

✓ CHỨC NĂNG KINH TẾ VÀ NHIỆM VỤ CỦA NHÀ NƯỚC ĐỨC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG XÃ HỘI VÀ GỢI MỞ CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

PGS.TS. Nguyễn Đức Minh
Viện Nghiên cứu Châu Âu

Nhà nước và kinh tế thị trường tồn tại trong mối quan hệ hai chiều, tương hỗ.

Trong mối quan hệ đó, nhà nước có vai trò và tác động đối với kinh tế thị trường và ngược lại, kinh tế thị trường cũng có tác động, ảnh hưởng đến tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Về mặt lý thuyết, ai cũng biết mối quan hệ này giữa Nhà nước và kinh tế thị trường, nhưng trên thực tế vai trò của Nhà nước trong tổ chức và vận hành nền kinh tế thị trường cần thể hiện như thế nào và kinh tế thị trường có vai trò, yêu cầu, tác động như thế nào đối với Nhà nước trong tổ chức và hoạt động của nó vẫn luôn là câu hỏi giành được sự quan tâm, nghiên cứu của nhiều đối tượng ở nhiều quốc gia. Trong quá trình phát triển của các nhà nước và của các nền kinh tế thị trường, người ta luôn luôn phải tìm kiếm và giải mã cho câu hỏi đó. Đây cũng là nhiệm vụ cần phải giải quyết trong quá trình cải cách bộ máy nhà nước ở nước ta. Bài viết dưới đây không luận giải tất cả các khía cạnh khác nhau của vai trò Nhà nước trong nền kinh tế thị trường và mối quan hệ của Nhà nước và kinh tế thị trường, mà chỉ tiếp cận ở phương diện chức năng kinh tế và nhiệm vụ của Nhà nước trong nền

kinh tế thị trường qua nghiên cứu trường hợp của CHLB Đức hiện nay.

1. Các chức năng kinh tế của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường xã hội

Nhà nước có các chức năng mang tính chính sách kinh tế đối với nền kinh tế thị trường xã hội. Có thể phân các chức năng đó thành các nhóm chức năng chính như: chức năng thể chế, chức năng cân bằng, chức năng bảo vệ và chức năng lãnh đạo.

Chức năng thể chế của Nhà nước được phản ánh và thể hiện qua các hoạt động như:

- Bảo đảm sự tự do cá nhân;
- Bảo vệ sở hữu tư nhân (quyền sở hữu), bao gồm cả quyền sở hữu đối với phương tiện sản xuất;
- Bảo vệ quyền thừa kế tài sản;
- Bảo đảm sự tự do hợp đồng;
- Bảo đảm tự do hành nghề và tự do trong mở các chi nhánh;
- Bảo đảm tự do thương mại;
- Bảo đảm sự tự do trong lựa chọn nghề nghiệp, lựa chọn nơi làm việc và lựa chọn đào tạo;

- Duy trì các điều kiện sống và làm việc bảo đảm quyền con người;

- Bảo đảm tự do sản xuất và tự do tiêu dùng;

- Tự do cạnh tranh;

- Bảo vệ sự ổn định của tiền tệ;

- Bảo đảm sự cạnh tranh theo năng lực và trật tự cạnh tranh;

- Đảm bảo sự tiếp cận thị trường một cách tự do.

Chức năng cân bằng của Nhà nước bao gồm các mặt hoạt động như:

- Bảo đảm sự công bằng về xuất phát điểm;

- Quyền cùng quyết định trong các hoạt động của doanh nghiệp;

- Bảo đảm sự bình đẳng về cơ hội;

- Thiết lập và duy trì hệ thống an sinh xã hội;

- Phân chia thu nhập và tài sản một cách công bằng;

- Sự nhất quán trong chính sách kinh tế;

- Tạo ra hệ thống giá có năng lực hoạt động.

Chức năng bảo vệ của Nhà nước được thực hiện thông qua việc ban hành và tổ chức thực hiện các chính sách như:

- Chính sách bảo vệ người tiêu dùng;

- Chính sách bảo vệ môi trường;

- An sinh xã hội và an toàn nơi làm việc;

Chức năng lãnh đạo của Nhà nước được phản ánh và thể hiện qua các chính sách liên kết, sự tránh các khủng hoảng mang tính dây chuyền và sự tuân thủ thị trường.

Việc thực hiện các chức năng nói trên của Nhà nước có mục đích tạo việc làm, duy trì sự ổn định giá cả, tăng trưởng kinh tế ổn định và phù hợp, đảm bảo sự chính đáng về thu nhập và tài sản, tạo môi trường sống lành mạnh.

2. Nhiệm vụ của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường xã hội

Nhiệm vụ của các nhà nước nói chung, của Nhà nước Đức nói riêng không tồn tại bất biến mà luôn luôn có sự thay đổi. Các nhà nước có nhiệm vụ khác nhau. Điều này phụ thuộc vào tôn chỉ, mục đích và mục tiêu hành động của mỗi nhà nước. Nhiệm vụ của mỗi nhà nước cũng thay đổi trong quá trình vận động và phát triển của Nhà nước. Đồng thời, nhiệm vụ của Nhà nước được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như: điều chỉnh, khuyến khích, điều tiết, giám sát v.v.

Trong thế kỷ 20 Nhà nước Đức có những đặc điểm của một nhà nước hiện đại như¹:

¹ Xem Joachim Jens Hesse/ Thomas Bröckelmann, *Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 1997, S. 10.

Nhà nước tồn tại trong một lãnh thổ có ranh giới rõ ràng, được thừa nhận bởi các công dân và các nhà nước khác;

Con người không phải là thần dân dưới sự cai trị tuyệt đối của quyền lực nhà nước. Họ là các thành viên trong một quốc gia và là công dân có các quyền con người, quyền tham gia và các quyền xã hội.

Con người cảm thấy mình là thành viên và công dân của quốc gia.

Nhà nước có những chức năng riêng được quy định trong một trật tự thể chế, trong Hiến pháp và các tổ chức xã hội khác không thể thực hiện được, chẳng hạn chức năng của Nhà nước hoàn toàn khác chức năng của các doanh nghiệp kinh doanh. Nói đến chức năng của Nhà nước trước hết phải nói đến sự độc quyền về quyền lực. Trừ Nhà nước, không có tổ chức nào khác có thể thực hiện quyền lực lãnh thổ quốc gia. Ngoài ra, quyền lực nhà nước được phân biệt rất rõ ràng với quyền lực tư.

Những quyết định quan trọng được thực hiện bởi các cơ quan được bầu cử dân chủ (Quốc hội) và được thực hiện bởi cơ quan hành chính có thẩm quyền.

Trật tự thể chế và cùng với đó là các chức năng của Nhà nước được phân biệt giữa các nhà nước. Chúng là kết quả của các thủ tục và quyết định chính trị và có thể thay đổi.

Giống như một số nhà nước xã hội khác, Nhà nước Đức có nhiệm vụ bảo vệ an ninh đối nội và đối ngoại. Nhà nước tạo ra, duy trì khung pháp lý; xây dựng kết cấu hạ tầng; đảm bảo an ninh lương thực; bảo vệ người tiêu dùng; can thiệp vào đời sống kinh tế, khuyến khích phát triển kinh tế; thực hiện các hoạt động phúc lợi; giáo dục và khoa học và các nhiệm vụ khác như bảo tồn và phát triển văn hoá, thực hiện các chức năng bảo vệ (bảo vệ động vật, bảo vệ thiên nhiên, môi trường, bảo vệ người yếu thế...), an ninh năng lượng và an toàn hạt nhân, an toàn giao thông v.v.

Trong lĩnh vực kinh tế, Nhà nước Đức có nhiệm vụ bảo vệ tự do cá nhân và tự do sở hữu; sự ổn định của tiền tệ; cung cấp các dịch vụ công; bảo đảm việc làm và sản xuất; giám sát quyền con người trong kinh tế; can thiệp và hạn chế tác động của khủng hoảng; hạn chế và kiểm soát độc quyền. Trong nền kinh tế thị trường xã hội Nhà nước có vai trò rất quan trọng. Nhà nước can thiệp trực tiếp vào các hoạt động kinh tế để bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của những người yếu thế trong xã hội. Nhà nước là nhà thiết kế của các chính sách kinh tế và xã hội, phân chia lại thu nhập và đảm bảo sự hoạt động của hệ thống kinh tế (nhà nước tích cực). Mục đích của việc tạo ra mô hình kinh tế thị trường xã hội là khai thác các lợi thế, đồng thời tránh những bất lợi của kinh tế thị trường tự do. Do đó, trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước có những nhiệm vụ chính sau đây:

Thứ nhất, duy trì các nhân tố của kinh tế thị trường tự do, như bảo đảm các quyền tự do như: tự do sở hữu, tự do hành nghề và tự do hợp đồng. Một trong những nhiệm vụ chính của Nhà nước là đảm bảo rằng tất cả mọi người sống trên lãnh thổ của mình có thể sống trong phẩm giá và tự do. Những người mạnh về kinh tế không thể chỉ nói những ngon từ đẹp về trách nhiệm của họ đối với những người yếu thế mà phải hành động. Ngoài ra, Nhà nước bảo vệ cạnh tranh bằng cách ngăn cản những hành vi cạnh tranh không lành mạnh, loại bỏ các biện pháp hạn chế cạnh tranh, hạn chế độc quyền, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ đối với phát minh, sáng chế, nhãn hiệu hàng hóa.

Thứ hai, Nhà nước bảo đảm các cấu trúc cơ bản của nền kinh tế thị trường như: thể chế pháp lý, cấu trúc an ninh, chẳng hạn hệ thống tiền tệ, hệ thống giáo dục và hệ thống giao thông. Chính quyền liên bang, chính quyền tiểu bang và chính quyền các xã cũng như các tổ chức công cộng độc lập cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng, bao gồm đường bộ, đường sắt, phương tiện giao thông công cộng, cấp nước, xử lý nước thải, thu gom rác thải, sân bay, bảo vệ bờ biển, đường thủy, kiểm soát không lưu, hoa tiêu. Trong một số lĩnh vực như viễn thông, khí đốt và điện, bưu chính Nhà nước rút một phần vốn và chia sẻ cơ hội cho tư nhân.

Thứ ba, đảm bảo các nguyên tắc của Nhà nước xã hội. Nhiệm vụ này cho thấy vai trò của Nhà nước trong việc giảm bớt sự chênh lệch lớn và sự bất bình đẳng về cơ hội trong tạo thu nhập, tài sản và cuộc sống thông qua các biện pháp về chính sách thuế (đánh thuế thu nhập lũy tiến), chính sách xã hội (bảo hiểm xã hội theo luật, trợ cấp xã hội) và chính sách cấu trúc (tổ chức các cơ sở giáo dục công lập...), chính sách gia đình.

Thứ tư, bảo đảm môi trường sống tự nhiên và an toàn.

Ở đây, Nhà nước không chỉ có nhiệm vụ bảo vệ môi trường, chống biến đổi khí hậu mà còn duy trì trật tự xã hội ổn định, sự an toàn cho người dân, bảo vệ người dân trước tác động của những tình huống bất thường của thiên nhiên (bão, lũ, lụt...) cũng như của bạo lực và sự đe dọa của tội phạm.

Thứ năm, sửa chữa những lệch lạc của kinh tế thị trường và những quyết định sai lầm về kinh tế vĩ mô của Nhà nước.

Nhà nước thực hiện nhiệm vụ này thông qua các biện pháp can thiệp, chẳng hạn chính sách tài chính, chính sách thị trường lao động, chính sách cấu trúc. Đồng thời, Nhà nước tổ chức ra các cơ quan giám sát, chẳng hạn Sở Y tế, Sở Giám sát đối với hệ thống tín dụng, Cục Liên bang về Bảo vệ Môi trường, Cơ quan Chống độc quyền.

3. Một vài gợi mở chính sách cho Việt Nam

3.1. Chức năng, nhiệm vụ và vai trò của Nhà nước được điều chỉnh theo sự vận động và biến đổi của kinh tế thị trường

Nhà nước và kinh tế thị trường tồn tại trong mối quan hệ vận động. Tuy nhiên, sự vận động của mối quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế thị trường không theo chiều thuận mà còn chịu sự tác động, tương tác và thậm chí lôi kéo của mỗi nhân tố là Nhà nước và kinh tế thị trường, bởi mỗi trụ cột là Nhà nước và kinh tế thị trường đều luôn luôn vận động, thậm chí có lúc theo chiều ngược nhau. Hiện nay, thể chế kinh tế thị trường được áp dụng rộng rãi ở nhiều quốc gia và vai trò của Nhà nước có xu hướng bị thu nhỏ hơn như một nhân vật phản diện của thị trường. Nhiều Nhà nước có xu hướng giảm thuế và chi tiêu của Chính phủ, tăng cường an sinh xã hội và giảm bớt các biện pháp can thiệp của Chính phủ. Nhờ đó, không gian thể hiện của các lực lượng thị trường có thể đạt được ở mức độ lớn hơn. Với tư cách là tổ chức đại diện của quyền lực công cộng có chức năng và thẩm quyền quản lý xã hội, Nhà nước có nhiều ưu thế trong việc tạo lập môi trường và Nhà nước có các điều kiện cần thiết cho sự phát triển của nền kinh tế. Nhà nước cũng là thiết chế trực tiếp quản lý quá trình vận động và phát triển của nền kinh tế. Để làm điều đó, một mặt Nhà nước phải xử lý đúng đắn mối

quan hệ giữa nó với thị trường; Mặt khác Nhà nước phải được tổ chức hợp lý, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, có khả năng huy động, phát huy, khai thác và quản lý mọi nguồn lực cho sự phát triển kinh tế. Ở đây, có nhiều quan điểm khác nhau về vai trò của Nhà nước đối với thị trường. Chẳng hạn, có người cho rằng, Nhà nước và thị trường không phải là đối thủ. Trái lại, các lực lượng thị trường cần một sự đối trọng mạnh mẽ của Nhà nước có năng lực thực hiện. Thị trường là một hệ thống thường được định hướng ngăn hạn, và vì vậy tự nó không bảo đảm được sự phát triển bền vững. Điều này có thể thấy trong sự phát triển của thị trường tài chính, thị trường hàng hóa và thị trường lao động. Vai trò của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường được nhận thức khác nhau, nhưng điểm chung trong sự đánh giá về mối quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế thị trường là trong sự vận động và phát triển của Nhà nước, Nhà nước luôn luôn chịu sự tác động của kinh tế thị trường. Mối quan hệ giữa Nhà nước với kinh tế thị trường là một trong những hình thức chủ yếu và biểu hiện của mối quan hệ giữa kiến trúc thượng tầng và cơ sở hạ tầng, trong đó kinh tế thị trường là yếu tố động, luôn luôn thay đổi và tác động, ảnh hưởng, chi phối sự tồn tại và phát triển của Nhà nước. Tất nhiên, ngoài ảnh hưởng của kinh tế, ngày nay Nhà nước còn chịu tác động của không ít các yếu tố cộng sinh như

sự phát triển của khoa học và công nghệ, toàn cầu hóa, thay đổi khí hậu, an ninh quốc tế v.v. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của Nhà nước và kinh tế thị trường ở cả Đức và Việt Nam đều cho thấy một hiện tượng mang tính quy luật là quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế thị trường thay đổi cùng với sự vận động của Nhà nước và của kinh tế thị trường. Điều này sẽ dẫn đến yêu cầu phải thay đổi chức năng, nhiệm vụ và vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

3.2. Xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế thị trường

Vai trò của Nhà nước trong đời sống xã hội nói chung và trong phát triển của kinh tế thị trường nói riêng hiện đang là chủ đề nghiên cứu mang tính thời sự, bởi Nhà nước pháp quyền chủ là thể chế khung và mang tính nguyên tắc, còn “phần mềm” và sự sống của nó được thể hiện chủ yếu ở hành động và nhiệm vụ của Nhà nước. Điều cần nhấn mạnh là hiện nay Việt Nam đang đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường. Một trong những nhiệm vụ quan trọng cần thực hiện trong quá trình đó là giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, với nhân dân, với thị trường². Khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu vừa qua cho

thấy vai trò không thể thiếu của Nhà nước trong việc điều tiết, kiến tạo, bổ sung, hỗ trợ kinh tế thị trường phát triển. Ở nước ta, cùng với phát triển nhanh nguồn nhân lực, xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ với một số công trình hiện đại, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường được coi là 1 trong 3 khâu đột phá chiến lược. Trong 3 khâu đột phá chiến lược nói trên hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường được xem là đột phá then chốt, có tác động trực tiếp đến quá trình tái cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Trước Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI năm 2011, tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X năm 2008, Đảng ta đã đưa ra quan điểm và đường lối phát triển thể chế kinh tế thị trường³. Đề chuyển hóa được những tư tưởng, quan điểm đổi mới của Đảng vào cuộc sống, nhiều vấn đề lý luận liên quan đến mối quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần phải tiếp tục nghiên cứu và giải mã.

Toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng đòi hỏi phải định vị lại mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường⁴. Vai

³ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết số 21-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*.

⁴ Xem thêm, Nguyễn Tấn Dũng, *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng*, bài viết được công bố trên trang điện tử của Thông tấn xã Việt Nam tại:

² Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2011, trang 246-247.

trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường xã hội và trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hoàn toàn khác với vai trò của các Nhà nước trong các thể chế kinh tế thị trường tự do cạnh tranh và trong hệ thống kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Trong nền kinh tế thị trường xã hội, dường như Nhà nước nhường vai trò kinh doanh cho các chủ thể kinh doanh; chủ thể tư hành động theo những phương tiện, lợi ích và trách nhiệm của họ; đổi lại Nhà nước thu thuế và phí, lệ phí⁵. Kinh tế thị trường xã hội là sự kết hợp của yếu tố thị trường và yếu tố xã hội. Kinh tế thị trường xã hội của Đức vừa dựa trên nền tảng tự do cạnh tranh, vừa đề cao trách nhiệm cá nhân và tập thể. Giống với Nhà nước Đức, sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước ta vào các quá trình kinh tế ngày càng giảm. Thay vào đó, Nhà nước thực hiện chức năng kiến tạo phát triển, bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô, tạo lập môi trường thuận lợi cho đầu tư và kinh doanh, tạo cơ chế phát triển và nâng cao chất lượng các dịch vụ công. Trong quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế thị trường, vấn đề không phải là Nhà nước có nên tham gia vào đời sống kinh tế hay không mà là khi nào thì Nhà nước tham gia và tham gia ở những lĩnh vực nào và trong những điều kiện nào. Rất khó xác định sự

hiện diện của Nhà nước trong thể chế kinh tế thị trường, nói cách khác là sự can thiệp, tác động của Nhà nước vào nền kinh tế ở phạm vi, mức độ và chừng mực nào là đủ, theo các tiêu chí định lượng cụ thể. Kinh tế thị trường cần “bao nhiêu” Nhà nước là câu hỏi cần được giải mã theo hoàn cảnh; không thể có công thức hay định lượng chung cho các tình huống, các trường hợp và các giai đoạn. Khi tình trạng khẩn cấp xuất hiện, chẳng hạn, khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế, thông thường người ta cầu cứu đến Nhà nước. Trong những tình huống như vậy, sự xuất hiện và hành động của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường “đậm đặc” hơn trong những trường hợp bình thường và người ta không chỉ chấp nhận vai trò đó của Nhà nước mà còn cần đến Nhà nước. Kinh nghiệm can thiệp của Nhà nước Đức vào nền kinh tế thị trường xã hội cho thấy, Nhà nước chỉ can thiệp vào kinh tế khi và ở đâu cạnh tranh hiệu quả không tồn tại và ở đâu việc bảo vệ và thúc đẩy các giá trị và nguyên tắc cơ bản không thể giao phó cho các lực lượng tư nhân⁶. Quan hệ giữa Nhà nước và kinh tế thị trường xã hội dựa trên nguyên tắc hỗ trợ. Nguyên tắc này giúp đưa ra chỉ dẫn, trước khi Nhà nước quyết định có nên can thiệp vào thị trường hay không.

<http://www.vietnamplus.vn/Home/Hoan-thien-kinh-te-thi-truong-dinh-huong-XHCN/2012/1/19880.vnplus>, ngày 02/01/2012.

⁵ Chi tiết, xem Nguyễn Đức Minh, *Quyền tự do kinh doanh của công dân trong Nhà nước thuế*, Tập chí Nhà nước và Pháp luật số 9/2009 từ trang 52.

⁶ Kurt Stockmann, *Vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường xã hội*, trong sách Winfried Jung, *Kinh tế thị trường xã hội – Hệ thống kinh tế dành cho các nước đang phát triển*, (người dịch Nguyễn Thanh Thùy và Bùi Hà Nam), Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội 2001, trang 68.