

# CHÍNH SÁCH CÔNG: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

★ PGS, TS LÊ VĂN CHIẾN

*Viện Lãnh đạo học và Chính sách công,  
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Chính sách công là một lĩnh vực khoa học quan trọng nhưng đến nay vẫn còn nhiều điểm chưa thống nhất trong quan niệm của các nhà khoa học Việt Nam và thế giới. Bài viết phân tích một số nội dung cơ bản liên quan đến chính sách công và các hình thức thể hiện của chính sách công ở Việt Nam.

● **Từ khóa:** Chính sách công; sự ra đời của Khoa học chính sách công; Chính sách công ở Việt Nam.

Chính sách công với tư cách một ngành khoa học được phát triển mạnh mẽ ngay từ những năm đầu thế kỷ XX, đặc biệt từ sau thế chiến thứ II. Tuy nhiên, cho đến những năm 90 của thế kỷ XX, ở Việt Nam, Khoa học chính sách công mới thực sự được biết đến và cho đến nay, Khoa học chính sách công được ứng dụng ngày càng phổ biến trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Chính sách công là công cụ cơ bản để Nhà nước điều hành, định hướng phát triển và theo đuổi lợi ích chung của xã hội. Cũng vì thế, nghiên cứu và ứng dụng Khoa học chính sách công có vai trò rất quan trọng trong sự thịnh vượng, thực hiện khát vọng của dân tộc đến năm 2045 trở thành nước phát triển có thu nhập cao. Mặc dù hiện nay nhiều cơ sở đào tạo ở Việt Nam đã triển khai chương trình đào tạo đại học và sau đại học ngành chính sách công nhưng quan niệm về chính sách công chưa có sự thống nhất trong giới nghiên cứu. Bài viết này tiếp tục lấp đầy khoảng trống trong việc phân tích, kiến giải một

số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn về chính sách công ở Việt Nam.

## 1. Sơ lược lịch sử ra đời và phát triển của Khoa học chính sách công

Thời điểm ra đời của ngành Khoa học chính sách công cho đến nay vẫn là chủ đề của nhiều tranh luận. Theo Daniel McCool, nghiên cứu hiện đại đầu tiên về chính sách công vào năm 1922, khi nhà khoa học chính trị Charles Merriam nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn chính trị để hiểu các hoạt động thực tế của các Nhà nước<sup>(1)</sup>. Theo Nguyễn Hữu Hải (năm 2016), Khoa học chính sách sớm ra đời ở Bắc Mỹ và châu Âu trong giai đoạn Thế chiến thứ hai. Tuy nhiên, McCool thừa nhận nghiên cứu về chính sách công không đột nhiên xuất hiện, sự ra đời của Khoa học chính sách công là một quá trình, cơ sở lý luận về chính sách công sẽ ngày càng hoàn thiện và được lấp đầy trên cơ sở các khám phá thực tiễn. Tuy có sự khác nhau trong các luận giải thời điểm ra đời của Khoa học chính sách

công, nhưng đa số tác giả nghiên cứu chính sách thống nhất cho rằng Khoa học chính sách công xuất hiện vào nửa trước của thế kỷ XX và nó là môn khoa học liên ngành.

## 2. Khái niệm về chính sách công

Chính sách công là khoa học liên ngành, gần gũi với các khoa học chính trị học, luật học, kinh tế học, xã hội học... do vậy các khái niệm về chính sách công tương đối đa dạng. Có thể nêu lên một số khái niệm chính sách công được trích dẫn nhiều đó là:

Thomas Dye<sup>(2)</sup> cho rằng: *“chính sách công là bất kể những gì chính phủ chọn làm hoặc không làm”*. Thomas Dye đã đồng nhất chính sách công với các hoạt động của Chính phủ mà không tính đến mục tiêu của chính sách công. Về bản chất, nếu Chính phủ hoạt động tốt, đúng chức năng thì hoạt động của Chính phủ sẽ hướng tới phục vụ lợi ích công, lợi ích của người dân, theo nghĩa đó, hoạt động của Chính phủ có thể coi là chính sách công. Tuy nhiên, không phải Chính phủ nào cũng hoạt động vì lợi ích công, lợi ích của Nhân dân.

William N. Dunn<sup>(3)</sup> quan niệm: *“chính sách công là sự kết hợp phức tạp các lựa chọn có liên quan với nhau, bao gồm cả các quyết định không hành động, do các cơ quan nhà nước hay các quan chức nhà nước đề ra”*. Với quan niệm này, hàm ý chính sách công William N. Dunn nêu lên tương tự như quan niệm của Thomas Dye khi cho rằng, chính sách công là các quyết định của Chính phủ, bao gồm cả quyết định hành động và quyết định không hành động. Trên thực tế, đôi khi quyết định không hành động của Chính phủ cũng được coi là chính sách công quan trọng. Chẳng hạn, khi Chính phủ quyết định không can thiệp trực tiếp vào thị trường chứng khoán khi thị trường rơi vào suy thoái. Dù vậy, quan niệm của William N. Dunn cụ thể hơn so với quan niệm

mà Thomas Dye đề cập đến chủ thể ban hành chính sách công.

Theo Peters<sup>(4)</sup>: *“chính sách công là tập hợp các hoạt động của chính phủ, trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng đến công dân”*. Chính sách công ở đây được hiểu là các hoạt động của Chính phủ, có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến người dân và nó có nghĩa chung như là tập hợp hướng dẫn “làm như thế nào” hay cung cấp dấu hiệu “không làm” cho các chủ thể khác trong xã hội<sup>(5)</sup>. Như vậy, quan niệm này đã đề cập đối tượng ảnh hưởng bởi chính sách công là người dân.

Bên cạnh đó, một số quan niệm khác về chính sách công tập trung vào diễn giải có tính cụ thể hơn. Theo hướng này, Anderson<sup>(6)</sup> cho rằng: *“chính sách công là tập hợp hành động hoặc không hành động có chủ đích được một chủ thể hay tập hợp chủ thể theo đuổi để giải quyết một vấn đề được quan tâm”*. Nội dung diễn giải về chính sách công không chỉ dừng lại ở hoạt động can thiệp của Chính phủ, mà được bổ sung thêm tính mục đích hay làm rõ ý nghĩa của chính sách công như là hành động được định hướng nhằm giải quyết vấn đề. William Jenkin<sup>(7)</sup> nhấn mạnh: *“chính sách công là một tập hợp các quyết định có liên quan đến nhau của một nhà chính trị hay một nhóm các nhà chính trị về việc lựa chọn các mục tiêu và giải pháp để đạt được các mục tiêu đó”*. Cùng cách tiếp cận của William Jenkin, David Easton<sup>(8)</sup> cho rằng: *“chính sách công là sản phẩm của hệ thống chính trị và quá trình chính trị, trong đó trách nhiệm thuộc về Chính phủ, có ảnh hưởng đến một bộ phận đáng kể trong xã hội”*. Quan niệm này nhấn mạnh chính sách công có tính chính trị, bởi nó là tập hợp quyết định lựa chọn các mục tiêu và giải pháp để đạt được các mục tiêu trong một khoảng thời gian dài của các nhà chính trị, trong một hệ thống chính trị và tiến trình chính trị.

Các quan niệm về chính sách công ngày càng được mở rộng, do vậy, khó tìm được quan niệm có tính thống nhất về chính sách công, nhưng các quan niệm dù đa dạng song có một số điểm chung:

*Một là, chủ thể ban hành và thực thi chính sách công là Nhà nước.* Nhà nước ở đây được hiểu là cơ quan có thẩm quyền trong bộ máy công quyền, bao gồm những người được “đưa số các thành viên trong xã hội bầu và thừa nhận là có trách nhiệm”, “hàng ngày đảm nhận các công việc của hệ thống chính trị” và hành động của họ được “đưa số mọi người chấp nhận là hợp pháp đến chừng nào mà họ còn hành động trong giới hạn vai trò của họ”<sup>(9)</sup>.

*Hai là, chính sách công là tập hợp các quyết định liên quan đến nhau về việc có hành động hay không hành động.* Các quyết định ở đây có ý nghĩa rộng, gồm cả dự định và hành động thực tiễn được đưa ra trong một thời gian dài. Điều này giúp phân biệt một chính sách với một quyết định - cái mà cơ bản là sự lựa chọn cụ thể giữa các phương án hành động. Quan trọng hơn, cách tiếp cận này xem chính sách công như là sản phẩm được phát triển qua thời gian. Ngoài ra, lựa chọn “hành động” hay “không hành động” đều có thể có những ảnh hưởng quan trọng đối với người dân và xã hội, do đó, các quyết định cần được nhìn nhận là các quyết định chính sách công.

*Ba là, chính sách công là tập hợp hành động có chủ đích được định hướng giải quyết vấn đề nảy sinh trong đời sống xã hội.* Điều này có nghĩa, chính sách gắn với hành động có mục đích chứ không phải hành vi hay hoạt động xảy ra ngẫu nhiên, gắn với các hành động tương đối ổn định. Chính sách công không chỉ được ban hành mà quan trọng hơn chính sách được thiết kế để đạt được các mục đích cụ thể hoặc tạo ra những kết quả xác định theo mong muốn của Nhà nước,

mặc dù các mục tiêu hay kết quả dự kiến không phải lúc nào cũng đạt được.

Kế thừa các quan niệm về chính sách công trên thế giới, chúng tôi đưa ra khái niệm về chính sách công: *chính sách công là tập hợp các quyết định liên quan đến nhau của Nhà nước về việc lựa chọn các mục tiêu và giải pháp nhằm giải quyết vấn đề thuộc lợi ích công cộng.*

### 3. Chức năng của chính sách công

Với tư cách là công cụ can thiệp của Nhà nước vào các quá trình của đời sống xã hội, chính sách công có những chức năng riêng. Các tài liệu khác nhau đưa ra chức năng của chính sách công tương đối đa dạng. Nghiên cứu này nêu lên một số chức năng cơ bản của chính sách công sau đây:

*Một là, chức năng tạo lập khuôn khổ thể chế.* Ở mỗi quốc gia, chính sách công được thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật, tạo lập khuôn khổ thể chế cho các chủ thể trong xã hội hành động phù hợp với yêu cầu thực tiễn, phù hợp với thiết chế xã hội. Chẳng hạn, trong cơ chế tập trung quan liêu bao cấp, hệ thống chính sách của Việt Nam được xây dựng để tạo ra khuôn khổ thể chế cho phép Nhà nước can thiệp vào các quá trình xã hội một cách trực tiếp. Hệ thống chính sách giai đoạn này quy định về chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể về tư liệu sản xuất, do đó các nhà máy, xí nghiệp hoạt động trên cơ sở chỉ tiêu sản lượng do Nhà nước giao, chế độ tem phiếu được sử dụng để phân phối sản phẩm của xã hội cho cán bộ, công chức... Tuy nhiên, khi kinh tế được vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hệ thống chính sách mới được thiết lập phù hợp với cơ chế vận hành mới để Nhà nước điều hành, quản lý kinh tế, xã hội theo khuôn khổ thể chế mới. Như vậy, chính sách công là công cụ đặc lực tạo lập khuôn khổ thể chế để Nhà nước quản lý, điều hành mọi hoạt động trong đời sống kinh tế, xã hội.

*Hai là*, chức năng định hướng và kích thích phát triển. Để định hướng cho sự phát triển, Nhà nước đề ra chính sách, đặt ra quy định để hướng dẫn hành vi, hoạt động của các chủ thể trong xã hội. Chức năng định hướng thường được thể hiện bằng các quy định về những hành vi được phép hoặc không được phép làm, những hành vi của các chủ thể trong xã hội được khuyến khích hoặc không được khuyến khích. Ngoài ra, chức năng định hướng còn được thực hiện thông qua việc Nhà nước hướng dẫn phân bổ và sử dụng các nguồn lực công sẵn có trong thẩm quyền. Ví dụ, để định hướng phát triển ngành công nghiệp ô tô trở thành ngành công nghiệp mũi nhọn của nền kinh tế, Nhà nước ban hành chính sách ưu đãi cho các doanh nghiệp đầu tư vào ngành sản xuất ô tô.

Khi cần khuyến khích hoặc giải quyết các vấn đề của thực tiễn đời sống xã hội, Nhà nước có thể ban hành chính sách công để xóa bỏ rào cản, tạo thuận lợi cho quá trình phát triển về sau. Chẳng hạn, để kích thích sản xuất hàng hóa phát triển, Nhà nước ban hành chính sách hạ lãi suất cho vay từ các ngân hàng để doanh nghiệp và người dân có thể tiếp cận nguồn vốn rẻ hơn, nhằm kích thích đầu tư, mở rộng sản xuất. Để kích thích tiêu thụ sản phẩm nào đó, Nhà nước sử dụng chính sách hạ mức thu thuế người tiêu thụ sản phẩm đó, như giảm thuế trước bạ với ô tô sản xuất trong nước để kích thích tiêu dùng ô tô trong nước.

*Ba là*, chức năng điều tiết các thất bại của thị trường. Theo các lý thuyết kinh tế hiện đại, thị trường là một cơ chế phân bổ nguồn lực hiệu quả nhất để phát triển sản xuất. Doanh nghiệp vì mục tiêu lợi nhuận của mình mà đầu tư vào những ngành, lĩnh vực xã hội có nhu cầu, luôn tìm cách phát triển công nghệ tiên tiến để tiết kiệm chi phí sản xuất. Người tiêu dùng vì lợi ích của mình nên chỉ mua hàng hóa có giá trị sử dụng cao nhất trên một đơn vị tiền tệ chi tiêu. Tuy nhiên, ngay cả khi

cơ chế thị trường hoạt động tốt nhất vẫn có một số thất bại trong việc bảo đảm phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả. Các thất bại của thị trường được chỉ ra, như: độc quyền, thông tin không cân xứng, bất bình đẳng thu nhập, hiện tượng hàng hóa công cộng, hiện tượng ngoại ứng... dẫn đến thị trường hoạt động thiếu hiệu quả, thiếu công bằng, bất bình đẳng, tiềm ẩn nguy cơ xung đột lợi ích, bất ổn xã hội, nguy cơ phát triển thiếu bền vững luôn tiềm tàng.

Do những thất bại của thị trường có thể nảy sinh, do đó, Nhà nước cần can thiệp vào nền kinh tế để điều tiết, bảo đảm phân bổ nguồn lực hiệu quả, cung ứng cho xã hội những hàng hóa cần thiết, bảo đảm trật tự xã hội. Điều tiết là chức năng cơ bản của Nhà nước, cho phép Nhà nước chủ động giải quyết các thách thức do những bất ổn của thị trường, kiên trì theo đuổi mục tiêu phát triển xã hội hài hòa, công bằng trong phân bổ nguồn lực. Chẳng hạn, khoảng cách giàu nghèo trong xã hội ngày một gia tăng là một trong những thất bại của thị trường, vì vậy, chính sách thuế thu nhập được hầu hết quốc gia trên thế giới thực hiện. Phần thu được từ thuế thu nhập của người có mức thu nhập cao là một trong những nguồn tài chính để Chính phủ phân phối lại cho người có thu nhập thấp. Chính sách này góp phần giảm thiểu sự chênh lệch thu nhập giữa các tầng lớp xã hội.

*Bốn là*, chức năng hạn chế các yếu tố tiêu cực. Bằng các chính sách công, Nhà nước có thể hạn chế sự gia tăng những yếu tố gây hại cho sự phát triển kinh tế - xã hội, đi ngược lại truyền thống lịch sử văn hóa dân tộc, xâm hại đến lợi ích quốc gia dân tộc... Ví dụ, để phát triển kinh tế - xã hội bền vững, Nhà nước kiểm chế lạm phát tiền tệ, kiểm soát tệ nạn xã hội gây nhiều loạn giá trị truyền thống văn hóa tốt đẹp của dân tộc, gây bất lợi cho sự phát triển. Để bảo đảm sức khỏe của người dân, phòng tránh những tác động tiêu cực

do sự lây lan của dịch bệnh, Nhà nước có chính sách kiểm soát sự lây lan của dịch bệnh,...

#### 4. Chính sách công ở Việt Nam

Hệ thống chính trị ở Việt Nam có những khác biệt so với các nước trên thế giới, vì vậy, vai trò của các bên liên quan trong quá trình chính sách công cũng có những khác biệt nhất định. Phần này kiến giải vai trò của hệ thống chính trị đối với quá trình chính sách công ở Việt Nam.

##### *(1) Vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam*

Trong hệ thống chính trị ở Việt Nam, Đảng Cộng sản là đảng cầm quyền duy nhất, lãnh đạo Nhà nước và toàn xã hội<sup>(10)</sup>. Vì vậy, hoạt động lãnh đạo của Đảng có vai trò đặc biệt quan trọng trong toàn bộ quá trình chính sách, thể hiện cả ở nội dung cũng như phương thức lãnh đạo. Về nội dung, Đảng định hướng thống nhất về tư tưởng, quan điểm, mục tiêu chính trị cũng như khát vọng của Nhà nước và toàn xã hội. Về phương thức, Đảng lãnh đạo Nhà nước triển khai quá trình chính sách công thông qua các phương thức sau:

*Một là*, Đảng lãnh đạo Nhà nước trong việc triển khai quá trình chính sách công thông qua chủ trương, đường lối. Các quyết định chính trị của Đảng là căn cứ định hướng quan trọng để các cơ quan nhà nước, cán bộ, đảng viên trong quá trình xây dựng, ban hành, thực thi chính sách và đánh giá chính sách. Nói cách khác, chính sách của Nhà nước chính là sự cụ thể hóa, thể chế hóa và hiện thực hóa chủ trương, đường lối lãnh đạo của Đảng.

*Hai là*, Đảng lãnh đạo Nhà nước triển khai quá trình chính sách công thông qua công tác cán bộ trong các cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương và các tổ chức chính trị - xã hội, hội đồng tư vấn chính sách quốc gia. Đảng vừa đề ra các quy định về tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục đối với công tác cán bộ vừa đảm nhận vai trò kiểm tra, giám sát, chấn chỉnh và xử lý nghiêm những sai

phạm trong công tác cán bộ. Đường lối lãnh đạo của Đảng có vai trò quan trọng trong xây dựng và phát triển nguồn nhân lực chính sách mà còn thông qua đội ngũ này thực hiện công tác kiểm tra, giám sát và thúc đẩy các khâu trong quá trình chính sách.

*Ba là*, Đảng lãnh đạo Nhà nước thực hiện quá trình chính sách thông qua công tác tuyên truyền, vận động, huy động toàn xã hội tham gia giải quyết các vấn đề chính sách. Đảng luôn lắng nghe nguyện vọng của Nhân dân, tạo cơ chế để Nhân dân phát hiện, phản ánh những vấn đề cần thiết lập và đưa vào nghị trình chính sách của Nhà nước. Đảng luôn quan tâm và thực hiện công tác dân vận để Nhân dân hiểu, tin và ủng hộ chủ trương, đường lối, quan điểm của Đảng, đồng thời thúc đẩy sự tham gia của người dân vào đời sống chính trị và tạo sự đồng thuận xã hội.

Cùng với việc hoạch định đường lối, chủ trương và định hướng chiến lược, Đảng luôn chú trọng việc xây dựng, rèn luyện đội ngũ cán bộ của cả hệ thống chính trị. Theo quy định hiện hành, người được bổ nhiệm giữ các chức vụ lãnh đạo, quản lý trong cơ quan đảng, Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội đều phải là đảng viên. Điều này bảo đảm cho mọi quyết định chính trị của Đảng được các đảng viên triển khai đầy đủ trong thực tiễn, bảo đảm phương thức lãnh đạo của Đảng, mọi chủ trương của Đảng kịp thời được cụ thể hóa thành những chính sách cụ thể. Sự lãnh đạo thống nhất của Đảng còn được khẳng định trong quá trình tổ chức thực hiện các chính sách từ Trung ương đến cơ sở. Tổ chức Đảng trong các cơ quan Nhà nước có trách nhiệm lãnh đạo chính quyền thể chế hóa, chuyển hóa các định hướng lớn trong đường lối, chủ trương của Đảng thành các văn bản chính sách cụ thể.

*(2) Vai trò của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp*

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Bên cạnh đó, Quốc hội quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước<sup>(11)</sup>... Vai trò quyết định chính sách của Quốc hội thể hiện quyền phê chuẩn các dự thảo chính sách do Chính phủ hoặc các chủ thể có trách nhiệm trong xã hội đệ trình. Nguyên tắc về quyền phê chuẩn các dự thảo chính sách của Chính phủ đệ trình là thực hiện đúng quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân và bảo đảm nguyên tắc làm chủ xã hội của Nhân dân thông qua cơ quan đại diện của mình là Quốc hội. Đồng thời, đó cũng là cơ chế để thực hiện quyền giám sát của Nhân dân về việc tránh cho Chính phủ lạm quyền hoặc ban hành chính sách không đáp ứng nguyện vọng của quần chúng nhân dân, hay đi ngược lại lợi ích của Nhân dân.

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Hội đồng nhân dân quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân<sup>(12)</sup>.

(3) *Vai trò của Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp*

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp

hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Chính phủ có nhiệm vụ đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn<sup>(13)</sup>.

Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội, lãnh đạo công tác của Chính phủ, lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật<sup>(14)</sup>.

Những quy định trên cho thấy rất rõ nhiệm vụ xây dựng và thực thi chính sách là của Chính phủ. Trong *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 và Luật sửa đổi bổ sung năm 2020 nêu rõ, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành nghị định, quyết định; các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành quyết định, thông tư, thông tư liên tịch,... trong đó tùy theo nội dung của văn bản pháp quy đó dung chứa nội hàm chính sách công hay là văn bản quản lý hành chính thông thường. Đây là các văn bản quy phạm pháp luật mang tính bắt buộc khi thực hiện, có nghĩa các chính sách được ban hành trong các văn bản này có tính cưỡng chế cao.

Ủy ban nhân dân ở cấp chính quyền địa phương do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Ủy ban nhân dân tổ chức việc thi hành *Hiến pháp* và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao<sup>(15)</sup>.

Hiện nay, mô hình nhà nước theo thứ bậc với chế độ tập trung cao được chuyển sang hình mô hình phân cấp một phần trách nhiệm và thẩm quyền cho chính quyền địa phương các cấp. Bộ máy nhà nước

là một thể thống nhất được tổ chức từ Trung ương đến cấp xã. Chính quyền địa phương được trao thêm thẩm quyền và trách nhiệm, song phần lớn thẩm quyền phân cấp được giao cho cấp tỉnh. Chính quyền trung ương duy trì một số chức năng để bảo đảm tính hiệu quả, công bằng, sự hợp tác khả thi của các chính quyền địa phương.

Về hoạch định chính sách, theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 và *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2020, thẩm quyền ban hành chính sách ở cấp Trung ương, gồm Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các cơ quan chuyên môn của Chính phủ, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao. Chính quyền từ cấp tỉnh đến cấp xã ban hành chính sách theo thẩm quyền, song chủ yếu triển khai và áp dụng chính sách do Trung ương ban hành vào thực tiễn. Về nguyên tắc, văn bản hướng dẫn áp dụng chính sách của cấp dưới không trái với văn bản của cấp trên.

Về thực hiện chính sách, cơ quan chuyên môn của Chính phủ và cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp ở địa phương là lực lượng nòng cốt trong tổ chức thực hiện chính sách. Cùng với tiến trình đổi mới tổ chức bộ máy theo tinh thần Nghị quyết số 18 của Trung ương, sự phân cấp và trao quyền được thúc đẩy ngày càng mạnh mẽ, góp phần tăng thêm trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền trong quá trình thực hiện chính sách. Bên cạnh đó, các chủ thể giám sát toàn bộ quá trình chính sách đã được trao thêm một số quyền<sup>(16)</sup>; vai trò giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân được triển khai mạnh mẽ trong thực tế. Đối với hệ thống tư pháp, thẩm quyền của các tòa án được mở rộng và phân cấp mạnh mẽ để xử lý một số vụ việc hành chính. Hơn nữa, luật sư và các tổ chức xã hội được trao thêm quyền cung cấp dịch vụ tư vấn và hỗ trợ pháp lý.

## 5. Kết luận

Nghiên cứu một số vấn đề lý luận về chính sách công có thể rút ra một số kết luận như sau:

*Một là*, chủ thể ban hành chính sách công là Nhà nước. Chủ thể ban hành chính sách là các cơ quan, tổ chức thuộc Nhà nước. Về lý thuyết, Nhà nước Việt Nam được tổ chức từ Trung ương đến địa phương, do đó, chính sách công có thể được ban hành bởi chính quyền các cấp. Tuy nhiên, thực tế chính sách công chủ yếu được ban hành bởi cấp Trung ương, trong khi đó cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã chủ yếu thực thi chính sách công. Đảng cầm quyền, thực hiện việc đề ra chủ trương, đường lối, làm căn cứ để hoạch định chính sách, Đảng không trực tiếp ban hành chính sách công. Thực tế, Đảng có thể có một số chính sách của riêng mình, có tác động trong nội bộ Đảng, để giải quyết vấn đề của Đảng thì không được coi là chính sách công, chính sách công phải hướng tới giải quyết vấn đề của công, của toàn xã hội.

*Hai là*, để được thực thi trong thực tế, chính sách công phải được thể chế hóa thành các văn bản pháp luật. Nói cách khác, hình thức thể hiện của chính sách công là các văn bản quy phạm pháp luật hay văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng nội dung chính sách. Trong một văn bản quy phạm pháp luật có thể chứa đựng nhiều chính sách công và ngược lại, một chính sách công có thể được thể hiện thông qua nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ, *Luật Giáo dục đại học* bao gồm nhiều chính sách khác nhau như chính sách phân bổ ngân sách cho giáo dục đại học, chính sách ưu đãi về thuế, chính sách ưu đãi về tín dụng cho sinh viên, chính sách cho nhà giáo,... Hay, chính sách đất đai của Việt Nam được thể hiện thông qua *Luật Đất đai*, Nghị định hướng dẫn thi hành *Luật Đất đai* và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

*Ba là*, cần phân biệt giữa chính sách công và “chính sách tư”. Các nghiên cứu về chính sách

đều đề cập đến chính sách công nhưng khi nói chính sách công liệu có “chính sách tư” hay không? Thực tế là bất kỳ tổ chức, cơ quan nào cũng có thể ban hành chính sách riêng, hiệu lực của những chính sách này chỉ được giới hạn trong phạm vi cơ quan, tổ chức đó mà không hướng đến giải quyết các vấn đề của cộng đồng, xã hội. Những chính sách mà hiệu lực chỉ được giới hạn trong phạm vi một cơ quan, tổ chức cụ thể không được coi là chính sách công, có thể gọi đó là “chính sách tư”. Như vậy, không phải tất cả chính sách do cơ quan nhà nước ban hành đều được coi là chính sách công. Những chính sách chỉ có tác động trong nội bộ cơ quan nhà nước mà không

hướng tới giải quyết vấn đề công không được gọi là chính sách công. Ví dụ, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ký quyết định về tổ chức kỳ thi tốt nghiệp cho học sinh phổ thông trung học có thể coi là chính sách công vì nó giải quyết vấn đề của xã hội. Tuy nhiên, quyết định của một Bộ trưởng về trợ cấp nhân dịp Tết Nguyên đán cho cán bộ làm việc tại Văn phòng Bộ đó thì không được coi là chính sách công vì nó chỉ có hiệu lực trong phạm vi Văn phòng Bộ, không hướng tới giải quyết vấn đề công.

Đây cũng là những nội dung còn có nhiều ý kiến khác nhau nên rất cần được tiếp tục nghiên cứu, trao đổi để làm sáng tỏ ❖

- 
- (1) Trích theo Thomas A. Birkland: “*A Introduction to Policy Process*”, Routledge Taylor and Francis, 2010.
- (2) Michael Howlett/M.Ramesh: “*Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*”, Oxford University Press, 1995.
- (3) William N. Dunn, trích theo Michael Howlett/M.Ramesh: “*Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*”, Oxford University Press, 1995.
- (4) Peters, B. Guy: “*American Public Policy*”, Trích theo Martin Potucek and Lance T. LeLoup, “*Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*”, trong Potucek, LeLoup, Jenei and Varadi (2003), Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices, NISPACEE press, 1993.
- (5) Richard P. Barberio: “*The Politics of Public Policy*”, [https://catalogue.pearsoned.co.uk/assets/hip/gb/hip\\_gb\\_pearsonhighered/preface/0136157750.pdf](https://catalogue.pearsoned.co.uk/assets/hip/gb/hip_gb_pearsonhighered/preface/0136157750.pdf)
- (6) Anderson, J.E.: “*Public Policy Making: An Introduction*”, Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.
- (7) William Jenkin, trích theo GS, TS Võ Khánh Vinh và TS Đỗ Phú Hải, *Những vấn đề cơ bản về chính sách công*, Nxb. Khoa học xã hội, 2012.
- (8), (9) David Easton: “*An Approach to the Analysis of Political Systems*”, World Politics, 1957, Vol.9. No. 3. [http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June2\\_system/Political%20System\\_Easton.pdf](http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June2_system/Political%20System_Easton.pdf)
- (10) Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
- (11), (12), (13), (14), (15) Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2014, Điều 69-70, Điều 113, Điều 96, Điều 98, Điều 114.
- (16) Word Bank: *Đổi mới Nhà nước và Thể chế*, <http://siteresources.worldbank.org>.