

# TỔNG QUAN VỀ THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

## 1. Quan niệm về chính sách công

“Chính sách công” là một cụm từ được sử dụng phổ biến trong các tài liệu và trên các phương tiện truyền thông, tuy nhiên nó là thuật ngữ khó có thể định nghĩa một cách cụ thể và rõ ràng. Cho đến hiện tại, có rất nhiều quan niệm khác nhau về chính sách công, song có thể hiểu: *Chính sách công là một tập hợp các quyết định liên quan với nhau do Nhà nước ban hành, bao gồm các mục tiêu và giải pháp để giải quyết một vấn đề công nhằm đạt được các mục tiêu phát triển.*

Theo quan niệm về chính sách công nêu trên, có thể rút ra những đặc điểm cơ bản về chính sách công sau:

*Thứ nhất*, chính sách công bắt nguồn từ các quyết định do Nhà nước ban hành và nội dung của chính sách được thể hiện trong các văn bản, quyết định của Nhà nước.

*Thứ hai*, chính sách công bao gồm một tập hợp các quyết định được ban hành qua một giai đoạn dài và kéo dài sang cả giai đoạn thực thi chính sách. Chính sách công luôn không được thể hiện rõ ràng trong một quyết định đơn lẻ, mà có xu hướng được xác định dưới dạng một chuỗi các quyết định gắn liền với nhau.

*Thứ ba*, chính sách công hướng tới giải quyết vấn đề công và tác động đến lợi ích của một hoặc nhiều nhóm dân số trong xã hội.

*Thứ tư*, chính sách công bao gồm hai bộ phận cấu thành là mục tiêu và giải pháp chính sách.

*Thứ năm*, mục tiêu của chính sách công là tạo ra những thay đổi và nhằm đạt được các mục tiêu phát triển của đất nước hoặc địa phương.

*Thứ sáu*, các chính sách công luôn thay đổi theo thời gian, bởi những quyết định sau có thể có những điều chỉnh so với các quyết định trước đó, hoặc do có những thay đổi trong định hướng chính sách ban đầu; hoặc là kinh nghiệm về thực thi chính sách công được phản hồi vào quá trình ra quyết định; và do định nghĩa về các vấn đề chính sách công cũng thay đổi qua thời gian.

*Cuối cùng*, về cơ bản chính sách công được xem là đầu ra của quá trình quản lý nhà nước, là sản phẩm trí tuệ của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước và của cả xã hội.

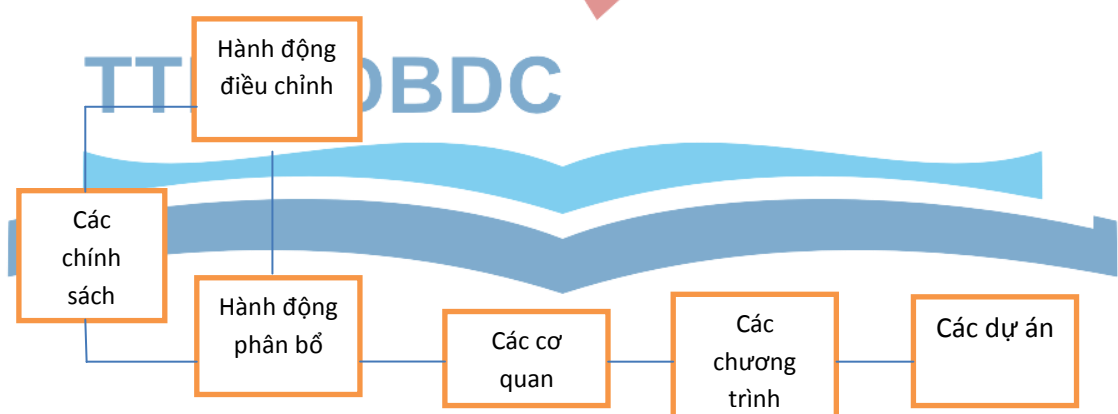
## **2. Quan niệm về thực thi chính sách công**

Thực thi đơn giản có nghĩa là thực hiện hoặc tiến hành. Tuy nhiên, thực thi ở đây được xem xét với tư cách là giai đoạn thứ tư của chu trình chính sách công năm giai đoạn. Thực thi có thể được định nghĩa theo nhiều cách khác nhau, theo Mazmanian và Sabatier: “Thực thi là thực hiện một quyết định chính sách cơ sở, thường được thể hiện trong một đạo luật, nhưng cũng có thể được thể hiện dưới hình thức các quyết định quan trọng của cơ quan hành pháp hoặc các quyết định của toà án. Theo lý tưởng, quyết định đó xác định vấn đề cần được giải quyết, quy định các mục tiêu cần theo đuổi và rất nhiều cách thức, định hình quá trình thực thi. Thông thường, quá trình này trải qua nhiều giai đoạn, bắt đầu với việc thông qua đạo luật cơ bản, tiếp theo là các quyết định của các cơ quan thực thi chính sách, sự tuân thủ của các nhóm lợi ích với các quyết định đó, các tác động thực tế - cả chủ định và không chủ định - của các đầu ra đó, những tác động nhận thức được của các quyết định, và cuối cùng là những sửa đổi quan trọng trong đạo luật cơ bản”.

Theo Pressman và Wildavsky, một quyết định chính sách công đưa đến một giả thuyết liên kết các mục tiêu với mục đích hoặc những kết quả mong đợi: Giả thuyết giả định rằng, khi một sự lựa chọn chính sách công “p” được tạo ra, thì kết quả “o” sẽ xuất hiện. Tuy nhiên, để kết quả “o” xuất hiện, chính sách công cần phải trải qua một quá trình thực thi “I”. Chính vì vậy, Paul Berman đã thay thế giả thuyết của Pressman và Wildavsky bằng chuỗi ít nhất hai mối quan hệ: (1) Hiệu lực thực thi: Nếu p, thì “I” (một lựa chọn chính sách công “p” dẫn đến một chương trình thực thi cụ thể “I”); (2) Hiệu lực kỹ thuật: Nếu “I”, thì “o” (chương trình được thực hiện dẫn đến kết quả “O”). Paul Berman cho rằng hiệu lực thực thi và hiệu lực kỹ thuật không thể tách rời nhau, chúng gắn liền với nhau. Mối quan hệ thứ nhất (nếu p, thì I) giải quyết những thứ còn thiếu giữa chính sách công và kết quả là một chương trình được thực hiện. Tuy nhiên cùng cần thừa nhận, sự thực hiện chương trình phụ thuộc vào sự tác động lẫn nhau phức tạp giữa chính sách công và môi trường thực thi.

Theo Amy DeGroff, Margaret Cargo, “thực thi chính sách công phản ánh một quá trình thay đổi phức tạp mà các quyết định của nhà nước được chuyển thành các chương trình, thủ tục, các quy định, hoặc các hoạt động nhằm đạt được những cải thiện xã hội”. Ottoson và Green cho rằng “thực thi là một quá trình lặp đi lặp lại, trong đó các ý tưởng được thể hiện trong chính sách công được biến đổi thành hành vi, được thể hiện thành hành động xã hội. Thông thường, hành động xã hội được biến đổi từ chính sách nhằm đạt được sự cải thiện xã hội; và thường được thể hiện phổ biến nhất dưới dạng các chương trình, thủ tục, quy định và hành động”. Theo Thomas Dye, “thực thi bao gồm tất cả các hoạt động được thiết kế để thực hiện các chính sách công đã được thông qua bởi cơ quan lập pháp. Vì các chính sách công có những tác động mong muốn hoặc có chủ định, nên chúng phải được chuyển thành các chương trình và các dự án mà sau đó được thực hiện để đạt được một tập hợp các mục tiêu hoặc mục đích”. Theo William N.Dunn: “Các hành động chính sách công có hai mục đích chính: điều chỉnh và phân bổ”. Các hành động điều chỉnh là những hành động được thiết kế để bảo đảm sự tuân thủ các tiêu chuẩn hoặc thủ tục nhất định. Các hành động phân bổ là những hành động đòi hỏi các đầu vào như tiền, thời gian, nhân sự và thiết bị. Các hành động điều chỉnh và phân bổ có thể có những kết quả là phân phối và phân phối lại; được thực thi bởi các cơ quan nhà nước dưới hình thức các chương trình và dự án được mô tả như ở Hình 1.1.

**Hình 1. Các hành động chính sách công và thực thi chính sách công**



*Nguồn: Tham khảo từ William N. Dunn: Public Policy Analysis: An Introduction, Fourth Edition, Prentice Hall, 2007, pp.278.*

Như vậy, theo các quan điểm nêu trên thì thực thi chính sách công không đơn giản chỉ là sự tổ chức thực hiện các giải pháp, chính sách cụ thể mà bao gồm: (1) Ban hành các văn bản quy định chi tiết, quy định các biện pháp, các

thủ tục thực thi chính sách công (sau đây gọi là văn bản thực thi chính sách công) và thi hành các văn bản đó; (2) Thiết lập các chương trình, dự án để thực thi chính sách công (sau đây gọi là chương trình, dự án thực thi chính sách công), và tổ chức thực hiện các chương trình, dự án đó. Từ những lập luận này có thể hiểu: *Thực thi chính sách công là quá trình đưa chính sách công vào thực tiễn đời sống xã hội thông qua việc ban hành các văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách công và tổ chức thực hiện chúng nhằm hiện thực hóa mục tiêu chính sách công.*

### **3. Vai trò của thực thi chính sách công**

Thực thi chính sách công là một giai đoạn rất quan trọng của chu trình chính sách, bởi sự thành công của một chính sách công phụ thuộc vào kết quả của thực thi chính sách công. Theo Wayne Hayes <sup>1</sup>, có bốn khả năng xảy ra: (1) Chính sách công tốt và thực hiện tốt dẫn đến thành công; (2) Chính sách công tốt, nhưng thực hiện tồi dẫn đến thất bại; (3) Chính sách công tồi, nhưng thực hiện tốt dẫn đến thành công; (4) Chính sách công tồi và thực hiện tồi dẫn đến thất bại kép.

Như vậy, thực thi chính sách công có vị trí đặc biệt quan trọng trong chu trình chính sách công, nó là giai đoạn hiện thực hóa mục tiêu chính sách công. Vai trò của thực thi chính sách công trong chu trình chính sách công được thể hiện ở những phương diện sau:

- *Từng bước hiện thực hóa mục tiêu của chính sách công.* Các mục tiêu chính sách công chỉ có thể đạt được thông qua quá trình thực thi chính sách công, bởi thực thi chính sách công bao gồm các hoạt động có tổ chức được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước và các đối tác xã hội hướng tới đạt được các mục tiêu và mục đích đã tuyên bố trong chính sách công. Trong quá trình thực thi, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thiết lập các văn bản, hoặc chương trình, dự án để hiện thực hóa các mục tiêu và mục đích chính sách công; và tiến hành các hoạt động để thực hiện các văn bản, chương trình, dự án đó.

- *Khả năng định tính đúng đắn của chính sách công.* Quá trình hoạch định chính sách công cho ra đời một chính sách công. Tuy nhiên, chính sách công đó có thực sự đúng đắn hay không chỉ có thể được nhận thức đầy đủ hơn trong giai

---

<sup>1</sup>Xem Wayne Hayes: the Public Policy Web, 2001, pp.1

đoạn thực thi chính sách công. Thực thi chính sách công cung cấp những bằng chứng thực tiễn về mục tiêu chính sách công có thích hợp hay không và các giải pháp chính sách công có thực sự phù hợp với vấn đề mà nó hướng tới giải quyết hay không, về phương diện lý thuyết, một chính sách công được ban hành đã phải đáp ứng đầy đủ những tiêu chuẩn của một chính sách công tốt và mới chỉ được thừa nhận bởi các chủ thể ban hành, nhưng khi triển khai vào thực tiễn đời sống xã hội, thì tính đúng đắn của chính sách công mới được khẳng định một cách chắc chắn bởi xã hội và đối tượng thụ hưởng chính sách công.

- *Thực thi chính sách công giúp cho chính sách công ngày càng hoàn thiện hơn.* Chính sách công được ban hành ban đầu hay chính sách cơ sở thường chỉ mang tính định hướng về mục tiêu và giải pháp để giải quyết vấn đề công. Chính sách công này sẽ được cụ thể hóa cho phù hợp với bối cảnh và điều kiện cụ thể trong quá trình thực thi của các cơ quan nhà nước các cấp. Căn cứ vào mục tiêu và giải pháp chính sách công ban đầu, các cơ quan nhà nước các cấp theo thẩm quyền thiết kế và ban hành các quy định, thủ tục hoặc chương trình, dự án để cụ thể hóa các mục tiêu và giải pháp cho phù hợp với bối cảnh, điều kiện thực thi chính sách công cụ thể. Hơn nữa, thông qua thực thi chính sách công, những người thực thi đưa ra những đề xuất điều chỉnh chính sách công cho phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội và rút ra những bài học kinh nghiệm cho thiết kế chính sách công trong tương lai. Chính vì vậy, nhiều nhà khoa học cho rằng có một mối quan hệ hữu cơ giữa giai đoạn hoạch định chính sách công và thực thi chính sách công, việc phân tách rạch rời giữa thực thi chính sách công và hoạch định chính sách công trước đây đã không còn phù hợp.

#### **4. Chủ thể thực thi chính sách công**

Tùy thuộc vào chế độ chính trị, những quy định của hiến pháp, nguyên tắc thực thi quyền lực nhà nước, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước, mức độ dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý nhà nước, trình độ phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi quốc gia mà số lượng và loại chủ thể tham gia vào quá trình thực thi chính sách công ở các nước khác nhau là khác nhau.

Ở Hoa Kỳ, theo Lê Vinh Danh<sup>2</sup>, có 5 chủ thể tham gia vào thực hiện chính sách và cùng tác động lẫn nhau trong tiến trình thực hiện bao gồm: (1) Các cơ

<sup>2</sup>Xem Lê Vinh Danh : chính sách công của Hoa Kỳ: Giai đoạn 1935-2001, Nxb, Thống kê, Hà Nội, 2001, tr287-293

quan chuyên trách của chính phủ - các cơ quan chuyên trách và viên chức của họ là lực lượng nòng cốt trong việc thực hiện chính sách; (2) Các thành viên của Quốc hội - nhiều nghị sĩ quốc hội và các ủy ban như ủy ban Đường lối và Chính sách, ủy ban Ngân sách... quản lý một cách chặt chẽ việc thực hiện chương trình; (3) Hệ thống tòa án - trực tiếp thực hiện một số chính sách và tham gia thi hành chính sách với cơ quan chuyên trách của chính phủ; (4) Các tổ chức lợi ích - gây ảnh hưởng đối với các cơ quan chuyên trách của chính phủ và tham gia vào cung ứng các đầu ra chính sách; (5) Đối tượng thụ hưởng chính sách - là tác nhân thụ động nhưng góp phần vào sự thành công hay thất bại của chính sách.

Theo Đỗ Đức Minh, những người thực hiện chính sách là những tổ chức, nhóm xã hội hoặc cá nhân mà những hành động cụ thể của họ có tác dụng đưa chính sách từ lý thuyết trở thành hiện thực, từ đó tạo ra những biến đổi trong thực tế đời sống xã hội. Lực lượng tham gia thực hiện chính sách rất đông đảo, gồm các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, nhân dân hoặc các đối tượng của chính sách; trong đó, chủ thể triển khai trước hết và quan trọng nhất là các cơ quan hành chính nhà nước cùng với các công chức của các cơ quan đó.

Tuy nhiên, trong điều kiện toàn cầu hóa hiện nay, ngoài những chủ thể tham gia thực thi chính sách nêu trên, quá trình thực thi chính sách công còn có sự tham gia của các đối tác là các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, các nhà tài trợ quốc tế. Hơn nữa, trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, cùng với xu hướng xã hội hóa các hoạt động của nhà nước, quá trình thực thi chính sách có sự tham gia tích cực của các đối tác xã hội như các doanh nghiệp, các tổ chức nghiên cứu, tổ chức đào tạo, hiệp hội, người dân...

Như vậy, có rất nhiều chủ thể tham gia vào quá trình thực thi chính sách công và các chủ thể này có mối quan hệ tương tác với nhau trong quá trình thực hiện chính sách; số lượng chủ thể và vai trò của từng chủ thể tham gia tùy thuộc vào từng chính sách cụ thể và bối cảnh của từng nước. Tuy nhiên, có thể nhóm các chủ thể tham gia vào thực thi chính sách công thành các nhóm sau: (1) Chủ thể thực thi là các cơ quan nhà nước và nhân sự của các cơ quan đó - đây là chủ thể chịu trách nhiệm thực thi chính sách công; (2) Chủ thể tham gia là các đối tác phi nhà nước (các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước); (3) Chủ thể tham gia với tư cách là đối tượng thụ hưởng chính sách (các cộng đồng dân cư, các nhóm dân số, thậm chí mọi người dân).