

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA
ĐỀ TÀI KHOA HỌC MÃ SỐ: 96-98-055/056

CHÍNH SÁCH CÔNG

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: GS.TS. Nguyễn Duy Gia

THƯ KÝ ĐỀ TÀI:

PTS. Lê Chi Mai

PTS. Nông Phú Bình

HÀ NỘI - 1998

3414

30/8/99

MỞ ĐẦU

1. Mục đích nghiên cứu

Chính sách công đang ngày càng trở thành một công cụ quản lý nhà nước quan trọng đối với mọi quốc gia trên thế giới. Thông qua một hệ thống các chính sách công, các Nhà nước đã điều tiết những vấn đề nảy sinh trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước theo những mục tiêu mong muốn, tạo ra môi trường cho sự phát triển bền vững.

Ở nước ta, Nhà nước đã ban hành và thực thi có hiệu quả nhiều chính sách công, đặc biệt là trong hơn 10 năm tiến hành sự nghiệp Đổi mới vừa qua. Tuy nhiên, việc nghiên cứu và phân tích chính sách công như một khoa học, nhất là lý thuyết về chu trình chính sách công với các giai đoạn hoạch định, thực thi, phân tích và đánh giá chính sách công chưa được đề cập đến nhiều trong các sách báo ở nước ta. Vì vậy, việc nghiên cứu chính sách công dưới góc độ lý luận là một yêu cầu quan trọng đặt ra đối với việc phát triển khoa học hành chính ở nước ta nói chung, cũng như đối với nhu cầu giảng dạy cho đội ngũ cán bộ và công chức ở Học viện Hành chính quốc gia nói riêng. Đề tài “Chính sách công” là một bước tìm tòi, nghiên cứu về toàn bộ chu trình chính sách công gắn liền với thực tiễn Việt Nam.

Đề tài “Chính sách công” được nghiên cứu nhằm mục đích:

- Nghiên cứu một cách có hệ thống lý luận cơ bản về chính sách công gắn liền với thực tiễn hoạt động chính sách công của Nhà nước ta trong những năm qua.
- Làm cơ sở để xây dựng giáo trình cho học viên bậc cao học hành chính về chính sách công.

Xuất phát từ hai mục đích chính trên đây, đề tài đã hướng vào việc làm rõ nhận thức về chính sách công, quy trình chính sách công và các nghiệp vụ tiến hành quy trình đó.

Sản phẩm của đề tài trước hết sẽ là một tài liệu tham khảo dành cho các học viên cao học chuyên ngành quản lý nhà nước của Học viện Hành chính Quốc gia. Ngoài ra, nó cũng có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho các nhà quản lý trong các cấp chính quyền có thẩm quyền ra chính sách trong bộ máy nhà nước.

2. Đối tượng và phương pháp nghiên cứu đề tài

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là quy trình chính sách công, bao gồm các bước hoạch định, thực thi, phân tích và đánh giá chính sách công dưới tác động đa dạng của các yếu tố chính trị, kinh tế và xã hội đến chính sách.

Để thực hiện những nội dung nghiên cứu trên, quá trình nghiên cứu đề tài sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, kết hợp với phương pháp phân tích so sánh và phương pháp hệ thống nhằm chứng minh,

giải thích các hiện tượng, các vấn đề một cách logic, khoa học. Quá trình nghiên cứu đề tài cũng đòi hỏi tiếp cận và vận dụng những phương pháp phân tích trong kinh tế học hiện đại nhằm nâng cao chất lượng nghiên cứu và cập nhật những vấn đề, những lĩnh vực mới mẻ trong đời sống kinh tế - xã hội hiện nay.

3. Kết cấu của đề tài

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài được kết cấu thành 5 phần chính (5 chương) như sau:

- Nhận thức về chính sách công
- Hoạch định chính sách công.
- Thực thi chính sách công.
- Phân tích chính sách công.
- Đánh giá chính sách công.

Dưới đây là nội dung cụ thể của từng chương.

Chương I

NHẬN THỨC VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

Mục đích yêu cầu:

Chương I là chương giới thiệu khái quát về chính sách công, cung cấp những kiến thức cơ bản về chính sách công làm căn cứ cho việc nghiên cứu các chương tiếp theo. Mục đích yêu cầu của chương này là:

- Giải thích thế nào là chính sách công, các đặc trưng của chính sách công và vai trò của chính sách công với tư cách là một công cụ quản lý quan trọng của Nhà nước.

- Làm rõ các cách phân loại chính sách công, đặc điểm của từng loại chính sách công và thống nhất các chính sách công của Nhà nước trong một hệ thống.

- Lý giải chính sách công là một chu trình bao gồm bốn giai đoạn khác nhau, có mối liên hệ khăng khít, tạo tiền đề và tác động lẫn nhau, bảo đảm tính thống nhất và hiệu quả đối với toàn bộ chu trình chính sách công. Trong các giai đoạn này, chính sách công được xây dựng, ban hành, thực thi và được phân tích, đánh giá trên thực tế, tạo ra những kết quả đáp ứng các mục tiêu đề ra.

1.1 - Khái niệm chính sách công

Chính sách là một công cụ quan trọng của quản lý. Mọi tổ chức, mọi cấp quản lý đều phải sử dụng các công cụ quản lý như chiến lược, kế hoạch, chính sách và quyết định quản lý để tác động lên đối tượng quản lý theo một cách thức nào đó nhằm đạt tới mục tiêu mong muốn.

Hiểu một cách đơn giản thì chính sách là một chương trình hành động do các nhà quản lý đề ra để giải quyết một vấn đề nào đó. Một số chính sách có thể được đề ra và thực hiện trong phạm vi một doanh nghiệp, một tổ chức, một cộng đồng nhỏ, các chính sách như vậy chỉ liên quan đến lợi ích của một số ít người. Các chính sách khác có thể do Chính phủ, một Bộ hay chính quyền cấp tỉnh đề ra, có liên quan đến lợi ích rộng lớn hơn.

Nhìn chung lại, có thể coi *chính sách là một công cụ của quản lý để điều hành các hoạt động kinh tế - xã hội theo những mục tiêu nhất định.*

Ở đây, chúng ta đi sâu nghiên cứu về các chính sách có tác động đến đời sống kinh tế, chính trị, xã hội của nhiều người hoặc của toàn quốc gia, đó là các chính sách công.

Chính sách công là những chính sách do Nhà nước đề ra, có phạm vi tác động rộng lớn đến đời sống chính trị, kinh tế, xã hội trên phạm vi quốc gia, một địa phương, một ngành, một nhóm người hay một cộng đồng xã hội.

Nhà nước là chủ thể chủ yếu ban hành các chính sách công, thông qua đó, Nhà nước thực hiện vai trò quản lý đối với đất nước. Các chính sách công là sự tác động của Nhà nước lên các lĩnh vực hoạt động nhằm thúc đẩy sự phát triển của đất nước. Có thể nói, các chính sách công là những bộ phận hợp thành của toàn bộ chiến lược phát triển đất nước. Vì vậy, khi đánh giá sự phát triển của một quốc gia, chúng ta phải xem xét tổng thể các chính sách công của quốc gia đó để thấy được định hướng phát triển chung của quốc gia.

Chính sách công được Nhà nước đề ra như một chương trình hành động trong một thời gian lâu dài để giải quyết một vấn đề nhất định. Do đó, chính sách thường bao gồm một loạt các quyết định quản lý có quan hệ với nhau cùng tác động lên vấn đề đó theo mục tiêu mà Nhà nước đặt ra.

Như vậy, có thể phát biểu khái niệm chính sách công như sau:

Chính sách công là một tập hợp các quyết định hành động của Nhà nước nhằm giải quyết một vấn đề đang đặt ra trong đời sống kinh tế - xã hội theo mục tiêu xác định.

Chính sách công do Nhà nước đề ra và tổ chức thực thi nên chính sách công luôn phản ánh *bản chất của Nhà nước* đó.

Nhà nước phong kiến và Nhà nước tư bản là những Nhà nước của giai cấp bóc lột, của thiểu số thống trị đối với đa số nhân dân lao động, do đó, chính sách công của những Nhà nước này phục vụ quyền lợi của giai cấp thống trị. Những quyền lợi này đôi khi trùng hợp với quyền lợi của quốc gia và nhân dân lao động, nhưng nhiều khi, chúng mâu thuẫn và đối lập lại quyền lợi của người lao động, khi đó chính sách công không được sự ủng hộ của nhân dân.

Ở nước ta, các chính sách công do Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đề ra. Nhà nước ta là Nhà nước của giai cấp công nhân dựa trên nền tảng liên minh với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức. Đảng lãnh đạo Nhà nước và toàn dân xây dựng một nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh. Đảng ta là người đề xướng đường lối chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước ta là Nhà nước do Đảng lãnh đạo, là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Vì vậy, các chính sách công của Nhà nước là những bộ phận hợp thành, là sự cụ thể hoá đường lối phát triển kinh tế - xã hội của Đảng cộng sản Việt Nam, nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân. Trong giai đoạn hiện nay, các chính sách công của Nhà nước *hướng vào việc tạo ra những động lực và phát huy sức mạnh nội tại trong dân, kết hợp với việc tận*

dụng nguồn vốn, môi trường và điều kiện quốc tế để thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

1.2 - Các đặc trưng của chính sách công

Các chính sách công có *các đặc trưng* sau đây:

- Chính sách công là một quá trình hành động nhằm *giải quyết một vấn đề nhất định*. Đặc điểm của chính sách công là chúng được đề ra và được thực hiện nhằm giải quyết một hoặc một số vấn đề đang đặt ra trong đời sống xã hội. Chính sách công chỉ xuất hiện khi trước đó đã tồn tại hoặc có nguy cơ chắc chắn xuất hiện một vấn đề cần giải quyết. Chẳng hạn, chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình được ban hành khi vấn đề dân số đang trở thành một nguy cơ đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Việc giải quyết những vấn đề bức xúc nói trên nhằm vào *những mục tiêu* mà Nhà nước mong muốn đạt được. Các mục tiêu có thể là định tính hoặc định lượng, là mục tiêu lâu dài, có tính chiến lược hay những mục tiêu trung hạn hoặc ngắn hạn nhằm giải quyết những vấn đề quan trọng của đất nước trong thời gian một vài năm.

- Chính sách công không chỉ thể hiện dự định của nhà hoạch định chính sách về một vấn đề nào đó, mà còn bao gồm *những hành vi thực hiện* các dự định nói trên.

Chính sách công trước hết thể hiện dự định của các nhà hoạch định chính sách nhằm làm thay đổi và phát triển một lĩnh vực nhất định. Song, nếu chính sách chỉ là những dự định, dù được ghi thành văn bản và được cấp có thẩm quyền thông qua thì nó vẫn chưa phải là một chính sách. Chính sách công còn phải bao gồm các hành vi thực hiện những dự định nói trên và đưa lại những kết quả thực tế.

Nhiều người thường hiểu chính sách công một cách đơn giản là những chủ trương mà Nhà nước ban hành, điều đó đúng nhưng chưa đủ. Nếu không có việc thực thi chính sách để đạt được những kết quả nhất định thì những chủ trương đó chỉ là những khẩu hiệu mà thôi.

- Xét theo nghĩa rộng, chính sách công bao gồm những việc Nhà nước định làm và không định làm. Điều đó có nghĩa là, không phải mọi mục tiêu của chính sách công đều dẫn tới hành động, mà nó có thể là yêu cầu chủ thể không được hành động. Chẳng hạn, chính sách thả nổi giá cả hoặc lãi suất xác định việc Nhà nước không can thiệp vào sự lên xuống của giá cả và lãi suất, để cho chúng biến động theo cơ chế thị trường, theo quan hệ cung - cầu trên thị trường.

- Chính sách công là một quá trình do *nhiều người, nhiều tổ chức* tham gia. Việc đề ra và thực thi chính sách công, cũng như việc phân tích và đánh giá chính sách công là công việc chung của nhiều người, nhiều tổ chức. Bởi vì, chính sách công không phải là một quyết định đơn lẻ chỉ có tác động đến một số ít đối tượng, mà nó là một quá trình giải quyết một vấn đề rộng lớn của xã hội, chẳng hạn vấn đề xoá đói giảm nghèo, vấn đề phòng chống các tệ nạn xã hội... Để giải quyết những vấn đề như vậy, cần phải huy động sự tham gia của nhiều người, nhiều tổ chức trong việc nghiên cứu đề ra chính sách, thực thi chính sách, phân tích và đánh giá chính sách công.

Điều đáng lưu ý là chính sách công không phải chỉ do các tổ chức công của Nhà nước thực hiện, mà nó là nghĩa vụ và trách nhiệm của mọi tổ chức và mọi thành viên có liên quan đến lĩnh vực mà chính sách công đó điều tiết.

- Chính sách công được Nhà nước đề ra nhằm *phục vụ lợi ích chung* của nhiều người hoặc của quốc gia. Tuy nhiên, trên thực tế có tình trạng là một chính sách công đem lại lợi ích cho nhóm dân cư này nhiều hơn so với nhóm dân cư khác, thậm chí có nhóm còn bị thiệt thòi.

Ở nước ta, các chính sách công của Nhà nước nhằm phục vụ lợi ích của đại đa số nhân dân lao động, phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội. Chỉ trong một số trường hợp, chính sách công động chạm đến lợi ích cục bộ của một số cá nhân, nhưng lợi ích của những cá nhân này lại làm ảnh hưởng đến lợi ích chung của quốc gia hoặc của mọi người khác; khi đó chính sách công phải đứng trên lợi ích của đa số để giải quyết vấn đề. Chẳng hạn, chính sách chống tham nhũng đương nhiên sẽ động chạm đến lợi ích của một số kẻ tham nhũng. Song, những kẻ này lại là mối hại to lớn đối với lợi ích chung của quốc gia; vì vậy chính sách công phải đứng trên lợi ích của quốc gia để giải quyết vấn đề.

- Chính sách công có phạm vi tác động rộng. Chính sách công được ban hành nhằm điều tiết hoạt động của một hoặc nhiều ngành, một hoặc nhiều lĩnh vực, một hoặc nhiều địa phương, một cộng đồng dân cư hay một quốc gia. Chính sách công có thể tác động đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội để thực hiện vai trò quản lý của Nhà nước đối với lĩnh vực đó. Có những lĩnh vực chịu tác động của một vài hoặc nhiều chính sách công của Nhà nước. Tuy nhiên, cũng có những hoạt động chưa được điều tiết bằng chính sách công của Nhà nước, đó là những khoảng trống chính sách. Xu hướng chung là các khoảng trống này sẽ dần dần được lấp đầy, bởi vì Nhà nước ngày càng mở rộng phạm vi điều hành, quản lý của mình đối với toàn bộ các lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội.

1.3 - Vai trò của chính sách công

Nhà nước thực hiện vai trò quản lý kinh tế - xã hội, quản lý toàn diện đất nước thông qua nhiều công cụ quản lý quan trọng như : chiến lược, kế hoạch, chính sách công, quyết định... Mỗi loại công cụ quản lý nói trên có vai trò và tác dụng riêng, chúng bổ sung cho nhau và kết hợp với nhau để tạo thành một hệ thống công cụ quản lý của Nhà nước đối với mọi mặt đời

sống kinh tế - xã hội. Để thấy rõ hơn vai trò của chính sách công trong hệ thống công cụ đó, có thể thực hiện sự so sánh các loại công cụ quản lý nói trên.

Chiến lược là một chương trình hành động tổng quát triển khai các nguồn lực để đạt được các mục tiêu toàn diện. Xây dựng chiến lược là một trong những hoạt động quan trọng nhất của Nhà nước.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội là một chương trình hành động tổng quát của Nhà nước nhằm phát triển kinh tế - xã hội trong một khoảng thời gian lâu dài (10 - 20 năm). Chiến lược này bao gồm một hệ thống mục tiêu phát triển của đất nước trên những lĩnh vực chủ yếu và các phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp để thực hiện các mục tiêu đó. Chiến lược kinh tế - xã hội là sự định hướng phát triển quan trọng của một quốc gia.

Ở nước ta, công nghiệp hoá, hiện đại hoá là chiến lược phát triển của đất nước đến năm 2020. Mục tiêu lâu dài của công nghiệp hoá, hiện đại hoá là cải biến nước ta thành một nước công nghiệp có cơ sở vật chất - kỹ thuật hiện đại, có cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiến bộ, phù hợp với trình độ phát triển của sức sản xuất, mức sống vật chất và tinh thần cao, quốc phòng - an ninh vững chắc, dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh.

Ngoài chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, Nhà nước còn xây dựng các chiến lược phát triển cụ thể đối với các lĩnh vực riêng biệt, chẳng hạn, chiến lược phát triển khoa học - công nghệ, chiến lược dân số, chiến lược giáo dục, đào tạo... Các chiến lược này là sự định hướng tổng thể cho sự phát triển của một ngành, một lĩnh vực.

Thông thường, một chiến lược lớn của Nhà nước bao gồm một số chính sách cần thiết để giải quyết những vấn đề bức xúc, nhằm hỗ trợ cho tiến trình thực hiện các mục tiêu chiến lược đề ra. Chẳng hạn, chiến lược công nghiệp hoá, hiện đại hoá gắn liền với một số chính sách có tác dụng hỗ trợ cho chiến lược này trên những mặt then chốt, đó là chính sách phát