

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN  
KHOA KHOA HỌC QUẢN LÝ

Giáo trình  
**CHÍNH SÁCH  
KINH TẾ - XÃ HỘI**



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN  
KHOA KHOA HỌC QUẢN LÝ

*Chủ biên:* PGS.TS. Đoàn Thị Thu Hà

PGS.TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền

GIÁO TRÌNH  
CHÍNH SÁCH  
KINH TẾ – XÃ HỘI

*(Tái bản)*



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

## Lời nói đầu

*Chính sách kinh tế - xã hội là một trong những công cụ quan trọng nhất của Nhà nước để quản lý, điều hành các hoạt động xã hội theo mục tiêu xác định. Vì vậy việc nghiên cứu những nội dung của quá trình chính sách kinh tế - xã hội là rất cần thiết đối với sinh viên các trường đại học kinh tế, các nhà quản lý làm việc trong các lĩnh vực, các cấp khác nhau của nền kinh tế quốc dân cũng như đối với các nhà nghiên cứu khoa học kinh tế.*

*Giáo trình "Chính sách kinh tế - xã hội" của Khoa Khoa học quản lý, trường Đại học Kinh tế Quốc dân đã được sử dụng cho đào tạo đại học chuyên ngành Quản lý kinh tế từ năm học 1995- 1996 với thời gian lên lớp 75 tiết, nhằm cung cấp cho người học những kiến thức cơ bản, có hệ thống về quá trình hoạch định, tổ chức thực thi và phân tích các chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước.*

*Giáo trình được biên soạn theo chương trình môn học được Hội đồng khoa học Nhà trường xét duyệt, dựa trên thành quả nghiên cứu, giảng dạy và tổng kết thực tiễn của tập thể giáo viên trong Khoa, có tham khảo các tác giả, các tài liệu trong và ngoài nước, theo quan điểm và tinh thần đổi mới của Đảng và Nhà nước.*

*Giáo trình do TS. Đoàn Thị Thu Hà và TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền đồng chủ biên. Việc biên soạn các chương được phân công như sau:*

- PGS.TS. Đoàn Thị Thu Hà, chương II và chương III.
- PGS.TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền: Chương I và chương IV.
- TS. Nguyễn Thị Hồng Thủy: Chương V.
- PGS.TS. Lê Thị Anh Vân: Chương VI.
- PGS.TS. Mai Văn Bửu: Chương VII và chương VIII.
- TS. Hồ Thị Bích Vân: Chương IX.
- PGS.TS. Phan Kim Chiền: Chương X và chương XI.
- GS.TS. Đỗ Hoàng Toàn: Chương XII và chương XIII.

*Khoa Khoa học quản lý và các tác giả xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành đến Lãnh đạo nhà trường, Hội đồng khoa học nhà trường, các tác giả của những tài liệu tham khảo và các bạn đồng nghiệp trong và ngoài trường đã giúp đỡ chúng tôi trong suốt quá trình biên soạn giáo trình này.*

*Chính sách kinh tế – xã hội là một môn học mới, do trình độ của các tác giả và thời gian có hạn, giáo trình không thể tránh khỏi các thiếu sót. Chúng tôi rất mong nhận được sự góp ý của bạn đọc để lần xuất bản sau được hoàn thiện hơn. Mọi sự góp ý xin gửi về Khoa Khoa học quản lý, Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội.*

**Các tác giả**

## *Chương I*

# **TỔNG QUAN VỀ CÁC CÔNG CỤ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VÀ CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI**

## **I. NHÀ NƯỚC VỚI CÁC CÔNG CỤ QUẢN LÝ KINH TẾ - XÃ HỘI**

### **1. Một số vấn đề tổng quan về Nhà nước**

#### **1.1. Khái niệm Nhà nước**

Nhà nước, theo cách hiểu thông thường, vừa là cơ quan thống trị của một (hoặc một nhóm) giai cấp này đối với một hoặc toàn bộ các giai cấp khác trong xã hội; vừa là cơ quan quyền lực công đại diện cho lợi ích của cộng đồng xã hội, thực hiện những hoạt động nhằm duy trì và phát triển xã hội.

Như vậy, Nhà nước có hai thuộc tính cơ bản: thuộc tính giai cấp và thuộc tính xã hội.

#### **1.2. Đặc trưng của Nhà nước**

Với tư cách là một tổ chức chính trị - xã hội đặc biệt, với những hoạt động bao trùm toàn bộ các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, Nhà nước khác các tổ chức xã hội khác bởi những dấu hiệu sau: 1/ Nhà nước phân chia dân cư theo lãnh thổ hành chính, 2/ Nhà nước đặc trưng bởi sự hiện diện của một bộ máy đặc biệt có chức năng quản lý xã hội, 3/ Nhà nước có chủ quyền tối cao trong việc quyết định các vấn đề đối nội và đối ngoại của quốc gia, 4/ Nhà nước ban hành pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật và đảm bảo thực hiện

pháp luật bằng sức mạnh cưỡng chế, 5/ Nhà nước quy định và thu các loại thuế để tạo nguồn kinh phí cho bộ máy Nhà nước hoạt động.

### **1.3. Chức năng của Nhà nước**

Nhà nước có hai chức năng cơ bản: chức năng đối nội (tổ chức và quản lý xã hội, bảo đảm ổn định chính trị, an ninh, an toàn xã hội và bảo vệ tự do, quyền, lợi ích chính đáng của công dân) và chức năng đối ngoại (bảo vệ độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, chống lại mọi âm mưu xâm lược từ bên ngoài và mở rộng quan hệ đối ngoại).

### **1.4. Nhiệm vụ của Nhà nước**

Có năm nhiệm vụ cơ bản thể hiện sứ mệnh trung tâm của Nhà nước:

- Thiết lập một nền móng pháp luật vững chắc cho sự phát triển của thị trường
- Đảm bảo một môi trường chính sách lành mạnh, bao gồm sự ổn định kinh tế vĩ mô
  - Đầu tư vào con người và kết cấu hạ tầng
  - Bảo vệ những người dễ bị tổn thương
  - Bảo vệ môi trường sinh thái.

### **1.5. Quản lý Nhà nước đối với xã hội**

Đó là sự tác động liên tục, có tổ chức, có hướng đích và bằng pháp quyền của bộ máy Nhà nước đối với các quá trình xã hội, các hành vi hoạt động của công dân và mọi tổ chức trong xã hội nhằm duy trì và củng cố trật tự xã hội, bảo toàn, củng cố và phát triển quyền lực Nhà nước, đảm bảo sự tồn tại và phát triển của xã hội.

### **1.6. Các chức năng quản lý của Nhà nước đối với xã hội**

Là những hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý Nhà nước, biểu hiện phương hướng, giai đoạn hoặc lĩnh vực tác động của Nhà nước đối với xã hội.

## **1.7. Nội dung của Nhà nước**

Nội dung của Nhà nước bao gồm thiết chế nhà nước và thể chế nhà nước.

- Thiết chế nhà nước là cơ cấu bộ máy nhà nước, sự phân bố quyền lực và mối quan hệ hoạt động của các bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước.

- Thể chế nhà nước là hệ thống các quy phạm và chuẩn mực được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật, quy định về tổ chức Nhà nước, về quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, về sự kiểm soát của Nhà nước nhằm tạo cơ sở, khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước.

## **1.8. Hành chính nhà nước và nền hành chính nhà nước**

Hành chính nhà nước là bộ phận chủ yếu của quản lý Nhà nước bao gồm các hoạt động tổ chức và điều hành của các cơ quan hành pháp nhằm thực hiện quản lý công việc hàng ngày của đất nước.

Nền hành chính nhà nước là hệ thống tổ chức và thể chế nhà nước có chức năng thực thi quyền hành pháp bằng hoạt động hành chính nhà nước.

Nền hành chính nhà nước có các yếu tố cấu thành: 1/ Hệ thống thể chế hành chính, 2/ Bộ máy hành chính, và 3/ Công chức hành chính.

## **2. Tính tất yếu khách quan của quản lý Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội**

Ở hầu hết các nước, Nhà nước đang can thiệp vào hoạt động kinh tế - xã hội nhằm phát huy những ưu thế và khắc phục những khuyết tật của thị trường. Đó là sự thay đổi quan trọng một khi ta muốn khai thác tốt nhất tiềm năng của nền kinh tế. Đặc biệt đối với

nền kinh tế thị trường, nơi xây ra hàng loạt các trục trặc trong phát triển kinh tế xã hội nếu không có sự can thiệp của Nhà nước. Đó là:

1. Tính chu kỳ của kinh doanh, bao gồm những dao động của GNP, khủng hoảng kinh tế có chu kỳ, tỷ lệ thất nghiệp, tỷ lệ lạm phát, cán cân thương mại... đòi hỏi Nhà nước phải can thiệp bằng những chính sách để ổn định nền kinh tế. Chính sách của Nhà nước có thể làm giảm bớt biến động của các chu kỳ kinh tế.

2. Có những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không muốn đầu tư, đó là lĩnh vực công cộng hoặc những lĩnh vực cần vốn lớn, chậm thu hồi vốn hoặc tỉ suất lợi nhuận thấp mặc dù rất cần thiết cho nền kinh tế.

3. Tồn tại những yếu tố phi kinh tế như vấn đề môi trường, vấn đề dân số, vấn đề khai thác cạn kiệt tài nguyên, vấn đề bảo đảm an ninh... buộc Nhà nước phải kiểm soát và có những biện pháp hạn chế hoặc ngăn chặn.

4. Sự thiếu hụt thông tin. Thông tin là cơ sở quan trọng để các chủ thể kinh tế đưa ra các quyết định; nhưng trong cơ chế thị trường, các chủ thể này không có khả năng nhận được thông tin đầy đủ, dẫn đến toàn bộ nền kinh tế sẽ hoạt động kém hiệu quả. Vì thế, sẽ có hiệu quả hơn nếu Nhà nước làm tốt công việc xử lý những thông tin phức tạp, quy định chế độ công khai thông tin để bảo vệ cho cả nhà sản xuất và người tiêu dùng.

5. Nền kinh tế thị trường tất yếu sẽ dẫn đến tình trạng độc quyền. Khi đó sản lượng sẽ ít đi, giá cả sẽ tăng lên và sự can thiệp của Nhà nước ở đây là rất cần thiết nhằm hạn chế những quyền lực độc quyền mua hay độc quyền bán để cải thiện sự phân bố các nguồn lực của nền kinh tế.

6. Cơ chế thị trường tạo ra sự bất bình đẳng trong phân phối. Vì thế Nhà nước phải can thiệp, tác động vào phân phối thu nhập để



tránh những bất ổn định chính trị - xã hội, tạo nên một xã hội công bằng hơn.

7. Cùng với sự hội nhập với thế giới và khu vực, sự xâm lấn về niềm tin, ý thức hệ, các nguy cơ bị đồng hoá về lối sống, tinh thần, đạo đức cũng như hiểm hoạ xâm lược bành trướng từ các thế lực nước ngoài rất dễ xảy ra: nếu không có sự chuẩn bị phòng vệ thì khó có thể giữ gìn đất đai, tổ quốc và các đặc trưng của xã hội.

### **3. Các công cụ quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước**

Để tiến hành quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội, Nhà nước với tư cách là chủ thể quản lý phải sử dụng các công cụ quản lý, với tư cách là vật truyền dẫn các tác động quản lý lên các đối tượng và khách thể quản lý. Như vậy, các công cụ quản lý kinh tế - xã hội chính là các phương tiện hữu hình hoặc vô hình mà Nhà nước (hoặc rộng hơn là xã hội) dùng để tác động lên các chủ thể kinh tế - xã hội nhằm đạt được các ý đồ, mục tiêu của mình. Chính nhờ các công cụ quản lý mà Nhà nước truyền tải được các ý định và ý chí của mình lên mỗi con người, mỗi hệ thống trên toàn bộ các vùng đất nước và các khu vực phạm vi ảnh hưởng có thể ở bên ngoài.

Các công cụ quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước là hệ thống rất lớn và rất phức tạp, với những công cụ chủ yếu sau đây:

#### **3.1. Kế hoạch**

Kế hoạch là tập hợp các mục tiêu và các phương thức để đạt được mục tiêu.

Lập kế hoạch là quyết định trước xem trong tương lai phải đạt được gì? Phải làm gì? Làm như thế nào? Làm bằng công cụ gì? Khi nào làm và ai làm?

Mặc dù chúng ta ít khi tiên đoán chính xác được tương lai và những yếu tố nằm ngoài sự kiểm soát có thể phá vỡ cả những kế

hoạch tốt nhất đã có, nhưng nếu không có kế hoạch thì các sự kiện sẽ diễn ra một cách ngẫu nhiên và ta sẽ mất đi khả năng hành động một cách chủ động.

Trong cơ chế thị trường, Nhà nước thực hiện công tác kế hoạch nhằm định hướng kinh tế xã hội, lựa chọn mô hình tăng trưởng, lựa chọn các mục tiêu chủ yếu, xây dựng các chính sách kinh tế xã hội và cung cấp thường xuyên thông tin kinh tế xã hội đã được xử lý nhằm định hướng, điều tiết hoạt động của các chủ thể thị trường.

Quản lý bằng kế hoạch có tiền đề khách quan từ bản thân nền kinh tế xã hội. Tuy nhiên trong cơ chế thị trường tính chất của các kế hoạch Nhà nước đã thay đổi và mang những đặc trưng cơ bản: 1/ Tính định hướng và tổng quát, 2/ Điều tiết gián tiếp thông qua hệ thống đòn bẩy và khuyến khích kinh tế, 3/ Hướng vào hiệu quả kinh tế, 4/ Kết hợp kế hoạch kinh tế với kế hoạch xã hội.

Hệ thống kế hoạch của Nhà nước bao gồm những loại kế hoạch cơ bản sau:

- *Chiến lược*: Là hệ thống các đường lối và biện pháp chủ yếu nhằm đưa hệ thống đạt đến những mục tiêu dài hạn.

Nội dung của chiến lược bao gồm: 1) Các đường lối tổng quát, các chủ trương mà hệ thống sẽ thực hiện trong một khoảng thời gian đủ dài, 2) Các mục tiêu dài hạn cơ bản của hệ thống, và 3) Các phương thức chủ yếu để đạt được những mục tiêu đó.

Sau một giai đoạn chiến lược, hệ thống phải đạt tới một trình độ phát triển vượt bậc với những mục tiêu đặc trưng cho trình độ này.

- *Quy hoạch*: là tổng thể các mục tiêu và sự bố trí, sắp xếp các nguồn lực để thực hiện mục tiêu theo không gian và thời gian.

Khởi đầu bằng các quy hoạch phát triển đô thị, ngày nay rất nhiều loại hình quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội đã được xây