

# VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

## Chính sách công và bản chất của nó

Tất cả những chính sách nhằm giải quyết các vấn đề công cộng của xã hội đều là chính sách công. Trong tất cả các chủ thể xây dựng chính sách công, nhà nước là lực lượng cơ bản. Chính sách công là những quy phạm do nhà nước định ra để giải quyết các vấn đề công cộng của xã hội.

Thực chất của chính sách công là sự phân phối lợi ích công cộng mang tính quyền uy mà nhà nước tiến hành đối với toàn xã hội. Quá trình hình thành chính sách công trên thực tế là quá trình các quần thể lợi ích đưa ra yêu cầu của mình và các chủ thể chính sách căn cứ vào yêu cầu lợi ích của xã hội để điều chỉnh các mối quan hệ lợi ích phức tạp. Theo đuổi lợi ích là động cơ hành vi của loài người. Xã hội là do nhiều cá thể hợp thành. Nếu không có lợi ích cá thể thì không thể nói đến lợi ích tập thể và xã hội. Vì vậy, lợi ích cá nhân phải kết hợp chặt chẽ với lợi ích tập thể, lợi ích xã hội và lợi ích quốc gia. Xây dựng chính sách tức là trên cơ sở thừa nhận tính hợp lý và tính tự chủ của mỗi chủ thể lợi ích trong việc theo đuổi lợi ích, giải quyết tốt mâu thuẫn lợi ích giữa người này với người khác, khiến cho mọi người khi theo đuổi lợi ích cá nhân thì cũng đồng thời gánh vác nghĩa vụ và trách nhiệm đối với xã hội. Do đó làm cho việc mọi người theo đuổi lợi ích cá nhân trở thành động lực thúc đẩy tiến bộ xã hội. Cụ thể là nhà nước có thể sử dụng chính sách công để bảo hộ, thực hiện, thỏa mãn và phát triển nhu cầu lợi ích của số đông; kiềm chế, làm suy yếu, thậm chí đả kích nhu cầu lợi ích của một số người, thông qua chính sách để điều chỉnh quan hệ lợi ích, trên cơ sở cơ cấu lợi ích đã có, hình thành cơ cấu lợi ích mới. Do đó, bản chất của chính sách công là sự phân phối lợi ích công cộng, mang tính quyền uy mà nhà nước tiến hành đối với toàn xã hội.

Việc phân phối lợi ích này là một quá trình vận động không ngừng. Cơ sở của việc phân phối này là nhà nước lựa chọn lợi ích, tổng hợp lợi ích và phân chia lợi ích. Đây là một quá trình phức tạp, không ngừng biến đổi.

## **Lựa chọn lợi ích**

Việc nhà nước phân phối lợi ích xã hội bao giờ cũng có mục đích nhất định. Là cơ quan sử dụng quyền lực công cộng, việc nhà nước phân phối lợi ích cho ai, trước hết là căn cứ vào mục đích cai trị chính trị. Trong xã hội có giai cấp, chính sách công của bất kỳ nhà nước nào cũng phải phù hợp với lợi ích của giai cấp thống trị. Do đó, việc nhà nước phân phối lợi ích cho ai, tất nhiên phải phù hợp với quan điểm của nhà nước.

## **Tổng hợp lợi ích**

Khi phân phối lợi ích cho các thành viên trong xã hội, ngoài việc xét đến lợi ích của toàn xã hội, nhà nước còn phải xét đến mối tương quan lợi ích của các thành viên trong xã hội. Để giải quyết những mâu thuẫn nảy sinh trong quan hệ lợi ích phức tạp, nhà nước cần xem xét một cách tổng hợp nhu cầu của các chủ thể lợi ích khác nhau, quy định những chính sách khác nhau, đề ra những chuẩn mực mà tất cả các tổ chức và cá nhân phải tuân theo, điều chỉnh hành vi của mọi người khi quá trình theo đuổi lợi ích xuất hiện mâu thuẫn và xung đột.

## **Phân phối lợi ích**

Chính sách là một loại nguồn lực. Người nào được hưởng lợi từ chính sách tức là người đó có những nguồn lực nhất định. Việc thực hiện chính sách sẽ mang lại lợi ích cho một số người. Như vậy, chính sách công có công năng phân phối lợi ích cho các thành viên trong xã hội. Một trong những đặc điểm lớn nhất của chính sách công là bảo hộ lợi ích của đa số, nhất là lợi ích lâu dài của đa số, lợi ích công cộng, lợi ích căn bản.

## **Thực hiện lợi ích**

Các quần thể lợi ích có thể nhận được lợi ích thật sự từ những chính sách do nhà nước đặt ra hay không lại là một vấn đề mà họ quan tâm và nhà nước lại càng phải quan tâm. Nhà nước là chủ thể của chính sách do đó phải quán triệt nội dung chính sách vào thực tiễn, làm cho chính sách có hiệu quả, việc phân phối lợi ích được thực hiện. Nếu chính sách không được thực hiện thì đối tượng của chính sách không nhận được lợi ích từ chính sách.

Tóm lại, chính sách công là sự phân phối lợi ích đối với toàn xã hội. Đó là một sự phân phối có chọn lọc, sau khi đã cân nhắc các mâu thuẫn lợi ích và sự phân phối đó chỉ trở thành hiện thực sau khi chính sách được thực thi. Do đó, chính sách công là những chuẩn mực hành vi do nhà nước định ra nhằm những mục tiêu nhất định, vào một thời kỳ nhất định trong quá trình lựa chọn, tổng hợp, phân phối và thực thi các lợi ích công cộng đối với toàn xã hội.

Bất kỳ xã hội nào cũng có nhiều hiện tượng xã hội mà con người quan tâm, trong đó có một số hiện tượng, hoặc sớm, hoặc muộn sẽ trở thành những vấn đề xã hội được quan tâm một cách rộng rãi, đòi hỏi xã hội phải giải quyết, đó gọi là những vấn đề công cộng của xã hội. Các vấn đề xã hội nói chung đều có một đặc trưng là tính công cộng của nó. Nhưng không phải tất cả các vấn đề xã hội đều trở thành vấn đề chính sách công. Những vấn đề mà nhà nước cần giải quyết đều là những vấn đề công cộng của xã hội, nhưng nhà nước không có khả năng, cũng không cần thiết phải giải quyết tất cả các vấn đề công cộng xã hội. Những vấn đề mà nhà nước quan tâm giải quyết là những vấn đề công cộng của xã hội thuộc phạm vi quản lý của nhà nước, nhà nước có trách nhiệm giải quyết và được đưa vào chương trình công tác của nhà nước.

Trên thực tế, xã hội bao giờ cũng tồn tại ba hiện tượng cơ bản là hiện trạng xã hội (hiện tượng thực tế), nguyện vọng của xã hội (hiện tượng nên có), vấn đề xã hội. Giữa hiện trạng xã hội và nguyện vọng xã hội bao giờ cũng có một khoảng cách nhất định. Vấn đề xã hội là sự khác biệt giữa hiện trạng xã hội và nguyện vọng xã hội. Vấn đề chính sách công là những vấn đề công cộng của xã hội được nhà nước đưa vào chương trình công tác, thông qua hành vi công cộng để thực hiện và giải quyết.

Vấn đề xã hội là khoảng cách giữa nguyện vọng xã hội và hiện trạng xã hội. Nguyện vọng xã hội mang tính chủ quan, hiện trạng xã hội là tồn tại khách quan, ngoài ý chí con người.

Sự tồn tại của các vấn đề xã hội khiến nhiều người chú ý và ảnh hưởng đến nhiều người. Số người bị ảnh hưởng càng nhiều thì những vấn đề xã hội đó càng có khả năng trở thành các vấn đề chính sách công. Những người hoàn toàn khác nhau, do chịu ảnh hưởng của những hiện tượng xã hội nhất định, tất nhiên sẽ xuất phát từ lợi ích bản thân và căn cứ vào quan điểm của mình để

thể hiện thái độ khác nhau, do đó mà hình thành sự bất đồng giữa người với người.

Trong xã hội, các đoàn thể là lực lượng có thể ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến các cơ quan quyền lực, làm cho những vấn đề công cộng của xã hội trở thành những vấn đề của chính sách.

Có hai điều kiện cơ bản để một vấn đề xã hội trở thành vấn đề của chính sách công. Một là vấn đề đó thuộc phạm vi quản lý của nhà nước. Hai là nhà nước có năng lực quản lý vấn đề đó, nhà nước là cơ quan quyền uy công cộng của xã hội. Những điều mà nhà nước suy nghĩ phải xuất phát từ lợi ích của toàn thể xã hội.

Khi nhà nước nghiên cứu một vấn đề chính sách công, cần thực hiện theo trình tự sau: Một là phát hiện vấn đề, tức là tìm ra khoảng cách giữa nguyện vọng xã hội và hiện trạng xã hội. Hai là xác định nội dung và mức độ khoảng cách đó. Ba là xác định nguyên nhân dẫn đến khoảng cách đó là xác định mục tiêu và phương án giải quyết vấn đề.

Chức năng cơ bản của chính sách công là tác dụng mà chính sách công có thể phát huy trong việc quản lý công việc công cộng của xã hội. Những công năng cơ bản của chính sách công là:

#### ***Chức năng hướng dẫn:***

Việc đưa ra một chính sách công là nhằm giải quyết những mâu thuẫn trong quan hệ lợi ích của xã hội. Để giải quyết một vấn đề chính sách nào đó, nhà nước phải căn cứ vào mục tiêu nhất định, thông qua chính sách để hướng dẫn sự phát triển hành vi con người và sự phát triển sự vật, làm cho chính sách có tính hướng dẫn. Cụ thể là chính sách phải xác định phương hướng phát triển của xã hội và hành động của con người, làm cho cuộc sống của xã hội từ trạng thái phức tạp, nhiều mặt, xung đột lẫn nhau, không có mục đích đi vào một mục tiêu thống nhất, rõ ràng và tiến lên theo phương hướng đã định. Tác dụng hướng dẫn của chính sách vừa là sự hướng dẫn về hành vi, vừa là sự hướng dẫn về quan niệm. Chính sách công là những quy phạm hành vi để mọi người tuân theo. Nó hướng dẫn mọi người khi làm việc gì thì phải tuân theo những quy tắc nào chứ không hướng dẫn nội dung của việc đó. Do đó, nó có

ảnh hưởng to lớn đến quan niệm của xã hội, đặc biệt là trong những năm cải cách thể chế hoặc trong thời kỳ đổi mới, thì ảnh hưởng đó càng lớn.

### ***Chức năng điều tiết và khống chế***

Chức năng này thể hiện ở chỗ nhà nước vận dụng chính sách để điều tiết và khống chế mâu thuẫn lợi ích xuất hiện trong xã hội. Tác dụng điều tiết và khống chế này có liên quan với nhau. Trong điều tiết có khống chế, trong khống chế có điều tiết.

Tác dụng này chủ yếu thể hiện ở việc điều tiết và khống chế quan hệ lợi ích, đặc biệt là quan hệ lợi ích vật chất. Trong xã hội, có nhiều quần thể khác nhau, theo đuổi những lợi ích khác nhau. Một số người có lợi ích giống nhau trong một thời kỳ nào đó, nhưng lại không giống nhau trong một thời kỳ khác. Do đó, sự khác nhau, thậm chí là sự xung đột về lợi ích là điều khó tránh khỏi. Để cân bằng quan hệ lợi ích, thực hiện sự phát triển ổn định của xã hội, chính sách công phải gánh vác trọng trách điều tiết, khống chế quan hệ lợi ích xã hội. Chính sách công liên quan đến lợi ích căn bản của xã hội, giai cấp, quốc gia. Nó phản ánh năng lực nhận thức và ý chí chủ quan của nhà nước. Chính sách công là công cụ mà nhà nước dùng để quản lý xã hội. Vì thế, chính sách công trước hết phải có tác dụng to lớn trong việc bảo vệ lợi ích và nhu cầu của giai cấp thống trị và đó là xuất phát điểm để chính sách phát huy vai trò điều tiết, khống chế.

Chức năng điều tiết và khống chế chính sách công thường có những trọng điểm nhất định trong từng thời kỳ. Điều đó có nghĩa là, trên cơ sở thỏa mãn lợi ích tổng thể, nhà nước dành sự ưu tiên đối với lĩnh vực nào đó, đối với quần thể nào đó, áp dụng những biện pháp để thúc đẩy sự phát triển của lĩnh vực đó, quần thể đó và những biện pháp đó là nội dung quan trọng của chính sách.

### ***Chức năng phân phối***

Chính sách công phải có công năng phân phối lợi ích. Để thực hiện công năng này, phải giải đáp ba vấn đề: Phân phối những nguồn lực cần thiết của xã hội cho ai, phân phối như thế nào, cách thức phân phối nào là tốt nhất.

Do địa vị kinh tế xã hội, quan niệm và tư tưởng, phong tục tập quán, trình độ hiểu biết không giống nhau nên nhu cầu lợi ích của mỗi người không giống nhau. Mỗi quần thể lợi ích và cá nhân trong xã hội đều muốn nhận được nhiều lợi ích trong tổng số nguồn lực có hạn của xã hội. Điều đó tất nhiên dẫn đến sự xung đột trong quan hệ lợi ích. Nếu những xung đột đó diễn ra gay gắt, sẽ ảnh hưởng đến sự ổn định của xã hội. Để giảm bớt mâu thuẫn về lợi ích giữa các thành viên trong xã hội, nhà nước phải đứng trên lập trường đúng đắn, sử dụng chính sách để điều chỉnh quan hệ lợi ích. Mỗi chính sách cụ thể đều có vấn đề “ai được hưởng chính sách này”. Nói cách khác, chính sách phải thể hiện rõ vấn đề phân phối lợi ích cho ai.

Thông thường, ba quần thể lợi ích và các cá nhân sau đây dễ được thụ hưởng những lợi ích từ chính sách:

Một là những quần thể và cá nhân nhất trí với nhà nước hoặc cơ bản là ủng hộ nhà nước. Nhà nước là chủ thể định ra chính sách, đồng thời là chủ thể phân phối lợi ích công cộng. Do đó, nhà nước tất nhiên phân phối lợi ích cho những người ủng hộ mình.

Hai là những người đại diện cho phương hướng phát triển của sức sản xuất xã hội. Phát triển mạnh sức sản xuất của xã hội là nhiệm vụ hàng đầu của nhà nước hiện đại. Vì vậy, những người đại diện này luôn được hưởng lợi từ chính sách.

Ba là đa số thành viên trong xã hội. Hiệu quả thực tế của một chính sách phụ thuộc vào chỗ chính sách đó có phù hợp với lợi ích của tuyệt đại đa số hay không. Nói chung, số người được hưởng lợi từ chính sách càng nhiều thì số người phản đối chính sách càng ít. Do đó, việc nghiên cứu công năng phân phối của chính sách là vấn đề quan trọng về lý luận và nghiêm túc về thực tiễn.

Như vậy có thể thấy, vai trò của chính sách công trong quản lý hành chính nhà nước là rất quan trọng. Với vai trò đảm bảo lợi ích của người dân, chính sách công được nhà nước ban hành nhằm giải quyết các vấn đề chung của xã hội, đảm bảo được lợi ích chung nhất của cộng đồng trong phạm vi quản lý của nhà nước. Với vai trò của mình nhà nước là chủ thể hoạch định chính sách và thực hiện chính sách đó nhằm phân phối lợi ích công cộng cho

nhân dân. Với vai trò quản lý nhà nước, thông qua các chính sách công nhà nước cân đối, điều hòa và đảm bảo quyền lợi của nhân dân, của cộng đồng, đảm bảo các quyền lợi công cộng cho nhân dân.



**TTBD ĐBDC**

