

GIỚI THIỆU TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm chính sách công

Theo tiến trình lịch sử, những quan tâm đầu tiên về chính sách công xuất hiện cùng với sự ra đời của nền dân chủ Hy Lạp, nhưng khoa học chính sách chỉ mới nổi lên từ giữa thế kỷ XIX, lúc mà khoa học chính trị bắt đầu chuyển trọng tâm nghiên cứu từ triết học - chính trị sang nghiên cứu các thể chế, cơ cấu tổ chức nhà nước, thái độ và hành vi ứng xử của các tổ chức và các cá nhân với nhau trong hoạt động kinh tế, xã hội. Nhiều nhà khoa học trong thời kỳ này đã đi sâu nghiên cứu về các chuẩn mực giá trị hoặc hành vi của chính phủ với mục đích lựa chọn nội dung, phương thức hoạt động nhằm thoả mãn các nhu cầu của đời sống nhân dân. Những tư tưởng mới này là nguyên nhân gây ra các cuộc tranh luận gay gắt về vai trò của nhà nước, về quyền và nghĩa vụ của công dân và nhà nước. Đồng thời, sau các cuộc chiến tranh thuộc địa, hàng loạt các nước bị tàn phá có nhu cầu cơ cấu lại nhà nước của mình, các thể chế quốc tế mới cũng được thiết lập đã dẫn đến sự ra đời của một cách tiếp cận mới về công bằng, bình đẳng, về việc tìm kiếm các giá trị và biện pháp phát triển kinh tế - xã hội. Bối cảnh đặc biệt này làm nảy sinh một số cách tiếp cận mới về khoa học chính sách. Một số cách tiếp cận tập trung vào các hành vi ứng xử ở cấp vi mô, vào khía cạnh tâm lý của quần chúng, của các cử tri và nhà lãnh đạo; một số khác lại tập trung vào những đặc điểm văn hoá, xã hội và một số lại tập trung vào bản chất dân tộc và tính toàn cầu... Chính các cách tiếp cận theo hướng đổi mới trên đây đã tạo ra cơ sở nền tảng cho sự ra đời của khoa học chính sách.

“Chính sách” là thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong các tài liệu, trên các phương tiện truyền thông và trong đời sống xã hội. Tuy nhiên, đây cũng là thuật ngữ khó có thể định nghĩa một cách cụ thể và rõ ràng. Theo từ điển tiếng Anh (Oxford English Dictionary) “chính sách” là “một đường lối hành động được thông qua và theo đuổi bởi chính quyền, đảng, nhà cai trị, chính khách...”. Theo sự giải thích này, chính sách không đơn thuần chỉ là một quyết định để giải quyết một vấn đề cụ thể, mà nó là một đường lối hay phương hướng hành động. Hugh Heclo (năm 1972) định nghĩa một chính sách có thể được xem như là một đường lối hành động hoặc không hành động thay vì những quyết định hoặc các hành động cụ thể. David Easton (năm 1953) cho rằng “chính sách bao gồm một chuỗi các quyết định và các hành động mà trong đó phân phối thực hiện các giá trị”. Smith (năm 1976) cho rằng “khái niệm chính sách bao hàm sự lựa chọn có

chủ định hành động hoặc không hành động, thay vì những tác động của các lực lượng có quan hệ với nhau”. Smith nhấn mạnh “không hành động” cũng như “hành động” và nhắc nhở chúng ta rằng “sự quan tâm sẽ không chỉ tập trung vào các quyết định tạo ra sự thay đổi, mà còn phải thận trọng với những quyết định chống lại sự thay đổi và khó quan sát vì chúng không được tuyên bố trong quá trình hoạch định chính sách”. Quan niệm khác lại cho rằng chính sách là những hành động có tính toán của chủ thể để đối phó với đối tượng quản lý theo hướng đồng thuận hay phản đối.

Như vậy, có thể thấy khó có thể đưa ra một định nghĩa duy nhất đúng về chính sách. Các chính sách đôi khi có thể được nhận thấy dưới hình thức các quyết định đơn lẻ, nhưng thông thường nó bao gồm một tập hợp các quyết định hoặc được nhìn nhận như là một sự định hướng hành động cụ thể. Những nỗ lực đưa ra các định nghĩa khác nhau về chính sách cũng hàm ý rằng khó có thể xác định được thời điểm cụ thể mà chính sách cần được ban hành. Chính sách thường sẽ tiếp tục tiến hoá trong giai đoạn thực hiện, chứ không chỉ cố định như trong giai đoạn hoạch định chính sách.

Nhà nước là chủ thể đại diện cho quyền lực của nhân dân, ban hành chính sách để mưu cầu lợi ích cho cộng đồng xã hội. Chính sách của nhà nước không chỉ tác động đến một khu vực, một bộ phận dân cư nhất định, mà tác động rộng khắp đến mọi đối tượng, mọi quá trình trên phạm vi toàn quốc. Tác động của nhà nước đến các đối tượng có thể mang tính chính trị, hành chính, kinh tế hay kỹ thuật được lồng ghép vào các cơ chế quản lý điều hành thống nhất. Đồng thời trong những thời kỳ phát triển khác nhau, chức năng, nhiệm vụ của nhà nước cũng có sự thay đổi một cách thích hợp, vì thế mà quan niệm về chính sách do nhà nước ban hành (chính sách công) cũng được tiếp cận từ các góc độ khác nhau.

Cụm từ “chính sách” khi gắn với vai trò, chức năng của “khu vực công” được gọi là chính sách công. Đây không chỉ đơn giản là sự ghép từ thuần túy, mà đã có sự thay đổi cơ bản về nghĩa, bởi nó có sự khác biệt về chủ thể ban hành chính sách, về mục đích tác động của chính sách và vấn đề mà chính sách hướng tới giải quyết. Cho đến hiện tại, có không ít định nghĩa khác nhau về chính sách công, trong đó có một số định nghĩa khá phức tạp và bao hàm tương đối rộng các chức năng và hoạt động.

Thomas Dye (năm 1972) đưa ra một định nghĩa khá súc tích về chính sách công như sau: “Chính sách công là bất kỳ những gì nhà nước lựa chọn làm hoặc không làm”¹. Định nghĩa này khá cô đọng, nhưng không cung cấp những hiểu biết sâu sắc về chính sách công, bởi nó không đưa ra một sự phân định những hoạt động nào được gọi là chính sách trong vô số các hoạt động của nhà nước. Tuy nhiên, định nghĩa này cũng đã chỉ ra những dấu hiệu nhận biết nhất định về chính sách công. *Thứ nhất*, chủ thể ban hành chính sách công là nhà nước. Điều này có nghĩa là các quyết định của các doanh nhân, các tổ chức từ thiện, các nhóm lợi ích, các cá nhân trong xã hội không phải là chính sách công. Khi nói về chính sách công thì phải hiểu rằng đó là các hành động của nhà nước. Cho dù trong thực tế, các hoạt động của các chủ thể phi nhà nước có thể hoặc chắc chắn ảnh hưởng đến những gì nhà nước làm, nhưng bản thân những quyết định hoặc các hoạt động của các chủ thể đó không tạo nên chính sách công. Chính sách công là biện pháp mà nhà nước thực hiện trên thực tế để tác động điều chỉnh hành vi của mọi đối tượng nhằm đạt mục tiêu mong muốn. *Thứ hai*, chính sách công bao gồm sự lựa chọn cơ bản từ phía nhà nước theo hướng làm hoặc không làm gì. Quyết định này được cán bộ, công chức nhà nước và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Nói một cách đơn giản hơn, chính sách công là sự lựa chọn tối ưu của nhà nước đối với một đường lối hành động. Quan niệm về “không làm gì” có nghĩa là nhà nước quyết định không tạo ra một chương trình mới, hoặc đơn giản chỉ là duy trì tình trạng hiện tại của một quá trình kinh tế - xã hội. Mặc dù vậy, chúng ta phải coi đây là các quyết định có tính toán.

William Jenkins (năm 1978) đưa ra định nghĩa cụ thể hơn, chính sách công “là một tập hợp các quyết định liên quan với nhau được ban hành bởi một hoặc một nhóm các nhà hoạt động chính trị cùng hướng đến lựa chọn mục tiêu và các phương thức để đạt mục tiêu trong một tình huống xác định thuộc phạm vi thẩm quyền”². Theo William Jenkins, chính sách công là một quá trình chứ không chỉ đơn giản là một sự lựa chọn; đồng thời, định nghĩa này cũng cho thấy một cách rõ ràng chính sách công là “một tập hợp các quyết định có liên quan với nhau”. Vì trên thực tế, hiếm khi nhà nước giải quyết một vấn đề công bằng một quyết định đơn lẻ, mà hầu hết đều phải bao gồm hàng loạt các quyết định khác nhau. Do đó,

¹ . Michael Howlett and M. Ramesh: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford University Press, 1995, p.4.

² . Michael Howlett and M. Ramesh: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford University Press, 1995, p.5.

để hiểu một cách đầy đủ về chính sách của nhà nước cần xem xét tất cả quyết định của các cá nhân, cơ quan nhà nước liên quan đến lĩnh vực công mà chính sách hướng tới thực hiện. Hơn nữa, định nghĩa chính sách công của W. Jenkins cũng xem quá trình chính sách là hành vi định hướng mục tiêu của nhà nước. Theo giác độ này, các chính sách công là các quyết định do nhà nước ban hành để xác định mục tiêu và các phương tiện (hay giải pháp) để đạt mục tiêu đó. Điều này cung cấp một số phương pháp đánh giá chính sách công về sự thích đáng của mục tiêu và mối quan hệ phù hợp giữa mục tiêu và phương tiện thực hiện.

James Anderson (năm 1984) đưa ra định nghĩa khái quát hơn về chính sách công. Ông cho rằng: “Chính sách công là đường lối hành động có mục đích được ban hành bởi một hoặc một tập hợp các nhà hoạt động chính trị để giải quyết một vấn đề phát sinh hoặc vấn đề cần quan tâm”³. Định nghĩa này bổ sung thêm hai thành tố cho các định nghĩa của W. Jenkins và T.Dye. Thứ nhất, định nghĩa này đã chỉ ra rằng các quyết định chính sách thường được ban hành bởi một tập thể các nhà hoạt động chính trị, thay vì một nhóm hoặc một nhà hoạt động duy nhất trong bộ máy nhà nước. Thông thường các chính sách là kết quả không chỉ của nhiều quyết định của một chủ thể, mà còn là kết quả của nhiều quyết định được ban hành bởi các chủ thể ở những cấp và bộ phận khác nhau trong bộ máy nhà nước. Thứ hai, định nghĩa này cũng làm sáng tỏ mối liên hệ giữa hành động của nhà nước và sự nhận thức, mối quan tâm của các chủ thể khác trong xã hội về sự tồn tại một vấn đề phát sinh hoặc đòi hỏi phải được giải quyết.

B. Guy Peters (năm 1990) định nghĩa: “Chính sách công là toàn bộ các hoạt động của nhà nước có ảnh hưởng một cách trực tiếp hay gián tiếp đến cuộc sống của mọi người dân”. Quan niệm này của B. Guy Peters đã bổ sung thêm một khía cạnh quan trọng của chính sách công, đó là tác động của chính sách công đến đời sống của mọi người dân hay cộng đồng xã hội, thay vì tác động lên một cá nhân hoặc một tổ chức cụ thể. Nói cách khác, chính sách công hướng tới giải quyết những vấn đề công và việc giải quyết vấn đề này sẽ ảnh hưởng đến một hoặc nhiều tầng lớp dân cư trong xã hội. Điều này cũng đưa ra gợi ý về tiêu chuẩn đánh giá chính sách công là tác động có mang tính xã hội hay không.

³ . Michael Howlett and M. Ramesh: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford University Press, 1995, p.6.

Theo *Từ điển Bách khoa Việt Nam*: “Chính sách là những chuẩn tắc cụ thể để thực hiện đường lối, nhiệm vụ. Chính sách được thực hiện trong một thời gian nhất định, trên những lĩnh vực cụ thể nào đó. Bản chất, nội dung và phương hướng của chính sách tùy thuộc vào tính chất của đường lối, nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hóa...”⁴. Theo định nghĩa này thì mục đích của chính sách công là thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng chứ không đơn giản chỉ dừng lại ở việc giải quyết vấn đề công. Nói cách khác, chính sách công là công cụ để thực hiện mục tiêu chính trị của nhà nước.

Từ nghiên cứu những cách tiếp cận trên đây về chính sách công của các tác giả, có thể đưa ra khái niệm về chính sách công như sau: *Chính sách công là kết quả ý chí chính trị của nhà nước được thể hiện bằng một tập hợp các quyết định có liên quan với nhau, bao hàm trong đó định hướng mục tiêu và cách thức giải quyết những vấn đề công trong xã hội.*

Khái niệm trên vừa thể hiện đặc trưng của chính sách công là do nhà nước chủ động xây dựng để tác động trực tiếp lên các đối tượng quản lý một cách tương đối ổn định, cho thấy bản chất của chính sách công là công cụ định hướng cho hành vi của các cá nhân, tổ chức phù hợp với thái độ chính trị của nhà nước trong việc giải quyết những vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội. Để đạt được mục tiêu đề ra, trước hết chính sách phải tồn tại trong thực tế, nghĩa là chính sách phải thể hiện được vai trò định hướng hành động theo những mục tiêu nhất định. Điều kiện tồn tại của một chính sách công là tổng hoà những tác động tích cực của hệ thống thể chế do nhà nước thiết lập và tinh thần nghiêm túc thực hiện, tự chủ, sáng tạo của các chủ thể tham gia giải quyết vấn đề chính sách trong một phạm vi không gian và thời gian nhất định. Điều kiện bảo đảm cho sự tồn tại được thể hiện bằng các nguồn lực con người, nguồn lực tài chính, môi trường chính trị, pháp lý, văn hóa xã hội và cả sự bảo đảm bằng nhà nước.

2. Đặc điểm của chính sách công

2.1. Chính sách công mang tính cộng đồng

Chính sách công mang tính cộng đồng là do chính sách công bắt nguồn từ ý chí chính trị của nhà nước được thể hiện dưới dạng thể chế bằng văn bản quy phạm pháp luật. Ý chí chính trị của mọi nhà nước đều được xác lập trên cơ sở

⁴ . Từ điển Bách khoa Việt Nam, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1995, tr. 475.

mục tiêu phát triển chung toàn xã hội mà nhà nước là người có trách nhiệm tổ chức thực hiện.

2.2. Chính sách công mang tính hệ thống, đồng bộ

Về mặt hình thức, tính hệ thống của chính sách công thể hiện là những tập hợp các quyết định hình thành trong những giai đoạn khác nhau vượt ra ngoài giai đoạn hoạch định chính sách ban đầu. Ở cấp hoạch định, chính sách cũng không nhất thiết phải thể hiện rõ ràng trong một quyết định duy nhất, mà có thể được phản ánh trong một chuỗi các quyết định có liên hệ với nhau, giúp chúng ta nhận thức được nội hàm của chính sách.

Về mặt nội dung, tính hệ thống của chính sách bao hàm sự thống nhất giữa các mục tiêu và biện pháp thực hiện trong mỗi loại chính sách. Ngoài ra, giữa các loại chính sách và giữa chính sách với các công cụ quản lý vĩ mô khác cũng hợp thành một hệ thống hướng đến mục tiêu phát triển chung của toàn xã hội

2.3. Chính sách công mang tính ổn định tương đối

Về mặt lý thuyết, nội dung chính sách công về cơ bản là ổn định trong một giai đoạn nhất định, bởi chính sách công là kết quả của ý chí chính trị của nhà nước nên nó không dễ gì thay đổi. Tuy nhiên trên thực tế, chúng ta vẫn thấy chính sách công có sự thay đổi theo thời gian, vì trong quá trình tồn tại chính sách công vẫn cần phải được điều chỉnh về mục tiêu hay biện pháp cho phù hợp với điều kiện thực tế, hoặc do có những thay đổi trong định hướng chính trị ban đầu, hoặc kinh nghiệm về thực thi chính sách có thể được phản hồi vào quá trình ra quyết định chính sách. Điều này không có nghĩa là các chính sách luôn thay đổi, mà do quá trình thực thi chính sách là năng động, thích ứng. Ngay cả nhận thức chính trị về các vấn đề chính sách công cũng thay đổi qua các thời kỳ.

2.4. Chính sách công vừa là sản phẩm của hoạt động quản lý nhà nước, vừa là công cụ thực hiện chức năng quản lý xã hội

Nhìn một cách thực chất, 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, thậm chí là sản phẩm chung của cả xã hội. Về đặc điểm này có thể nhận biết được qua việc chấp nhận mục tiêu và các biện pháp thực thi chính sách công của các tầng lớp nhân dân trong xã hội, cũng như kết quả triển khai thực hiện những chính sách này. Từ chỗ nhận thức được “chính sách là sản phẩm của hoạt động quản lý nhà nước”, người dân có thể đánh giá được kết quả của hoạt động

của Chính phủ qua chất lượng của chính sách. Nếu mục tiêu chính sách công do nhà nước đề xuất phù hợp với nguyện vọng của người dân, thì tất yếu nó sẽ dễ dàng đi vào cuộc sống. Còn ngược lại, một chính sách có mục tiêu không rõ ràng, không cụ thể, không vì lợi ích của cộng đồng dân cư sẽ khó được chấp nhận hay có tính khả thi không cao. Các biện pháp được đề xuất trong chính sách thích hợp sẽ được ứng dụng rộng rãi, sẽ tạo động lực mạnh trong việc khuyến khích các tổ chức, cá nhân tích cực phát huy nội lực, tìm kiếm các nguồn lực bên ngoài vào thực hiện mục tiêu phát triển một cách có kết quả. Việc duy trì chính sách ra sao cũng phản ánh trình độ tổ chức, quản lý điều hành, phối hợp các quá trình kinh tế - xã hội của nhà nước. Như vậy, việc triển khai thực hiện chính sách cũng là thước đo có giá trị để đánh giá kết quả quản lý xã hội của bộ máy nhà nước.

Ngược lại, chính sách công cũng trở thành phương tiện để nhà nước thực hiện quản lý vĩ mô nền kinh tế - xã hội. Chúng ta đều biết rằng, muốn giữ cho nền kinh tế - xã hội phát triển theo định hướng, nhà nước phải kiên định về quan điểm, lập trường; xây dựng những khuôn khổ pháp lý để duy trì các hoạt động diễn ra trong đó, đồng thời khuyến khích các chủ thể thuộc những tầng lớp dân cư khác nhau trong xã hội tích cực tham gia vào quá trình vận động cho phù hợp với yêu cầu phát triển của mỗi thời kỳ. Những phương tiện được nhà nước thiết lập và sử dụng vào quản lý xã hội bao gồm hệ thống pháp luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các nguồn lực công trong xã hội.

Tuy nhiên, chính sách công không chỉ đơn thuần là công cụ giống như các phương tiện vật chất - kỹ thuật được nhà nước sử dụng trong điều hành hành chính. Với những phương tiện quản lý hình thành từ nguồn lực công, cơ quan quản lý nhà nước các cấp có toàn quyền điều khiển trực tiếp theo ý chí của mình để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao. Không những thế, các tổ chức và cá nhân có thẩm quyền thuộc hệ thống nhà nước còn có thể quyết định việc thay thế, huỷ bỏ hay tăng cường quy mô các công cụ vật chất theo yêu cầu quản lý. Công cụ chính sách được nhà nước dùng để định hướng cho các chủ thể khác nhau trong xã hội cùng hành động vì mục tiêu chung và bày tỏ thái độ chính trị của mình với những biến cố kinh tế, xã hội phát sinh trong từng thời kỳ phát triển. Như vậy, chính sách công phải mang tính ổn định tương đối trên cơ sở nhu cầu chung của các tầng lớp nhân dân, ý chí chính trị của nhà nước và xu thế phát

triển chung của thời đại để tạo lập môi trường thuận lợi về kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội cho phát triển đất nước.

Bằng chính sách công, nhà nước thể hiện ý chí chính trị của mình trong việc giải quyết các mối quan hệ đối nội hay đối ngoại. Trước những biến động của môi trường sống, các chủ thể vừa phải phát huy nội lực để đối phó với những tác động khắc nghiệt của môi trường, vừa phải vận động biến đổi cho phù hợp với yêu cầu phát triển chung. Trong bối cảnh đó, nhà nước vừa phải ứng xử khôn khéo, linh hoạt trong một “môi trường động” để không phải đối đầu với các thế lực cạnh tranh, không bị “hoà tan”; vừa phải tìm cách khắc phục những năng lực hữu hạn của mình để tồn tại và phát triển trong các điều kiện thay đổi của môi trường. Bằng những chính sách công cụ thể, nhà nước sẽ điều khiển các quá trình kinh tế, xã hội diễn ra theo định hướng lựa chọn. Các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra hết sức phong phú, đa dạng và phức tạp; có những quá trình diễn ra trước với tốc độ nhanh, cường độ mạnh và ngược lại, có quá trình hay yếu tố hoạt động vừa chậm, vừa yếu hơn so với yêu cầu phát triển chung. Do đó cần phải làm cho mọi đối tượng quản lý vận động đồng bộ theo một định hướng chung, thống nhất mới đạt được mục tiêu như dự kiến. Muốn vậy, chủ thể phải thông nhất quan điểm, chủ trương trong việc thể hiện thái độ (đồng tình hay phản đối) và cách thức ứng xử với mỗi biến cố hay quá trình trong điều hành để duy trì thường xuyên các hoạt động theo yêu cầu quản lý. Thông qua đó, nhà nước tạo dựng và củng cố mối quan hệ với các đối tượng quản lý trong một môi trường nhất định. Điều này có thể thấy được qua sự thống nhất giữa ý chí của nhà nước với mong muốn của người dân ở mục tiêu của chính sách công. Tùy theo quy mô và trình độ hoạt động của các đối tượng trong những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể, chủ thể có thể sử dụng cách thức tác động khác nhau nhằm đạt mục tiêu chính sách công. Làm được như vậy sẽ giúp cho mối quan hệ giữa chủ thể ban hành chính sách công và đối tượng thực thi chính sách công ngày càng được củng cố.

Sự hiện diện của chính sách công trong đời sống xã hội với những đặc điểm trên đây cho thấy chính sách công là một phương tiện quản lý có liên quan mật thiết đến sự vận động theo định hướng của cả hệ thống. Chính sách công vừa củng cố niềm tin của người dân vào nhà nước, vừa thể hiện sự thống nhất giữa nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân với ý chí chính trị của nhà nước (qua mục tiêu chính sách).

3. Vai trò của chính sách công

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, nhà nước đã sử dụng một hệ thống công cụ, trong đó chính sách công là công cụ quản lý vĩ mô quan trọng. Thông qua chính sách công, nhà nước định hướng cho các quá trình kinh tế - xã hội về cả mục tiêu và biện pháp. Ở một phương diện khác, chính sách công được dùng làm động lực thúc đẩy các tổ chức, cá nhân tích cực tham gia vào các quá trình kinh tế - xã hội theo định hướng của nhà nước. Vai trò cụ thể của chính sách công được thể hiện trên các mặt sau đây:

3.1. Chính sách công định hướng cho các chủ thể trong xã hội

Khác với các công cụ định hướng như chiến lược, kế hoạch, mục tiêu của chính sách công định hướng cho các quá trình vận động phù hợp với những giá trị tương lai mà nhà nước theo đuổi. Giá trị đó phản ánh ý chí của nhà nước trong mối quan hệ với những nhu cầu cơ bản của đời sống xã hội. Nếu các quá trình kinh tế - xã hội hoạt động theo mục tiêu chính sách **đề ra** cũng có nghĩa là đạt được mục tiêu phát triển chung và nhận được những ưu đãi của nhà nước và xã hội. Cùng với mục tiêu, các biện pháp chính sách cũng có vai trò định hướng cho các biện pháp phát triển kinh tế - xã hội khác vì **biện pháp chính sách** mang tính cơ chế cao, trực tiếp tác động thúc đẩy, bảo đảm sự **cân bằng** hay **kìm hãm** rất lớn đối với quá trình vận hành của hệ thống quản lý. Cách thức tác động của nhà nước phù hợp với cơ chế tác động của chính sách công vừa nhanh chóng đạt được mục tiêu quản lý, vừa tạo ra tính đồng bộ trong hệ thống quản lý nhà nước.

3.2. Tạo động lực cho các chủ thể trong xã hội

Thái độ ứng xử của chủ thể biểu lộ rõ những xu thế tác động đến các đối tượng để **chúng vận động theo định hướng (tăng cường, ổn định hay giảm thiểu)**. Sự tác động theo xu thế như vậy sẽ không bao gồm các chỉ tiêu hay định mức cụ thể mà chỉ mang tính khuyến khích, nghĩa là nó có thể thúc đẩy hay kìm hãm sự vận động của đối tượng phù hợp với quy luật nhằm đạt mục tiêu định hướng. Ví dụ, nhà nước dùng hệ thống chính sách kinh tế để thúc đẩy mạnh mẽ các chủ thể tích cực bỏ vốn đầu tư phát triển, nhưng cũng có thể dùng các chính sách kinh tế để kiểm chế tốc độ lạm phát tiền tệ trong nền kinh tế; hoặc dùng chính sách công để vừa khuyến khích việc tăng cường trang thiết bị kỹ thuật trong các đơn vị kinh tế, vừa tạo việc làm, tăng thu nhập cho người lao động.

3.3. Điều chỉnh các hoạt động trong nền kinh tế thị trường

Kinh tế thị trường mang nhiều đặc trưng của một xã hội văn minh, có trình độ phát triển cao hơn nhiều so với nền kinh tế hàng hoá. Trong nền kinh tế thị trường, quy luật cạnh tranh cùng tồn tại với các quy luật thị trường khác làm cho các nhà đầu tư hay sản xuất - kinh doanh không ngừng ứng dụng tiến bộ kỹ thuật và công nghệ nhằm tăng năng suất lao động. Cạnh tranh vừa là động lực, vừa là môi trường cho các hoạt động kinh tế thị trường. Trên cơ sở quy luật cạnh tranh, nhà nước thường khuyến khích các nhà sản xuất thi đua cạnh tranh lành mạnh trong những môi trường thuận lợi do nhà nước tạo dựng bằng các công cụ, trong đó có chính sách công. Tuy nhiên, cùng với sự vận động của thị trường, quy luật cạnh tranh cũng diễn ra khốc liệt trong từng ngành, từng lĩnh vực từ đó dẫn đến độc quyền, tình trạng “cá lớn nuốt cá bé” làm tổn hại đến cả nền kinh tế, đến các nhà đầu tư và người tiêu dùng trong xã hội. Trước thực tế đó, nhà nước không chỉ dùng chính sách công để khuyến khích cạnh tranh mà còn dùng chính sách công để hạn chế những biểu hiện không lành mạnh trong sản xuất, kinh doanh như chính sách thuế, chính sách giá, chính sách phân phối, chính sách ưu đãi đặc biệt,...

Tạo lập các cân đối trong phát triển cũng là một vai trò điều chỉnh của chính sách công. Cách thức tạo lập được thực hiện từ nhiều vai trò khác của chính sách công như khuyến khích các tiềm năng trong tương lai của những ngành, lĩnh vực và vùng kém phát triển để nhanh chóng cân bằng với các ngành hay vùng khác. Hoặc dùng chính sách công để điều chỉnh tốc độ tăng dân số cho phù hợp với tăng trưởng kinh tế để cải thiện mức thu nhập bình quân của xã hội; điều chỉnh các ngành sản xuất cho cân đối với nhu cầu tiêu dùng của dân cư; điều chỉnh mối quan hệ giữa xuất khẩu và nhập khẩu của nền kinh tế...

3.4. Phân phối nguồn lực cho quá trình phát triển

Phân phối nguồn lực cho quá trình phát triển là một vai trò quan trọng của chính sách công, bởi các chủ thể, nhất là nhà nước luôn luôn quan tâm đến việc quản lý, sử dụng các nguồn lực cho phát triển. Mục tiêu phát triển bao gồm cả lượng và chất trong hiện tại và tương lai, nên tài nguyên tự nhiên và xã hội của một quốc gia trở thành vấn đề trung tâm trong quản lý của các nhà nước. Để sử dụng có hiệu quả tài nguyên theo hướng ổn định, bền vững, nhà nước dùng các chính sách để khuyến khích và điều tiết các quá trình khai thác sử dụng tài

nguyên theo định hướng. Ví dụ, trong nền kinh tế kém phát triển, nhà nước thường khuyến khích phát triển các ngành sử dụng nhiều lao động, nhất là ở khu vực nông thôn. Hoặc nhà nước có thể kiểm soát được việc huy động các nguồn lực trong xã hội ở từng thời kỳ cho việc sản xuất lúa gạo thông qua chính sách an ninh lương thực.

3.5. Tạo lập môi trường thích hợp cho các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế - xã hội

Môi trường thích hợp sẽ giúp cho các thực thể vận động phát triển theo đúng quy luật. Nếu môi trường có những yêu cầu khắt khe ngược quy luật thì sẽ làm cho thực thể khó tồn tại hoặc bị diệt vong. Như vậy, chính sách công phải làm cho môi trường trở nên thuần khiết hơn bằng sự thống nhất cao độ trong mục tiêu thực hiện và sự phong phú đa dạng của các giải pháp thực hiện. Thống nhất thái độ ứng xử của chủ thể với các vấn đề kinh tế - xã hội chính là đã tạo ra một môi trường hướng đạo, giúp cho các thực thể xác định được mục tiêu vận động của mình. Sự phong phú về các giải pháp thực hiện sẽ làm cho các thực thể năng động tìm cách ứng phó hiệu quả nhất với môi trường để tồn tại. Điều này sẽ mang lại động lực mạnh cho các thực thể chiến thắng trong môi trường cạnh tranh.

3.6. Hỗ trợ các chủ thể vận động phát triển theo định hướng

Theo mục tiêu lựa chọn, các chủ thể mong muốn đối tượng cũng vận động hướng tới mục tiêu đề ra bằng cách ban hành chính sách phát triển chung. Trong quá trình vận động phát triển, có bộ phận vận động nhanh, bộ phận vận động chậm nên chủ thể cần ban hành chính sách công để khuyến khích kịp thời các bộ phận này. Nếu bộ phận nào vận động chậm quá thì phải trợ giúp, thúc đẩy cho nhanh hơn, bộ phận nào nhanh quá lại phải kìm hãm bớt để tạo nên sự đồng đều, cân đối trong phát triển.

3.7. Làm cơ sở cho sự phối hợp hoạt động của các chủ thể trong xã hội

Phối hợp hoạt động của các chủ thể sẽ tạo nên tính hệ thống chặt chẽ trong quá trình vận động của các thực thể. Kết quả đạt được của thực thể do nhiều loại hoạt động tạo thành theo một trình tự nhất định. Nếu trình tự này bị đảo lộn sẽ làm biến dạng kết quả hoặc chuyển thành những kết quả không mong muốn. Bởi vậy, các chủ thể phải đề ra mục tiêu chính sách thống nhất để mọi thành phần đều hướng tới mục tiêu chung trên cơ sở thực hiện tốt những mục tiêu bộ phận

của mình. Do nắm chắc được mục tiêu chung, các bộ phận sẽ tự biết được vai trò, vị trí, thời gian và mức độ hoàn thành các mục tiêu cụ thể của mình để tự giác phối hợp thực hiện mục tiêu chung.

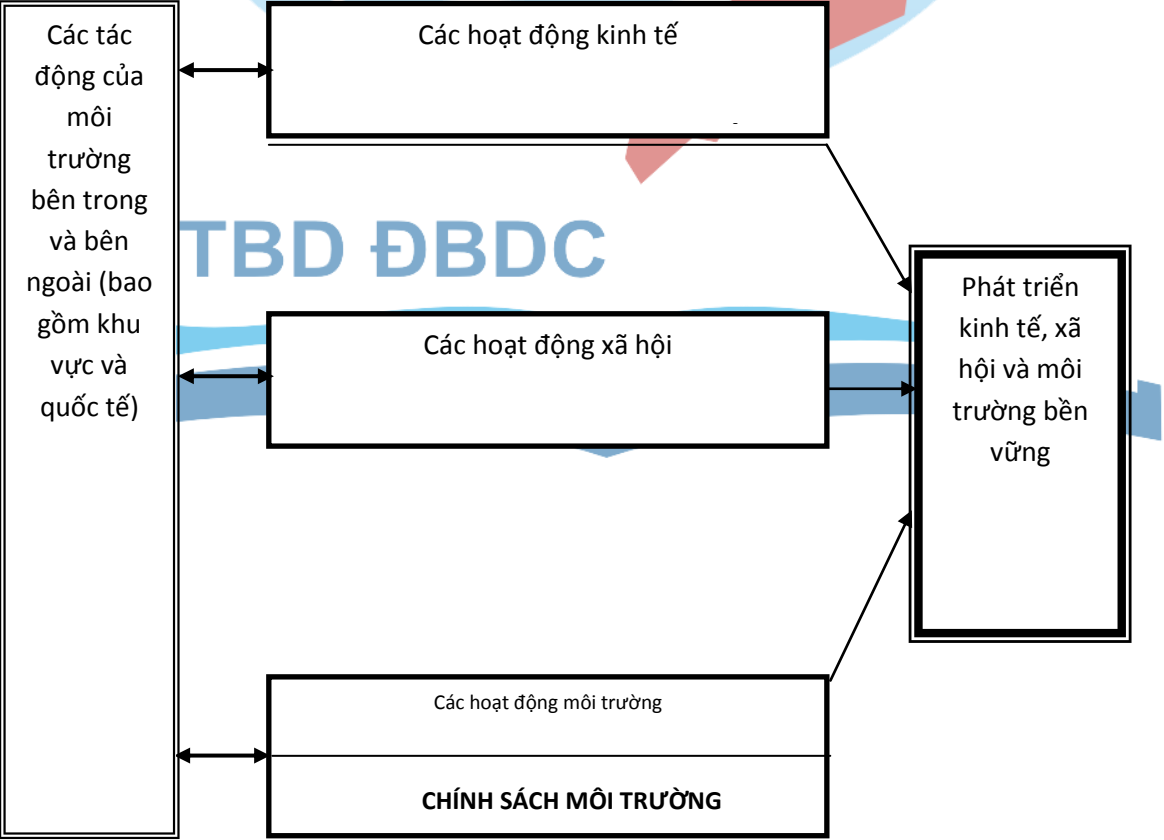
4.Phân loại chính sách công

4. 1. Sự cần thiết phân loại chính sách công

Trong lãnh đạo, điều hành hoạt động thực tế, các chủ thể phải sử dụng nhiều loại công cụ quản lý mới đạt được kết quả mong muốn. Mỗi loại công cụ đều có những tính năng, tác dụng nhất định, phù hợp với mục đích, yêu cầu sử dụng của chủ thể.

Xem xét vai trò của chính sách công cho thấy, chủ thể sử dụng công cụ này để vừa định hướng, tạo động lực, vừa phối hợp, điều chỉnh các đối tượng tham gia hoạt động nhằm mục tiêu chung. Điều đó chứng tỏ công cụ chính sách công mà các chủ thể sử dụng không phải chỉ có một chính sách đơn nhất mà bao gồm nhiều loại như sơ đồ hệ thống chính sách trong phát triển kinh tế - xã hội dưới đây:

Sơ đồ I.1: Hệ thống chính sách công



Sơ đồ I.1 cho thấy, nhà nước cần phải ban hành các chính sách đối nội để định hướng, tạo động lực, phối hợp, điều chỉnh các hoạt động kinh tế, quan hệ lao động - xã hội, đồng thời tạo lập môi trường và sử dụng các chính sách đối ngoại để ứng phó với những biến cố xảy ra từ bên ngoài. Không những thế, các hoạt động kinh tế, xã hội, môi trường luôn đan xen vào nhau hết sức phức tạp, bởi vậy các chính sách công tồn tại trong điều kiện trên có thể vừa thúc đẩy nhau, vừa hỗ trợ, nhưng lại vừa kiềm chế lẫn nhau. Nếu không nắm chắc tính năng, tác dụng của các loại chính sách công trong hệ thống, chủ thể có thể bỏ sót những đối tượng hay quá trình cần điều chỉnh bằng chính sách, hoặc có thể gây ra sự chồng chéo giữa các chính sách công làm hạn chế tác dụng của chúng. Trước thực tế đó, chúng ta cần phải tiến hành phân loại chính sách công.

4.2. Tiêu chí phân loại chính sách công

Phân loại chính sách công không cứng nhắc, máy móc một cách cụ thể, mà tùy theo mục đích, yêu cầu của chủ thể quản lý để lựa chọn độc lập hay kết hợp giữa các cách phân loại sau đây:

4.2.1. Phân loại theo lĩnh vực hoạt động của chính sách công

Theo cách phân loại này gồm có chính sách kinh tế, văn hoá, khoa học, xã hội, an ninh, quốc phòng, giáo dục, y tế, môi trường... Cách phân loại này giúp chúng ta nắm được chính sách khá cụ thể, song số lượng chính sách nhiều và tản mạn nên khó kiểm soát.

4.2.2. Phân loại theo tính chất của chính sách công

Theo tính chất của chính sách có thể chia thành hai nhóm chủ yếu là chính sách công và chính sách tư. Cách phân loại này giúp chúng ta nhận biết được dễ dàng đâu là chính sách công. Chính sách công do nhà nước ban hành và được coi là nền tảng định hướng cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, xã hội xây dựng chính sách của mình. Chính sách công có tính ổn định và bao quát nhiều hoạt động khác.

Theo cách phân loại này, người ta cũng có thể đề cập đến tính chất tác động của chính sách đối với các đối tượng quản lý gồm có chính sách thúc đẩy hay kìm hãm, chính sách điều tiết hay tạo lập môi trường, chính sách tiết kiệm hay tiêu dùng... Cách phân loại này giúp chúng ta quan tâm nhiều hơn đến việc tìm kiếm các giải pháp thực hiện mục tiêu chính sách.

4.2.3. Phân loại theo thời gian tồn tại của chính sách công

Theo cách phân loại này thường gồm có chính sách dài hạn, trung hạn và ngắn hạn. Thời gian tồn tại của một chính sách ít nhất cũng phải đủ để thực hiện được mục tiêu định hướng của chính sách công (ngoại trừ đó là những chính sách sai), nên thường không ngắn. Cũng cần phải thấy rằng thời gian tồn tại của một chính sách công lại liên quan đến sự tồn tại của đối tượng chính sách. Ví dụ như chính sách phổ cập giáo dục tiểu học ở nước ta nhằm xoá nạn mù chữ cho người dân chỉ tồn tại đến khi hết người mù chữ, nghĩa là với một thời gian nhất định (khoảng 20 năm, từ năm 1960 đến năm 1980). Nhưng đến nay lại có hiện tượng tái mù chữ, vì thế mà chính sách xoá mù chữ vẫn còn tác dụng. Hoặc như trong các chính sách bảo vệ sức khoẻ cộng đồng có chương trình chống bướu cổ kéo dài từ 20 đến 30 năm, nhưng mới chỉ thực hiện 10 năm đã không còn người bướu cổ, như vậy chính sách lại trở thành ngắn hạn hơn. Từ đó có thể thấy chính sách dài hạn thường là những chính sách cơ bản có ảnh hưởng đến nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau và quyết định đến mục tiêu phát triển chung của đất nước, có đối tượng tác động ít thay đổi như chính sách dân tộc, tôn giáo, chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần. Thời gian tồn tại của những chính sách này gắn liền với thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Tương tự như vậy các chính sách có đối tượng tác động hay thay đổi như kỹ thuật công nghệ thông tin, giá cả hàng hoá... là những chính sách ngắn hạn. Các chính sách còn lại khác được coi là trung hạn. Để tránh phân loại sai theo thời gian chúng ta cần phân biệt chính sách với chương trình và dự án.

4.2.4. Phân loại theo phạm vi tác động của chính sách công

Theo cách phân loại này có chính sách đối nội, chính sách đối ngoại. Chính sách đối nội là những chính sách được áp dụng trong lãnh thổ, quốc gia để giải quyết các vấn đề phát sinh nội tại. Trong chính sách đối nội có thể chia thành chính sách tổng thể, chính sách khu vực, lĩnh vực. Tuy nhiên, giữa chính sách đối nội và chính sách đối ngoại luôn có mối liên hệ mật thiết và tác động qua lại lẫn nhau.

4.2.5. Phân loại theo tính chất ứng phó của chủ thể chính sách công

Theo cách phân loại này có chính sách chủ động và chính sách thụ động. Chính sách chủ động là do nhà nước chủ động đưa ra mặc dù chưa có nhu cầu

chung của xã hội. Còn chính sách thụ động là chính sách đưa ra để giải quyết một vấn đề đã phát sinh có ảnh hưởng đến đời sống cộng đồng.

4.2.6. Phân loại theo cấp độ ban hành chính sách công

Theo cấp độ ban hành chính sách công có chính sách do Trung ương ban hành và chính sách do địa phương ban hành. Chính sách của Trung ương ban hành mang tính bao quát chung cho cả nền kinh tế, xã hội hay trong từng ngành, lĩnh vực, từng vùng theo định hướng phát triển chung. Chính sách của địa phương ban hành nhằm khuyến khích các đối tượng, khai thác có hiệu quả các nguồn lực tại chỗ cho phù hợp với điều kiện thực tế địa phương trên cơ sở định hướng của các chính sách do Trung ương ban hành.

Hiện nay, nhiều quốc gia trên thế giới đang thực hiện phân loại chính sách công theo mục tiêu tác động, nên chỉ bao gồm ba loại cơ bản là: chính sách phát triển con người, chính sách đối nội và chính sách đối ngoại.



TTBD ĐBDC