

# VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

■ THS. BUI THI NGOC HIEN (\*)

**H**oạt động quản lý hành chính nhà nước (hành chính công), bao gồm bốn yếu tố cơ bản, đó là: hệ thống thể chế hành chính quy định hành lang pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước; tổ chức bộ máy của các cơ quan hành chính nhà nước; đội ngũ nhân viên thực thi hoạt động hành chính (tập trung vào đội ngũ công chức) và nguồn lực vật chất cần thiết cho hoạt động hành chính. Khi nhà nước chuyển từ vai trò người “chèo thuyền”, (tức là trực tiếp sản xuất, kinh doanh, trực tiếp tham gia vào thị trường), sang vai trò “cầm lái”, (tức là chỉ gián tiếp thông qua hoạt động điều tiết, hỗ trợ thị trường), thì vai trò của thể chế hành chính nhà nước được nâng lên.

Hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về thể chế hành chính nhà nước. Trong khuôn khổ bài viết này, thể chế hành chính nhà nước được hiểu là *bao gồm toàn bộ các cơ quan hành chính nhà nước và toàn bộ hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, đồng thời quy định các mối quan hệ trong hoạt động kinh tế cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan và nội bộ bên trong của các cơ quan hành chính nhà nước.*

Thể chế hành chính nhà nước bao gồm hai bộ phận lớn. Thứ nhất là bộ phận thể chế hành chính thuần túy, thứ hai là bộ phận thể chế hành chính tác động trực tiếp tới hoạt động kinh doanh.

*Bộ phận thể chế hành chính thuần túy về*

(\*) Trường Cao đẳng Nội vụ Hà Nội

hoạt động quản lý nhà nước bao gồm các thể chế trong các lĩnh vực chính trị như quản lý quốc phòng, an ninh, ngoại giao; về hoạt động quản lý nhà nước trong nội bộ hệ thống hành chính như chế độ làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước; về xây dựng chế độ quản lý văn bản hành chính; về hiện đại hóa công sở; đào tạo kỹ năng hành chính cho công chức hành chính, về chế độ bầu cử trong bộ máy chính quyền; quản lý lao động, các hoạt động dịch vụ công, tổ chức hoạt động, phân công, phân cấp của hệ thống bộ máy từ trung ương đến cơ sở; chế độ công vụ, phục vụ nhân dân, các tổ chức hành chính.

*Bộ phận thể chế hành chính tác động trực tiếp tới hoạt động kinh doanh* bao gồm các thể chế về thủ tục đăng ký kinh doanh, cấp các loại giấy phép, chứng thực, chứng nhận, công chứng cho các hoạt động kinh doanh; sự kiểm soát hành chính, các chế độ thuế, hải quan, quản lý đất đai...

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam hiện nay, việc xây dựng một hệ thống thể chế hành chính có năng lực để quản lý nền kinh tế thị trường là cần thiết. Hệ thống thể chế hành chính nhà nước đó có các vai trò sau:

## **1. Hệ thống thể chế hành chính nhà nước tạo môi trường pháp lý ổn định cho thị trường phát triển**

Vai trò này được thể hiện trên hai khía cạnh:

*Thứ nhất, Thể chế hành chính nhà nước tạo môi trường ổn định cho sự phát triển thị trường, tạo lập lòng tin với các chủ thể kinh tế*

Nhà nước tạo lập khuôn khổ pháp lý cho hoạt động sản xuất kinh doanh diễn ra hiệu quả. Chỉ duy nhất nhà nước có được chức

năng này. Hệ chuẩn pháp luật kinh tế của nhà nước càng được xây dựng đồng bộ, đúng đắn, nhất quán và kịp thời bao nhiêu, càng có tác động tích cực tới sự vận hành của nền kinh tế bấy nhiêu.

Để thực hiện đúng đắn chức năng phân phối của mình, nền kinh tế thị trường đòi hỏi một loạt thể chế phát triển cao, trong đó có hệ thống pháp lý để chống lại bạo lực và gian lận bao gồm: Hệ thống có liên quan tới những quyền sở hữu, những điều luật về phá sản và khả năng thanh toán, hệ thống tài chính với ngân hàng trung ương và các ngân hàng thương mại để bảo đảm việc cung cấp tiền mặt được thực hiện một cách nghiêm ngặt...

Theo khảo sát của Ngân hàng thế giới (World Bank, 1997), những nước nào có thể chế nhà nước ổn định, làm cơ sở cho việc tiên liệu tương lai thì ở những nước ấy có mức độ đầu tư và tăng trưởng cao hơn so với những nước thiếu thể chế như vậy.

Thực tế cho thấy, mức độ đầu tư vào một thị trường phụ thuộc vào nhiều yếu tố như: mức độ ổn định chính trị, mức độ tiên đoán việc nhà nước ban hành thể chế mới, mức độ phản ánh nguyện vọng của doanh nghiệp trong các chính sách của nhà nước, khả năng bảo vệ tài sản và an ninh của nhà nước đối với doanh nghiệp tư nhân, độ tin cậy của tư pháp, mức độ tham nhũng... các yếu tố trên là thước đo lòng tin của nhà đầu tư vào thể chế nhà nước, và một khi lòng tin bị suy giảm, các khoản đầu tư sẽ ngưng trệ hoặc ngưng hẳn.

Những nước nào có thể chế đáng tin cậy cao thì cũng có tỷ lệ đầu tư cao so với những nước có thể chế đáng tin cậy thấp và do đó, tạo ra một sự khác biệt đáng kể về tăng trưởng.

**Thứ hai, thể chế hành chính nhà nước tạo cơ sở pháp lý cho thị trường phát triển**

Trong hoạt động quản lý nhà nước, thể chế kinh tế của quốc gia bao gồm hệ thống các quy định của pháp luật định hướng, dẫn dắt và can thiệp vào các hoạt động kinh tế nhằm làm cho nền kinh tế quốc dân vận động theo cơ chế thị trường. Thể chế kinh tế nói trên là nền tảng cơ bản để mọi chủ thể kinh tế hoạt động một cách hợp pháp. Đó là nền tảng cơ bản để các cơ

quan hành chính nhà nước tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước cần thiết theo chức năng của mình. Những hoạt động mà các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành nhằm làm cho hoạt động kinh tế định hướng đúng như pháp luật nhà nước quy định.

Bản chất hoạt động kinh tế của quốc gia rất khác nhau, vai trò của nhà nước, sự can thiệp, điều tiết của nhà nước và thể chế hành chính nhà nước cũng rất khác nhau. Những nước công nghiệp phát triển, chế độ kinh tế đa thành phần, thị trường đã được xác lập, thì chức năng điều tiết kinh tế – xã hội được mở rộng và vai trò của nhà nước trong việc quản lý khu vực công cộng, các hoạt động xã hội ngày càng tăng. Trong khi đó, các nước đang và kém phát triển, sự can thiệp của nhà nước mạnh hơn và trải rộng trên nhiều lĩnh vực. Nhiều thể chế hành chính nhà nước can thiệp quá sâu vào các hoạt động kinh tế của các chủ thể kinh tế. Sự can thiệp quá mức của nhà nước và hành chính nhà nước làm cho nền kinh tế vận động không hiệu quả và trong nhiều trường hợp rơi vào khủng hoảng. Nhiều thể chế hành chính nhà nước đã tỏ ra lạc hậu so với mức độ vận động, phát triển của kinh tế và đã trở thành lực cản kinh tế phát triển.

Ở Việt Nam, trong những giai đoạn đầu của sự phát triển theo xu hướng kế hoạch hóa tập trung, chỉ chấp nhận và cho phép hoạt động chủ yếu hai thành phần kinh tế thuộc sở hữu nhà nước và tập thể. Điều này được nhà nước thể chế hóa trong các văn bản pháp luật, thể chế kinh tế. Chuyển sang chế độ kinh tế mới, kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhà nước Việt Nam thừa nhận sự đa dạng về sở hữu và nhà nước đã thay đổi một cách cơ bản thể chế kinh tế cũng như thể chế hành chính nhà nước để quản lý kinh tế một cách tương ứng.

Thể chế kinh tế và thể chế hành chính quản lý kinh tế được xem xét và điều chỉnh phù hợp với mức độ phát triển của kinh tế sẽ tạo cơ hội cho kinh tế phát triển mạnh hơn, và nhà nước có thể quản lý tốt hơn sự vận động của nền kinh tế.

## 2. Vai trò định hướng cho sự phát triển của thị trường

Sự can thiệp của nhà nước thể hiện là bàn tay vô hình của thị trường được định hướng bởi bàn tay hữu hình, mạnh mẽ của chính phủ. Tuy nhiên, sự can thiệp của nhà nước phải có chọn lọc (hướng dẫn đầu tư thông qua các ưu đãi thuế, xây dựng hệ thống thể chế tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các mục tiêu ưu tiên...).

Các học giả phương Tây ngày nay thường cổ súy mạnh mẽ cho chính sách không can thiệp của nhà nước, đặc biệt là tự do hóa thương mại và chống chủ nghĩa bảo hộ đối với bất kỳ ngành công nghiệp nào. Vậy phải chăng điều đó là vì các quốc gia phương Tây đã đạt được trình độ phát triển kinh tế ngày nay là nhờ vào việc thực thi những chính sách đó trong quá khứ?

Thực tế lịch sử cho thấy hoàn toàn khác: nước Anh chỉ thúc đẩy chính sách mậu dịch tự do sau khi đã xây dựng được năng lực công nghệ đáng kể trong các ngành sản xuất công nghiệp; Hoa Kỳ đã từng là một trong những quốc gia bảo hộ mậu dịch mạnh mẽ nhất cho đến thế chiến II; phần lớn các nước Tây Âu đều duy trì vai trò can thiệp đáng kể của nhà nước đối với nền kinh tế cho đến thế chiến II, mặc dù các chính sách cụ thể không giống nhau; các nước công nghiệp hóa ở châu Á cũng áp dụng chính sách can thiệp để bảo hộ, thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp thông qua các chính sách và chương trình đầu tư cho đến những năm gần đây.

Tuy nhiên, khi khẳng định sự cần thiết phải có sự can thiệp của nhà nước thì cũng cần cần nhắc kỹ lưỡng tới cái được – cái mất của sự can thiệp ấy, cần xác định được mức độ can thiệp của nhà nước đến đâu thì đem lại hiệu quả. Trong các nền kinh tế hiện đại, vai trò đó của nhà nước đặc biệt thể hiện rõ rệt ở việc xác định "các quy tắc trò chơi" để can thiệp vào những khu vực cần có sự lựa chọn, thể hiện những khuyết tật của thị trường, để đảm bảo tính chính thể của nền kinh tế và để cung cấp những dịch vụ phúc lợi.

Ở Việt Nam hiện nay, vai trò của nhà nước

đối với kinh tế không chỉ xuất phát từ yêu cầu phổ biến của quá trình phát triển kinh tế thị trường, mà còn xuất phát từ *tính đặc thù* của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Do đó, trong điều kiện của Việt Nam hiện nay, tự do hóa thị trường và sự can thiệp của nhà nước phải đi đôi với nhau.

## 3. Vai trò hỗ trợ thị trường

Như ở phần trên đã nêu, nếu nhà nước muốn thu hút vốn đầu tư thì phải tạo lập được những chuẩn mực (thể chế) mà các nhà đầu tư mong muốn. Và theo nghĩa đó, các thị trường (cụ thể là các chủ thể tham gia thị trường) đòi hỏi phải có thể chế hỗ trợ cho nó.

Thị trường phát triển cho phép các tác nhân tiếp cận đầy đủ hơn, tốt hơn với các cơ hội và sự lựa chọn. Thị trường ở các nước có thu nhập thấp thường bị phân khúc, chứa đựng nhiều rủi ro do hoạt động dựa vào các thể chế phi chính thức, và có chi phí giao dịch cao do thiếu thông tin, quyền sở hữu không rõ ràng và thiếu quyền tự do kinh doanh. Thể chế có thể giúp quản lý rủi ro giao dịch thị trường, nâng cao hiệu quả và khả năng sinh lời thông qua ba kênh chính là: 1. Truyền dẫn thông tin về các điều kiện thị trường, hàng hóa và các bên tham gia; 2. Xác định và thực thi quyền sở hữu cũng như các hợp đồng; và 3. Tăng áp lực cạnh tranh trên thị trường.

**Thứ nhất, các thể chế thông tin hỗ trợ thị trường**

Thông tin là huyết mạch của mọi nền kinh tế. Nếu không có thông tin đáng tin cậy, thị trường sẽ không hoạt động tốt. Thông tin đóng vai trò cơ sở cho mọi giao dịch kinh tế, cho nên, việc thiếu thông tin sẽ gây ra sự sụp đổ của thị trường hoặc làm cho thị trường không hình thành được ở một số nơi.

Do các nền kinh tế đang được toàn cầu hóa, nên các giao dịch ngày càng trở nên phức tạp và được thực hiện từ những khoảng cách xa. Trong điều kiện đó, những thể chế thông tin truyền thống (chẳng hạn như tin đồn của dân chúng về uy tín của một loại hàng hóa nào đó ở địa phương) đã không còn thích hợp nữa.

Quốc gia với chiến lược phát triển không ngoan thường tìm cách tạo nên giá trị gia tăng cao hơn trên mỗi đơn vị sản phẩm. Để làm

được việc này, chính phủ phải dành một phần quan trọng nguồn lực của mình giúp các doanh nghiệp và người dân có được thông tin thấu đáo và kịp thời về thị trường và công nghệ để họ có quyết định sáng suốt hơn trong đầu tư và tổ chức sản xuất của mình.

Tuy nhiên, những thông tin không phải là sẵn có, chúng cần được thu thập và chia sẻ giữa các bên tham dự thị trường, bởi vậy, vấn đề đặt ra là: không phải nhà nước đơn độc đứng ra đảm nhận việc cung cấp thông tin, mà quan trọng hơn cả là nhà nước cần xây dựng những thể chế thông tin hỗ trợ thị trường.

Ở Việt Nam, Chính phủ làm điều này chưa tốt. Vì vậy, mặc dù doanh nghiệp và người dân, đặc biệt đã rất năng động nhưng hiệu quả thu được vẫn rất thấp. Một minh họa cho thực trạng này là ý kiến của lão nông Lê Văn Lam trong thư gửi Thủ tướng Chính phủ ngày 4/5/2008: *"Người nông dân luôn phải lao đao về việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng, khi thì đào ao nuôi cá, lúc thì bỏ ruộng trồng bắp nhưng hầu như không mang lại hiệu quả, cũng vì người nông dân thiếu kiến thức về thị trường cũng như kỹ thuật sản xuất"*.

#### **Thứ hai, các thể chế về quyền sở hữu**

Thị trường hoạt động dựa trên nền móng của các thể chế. Khi không có các nguyên tắc cơ bản của trật tự xã hội với các thể chế làm trụ đỡ thì thị trường không thể hoạt động được. Một minh chứng điển hình là các thị trường sẽ không thể phát triển tốt nếu như không có sự thừa nhận và tôn trọng quyền sở hữu từ phía nhà nước.

Trên thực tế, quyền sở hữu có phổ quát khá rộng: từ việc cấp giấy chứng nhận sở hữu đất và việc thế chấp bất động sản, đến các điều luật quản lý các thị trường chứng khoán, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và luật cạnh tranh.

Quyền sở hữu tài sản chỉ có hiệu lực thực sự khi ba điều kiện sau đây được thỏa mãn: *một là*, tài sản được bảo vệ trước tệ ăn cắp, bạo lực và hành vi cướp bóc; *hai là*, được bảo vệ chống lại các hành vi độc đoán của chính phủ (những khoản thuế bất thường, nạn tham nhũng, sách nhiễu...); *ba là*, khi xảy ra mất mát hoặc tổn hại, hoặc tranh chấp về sở hữu, thì sự vụ phải được giải quyết theo công lý.

Nhà nước trong các nền kinh tế thị trường cần thiết lập và bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, cũng như quyền được hưởng các lợi ích kinh tế xuất phát từ việc sử dụng quyền sở hữu đó. Nếu không có sự đảm bảo ấy, một số người sẽ gặp phải những rủi ro nếu đầu tư thời gian và tiền vốn của mình vào lĩnh vực kinh doanh mà rút cuộc, tiền lãi thu về lại có thể rơi vào nhà nước hoặc các tập đoàn khác.

Sự bảo hộ của nhà nước đối với sở hữu tư nhân thể hiện một cách rõ ràng đối với đất đai, nhà máy, công xưởng, kho chứa và các sản phẩm hữu hình khác. Thế nhưng, sự bảo hộ đó còn được áp dụng cho cả các sở hữu liên quan tới trí tuệ, chẳng hạn như sách, bài viết, phim ảnh, hội họa, phát minh, sáng chế, thiết kế, bảo chế thuốc hay chương trình phần mềm. Đây là một sự can thiệp rất quan trọng của nhà nước trong việc bảo vệ bản quyền tác giả và qua đó, khuyến khích những hoạt động sáng tạo của các nhà khoa học, các nghệ sĩ, khuyến khích việc phát huy khả năng trí tuệ của họ.

**Thứ ba, thể chế hành chính nhà nước đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh của thị trường, chống độc quyền**

Các hành vi phản cạnh tranh có thể dẫn đến việc phân bổ không hiệu quả các nguồn lực, làm suy giảm hiệu quả hoạt động của ngành và phúc lợi của người tiêu dùng. Lý do kinh tế thường được đưa ra để phản đối độc quyền là sản lượng thấp hơn với mức giá cao hơn so với một ngành cạnh tranh dẫn đến việc sút giảm phúc lợi kinh tế ròng và giảm hiệu quả do giá được ấn định ở mức cao hơn chi phí biên.

Thị trường đảm bảo có sự cạnh tranh khi có nhiều doanh nghiệp, mỗi doanh nghiệp chỉ có quy mô rất nhỏ so với toàn ngành, sản phẩm được chuẩn hóa hoặc đồng nhất, khách hàng có được thông tin hoàn hảo về chất lượng sản phẩm, vì vậy họ hiểu rằng mặc dù các doanh nghiệp khác nhau song lại sản xuất ra sản phẩm giống hệt nhau, các doanh nghiệp có thể tự do tham gia hoặc rút lui khỏi thị trường, vị thế không có động cơ thông đồng, cấu kết giữa các doanh nghiệp tham gia thị trường.

Vai trò này thể hiện ở tập hợp những biện pháp của nhà nước nhằm cổ vũ cạnh tranh giữa

các nhà cung ứng với nhau, đồng thời bảo vệ người tiêu dùng chống lại tình trạng độc quyền. Phạm vi của một chính sách như vậy bao gồm: kiểm soát bằng các biện pháp điều tiết đối với những hãng có khả năng chi phối, kiểm soát các vụ việc sáp nhập công ty nhằm ngăn ngừa khả năng độc quyền hóa các ngành công nghiệp, kiểm soát các hành vi chống cạnh tranh, xây dựng thể chế chống độc quyền, đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh của thị trường.

Thể chế hành chính nhà nước về cạnh tranh điều chỉnh hành vi của các doanh nghiệp thông qua các quy định và cấm các hành vi hạn chế cạnh tranh như thông đồng định giá, các thỏa thuận thông đồng khác, hoặc các hành vi lạm dụng vị thế thống lĩnh thị trường. Theo nghĩa rộng, chính sách cạnh tranh bao gồm hai phần: 1. Luật cạnh tranh hoặc Luật chống độc quyền; 2. Các quy định và chính sách vi mô đối với ngành để ngăn chặn các hành vi phản cạnh tranh và điều tiết các thông lệ, hoạt động kinh doanh.

Theo xếp hạng năng lực cạnh tranh hàng năm của Diễn đàn Kinh tế thế giới năm 2005, 2006, Việt Nam đứng dưới hầu hết các nước láng giềng Đông Á và Đông Nam Á (năm 2007, Việt Nam xếp thứ 64 trong các nước được xếp hạng, thứ hạng của Singapore là 7, Thái Lan thứ 28, Trung Quốc ở vị trí thứ 34). Trong khi đó, bảng xếp hạng năng lực cạnh tranh là một công cụ hữu ích trong việc đánh giá tốc độ cải cách của Việt Nam trong mối tương quan với các đối thủ cạnh tranh chủ yếu, các nhà đầu tư nước ngoài đều nhìn vào những chỉ số về năng lực cạnh tranh và môi trường chính sách, thể chế trước khi quyết định đầu tư. Vì vậy, thách thức của Việt Nam hiện nay là làm thế nào để nâng cao năng lực cạnh tranh.

Douglass C. North, nhà kinh tế được giải thưởng Nobel, có kết luận rằng, một nước không khá lên được là do thể chế của nó tạo nên các quy tắc vận hành xã hội không khuyến khích các nỗ lực kiến tạo nên giá trị mới.

Kinh nghiệm của một số quốc gia Đông Á cho thấy, chiến lược phù hợp, thể chế và thực thi hiệu quả là những yếu tố mấu chốt đối với sự thành công của chính sách can thiệp của nhà nước.

Việt Nam đang trong tiến trình cải cách hành chính. "Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010" ban hành theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/9/2001 đã khẳng định "từng bước đổi mới thể chế hành chính trên các lĩnh vực, trước hết là hình thành thể chế kinh tế phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa". Việc xác định vai trò của thể chế hành chính nhà nước đối với nền kinh tế thị trường trong giai đoạn hiện nay sẽ giúp cho việc xây dựng hệ thống thể chế kinh tế đáp ứng được mục tiêu mà Chính phủ đã đề ra □

### Tài liệu tham khảo:

1. "Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010" ban hành theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/9/2001.

2. *Chương trình Việt Nam*. Lựa chọn thành công. ĐH Harvard, 2008.

3. Douglass C. North. Các thể chế, sự thay đổi thể chế và hoạt động kinh tế, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1998.

4. Maurice Waite, The Little Oxford Dictionary, seventh Edition. Oxford University Press Inc, New York, 1994, p.331.

5. Phạm Việt Thái. Vấn đề điều chỉnh chức năng và thể chế của nhà nước dưới tác động của toàn cầu hóa. Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, 2008.

6. Học viện Hành chính. Giáo trình Hành chính công (dùng cho sau đại học). Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2008

7. Trần Đình Ân, Võ Trí Thanh. Thể chế - Cải cách thể chế và phát triển. Nxb Thống kê, Hà Nội, 2002, tr.10-11.

8. Vũ Minh Khương. Nền móng phát triển và mệnh lệnh cải cách. Bài đăng trên Vietnamnet, ngày 9/6/2008.

9. *World Development Report*, World Bank, 1996.

10. *World Development Report*, World Bank, 1997.