



**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

Đồng chủ biên: GS.TS. ĐỖ HOÀNG TOÀN  
PGS.TS. MAI VĂN BƯU

**Giáo trình**  
**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**  
**VỀ KINH TẾ**



**NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

*Đồng chủ biên:* GS.TS ĐỖ HOÀNG TOÀN  
PGS. TS. MAI VĂN BƯU

**GIÁO TRÌNH**

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ**

**NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI**  
**HÀ NỘI - 2005**

## LỜI NÓI ĐẦU

Quản lý nhà nước về kinh tế là một trong những nhân tố cơ bản quyết định sự thắng lợi trong công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế của mỗi quốc gia trong thời đại ngày nay. Song, quản lý nhà nước về kinh tế với tư cách là một môn khoa học lại rất trẻ so với các môn khoa học kinh tế khác, kể cả trên thế giới cũng như ở Việt Nam. "Quản lý nhà nước về kinh tế" với tư cách là một môn khoa học được giảng dạy tại Trường Đại học Kinh tế quốc dân từ năm 1993. Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế do Bộ môn Khoa học quản lý, nay là Khoa Khoa học quản lý Trường Đại học Kinh tế quốc dân biên soạn, được xuất bản lần đầu vào năm 1995 và đã được tái bản nhiều lần.

Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế có nhiệm vụ cung cấp cho sinh viên những kiến thức lý luận, khái quát cơ bản, có tính hệ thống của một môn khoa học về việc Nhà nước quản lý nền kinh tế quốc dân của Nhà nước. Thực chất của môn học là khoa học quản lý nền kinh tế quốc dân.

Từ năm 1997 đến nay, giáo trình tuy đã được tái bản nhiều lần nhưng hầu như không được sửa chữa, bổ sung nhiều, bởi vậy, có nhiều vấn đề trong giáo trình không còn phù hợp, nhất là những vấn đề có liên quan đến đường lối, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước ta.

Năm 2001 giáo trình được ưu tiên thẩm định, hoàn thiện để trở thành giáo trình chuẩn mừng kỷ niệm 45 năm ngày thành lập Trường Đại học Kinh tế quốc dân. Lần này các tác giả đã sửa chữa, bổ sung giáo trình theo tinh thần đóng góp của Hội đồng thẩm định, của Tổ tư vấn hoàn thiện giáo trình và các ý kiến đóng góp của bạn đọc trong và ngoài trường về kết cấu, nội dung nhằm cung cấp cho sinh viên những kiến thức cơ bản, hiện đại, Việt Nam trong lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế.

Đáp ứng nhu cầu giảng dạy và học tập của giảng viên và sinh viên, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân phối hợp với Nhà xuất bản Lao động - Xã hội tiếp tục tái bản có một số giáo trình này cho phù hợp với thực tế hiện nay.

Giáo trình do GS.TS Đỗ Hoàng Toàn và PGS.TS. Mai Văn Bưu làm chủ biên và được phân công biên soạn như sau:

- GS.TS ĐỖ HOÀNG TOÀN - Chủ nhiệm bộ môn Quản lý kinh tế biên soạn chương I;
- PGS.TS. PHAN KIM CHIẾN - Chương II;
- PGS.TS PHẠM NGỌC CÔN - Chương III;
- PGS.TS. MAI VĂN BƯU - Chủ nhiệm khoa, mục II Chương IV;
- Th.S HỒ THỊ BÍCH VÂN - Mục I Chương IV;
- PGS.TS. ĐOÀN THỊ THU HÀ - Phó trưởng khoa, Chương V;
- PGS.TS. NGUYỄN THỊ NGỌC HUYỀN - Trưởng bộ môn Quản lý xã hội, Chương VI;
- PGS.TS. LÊ THỊ ANH VÂN - Phó trưởng bộ môn Quản lý xã hội, chương VII.

Tập thể tác giả chân thành cảm ơn Ban Giám hiệu Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hội đồng thẩm định giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế, Tổ tư vấn hoàn thiện giáo trình Trường Đại học Kinh tế Quốc dân và các ý kiến đóng góp của bạn đọc xa gần. Tập thể các tác giả cũng chân thành cảm ơn và xin phép các tác giả có tài liệu được sử dụng trong lần tái bản này.

Mặc dù đã cố gắng rất nhiều, nhưng không tránh khỏi thiếu sót, tập thể tác giả rất mong nhận được sự đóng góp của các bạn đồng nghiệp, của anh chị em sinh viên và của bạn đọc.

KHOA KHOA HỌC QUẢN LÝ

## CHƯƠNG 1

# TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

## I. SỰ CẦN THIẾT KHÁCH QUAN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

### 1. Nhà nước

#### 1.1. Sự ra đời của Nhà nước

Ngay từ khi con người xuất hiện trong tiến trình lịch sử, cuộc sống cộng đồng đã hình thành, lúc đầu chỉ diễn ra trên quy mô nhỏ hẹp (nhóm nhỏ, bầy, đàn v.v...) rồi mới phát triển thành các cộng đồng quy mô lớn hơn. Trong cuộc sống cộng đồng, giữa các con người tất yếu nảy sinh các va vấp, xung đột v.v..., đòi hỏi phải có một cơ chế và tổ chức xử lý các va vấp, xung đột này, dần dần hình thành nên các quy tắc xử sự chung được tuyệt đại đa số trong cộng đồng chấp thuận và tuân thủ.

Trong xã hội cộng sản nguyên thủy, khi lực lượng sản xuất còn kém phát triển, xã hội chưa có của cải dư thừa, chưa có

tư hữu và xã hội chưa phân chia thành giai cấp, chưa có sự đối lập về lợi ích kinh tế giữa các tập đoàn người thì những quy tắc xử sự chung của toàn xã hội, mà hình thức biểu hiện của nó là các phong tục tập quán, các quy tắc lễ nghi tôn giáo được thực hiện bằng sự tự giác của mỗi người trong xã hội và bằng uy tín của các thủ lĩnh, của các lãnh tụ trong cộng đồng.

Sau khi chế độ cộng sản nguyên thủy bị tan rã, xã hội loài người phân chia thành giai cấp, bắt đầu xuất hiện sự đối lập về lợi ích kinh tế giữa các nhóm, các tập đoàn người, thì sự đấu tranh giữa họ với nhau ngày càng trở nên gay gắt. Trong điều kiện đó, để giữ cho xã hội trong vòng kỷ cương nhất định, giai cấp thống trị nắm trong tay những tư liệu sản xuất chủ yếu, những của cải chủ yếu, những công cụ bạo lực lớn (các tiềm năng quân sự) - các yếu tố chủ yếu tạo ra quyền lực xã hội, tìm cách tổ chức nên một thiết chế đặc biệt với những công cụ đặc biệt - thiết chế nhà nước và Nhà nước bắt đầu xuất hiện. Như vậy, Nhà nước chỉ ra đời khi sản xuất và văn minh xã hội phát triển đạt đến một trình độ nhất định, cùng với sự phát triển đó là sự xuất hiện chế độ tư hữu và xuất hiện giai cấp trong xã hội. Nhà nước về thực chất là một thiết chế quyền lực chính trị, là cơ quan thống trị giai cấp của một hoặc một nhóm giai cấp này đối với một hoặc toàn bộ các giai cấp khác, đồng thời còn để duy trì và phát triển xã hội mà Nhà nước phải duy trì bảo toàn những đặc trưng về chất của xã hội, hoàn thiện và phát triển chúng theo định hướng nhất định, tức là Nhà nước thực hiện việc quản lý xã hội. Đây là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của bộ máy nhà

nước, cùng với sự tác động của các chủ thể xã hội khác lên xã hội, nhằm duy trì và phát triển xã hội theo các đặc trưng và các mục tiêu đã lựa chọn.

Trong các đặc trưng về chất, đặc trưng về mặt kinh tế bao gồm vấn đề sản xuất và vấn đề lợi ích kinh tế là quan trọng nhất, bởi vì các hoạt động kinh tế ngày một trở thành những hoạt động cốt lõi của xã hội. Các Nhà nước trước chủ nghĩa tư bản về cơ bản là đại diện cho quyền lợi thiểu số giai cấp thống trị giấu có nhằm bóc lột, nô dịch đại đa số nhân dân lao động trong và ngoài nước. Đặc biệt là Nhà nước tư sản, thông qua luật pháp, chính sách và các công cụ quản lý khác để chi phối các hoạt động kinh tế và xã hội, duy trì và phát triển lợi ích của các nhà tư bản. Dù dưới nhiều hình vẻ khác nhau, các nhà lý luận bên vực cho các nhà tư sản đã không thể phủ nhận bản chất giai cấp của Nhà nước. Nhà nước đó là tên lính canh của của chế độ sở hữu tư sản đúng như C.Mác đã phê phán: Chính những tư tưởng của các ông là con đẻ của chế độ sản xuất và sở hữu tư sản, cũng như pháp quyền của các ông chỉ là ý chí của giai cấp các ông, được đề lên thành pháp luật, cái ý chí mà nội dung là do những điều kiện sinh hoạt vật chất của giai cấp các ông quyết định. Nhà nước một mặt (là một thiết chế quyền lực chính trị) là cơ quan thống trị giai cấp của một (hoặc một nhóm) giai cấp này đối với một (hoặc toàn bộ các giai cấp khác trong xã hội); mặt khác, nó còn là quyền lực công đại diện cho lợi ích chung của cộng đồng xã hội nhằm duy trì và phát triển xã hội trước lịch sử và các Nhà nước khác. Như vậy, Nhà nước có hai thuộc

tính cơ bản: thuộc tính giai cấp và thuộc tính xã hội. Hai thuộc tính này gắn bó với nhau, nương tựa vào nhau và biến đổi không ngừng cùng với sự phát triển hoặc kìm hãm của xã hội.

## 1.2. Vai trò của Nhà nước đối với xã hội

Nhà nước tồn tại đóng vai trò là chủ thể lớn nhất, quyết định nhất trong việc quản lý xã hội và là nhân tố cơ bản nhất giúp cho xã hội tồn tại, hoạt động, phát triển hoặc suy thoái. Vai trò này được thể hiện thông qua các sứ mệnh, nhiệm vụ và các chức năng mà Nhà nước phải gánh vác trước xã hội.

- Thứ nhất, Nhà nước phải bảo vệ được sự an toàn, yên ổn cho mọi công dân trong xã hội; giữ vững độc lập chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ đất nước, Nhà nước là sự phân chia dân cư theo lãnh thổ. Nếu các bộ lạc, thị tộc được hình thành theo quan hệ huyết thống, thì Nhà nước là bộ máy quyền lực, tập trung trên một cơ cấu lãnh thổ nhất định và dân cư được phân chia theo lãnh thổ quốc gia thống nhất. Đây là dấu hiệu quan trọng bậc nhất mà thế giới ngày nay vẫn đang thực hiện và là mầm mống của các cuộc xung đột, các cuộc chiến tranh biên giới giữa các quốc gia, giữa các dân tộc. Nhà nước thông qua việc thiết lập một bộ máy quyền lực xã hội, bộ máy quyền lực công này dường như "tách" ra ngoài xã hội, "đứng trên xã hội" để trực tiếp cai trị xã hội. Ngày nay nó thường là một bộ máy đồ sộ bao gồm một hệ thống các cơ quan quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội như: tuyên truyền, cổ động, cưỡng chế, đàn áp, và các cơ quan quản lý khoa học kỹ thuật, kinh tế, tài chính v.v... Chính dấu hiệu



này đã đem lại lợi ích cho những người có quyền thực thi quyền lực nhà nước (các giới chức cầm quyền) và mong muốn có quyền lực là mong muốn to lớn của mọi giai cấp, tập đoàn, cá nhân. Cũng chính từ điều này mà tệ quan liêu, tham nhũng của các quan chức nhà nước đang là một nguy cơ của nhiều Nhà nước ngày nay. Để quản lý xã hội, bộ máy quyền lực nhà nước phải ban hành pháp luật có tính bắt buộc chung đối với mọi tổ chức, mọi thành viên trong xã hội. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và bằng các biện pháp khác nhằm đạt được mục đích đặt ra. Yash Tandon trong bài "Nhà nước theo kiểu Keynes" trong cuốn "Chủ quyền kinh tế trong một thế giới đang toàn cầu hóa" đã viết, "Nhà nước ở đây có nghĩa là quyền lực được áp đặt theo một trật tự rõ ràng nhất định để giúp hệ thống kinh tế vận hành, kể cả quyền trừng phạt những ai lẩn tránh nghĩa vụ đối với hệ thống đó hoặc chống lại hệ thống đó" (1)

- Sứ mệnh và nhiệm vụ thứ hai mà Nhà nước phải gánh vác trước xã hội là bảo đảm cho xã hội phát triển, các công dân đạt được nguyện vọng chính đáng của mình. Nhà nước phải tạo đủ việc làm cho xã hội, phải cung cấp hàng loạt các dịch vụ và hàng hóa công cho xã hội (dịch vụ hành chính, kết cấu hạ tầng, phát triển giáo dục và đào tạo, bảo vệ tài nguyên và môi trường sống v.v...); tạo môi trường và hỗ trợ cho các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội của cá nhân và cộng đồng phát triển; thực hiện dân chủ và công bằng xã hội v.v...

---

(1) Chủ quyền kinh tế trong một thế giới đang toàn cầu hóa. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1999, tr.63 - 64.

- Nhiệm vụ tiếp theo của Nhà nước là phải thay mặt xã hội tiến hành các hoạt động đối ngoại với các Nhà nước và thực thể xã hội khác, thông qua đó tạo điều kiện thực hiện tốt các sứ mệnh đối nội ở trên.

### 1.3. Nhà nước với vấn đề kinh tế

Nhà nước vừa là một thiết chế xã hội vừa là một tổ chức xã hội. Là một thiết chế xã hội cho nên Nhà nước là công cụ của giai cấp thống trị. Là một tổ chức xã hội, Nhà nước đồng thời là bộ máy công quyền của xã hội, được sử dụng để duy trì trật tự xã hội vì lợi ích của giai cấp thống trị và của xã hội. Xã hội càng phát triển thì vai trò và chức năng quản lý của Nhà nước càng tăng lên.

Chức năng đối nội của Nhà nước là quản lý hành chính bao gồm việc quản lý trật tự xã hội, sắp xếp và giải quyết mối quan hệ giữa các cá nhân, các giai cấp, các tầng lớp dân cư, các cộng đồng dân tộc và chức năng đối ngoại là quản lý lãnh thổ quốc gia, thiết lập bang giao với các nước. Để thực hiện hai chức năng này, tất cả các Nhà nước đều phải có cơ sở kinh tế nhất định. Như vậy, Nhà nước với tư cách là công cụ thống trị của giai cấp, là một thể chế chính trị lại phải nắm lấy kinh tế, làm chức năng kinh tế để quản lý xã hội nhằm phục vụ cho giai cấp thống trị. Hơn nữa, kinh tế là nền tảng của đời sống xã hội, là cơ sở của hệ thống chính trị, cho nên Nhà nước càng phải làm chức năng kinh tế và quản lý kinh tế. Trong các Nhà nước ngày nay không có Nhà nước nào đứng trên kinh tế hay đứng ngoài kinh tế.

Sự phát triển của sản xuất hàng hóa, sự ra đời của nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải nâng cao hiệu lực quản lý xã