

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
HỒ CHÍ MINH

TỔNG QUAN KHOA HỌC

ĐỀ TÀI CẤP BỘ NĂM 2001 - 2002

NHỮNG VẤN ĐỀ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Cơ quan chủ trì: **KHOA QUẢN LÝ KINH TẾ**
Học viện CTQG Hồ Chí Minh

Chủ nhiệm đề tài: **PGS.TS. NGÔ QUANG MINH**

Thư ký đề tài: **TS. KIM VĂN CHÍNH**

HÀ NỘI - 2002

4363 TK

573103

TẬP THỂ TÁC GIẢ

PGS.TS. Ngô Quang Minh - Chủ nhiệm đề tài

TS. Kim Văn Chính - Thư ký đề tài

1. GS.TS. Hồ Văn Vĩnh
2. TS. Đường Vinh Sương
3. TS. Phan Trung Chính
4. TS. Trần Thị Minh Châu
5. TS. Nguyễn Quốc Thái
6. Ths. Nguyễn Văn Thanh
7. Ths. Đinh Xuân Hà
8. Ths. Trịnh Thị Ái Hoa
9. CN. Hồ Hương Mai
10. CN. Bùi Văn Huyền
11. CN. Nguyễn Anh Dũng
12. CN. Lê Văn Trung
13. CN. Bùi Việt Cường

MỤC LỤC

Mở đầu:	1
Chương 1: Một số nhận thức chung về hàng hoá công cộng	4
1.1. hàng hoá công cộng trong nền kinh tế thị trường	4
1.1.1. Bản chất hàng hoá công cộng	4
1.1.2. Vai trò của hàng hoá công cộng trong nền kinh tế thị trường	9
1.2. Quan niệm hàng hoá công cộng ở Việt Nam	12
1.2.1. Quan niệm về hàng hoá công cộng trong điều kiện cơ chế kế hoạch hoá tập trung	12
1.2.2. Quan niệm về hàng hoá công cộng trong thời kỳ đổi mới hiện nay	14
1.3. Nguyên tắc tổ chức sản xuất và cơ chế quản lý đối với hàng hoá công cộng trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam	16
1.3.1. Phân loại hàng hoá công cộng và nguyên tắc nhà nước cung cấp hàng hoá công cộng	17
1.3.2. Cơ chế quản lý để đảm bảo chất lượng, hiệu quả của việc cung cấp hàng hoá công cộng	19
1.4. Kinh nghiệm quốc tế về tổ chức sản xuất và quản lý hàng hoá công cộng	23
1.4.1. Tổng quan chung	23
1.4.2. Kinh nghiệm cụ thể của một số quốc gia	25
1.4.3. Các bài học rút ra từ kinh nghiệm quốc tế	27
Chương 2: Thực trạng tổ chức sản xuất và cơ chế quản lý đối với hàng hoá công cộng ở Việt Nam	29
2.1. Quá trình đổi mới quan niệm, khung khổ chính sách và cơ chế quản lý đối với hàng hoá công cộng	29
2.1.1. Xác định doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích	30
2.1.2. Ra quyết định công nhận doanh nghiệp công ích	32
2.1.3. Cơ chế giao kế hoạch hoặc đặt hàng cho doanh nghiệp công ích	33
2.1.4. Đánh giá về khung khổ pháp lý và cơ chế quản lý đối với HHCC	35
2.2. Tình hình tổ chức sản xuất hàng hoá công cộng	37
2.2.1. Tình hình chung	37

2.2.2. Phân tích nghiên cứu điển hình ngành thủy nông	39
2.3. Đánh giá tổng quát về cơ chế quản lý và tổ chức cung ứng hàng hoá công cộng	43
Chương 3: Những nguyên tắc và giải pháp đổi mới cơ chế quản lý hàng hoá công cộng	49
3.1 Những nguyên tắc quản lý hàng hoá công cộng	49
3.1.1. Mục tiêu phát triển hàng hoá công cộng	49
3.1.2. Các nguyên tắc đổi mới quản lý	49
3.2. Các giải pháp chung trong đổi mới quản lý nhà nước đối với hàng hoá công cộng	54
3.2.1. Thống nhất nhận thức về hàng hoá công cộng	54
3.2.2. Hình thành tư duy chiến lược trong phát triển và quản lý hàng hoá công cộng	55
3.2.3. Tiếp tục đổi mới khung khổ luật pháp và cơ chế quản lý đối với hàng hoá công cộng	56
3.2.4. Ban hành các chính sách khuyến khích các doanh nghiệp tham gia sản xuất hàng hoá công cộng	57
3.2.5. Sắp xếp lại các doanh nghiệp công ích và các tổ chức sự nghiệp sản xuất hàng hoá công cộng	57
3.2.6. Tăng cường kiểm tra, thanh tra và đánh giá quá trình sản xuất và cung ứng hàng hoá công cộng	58
3.3. Những giải pháp đổi mới quản lý hàng hoá công cộng ở một số ngành điển hình	59
3.3.1. Dịch vụ hành chính công	59
3.3.2. Dịch vụ an ninh	61
3.3.3. Hoạt động giáo dục	61
3.3.4. Dịch vụ y tế	62
3.3.5. Dịch vụ văn hoá, thể thao, vui chơi, giải trí công cộng	63
3.3.6. Kết cấu hạ tầng mang tính chất hàng hoá công cộng	64
3.3.7. Hệ thống điện, nước và bưu chính	65
3.3.8. Các hàng hoá công cộng khác	68
3.4. Định hướng đổi mới quản lý các doanh nghiệp công ích	70
Kết luận	72
Danh mục tài liệu tham khảo	73

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Trong bất cứ nền kinh tế thị trường nào thì nhóm hàng hoá công cộng (HHCC) cũng được coi là nhóm hàng hoá đặc biệt và Nhà nước phải có nguyên tắc quản lý riêng. Đối với nước ta là một nước đang chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN, các sản phẩm hàng hoá và dịch vụ công cộng (gọi chung là HHCC) càng có vai trò quan trọng. Mặc dù nhóm hàng hoá này có tỷ trọng không cao trong nền kinh tế nhưng do đặc thù của nó khác với hàng hoá thông thường về tầm quan trọng và các đặc trưng kinh tế, đặc biệt là các đặc điểm về tổ chức sản xuất, phương thức phân phối, cung ứng và cách thức tiêu dùng nên phải có một cơ chế quản lý đặc biệt đối với loại hàng hoá này. Cho đến nay, Đảng và Nhà nước ta bước đầu đã có những chủ trương, giải pháp đổi mới tổ chức sản xuất HHCC cũng như đổi mới cơ chế quản lý đối với HHCC và doanh nghiệp công ích là những doanh nghiệp chuyên sản xuất HHCC nhưng về cơ bản cũng mới chỉ là các chủ trương và giải pháp bước đầu.

Rõ ràng là HHCC vẫn tồn tại ở nước ta từ trước đến nay, nhưng trong quá trình đổi mới hầu như chưa được nghiên cứu kỹ càng cả dưới góc độ lý luận lẫn thực tiễn tổ chức quản lý. Điều này thể hiện trước hết ở sự tồn tại các quan điểm rất khác nhau về bản chất, đặc điểm, cơ chế quản lý đối với HHCC, hàng hoá công ích, dịch vụ công... Tình hình đó một mặt dẫn đến sự lúng túng trong triển khai các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước liên quan đến lĩnh vực này, mặt khác trên thực tế việc vận dụng tùy tiện các chủ trương, biện pháp chưa hoàn thiện làm cho HHCC ở nước ta ở nhiều lĩnh vực mặc dù rất cần thiết, có cấu xã hội lớn nhưng gần như bị bỏ lửng không có ai đặt hàng và sản xuất, đồng thời ở nhiều lĩnh vực có nhu cầu nhỏ lại sản xuất theo mô hình bao cấp gây lãng phí cho ngân sách nhà nước mà chất lượng hàng hoá cung ứng rất thấp. Tình hình đó đòi hỏi cả dưới góc độ triển khai tổ chức lẫn góc độ lý luận và chính sách cần phải nghiên cứu nhiều hơn về vấn đề này, góp phần giải quyết nhu cầu của thực tiễn quản lý kinh tế ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Nếu không có những công trình nghiên cứu cơ bản và ứng dụng về đề tài này thì không những trên thực tế, việc tổ chức sản xuất, cung ứng các hàng hoá công cộng gặp rất nhiều lúng túng mà cả về mặt chính sách quản lý của Nhà nước không thể ổn định vào bảo đảm được các nguyên tắc quản lý cơ bản trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Hiện nay ở Việt Nam các công trình khoa học đã đề cập về đề tài này có hai loại:

Loại thứ nhất, một số công trình giáo khoa về kinh tế công cộng bao gồm sách giáo khoa dịch, sách giáo khoa do các học giả Việt Nam biên soạn (chủ yếu theo kiến thức của nước ngoài), các tài liệu tập huấn của các khoá đào tạo về kinh tế thị trường, Ví dụ, cuốn "*Kinh tế học công cộng*" của Joseph E. Stiglitz do Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật dịch và xuất bản năm 1995; cuốn "*Kinh tế công cộng*", tái bản 3 lần (sách giáo khoa của trường Đại học Kinh tế quốc dân), Nhà xuất bản Thống kê, 1999; cuốn "*Quản lý khu vực công*" do GS.TS Vũ Huy Từ chủ biên, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, 1998. Các công trình này chủ yếu trình bày lý luận chung về HHCC theo nguyên lý của cơ chế thị trường, có tác dụng đáng kể trong việc truyền bá các kiến thức lý luận cơ bản. Tuy nhiên nhược điểm cơ bản của các công trình này là các nội dung về áp dụng chính sách, phân tích thực tiễn, cơ chế quản lý gần như thiếu vắng hoặc chỉ được trình bày dưới dạng nguyên lý chung, chưa cập nhật và phù hợp với điều kiện quản lý ở Việt Nam hiện nay.

Loại thứ hai gồm một số công trình nghiên cứu cụ thể về quy hoạch và cơ chế quản lý các doanh nghiệp công ích ở các ngành hoặc địa phương. Các công trình loại này chủ yếu đề cập vấn đề ở góc độ tổ chức sắp xếp lại các doanh nghiệp công ích là chính, phân cơ chế quản lý theo nguyên tắc thị trường đối với HHCC nói chung được nghiên cứu rất ít.

Rõ ràng ở Việt Nam còn thiếu nhiều công trình nghiên cứu dưới góc độ lý luận, lý giải về nguyên lý và định hướng vận dụng kiến thức về HHCC trong điều kiện cụ thể của Việt Nam.

3. Mục tiêu của đề tài

- Làm rõ về mặt lý luận đặc điểm của HHCC ở nước ta trong điều kiện đổi mới hiện nay.

- Đánh giá quá trình tổ chức sản xuất và cơ chế quản lý HHCC ở nước ta giai đoạn đổi mới vừa qua.

- Đề xuất các nguyên tắc, phương hướng đổi mới cơ chế quản lý đối với HHCC.

4. Nội dung nghiên cứu

Đề tài gồm 3 chương:

Chương 1: Một số nhận thức chung về hàng hoá công cộng.

Chương 2: Đánh giá cơ chế quản lý HHCC ở Việt Nam.

Chương 3: Nguyên tắc và giải pháp đổi mới cơ chế quản lý HHCC ở Việt Nam.

5. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài chủ yếu nghiên cứu dưới góc độ lý luận, phương pháp luận về quan niệm, chính sách và cơ chế. Phân đánh giá và đề xuất giải pháp tổ chức quản lý chủ yếu dừng ở mức độ định hướng và có đi sâu vào một số HHCC làm ví dụ. Do vậy, phương pháp chủ đạo trong nghiên cứu đề tài là các phương pháp truyền thống như: biện chứng, lịch sử, tổng hợp, phân tích, so sánh. Đối với một số vấn đề cụ thể (như vấn đề định hướng tổ chức quản lý ngành sản xuất và phân phối một số HHCC cụ thể ở nước ta theo cơ chế thị trường) sẽ sử dụng phương pháp lấy ý kiến chuyên gia, tọa đàm, thảo luận nhóm.

Ban chủ nhiệm đề tài xin chân thành cảm ơn cộng tác nhiệt tình của các cộng tác viên là các cán bộ giảng dạy - nghiên cứu trong và ngoài Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Do tính chất mới mẻ và phức tạp của đề tài, công trình nghiên cứu chắc chắn còn nhiều điểm gây tranh luận và thiếu sót. Chúng tôi rất mong sự góp ý của nhà khoa học, các tổ chức, cơ quan đào tạo, quản lý và hoạch định chính sách để có thể hoàn thiện công trình, đóng góp một phần nhất định vào quá trình đổi mới hiện nay.

Chương 1

MỘT SỐ NHẬN THỨC CHUNG VỀ HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG

1.1. HÀNG HOÁ CÔNG CỘNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

1.1.1. Bản chất hàng hoá công cộng

Lý luận kinh tế thị trường cho rằng, trong xã hội, hàng hoá nói chung có thể chia thành hai nhóm: hàng hoá cá nhân và HHCC.

Hàng hoá cá nhân (Private goods) là loại hàng hoá mà nếu một người đã sở hữu và tiêu dùng nó thì người khác không thể tiêu dùng nó được nữa. Người thứ hai nếu muốn tiêu dùng hàng hoá cá nhân đã được người khác sở hữu, phải thông qua các cam kết mang tính kế ước như mua, thuê, mượn. Đối với một lượng cung ứng một loại hàng hoá cá nhân nhất định, việc tiêu dùng của một người tăng lên sẽ giảm số lượng hàng sẵn có để người khác tiêu dùng. Về mặt tổ chức thị trường, hàng hoá cá nhân có thể chia thành những phần riêng lẻ và cung ứng cho các cá nhân khác nhau và không tạo ra lợi ích hay chi phí ngoại ứng đáng kể cho người khác. Hầu hết các hàng hoá trong xã hội là hàng hoá cá nhân, hàng hoá cá nhân chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế và được tổ chức sản xuất, phân phối theo cơ chế thị trường bình thường là chính.

Nhóm hàng hoá còn lại không phải là hàng hoá cá nhân được gọi là HHCC (Public goods).

HHCC được định nghĩa theo nhiều cách khác nhau. D.Begg (1999) cho rằng: "HHCC là một loại hàng hoá mà ngay cả khi một người đã dùng thì người khác vẫn có thể dùng được".

P.Samuelson (1995) định nghĩa: "HHCC là những hàng hoá mà lợi ích của nó không thể phân chia trong toàn bộ cộng đồng mà không phân biệt một cá nhân nào đó có mong muốn mua hàng hoá đó hay không".

Từ điển Kinh tế học hiện đại (1999) do D.Pearce biên tập ghi nhận: "HHCC là hàng hóa hoặc dịch vụ mà nếu đã được sản xuất và cung ứng cho một người nào đó thì đối với những người khác cũng được cung cấp như vậy mà không phải chịu bất cứ chi phí nào thêm".

Còn J.E Stiglitz (1988), người được coi là bậc thầy về kinh tế học công cộng cho rằng: "HHCC thuần túy có hai đặc tính quan trọng, thứ nhất là nó không thể phân bố theo khẩu phần sử dụng, thứ hai là người ta không muốn sử dụng nó theo khẩu phần".

Như vậy, để lý giải bản chất, đặc điểm của một nhóm hàng hoá đặc biệt trong xã hội, kinh tế học hiện đại đã đi tìm định nghĩa cho HHCC trên cơ sở phân biệt bản chất, đặc điểm của nhóm hàng hoá này với các hàng hoá thông thường (hàng hoá cá nhân) và từ đó xác định cơ sở lý luận cho việc nhà nước tham gia cung cấp những loại hàng hoá này như thế nào.

Rõ ràng là, trong nền kinh tế thị trường, giữa hàng hoá cá nhân và HHCC không đồng nhất nhau về đặc trưng kinh tế. Yếu tố cơ bản của nền kinh tế thị trường là hàng hóa với nghĩa rộng của từ này, trong khi đó, các quy luật cơ bản của thị trường (quy luật cung cầu, quy luật giá trị, quy luật cạnh tranh) cũng như cách thức tổ chức quản lý (cơ chế và các thể chế kinh tế tham gia thị trường) lại thể hiện rất khác nhau tùy thuộc vào đặc trưng kinh tế và bản chất của các loại hàng hóa khác nhau. Nếu như hàng hóa cá nhân, với các đặc trưng vốn có của nó, được sản xuất, phân phối, tiêu dùng theo các quy luật và cơ chế thị trường thông thường thì nhóm các HHCC lại có bản chất khác hẳn với các hàng hóa cá nhân, không thể và không nên được sản xuất, phân phối và tiêu dùng chỉ theo kiểu thị trường như đối với hàng hóa cá nhân. *HHCC là những hàng hóa, dịch vụ mà khi có một người tiêu dùng nó thì người khác vẫn có thể tiêu dùng nó mà không ảnh hưởng đến việc tiêu dùng của người thứ nhất.* Do đó, trong tổ chức sản xuất và quản lý, HHCC không thể và không nên tổ chức, quản lý, cung ứng thuần túy chỉ theo nguyên tắc thị trường (vì lợi nhuận, cạnh tranh).

Về mặt học thuật, các nhà khoa học đều nhất trí rằng, HHCC có hai đặc trưng quan trọng là *tính không thể loại trừ* và *tính không muốn loại trừ* trong tiêu dùng nó.

Tính không thể loại trừ là tính chất đặc biệt của hàng hoá mà theo đó người cung ứng hàng hoá, khi cung ứng cho một đối tượng tiêu dùng nào đó không thể loại trừ những người khác tiêu dùng theo. Những ví dụ rõ ràng nhất về tính không thể loại trừ của HHCC là dịch vụ quốc phòng, an ninh, bảo đảm hàng hải (đèn hải đăng). Khi nhà nước cung ứng dịch vụ quốc phòng, an ninh cho toàn dân, bất kỳ cư dân nào sống trong phạm vi lãnh thổ quốc gia đó cũng đều được hưởng lợi ích này và cũng không thể có cách gì loại trừ ai đó không được hưởng lợi ích này. Hoặc nhà nước bảo đảm hàng hải hay thực hiện các chương trình sức khoẻ quốc gia như tiêm chủng phòng

chống bại liệt, mọi người liên quan đều được hưởng lợi từ các dịch vụ này.

Tính không thể loại trừ trong tiêu dùng HHCC dẫn đến một vấn đề rất lý thú và gây tranh cãi trong lý luận kinh tế thị trường, đó là vấn đề "người ăn không". Vấn đề người ăn không xuất phát từ hành vi một số cá nhân cho rằng mình sẽ vẫn được hưởng dịch vụ nào đó bất kể mình có trả tiền hay không. Rõ ràng là, chi phí tiêu dùng cận biên của HHCC bằng không, do đó trên thực tế, hầu hết mọi người đều có suy nghĩ rằng việc được hưởng các hàng hoá và dịch vụ không thể loại trừ là điều đương nhiên. Ví dụ, đèn chiếu sáng trên đường phố là cần thiết cho mọi người đi lại mỗi khi đêm xuống, và giả sử rằng có một hãng tư nhân cung cấp hệ thống chiếu sáng đó và muốn thu tiền của mỗi người đi trên đường phố để có thể bù đắp chi phí, thế nhưng hầu như không thể thu tiền của mọi người khi ai cũng biết rằng, một khi đèn đã bật lên thì không thể loại trừ người ta đi trên con đường đã chiếu sáng đó vì họ có thể lập luận rằng, họ vẫn có thể đi được nếu không có đèn. Mặt khác cũng không thể tắt đèn chiếu sáng khi bên cạnh còn có nhiều người khác đã tự nguyện trả tiền cùng đi. Đáng tiếc là trên thực tế, hầu hết mọi người đều có suy nghĩ như vậy nên không thể có một hãng tư nhân cung cấp đèn chiếu sáng và thiết lập một hệ thống kiểm soát nhằm loại trừ tất cả những người ăn không. Vấn đề người ăn không dẫn đến hệ quả là chính phủ hoặc cộng đồng phải là chủ thể đứng ra cung cấp hoặc đặt hàng mua những loại HHCC có tính chất không thể loại trừ và nguồn chi phí được bù đắp thu gián tiếp từ thuế.

Đặc trưng quan trọng thứ hai của HHCC là tính không muốn loại trừ trong việc tiêu dùng nó (hay còn gọi là tính không thể chia thành khẩu phần, hoặc tính không thể cạnh tranh). Có thể diễn giải đặc trưng này của HHCC như sau: khi một cá nhân tiêu dùng một HHCC thì việc tiêu dùng đó không làm giảm lượng HHCC dành cho những người tiêu dùng khác. Trở lại ví dụ đèn chiếu sáng ở trên, việc có thêm một người đi trên đường phố không làm cho ánh sáng đèn tối đi một chút nào. Trường hợp một con đường rộng hay một công viên cũng như vậy, việc có thêm một cá nhân sử dụng con đường hay công viên đó không ảnh hưởng được coi là đáng kể tới người khác. Đây là đặc trưng quan trọng để phân biệt HHCC với hàng hoá cá nhân (hay chính xác hơn là hàng hoá được tiêu dùng cá nhân). Tính không muốn loại trừ trong tiêu dùng của HHCC xuất phát từ đặc điểm chi phí cận biên của việc cung cấp hàng hoá cho thêm một người sử dụng bằng không. Tuy nhiên điểm cần chú ý là phải phân biệt được chi phí cận biên của việc sản xuất HHCC với chi phí cận biên của việc có thêm một cá nhân hưởng thụ hàng hoá.

Như vậy, hai đặc trưng quan trọng mô tả ở trên là nhằm phân biệt HHCC với