

# XÂY DỰNG NỀN QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI VỚI VIỆC CHUYỂN ĐỔI CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH PHỦ Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*TS. Dương Quang Tung*

*Nguyên Phó Viện trưởng Viện KHTCNN, Bộ Nội vụ*

## **1. Vai trò của chính quyền nhà nước trong nền quản trị quốc gia hiện đại**

Nếu như trước đây, cụm từ “*quản trị quốc gia*” chỉ được sử dụng khá ít ỏi và chủ yếu là trong một số công trình, bài viết mang tính chất nghiên cứu, trao đổi khoa học thì gần đây đã được sử dụng chính thức trong văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam (2020). Theo đó trong Báo cáo chính trị của BCH TW khóa XII trình bày tại Đại hội XIII, phần “*Những nhiệm vụ trọng tâm và đột phá chiến lược của nhiệm kỳ đại hội XIII*”, đã nêu: “*Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*”. Điều đó phản ánh sự thay đổi từ tư duy cai trị (quản lý) truyền thống sang tư duy quản trị quốc gia trong hoạt động của chính quyền nhà nước nói chung và của Chính phủ nói riêng.

Về nội hàm của quản trị quốc gia, tuy có các cách diễn đạt khác nhau, nhưng nói chung, các tổ chức quốc tế như UNIDO, UNDP, WB, ADB... đều coi quản trị quốc gia là *cách thức quản lý xã hội, cách thức dung hòa và giải quyết các lợi ích cạnh tranh nhau giữa các nhóm xã hội khác nhau. Hệ thống quản trị bao gồm các thể chế chính quyền cũng như các trật tự thể chế tồn tại bên ngoài chính quyền*. Chẳng hạn, Tổ chức Phát triển công nghiệp Liên hợp quốc (UNIDO) cho rằng, nền quản trị quốc gia hiện đại là: Bảo đảm sự tham gia của người dân; sự công bằng của luật pháp; tính minh bạch; đáp ứng mọi bên có liên quan; hướng tới sự đồng thuận; bình đẳng; hiệu lực và hiệu quả; trách nhiệm giải trình; tầm nhìn chiến lược. Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) lại nhấn mạnh một số tiêu chí như trách nhiệm giải trình; sự tham gia của các chủ thể trong quá trình hoạch định chính sách; có thể dự đoán được; tính minh bạch. Theo Liên hợp quốc, một nền quản trị quốc gia “tốt” cần thỏa mãn các tiêu chí căn bản như đã được đề ra bởi Liên Hợp Quốc : i) vai trò tối cao của pháp luật; ii) hệ thống thể chế có hiệu lực; iii) coi trọng sự minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý công; iv) tôn trọng nhân quyền; v) đề cao sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ.

Từ các quan niệm trên có thể hiểu, nếu như chính quyền nhà nước là chủ thể duy nhất của hoạt động cai trị (quản lý) đất nước thì trong nền quản trị quốc gia hiện đại, chính quyền chỉ là một trong nhiều chủ thể của quản trị quốc gia,

cùng với các chủ thể ngoài nhà nước và các thiết chế tồn tại bên ngoài Nhà nước. Ở đây, *chính quyền nhà nước đóng vai trò là người điều hòa, phối hợp sự khác biệt về mục tiêu và lợi ích của các chủ thể khác nhau trong xã hội*. Chính quyền nhà nước không còn là “bề trên” mà phải là đối tác hành động của các chủ thể khác trong xã hội.

Điều đó có thể được lý giải từ sự thay đổi về vị trí, vai trò của Nhà nước trong một xã hội dân chủ, tức là từ mối quan hệ giữa ba trụ cột của xã hội là Nhà nước (nhà nước pháp quyền), Thị trường và Xã hội (xã hội dân sự). Đây cũng có thể được hiểu là ba chủ thể cơ bản của nền quản trị quốc gia hiện đại, trong đó Nhà nước không phải và không thể đóng vai trò toàn trị, quyết định tất cả mọi hoạt động của đời sống xã hội của đất nước mà trong nền quản trị quốc gia hiện đại, bên cạnh Nhà nước, còn có vai trò quyết định của các chủ thể trong khu vực thị trường và khu vực xã hội dân sự đối với các hoạt động kinh tế - xã hội, đối nội, đối ngoại của một quốc gia. Trong mối quan hệ này, Nhà nước không thể làm thay, quyết định thay các công việc vốn là của thị trường và của xã hội, không thể sử dụng các quy luật vận hành của nhà nước thay thế các quy luật vận hành của thị trường và của xã hội dân sự. Điều đó đặt ra sự cần thiết tất yếu phải điều chỉnh vai trò, chức năng của Nhà nước nói chung và chính phủ nói riêng, phù hợp với yêu cầu của nền quản trị quốc gia hiện đại, trong đó *chính quyền, chính phủ chủ yếu đóng vai trò là người tạo ra “luật chơi” và “sân chơi” thay vì là “cầu thủ”; vai trò là người “kiến tạo” thay vì là người “điều hành”*.

Tuy nhiên điều đó không có nghĩa là trong nền quản trị quốc gia hiện đại, chính quyền nhà nước, chính phủ không còn vai trò quản lý (quản lý nhà nước) đối với các hoạt động kinh tế - xã hội mà với tư cách là chủ thể công quyền, chính quyền, chính phủ tất yếu vẫn nắm giữ vai trò quản lý nhà nước, với các nhiệm vụ: ban hành thể chế, chính sách; tổ chức, hướng dẫn thực hiện và thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với các hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước.

Như vậy có thể hiểu rằng, việc *xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại không loại trừ vai trò quản lý nhà nước của chính phủ*, mà chính phủ vẫn phải thực hiện quản lý nhà nước. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị quốc gia, chính phủ, chính quyền nhà nước cần phải điều chỉnh, đổi mới hoạt động quản lý nhà nước sao cho phù hợp với yêu cầu, đặc trưng của nền quản trị quốc gia hiện đại.

Đây là một vấn đề còn khá mới mẻ đối với Việt Nam, cần phải được tiếp tục đi sâu nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn nhằm xây dựng được lý thuyết và mô hình quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả, phù hợp với điều kiện chính trị - xã hội của Việt Nam hiện nay.

## **2. Một số định hướng điều chỉnh chức năng của Chính phủ đáp ứng yêu cầu xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả**

Trong công cuộc cải cách hành chính nhà nước gần 3 thập kỷ vừa qua, chức năng của Chính phủ đã có những điều chỉnh quan trọng. Chính phủ, các bộ, ngành đã tập trung hơn vào quản lý, điều hành vĩ mô theo hướng chính phủ kiến tạo, chính phủ hành động, phục vụ, hỗ trợ phát triển. Tuy nhiên, trước yêu cầu xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả theo tinh thần Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, về chức năng của Chính phủ Việt Nam hiện nay đang tồn tại một số hạn chế, bất hợp lý cần tiếp tục điều chỉnh, đó là:

- Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ còn thực hiện khá nhiều công việc của thị trường và xã hội, chưa phát huy được đầy đủ vai trò, trách nhiệm của các chủ thể kinh tế và chủ thể xã hội ngoài nhà nước trong việc giải quyết các công việc của thị trường và xã hội.

- Chưa giải quyết tốt mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường. quyền lực hành chính còn can thiệp sâu và trực tiếp vào hoạt động của thị trường, dẫn đến nhiều hệ lụy tiêu cực như tham nhũng, trục lợi, mất cân đối trong sản xuất ở một số ngành nghề.

- Chính phủ chưa tập trung làm tốt các công việc đích thực của quản lý nhà nước ở cấp vĩ mô, chất lượng xây dựng thể chế, chính sách, cơ chế quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội còn hạn chế, chưa đồng bộ, chưa kịp thời; hiệu quả của một số chính sách, cơ chế chưa cao.

- Chính phủ, bộ ngành còn làm thay một số công việc cụ thể của chính quyền địa phương, phân cấp, phân quyền giữa TW và ĐP còn hạn chế, chưa phát huy đầy đủ tính tích cực, chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc quyết định các công việc của địa phương.

- Chính phủ chưa có cơ chế, chính sách đủ mạnh, hợp lý để huy động các chủ thể ngoài nhà nước tham gia tích cực vào việc đảm bảo các dịch vụ công đáp ứng nhu cầu, lợi ích của người dân và tổ chức trong bối cảnh mới của đất nước.

Những hạn chế, bất hợp lý nói trên cho thấy việc chuyển đổi chức năng của Chính phủ tuy đã có những tiến bộ đáng ghi nhận, nhưng mới chỉ là bước đầu, chưa thực sự là chính phủ kiến tạo phát triển, là đối tác tin cậy của các chủ thể ngoài nhà nước. Trong bối cảnh mới của đất nước, các chủ thể ngoài nhà nước (người dân, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức quốc tế...) ngày càng lớn mạnh, sẽ tham gia ngày càng nhiều hơn cùng với chính quyền nhà nước vào việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của nền quản trị quốc gia, thậm chí có thể cạnh tranh một số chức năng truyền thống của chính phủ, chính quyền địa phương, nhất là trong lĩnh vực đảm bảo cung ứng dịch vụ công... Bối

cảnh đó đòi hỏi chính phủ phải tiếp tục điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động để phù hợp với những chuẩn mực, tiêu chí của nền quản trị quốc gia hiện đại.

Để thực hiện đúng, tốt vai trò, trách nhiệm của chính phủ trong điều kiện xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả, cần tiếp tục điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ trên cơ sở *quán triệt các nguyên tắc* sau:

- Chính phủ chỉ làm những gì mà thị trường và xã hội không làm được hoặc không muốn làm; không làm thay công việc của các chủ thể của thị trường và của xã hội.

- Chính phủ không làm thay, quyết định thay những công việc của chính quyền địa phương, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương.

- Chính phủ không phải là “bề trên” mà phải là đối tác bình đẳng, tin cậy của các chủ thể ngoài nhà nước trong việc xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả.

Trên cơ sở quán triệt một số nguyên tắc trên, việc chuyển đổi chức năng của Chính phủ cần thực hiện theo phương hướng: *Xây dựng và thiết lập khung khổ thể chế bảo đảm cho sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; duy trì sự ổn định của kinh tế vĩ mô và bảo đảm môi trường chính sách, cơ chế phù hợp; phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công đáp ứng nhu cầu, lợi của người dân; thực hiện công bằng xã hội, sự phát triển hài hòa giữa các vùng miền, giữa nông thôn và thành thị; bảo vệ môi trường sinh thái, trật tự, an toàn xã hội, thúc đẩy phát triển bền vững.*

Với vai trò là một chủ thể tạo ra “luật chơi” và “sân chơi” cho các hoạt động của thị trường và xã hội, chính phủ cần tập trung vào các công việc chủ yếu sau đây:

*Một là, xây dựng, ban hành thể chế, chính sách, cơ chế đảm bảo chất lượng, có tính khả thi trong thực tiễn.* Hệ thống thể chế, chính sách, cơ chế phải điều hòa được các mong đợi và lợi ích hợp pháp, chính đáng của các chủ thể, các tầng lớp, các cộng đồng khác nhau trong xã hội. Muốn vậy cần thu hút được sự tham gia đầy đủ, có trách nhiệm của người dân, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, nhất là các nhóm đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của chính sách, pháp luật. Trong nền quản trị hiện đại, do sự đa dạng về lợi ích nên các chủ thể phải hợp tác và đồng thuận với nhau trong hoạch định thể chế, chính sách. Điều đó đòi hỏi phải đổi mới hệ thống thể chế, chính sách để có thể thu hút các chủ thể ngoài nhà nước cùng tham gia vào quản trị quốc gia.

*Hai là, điều tiết các nguồn lực trong xã hội để bảo đảm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững ổn định chính trị - xã hội, khắc phục những khiếm khuyết của cơ chế thị trường, đảm bảo an sinh xã hội, phát triển bền vững...* Trong hoạch định chính sách cần đặc biệt quan tâm đến các nhóm dân cư yếu thế, dễ bị tổn thương, bằng những phương thức và biện pháp mới, nhất là cần đặt ra ‘luật chơi’ mới nhằm phân phối lại các nguồn tài sản và thu nhập thay vì chỉ tập trung vào hỗ trợ nguồn lực trực tiếp cho từng nhóm đối tượng.

Cần phát huy vai trò mang tính quyết định của thị trường trong việc huy động và bố trí một cách có hiệu quả các nguồn lực. Tôn trọng và vận dụng đầy đủ các quy luật của thị trường, khắc phục tình trạng chủ quan, duy ý chí, cục bộ, lợi ích nhóm trong điều tiết, phân bổ các nguồn lực xã hội.

Đồng thời cần có chính sách huy động nguồn lực của các chủ thể ngoài Nhà nước tích cực tham gia cung ứng các dịch vụ cơ bản, thiết yếu (dịch vụ công), đáp ứng các nhu cầu, lợi ích ngày càng đa dạng của người dân và xã hội.

*Ba là, Xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng công nghệ (thông tin, số hóa), hạ tầng xã hội, tạo thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội, tạo “sân chơi” bình đẳng cho các chủ thể khác nhau trong xã hội.* Kết cấu hạ tầng kỹ thuật, công nghệ, hạ tầng xã hội có ý nghĩa quyết định đối với quy mô, tốc độ phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Việc quan tâm xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng là một nhiệm vụ trọng yếu của mọi nhà nước, mọi chính phủ, nếu muốn hướng tới sự thịnh vượng của quốc gia. Đây là một ưu tiên trong chính lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nhất là trong điều kiện kết cấu hạ tầng của chúng ta đang còn nhiều hạn chế, lạc hậu của nước ta hiện nay và cũng là một yêu cầu quan trọng của việc xây dựng nền quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả.

Để có thể phát triển nhanh, bền vững hệ thống kết cấu hạ tầng, chính phủ cần huy động ngày càng nhiều hơn, có hiệu quả hơn sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước trong việc đầu tư các nguồn lực của xã hội thông qua nhiều hình thức, biện pháp khác nhau, trong đó Chính phủ đóng vai trò là người điều phối, kết hợp hài hòa giữa các chủ thể ngoài nhà nước cùng tham gia thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng của đất nước.

*Bốn là, quan tâm phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao. đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.* Theo đó, chính phủ phải xây dựng được một chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển nguồn nhân lực quốc gia dựa trên các căn cứ khoa học, thực tiễn. Để đảm bảo tính hiệu quả và tính khả thi trong thực tiễn, cần huy động được sự tham gia của các tổ chức, chuyên gia ngoài khu vực nhà nước vào việc xây dựng chiến lược phát triển

nguồn nhân lực cũng như sự đóng góp các nguồn lực của thị trường và xã hội trong việc đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực trong các ngành, lĩnh vực khác nhau.

*Năm là, đảm bảo sự công bằng trong phân phối thu nhập, thúc đẩy sự phát triển hài hòa giữa các vùng miền, giữa nông thôn và thành thị, bảo vệ môi trường sinh thái.*

Đây là một trong những nhiệm vụ đích thực của Chính phủ nhằm khắc phục các khuyết tật của cơ chế thị trường, đảm bảo sự phát triển bền vững của đất nước, nhất là trong bối cảnh mở cửa, hội nhập, toàn cầu hóa hiện nay.

Để thực hiện được điều đó, cần xác định đúng và linh hoạt về mức độ can thiệp của Chính phủ đối với nền kinh tế (quy mô, phạm vi tác động) sao cho đạt hiệu quả cao nhất; khắc phục được những thất bại của thị trường, như bất đối xứng thông tin, hàng hóa công, các hiện tượng ngoại ứng, phân hóa giàu - nghèo, bất bình đẳng, tính tự phát... nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững của đất nước trong thời kỳ mới./.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021;
2. Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020;
3. Báo cáo phát triển Việt Nam 2010, “*Các thể chế hiện đại*”, Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam Hà Nội, 3-4 tháng 12, 2009;
4. Nguyễn Văn Đáng, *Xây dựng nền quản trị quốc gia theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng.*
5. Vũ Công Giao, *Quản trị nhà nước tốt và việc áp dụng ở Việt Nam hiện nay;*
6. Phạm Văn Linh: *Xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia hiện đại, hoạt động hiệu lực, hiệu quả ở Việt Nam*
7. Nguyễn Văn Quân, *Nguồn gốc và sự phát triển của quản trị tốt*

