn thông và thông tin. Cần thực hiện những biện pháp chiến lược để bắt kịp các nước khác, bao gồm đa dạng hoá các nguồn tài chính, nâng cao hiệu*

quả đầu tư và cải thiện sự tiếp cận với kết cấu hạ tầng ở vùng nông thôn, vùng sâu và vùng xa.

Cung cấp các dịch vụ xã hội là một trách nhiệm tối cao khác của Chính phủ và cần tăng chi công cộng cho cả giáo dục, y tế và dịch vụ xã hội và bảo đảm các cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người. Để cấp vốn cho các đầu tư và chi tiêu có liên quan, Việt Nam phải giải phóng tiềm năng của khu vực tư nhân để bổ sung cho khu vực nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ này. Việc này cần được thực hiện bằng cách tham gia trực tiếp và gián tiếp - thông qua nộp thuế. Nếu không có khu vực tư nhân lớn hơn, năng động và có khả năng đóng thuế, thì các nguồn thu của Chính phủ sẽ không thể đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng về các dịch vụ kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội.

Một nghĩa vụ cơ bản nữa của Chính phủ là cung cấp khuôn khổ thể chế để điều hành nền kinh tế. Có 4 lĩnh vực đặc biệt quan trọng là: Xác định một nền pháp trị mang tính hỗ trợ đối với các thể chế thị trường và đảm bảo quyền sở hữu; đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô và ổn định tài chính; tạo ra môi trường thuận lợi cho kinh doanh và thúc đẩy cạnh tranh để khuyến khích đổi mới và phân bổ nguồn lực có hiệu quả; và thúc đẩy công nghệ mới.

Để đáp ứng yêu cầu của một nền kinh tế hiện đại hơn và theo định hướng thị trường, phải tăng cường năng lực của Chính phủ. Sẽ cần một hệ thống hành chính công được tổ chức tốt với đội ngũ cán bộ công nhân viên chức làm việc có hiệu quả hơn và được trả lương cao hơn. Cũng cần đến tính minh bạch và tính chịu trách nhiệm trong việc ra quyết định của Chính phủ và trong quản lý nguồn lực của công cộng. Ngoài ra, cần khuyến khích sự tham gia của người dân, tăng cường khả năng tiếp cận thông tin, nâng cao nhận thức về quyền và nghĩa vụ trước pháp luật.

Nhiều nhà lãnh đạo Việt Nam khẳng định rằng kinh tế nhà nước cần tiếp tục có "vai trò chủ đạo" trong nền kinh tế. Dù người ta có định nghĩa về khái niệm này thế nào đi chăng nữa thì vai trò của Chính phủ vẫn thực sự là trọng yếu vì sự thành bại về kinh tế - xã hội chủ yếu quyết định bởi phương sách mà Chính phủ thực thi vai trò của mình. Vai trò này giờ đây phải thay đổi từ chỗ tham gia trực tiếp vào các hoạt động sản xuất sang cung cấp các thể chế, kết cấu hạ tầng vật chất và xã hội và môi trường kinh doanh mang tính cạnh tranh. Về phương diện này,

Nhà nước có thể đóng vai trọng yếu và tích cực như chất xúc tác cho tăng trưởng dài hạn bền vững và như một đối tác của khu vực tư nhân<sup>32</sup>.

Chính phủ Việt Nam trong một tinh thần mới có quá nhiều việc cần phải làm trong chiến lược phát triển của mình. Báo cáo của Dự án về Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nhận xét:

*"...Thành công hay thất bại về kinh tế - xã hội chủ yếu được xác định định bởi phương cách mà Chính phủ thực thi vai trò thiết yếu của mình trong nền kinh tế. Vai trò này giờ đây phải thay đổi. Sức lực của Chính phủ cần được chuyển từ chỗ tham gia trực tiếp vào các hoạt động sang lĩnh vực dịch vụ công... Việt Nam có một Chính phủ vừa quá nhiều vừa quá ít - quá nhiều về mặt kiểm soát sản xuất và đầu tư và quá ít về nền pháp quyền và cung cấp hàng hoá và dịch vụ công. Chiến lược mới cần phải nhấn mạnh sự cần thiết phải chuyển sức lực của Chính phủ từ chỗ tham gia trực tiếp vào các hoạt động sản xuất sang hai lĩnh vực cụ thể. Thứ nhất cung cấp các dịch vụ giáo dục, y tế, nghiên cứu nông nghiệp, xây dựng kết cấu hạ tầng có chất lượng cao và hỗ trợ những nhóm dễ tổn thương trong xã hội. Thứ hai, cung cấp các thể chế minh bạch và có sự tham gia của cộng đồng có khả năng thúc đẩy nền pháp quyền bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định tài chính và tạo ra môi trường tốt hơn cho doanh nghiệp.\* Một chương trình nhằm có được một Nhà nước hữu hiệu và hiệu quả hơn cần bao gồm những thành phần trọng yếu sau đây:*

- *Xây dựng và thực hiện một cách cấp bách một chiến lược mới và các chính sách mới về vai trò của nhà nước trong xã hội và trong nền kinh tế ở thế kỷ XXI.*
- *Đặt chiến lược trên cơ sở những yêu cầu, ưu tiên và nghĩa vụ mới của nhà nước.*
- *Tăng cường năng lực và khả năng của Chính phủ trong việc đáp ứng nhu cầu của một xã hội hiện đại hơn và một nền kinh tế thị trường. Tổ chức lại bộ máy hành chính công. Trả lương ở mức độ chấp nhận được cho cán bộ công nhân viên chức. Thay đổi việc ra quyết định và việc quản lý nguồn lực công của Chính phủ để nâng cao tính minh bạch, chịu trách nhiệm và khả*

---

<sup>32</sup> UNDP và MPI/ DSI: *Việt Nam hướng tới 2010/ Tuyển tập báo cáo phối hợp nghiên cứu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các chuyên gia quốc tế và Việt Nam*. Tập 1. Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội 2001, tr.111 – 113.

\* Tôi nhấn mạnh. TG

*năng tiên liệu về mặt pháp lý. Khuyến khích sự tham gia của người dân và cải thiện đối thoại giữa Nhà nước và nhân dân.”<sup>33</sup>*

Phần việc thứ nhất và thứ hai đều liên quan việc hoạch định chính sách. Đây là công việc quan trọng của Chính phủ sau nhiều lần sửa đổi được ghi nhận tại Khoản 2 của Điều 96 Hiến pháp mới. Khi Chính phủ ban hành bất cứ một quyết định nào nhằm quy định hoặc can thiệp vào hoạt động của thị trường (cung và cầu) đều phải được cân nhắc cẩn thận giữa cái hại của nó do các quy định của Chính phủ đưa ra với lợi ích mà các can thiệp đó đem lại. Vai trò các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế Việt Nam phải thay đổi, vì các doanh nghiệp này không có hiệu quả. Sở hữu nhà nước và vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước như những quan niệm trước đây của nền kinh tế bao cấp không có hiệu quả, thường tạo ra môi trường cho tham nhũng. Nghĩa vụ cơ bản nhất nhà nước - cung cấp hàng hoá công.

Cung cấp các dịch vụ xã hội: tăng chi công cộng cho giáo dục, y tế và dịch vụ xã hội và bảo đảm các cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người. Cung cấp thể chế điều hành kinh tế: Xác định một nền pháp trị mang tính hỗ trợ đối với các thể chế thị trường và đảm bảo quyền sở hữu; ổn định kinh tế vĩ mô và ổn định tài chính; tạo ra môi trường cho kinh doanh, thúc đẩy cạnh tranh để khuyến khích đổi mới và phân bổ nguồn lực có hiệu quả; và thúc đẩy công nghệ mới được áp dụng vào trong quy trình sản xuất.

Dịch vụ công cũng giống với công vụ ở chỗ mục đích của nó nhằm phục vụ nhân dân, vì lợi ích công cộng. Tuy nhiên, khác với công vụ, dịch vụ công không có tính chất phục vụ mà mang tính chất *dịch vụ*, tức là “*công việc phục vụ trực tiếp cho những nhu cầu nhất định của số đông, có tổ chức và được trả công.*” Dịch vụ công có một số đặc điểm sau:

- Hoạt động dịch vụ công phải do tư nhân thực hiện bởi nó không gắn với quyền lực nhà nước, không nhất thiết phải do Nhà nước thực hiện;
- Dịch vụ công có thể được thực hiện thông qua quan hệ hợp đồng dân sự (hợp đồng dịch vụ) giữa người cung cấp và người sử dụng dịch vụ;
- Do mang tính chất dịch vụ nên trong một chừng mực nhất định hoạt động dịch vụ công có thể hướng tới mục đích lợi nhuận;
- Đối tượng phục vụ có thể không bình đẳng hoàn toàn trong việc hưởng dịch vụ công vì có thể trong một số trường hợp có người dân có nhu cầu sử

---

<sup>33</sup> UNDP and MPI/ DSI: *Việt Nam hướng tới 2010* / Sdd. tr. 133 - 134.

dụng, có người không có nhu cầu sử dụng, có người có điều kiện sử dụng và có người không, do vậy, người sử dụng có thể phải trả tiền.<sup>34</sup>

Ngoài các hoạt động trên, có một hoạt động nữa cũng thường được nói tới đó là “*dịch vụ hành chính công*.” Đó là những hoạt động công vụ gắn với yếu tố quyền lực nhà nước và pháp luật như cấp các loại chứng chỉ sở hữu.

Tầm quan trọng của việc phân biệt trên đây còn là vấn đề xác định “xã hội hoá” hay không “xã hội hoá” một hoạt động của nhà nước, tức là chỉ có thể thực hiện “xã hội hoá” những hoạt động có tính chất của một dịch vụ công, đối với những hoạt động công vụ – dịch vụ hành chính công Nhà nước không thể chuyển giao cho cá nhân, tổ chức khác thực hiện.

Cung ứng hàng hóa dịch vụ công có đặc trưng rất cơ bản là khả năng tìm kiếm lợi nhuận rất khó, nếu như không muốn nói là không có lợi nhuận, bởi những hoạt động này luôn có sự quản lý tương đối chặt chẽ của Nhà nước với tính chất là phục vụ, đảm bảo duy trì sự phát triển bình thường và ổn định của đời sống xã hội. Mục đích tối thượng, chủ yếu của nó là đảm bảo mức độ sinh hoạt tối thiểu cho cộng đồng xã hội, bảo vệ sự tồn vong của quốc gia. Mục tiêu thu lợi trong cung ứng dường như không đặt ra hoặc có đặt ra thì chỉ ở mức độ thấp. Trong khi đó, bản chất và mục tiêu chủ yếu của doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khi được thành lập là tìm kiếm lợi nhuận. Vĩ lẽ đó, doanh nghiệp của hầu hết các quốc gia, đặc biệt là của khu vực tư, thường không quan tâm đến các lĩnh vực hoạt động thuộc khu vực công mà sản phẩm làm ra cung ứng cho xã hội là hàng hóa dịch vụ công. Hầu hết các hoạt động cung ứng hàng hóa dịch vụ công của các nước luôn thiếu sự đầu tư của các doanh nghiệp thuộc khu vực tư, vì lý do khu vực này không thể làm hay không dám làm vì không có đủ vốn hoặc không có lợi nhuận hay lợi nhuận thấp.

Chính phủ với tư cách là một tổ chức đặc biệt của quyền lực công - có đủ tư cách đại diện cho một quốc gia, đủ tài chính và trách nhiệm thực hiện chức năng, vai trò xã hội của mình - phải đứng ra cáng đáng, thực hiện vai trò, sứ mệnh để xã hội phát triển an toàn, bình thường, tích cực, lành mạnh bằng cách thực hiện cung ứng hàng hóa dịch vụ công thay thế các doanh nghiệp thuần túy khác.

---

<sup>34</sup> Nguyễn Văn Dũng, Một số suy nghĩ về công vụ và dịch vụ công, *Thông tin pháp luật dân sự* 16-1-2008

### **Kết luận**

Trong một nền kinh tế thị trường, mặc dù có thêm bộ ngữ định hướng xã hội chủ nghĩa đi chăng nữa, thì vai trò của Chính phủ vẫn là cơ quan hành pháp của một nhà nước theo cơ chế thị trường nói chung. Nhưng so với của nền kinh tế tập trung, Chính phủ trong nền kinh tế thị trường có rất nhiều điểm khác, một trong những số đó là phải từ bỏ việc trực tiếp thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh và trực tiếp cung cấp các dịch vụ công, chỉ trừ những lĩnh vực mà tư nhân không làm, hoặc làm không có hiệu quả, mà chuyển sang việc cung cấp các thể chế chính sách tạo ra môi trường bình đẳng cho mọi chủ thể có cơ hội mưu cầu hạnh phúc thông qua chức năng hoạch định chính sách, điểm mới nhất của Hiến pháp năm 2013 khi quy định về nhiệm vụ của Chính phủ. Từ cơ cấu của các bộ cho đến phiên họp của toàn thể các thành viên của Chính phủ phải tiến tới thực hiện tốt chức năng này sẽ là cơ sở cho sự phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam.

***Hội thảo “Chuyển đổi chức năng của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả”***

---