

ĐỔI MỚI NỀN QUẢN TRỊ QUỐC GIA THEO MÔ HÌNH “NHÀ NƯỚC NHỎ, XÃ HỘI LỚN” ở Việt Nam

CN ĐÌNH TẤN PHONG

Viện Kinh tế xã hội, thành phố Cần Thơ

1. Quan niệm và đặc trưng của mô hình “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” trên thế giới

“Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” là một trong những mô hình quản trị quốc gia được nhiều nước phát triển lựa chọn. Theo mô hình này, Nhà nước sẽ giảm thiểu sự can thiệp một cách vi mô, trực tiếp vào thị trường và xã hội để tập trung vào vai trò quản lý vĩ mô, kiến tạo phát triển. Từ đó, tăng cường sự tham gia của người dân và các tổ chức xã hội trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội cũng như phát huy vai trò của doanh nghiệp trong điều tiết thị trường và phân bổ nguồn lực phát triển. Cụ thể, quan niệm về “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” được hiểu theo 02 nội dung sau:

Thứ nhất, về “Nhà nước nhỏ”. Khái niệm về “Nhà nước nhỏ” (Small State) được xem là đồng nhất với một số khái niệm khác như Nhà nước hạn chế (Limited State) hay Chính phủ nhỏ (Small Government). Theo từ điển Oxford, “Chính phủ nhỏ” là một cách tiếp cận đối với quản lý nhà nước dựa trên các nguyên tắc nhằm giảm thiểu vai trò của Nhà nước, đặc biệt là trong việc cung cấp dịch vụ công và điều tiết khu vực tư nhân¹.

Thứ hai, về “xã hội lớn”. Trang thông tin của Chính phủ Vương quốc Anh định nghĩa, “xã hội lớn” là “một khái niệm chính trị - xã hội, nói về việc chuyển đổi văn hóa quản trị quốc gia - chuyển đổi từ hành động của chính phủ sang hành động của địa phương”. Xây dựng “xã hội lớn” nhằm mục đích

hướng đến việc trang bị cho mọi người dân và các tổ chức xã hội thẩm quyền và nguồn lực cần thiết để họ tìm ra những sáng kiến và giải pháp thiết thực để giải quyết những vấn đề của cộng đồng, của địa phương như nhà ở giá rẻ, việc làm của thanh niên, cung ứng dịch vụ công, phúc lợi xã hội²...

Ở châu Á, Trung Quốc là một trong những quốc gia đi đầu xu hướng cải cách nền quản trị quốc gia theo định hướng “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn”. Khẩu hiệu về “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” lần đầu đề cập đến tại Đại hội toàn quốc Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVI (2002). Tại Đại hội này, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã tán thành việc thúc đẩy những nỗ lực nhằm phát huy vai trò của “các tổ chức xã hội trở thành cầu nối, vành đai nối Đảng, Nhà nước với quần chúng, là lực lượng không thể thiếu để thúc đẩy phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội, góp phần quan trọng vào sự phát triển hài hòa của nền văn minh xã hội chủ nghĩa”³. Còn Nhà nước chỉ tập trung vào những công việc then chốt, có ý nghĩa quyết định đối với sự phát triển ổn định, tăng cường điều tiết vĩ mô, xây dựng một bộ máy tinh gọn, thống nhất, hiệu quả, chứ không ôm đồm, làm những việc không phải của mình và không đáng làm. Đầu những năm 1990, Hàn Quốc cũng đã tiến hành một cuộc cải cách đối với hệ thống quản lý nhà nước với mục đích xây dựng một “Nhà nước nhỏ” nhưng mạnh và hiệu quả hơn với những mục tiêu cụ thể: xác định lại vai trò của chính phủ; hình thành

các tổ chức quản lý tự chịu trách nhiệm; tăng cường trách nhiệm ủy thác và trao quyền cho cấp dưới nhằm thúc đẩy quyền tự quyết của địa phương; minh bạch công tác quản lý⁴.

Tóm lại, thông qua những quan niệm về mô hình “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” trên thế giới hiện nay, tác giả rút ra một số đặc trưng của mô hình này như sau:

Thứ nhất, về quan niệm “Nhà nước nhỏ”. Chính quyền nhà nước theo mô hình “Nhà nước nhỏ” là phải tinh gọn về cơ cấu, tổ chức; xác định đúng chức năng, nhiệm vụ và bảo đảm hiệu quả quản lý; có phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương rõ ràng, minh bạch, không chồng chéo lẫn nhau; tập trung vào quản lý vĩ mô bằng chính sách, pháp luật, hạn chế can thiệp vào thị trường; chuyên giao một số chức năng, nhiệm vụ không cần thiết cho các doanh nghiệp và tổ chức xã hội thực hiện.

Thứ hai, về quan niệm “xã hội lớn”. Trong “xã hội lớn”, Nhà nước cần tạo điều kiện để phát huy vai trò của thị trường trong điều tiết và phân bổ các nguồn lực phát triển thông qua khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh trên mọi ngành nghề mà pháp luật không cấm; nâng cao vị trí, vai trò và tăng cường sự tham gia của người dân, các tổ chức xã hội trong quản lý nhà nước, xây dựng thể chế, quản trị địa phương và giám sát hoạt động của chính quyền.

2. Đường lối, chính sách xây dựng “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” ở Việt Nam hiện nay

Ở Việt Nam, trước khi thực hiện đổi mới, Nhà nước là chủ thể duy nhất có thẩm quyền thực hiện vai trò huy động và phân bổ các nguồn lực phát triển trong xã hội, thực hiện tất cả chức năng từ quản lý nhà nước đến sản xuất kinh doanh, cung cấp dịch vụ công và bảo đảm an sinh xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn đã chứng minh với nguồn lực hữu hạn, Nhà nước không thể đảm nhiệm tốt tất cả các chức năng, nhiệm vụ trong xã hội. Do đó, khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, yêu cầu cấp thiết được đặt ra là Nhà nước cần thu hẹp phạm vi hoạt động, tập trung nhiệm vụ xây dựng thể chế, quản lý vĩ mô để trao nhiều không gian và quyền hạn hơn cho xã hội và thị trường phát huy vai trò của mình. Đây chính là đặc trưng cốt lõi của mô hình “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn”. Để thực hiện định hướng này, Đảng đã ban

hành nhiều chủ trương và Nhà nước đã thể chế thành nhiều chính sách về một số vấn đề sau:

Thứ nhất, về xây dựng “Nhà nước nhỏ”. Để xây dựng một “Nhà nước nhỏ”, Việt Nam tích cực thực hiện tinh gọn tổ chức, bộ máy và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, đổi mới chức năng, nhiệm vụ trong hoạt động quản lý hướng đến một hệ thống bộ máy nhà nước gọn nhẹ, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, cụ thể:

Một là, về thực hiện tinh gọn tổ chức, bộ máy. Để cải cách mạnh mẽ cấu trúc bộ máy nhà nước và nâng cao hiệu quả hoạt động các cơ quan, đơn vị thuộc Nhà nước, Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành nhiều văn bản như Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17-4-2015 về việc tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25-10-2017 một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25-10-2017 về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập... Trên cơ sở đó, Chính phủ đã thể chế thành nhiều văn bản thực thi, trong đó nổi bật như Nghị định số 108/2014/NĐ-CP, Nghị định số 113/2018/NĐ-CP và Nghị định số 143/2020/NĐ-CP quy định về chính sách tinh giản biên chế, tạo cơ sở pháp lý cụ thể cho việc thực hiện tinh giản biên chế nhằm cơ cấu lại và nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, thực hiện tinh gọn tổ chức bộ máy, hướng đến nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Hiện nay đã giảm được nhiều đầu mối bên trong các bộ, ngành và địa phương (giảm trên 25% đơn vị sự nghiệp, ở các địa phương giảm 3.980 đơn vị sự nghiệp); sắp xếp và giảm 08 đơn vị hành chính cấp huyện và 557 đơn vị hành chính cấp xã. Qua đó, bước đầu đảm bảo tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Về tinh giản biên chế, đã giảm trên 27.500 biên chế công chức; giảm gần 243.000 biên chế viên chức so với năm 2015, và vượt so với mục tiêu giảm 10% mà Nghị quyết số 39-NQ/TW đề ra đến năm 2021. Đồng thời, công chức từ cấp huyện trở lên giảm 40.000 người, cấp xã giảm gần 148.000 người⁵.

Hai là, về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền và đổi mới chức năng, nhiệm vụ, hoạt động của bộ máy nhà nước. Quán triệt chủ trương của Đảng và thực hiện quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, “các quy định về phân cấp, phân quyền đang từng bước được điều chỉnh theo yêu cầu cải cách hành chính, bảo đảm quản lý tập trung, thống nhất và phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước các ngành, lĩnh vực”⁶. Đến Đại hội XIII tiếp tục yêu cầu: “Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương”⁷. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 04/NQ-CP ngày 10-01-2022 về *đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước* xác định, việc phân cấp, phân quyền, phân định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành, giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương, cần dựa trên nguyên tắc: Chính phủ và các bộ, ngành trung ương tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; tăng cường năng lực dự báo, phân tích và đề xuất chính sách; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật trong phạm vi cả nước và không quyết định các vấn đề cụ thể thuộc trách nhiệm đã được phân công và trong phạm vi đã được phân cấp, phân quyền.

Thứ hai, về xây dựng xã hội lớn. Tính hiệu quả của quản trị quốc gia được phát huy dựa trên cơ sở mối quan hệ phối hợp và hợp tác có hiệu quả giữa ba khu vực: nhà nước, thị trường (doanh nghiệp) và xã hội. Do đó, mục tiêu của “xã hội lớn” là hướng đến khẳng định vai trò trung tâm của người dân và xã hội; trao quyền nhiều hơn cho người dân và các tổ chức xã hội trong quản trị nhà nước, phát huy sáng kiến, xây dựng các giải pháp để giải quyết những vấn đề của cộng đồng và địa phương phù hợp thực tiễn. Đồng thời, phát huy vai trò của đội ngũ doanh nhân và cộng đồng doanh nghiệp trong quản lý, sử dụng, huy động và phân phối hiệu quả các nguồn lực phát triển trong xã hội. Cụ thể:

Một là, về tăng cường sự tham gia của người dân. Tăng cường sự tham gia của người dân vào quá

trình xây dựng chính sách, pháp luật, quản trị địa phương và tham gia giám sát, phản biện xã hội là một trong những đặc trưng cốt lõi của quản trị nhà nước hiện đại. Liên quan đến nội dung này, Đại hội XIII yêu cầu, cần phát huy tính tích cực chính trị - xã hội, trí tuệ, quyền và trách nhiệm của nhân dân trong tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa⁸. Trên cơ sở chủ trương của Đảng, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật nhằm bảo đảm và tăng cường sự tham gia của người dân trong quản lý nhà nước và xã hội, trong đó nổi bật là Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, để người dân được thông tin, thể hiện ý chí, nguyện vọng, chính kiến của mình thông qua việc thảo luận, tham gia ý kiến, quyết định và kiểm tra, giám sát các vấn đề ở cơ sở theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

Hai là, phát huy vai trò của các tổ chức xã hội. Văn kiện Đại hội XIII đã bổ sung nhiều điểm mới về mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội. Điểm mới nổi bật chính trong quan hệ này là làm rõ vai trò của nhân tố xã hội. Trong đó, nêu rõ về vai trò của các tổ chức xã hội như sau: (i) vai trò tạo sự liên kết, phối hợp hoạt động, giải quyết những vấn đề phát sinh giữa các thành viên; (ii) đại diện và bảo vệ lợi ích của các thành viên, cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho các thành viên; (iii) phản ánh nguyện vọng, lợi ích của các tầng lớp nhân dân với Nhà nước và tham gia phản biện luật pháp, cơ chế, chính sách của Nhà nước, giám sát cơ quan và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước trong việc thực thi pháp luật⁹. Trong khi đó, Nhà nước chỉ thực hiện chức năng xây dựng và quản lý thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, cơ chế, chính sách, phân bổ nguồn lực phát triển theo cơ chế thị trường; đổi mới mạnh mẽ phương thức quản lý nhà nước theo hướng chuyển giao những công việc nhà nước không nhất thiết phải làm cho các tổ chức xã hội và doanh nghiệp.

Ba là, xây dựng và phát huy vai trò của thị trường. Trong kết cấu nền quản trị quốc gia hiện đại, bên cạnh nhân tố nhà nước và xã hội thì nhân tố thị trường được xác định trên cơ sở lấy đội ngũ doanh nhân làm đại diện và lấy tổ chức doanh nghiệp làm cơ sở. Do đó, mặc dù thuật ngữ “quản trị

quốc gia” mới chỉ được nhắc đến tại Đại hội XIII nhưng nhận thức về phát huy vai trò của thị trường trong quản trị quốc gia đã rất được Đảng và Nhà nước quan tâm.

Đối với đội ngũ doanh nhân, sau hơn 10 năm thực hiện Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09-12-2011 của Bộ Chính trị khóa XI về xây dựng và phát huy vai trò của đội ngũ doanh nhân Việt Nam trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, vai trò của doanh nhân và tổ chức đại diện cho đội ngũ doanh nhân, cộng đồng doanh nghiệp được củng cố, phát huy; ngày càng khẳng định vai trò, đóng góp quan trọng cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Theo đó, Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 10-10-2023 của Bộ Chính trị khóa XIII về xây dựng và phát huy vai trò của đội ngũ doanh nhân Việt Nam trong thời kỳ mới tiếp tục nhấn mạnh quan điểm: “Đội ngũ doanh nhân có vị trí, vai trò quan trọng, là một trong những lực lượng nòng cốt góp phần đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế; xây dựng và phát triển nền kinh tế độc lập, tự chủ, bảo đảm quốc phòng, an ninh...”.

Đối với cộng đồng doanh nghiệp, Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 03-6-2017 của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã chủ trương, tạo điều kiện để doanh nghiệp tư nhân được phát triển ở tất cả các ngành, lĩnh vực mà pháp luật không cấm; khuyến khích hình thành các tập đoàn kinh tế tư nhân đa sở hữu và tư nhân góp vốn vào các tập đoàn kinh tế nhà nước, có đủ khả năng tham gia mạng sản xuất và chuỗi giá trị khu vực, toàn cầu; khuyến khích kinh tế tư nhân tham gia góp vốn, mua cổ phần của các doanh nghiệp nhà nước khi cổ phần hóa hoặc Nhà nước thoái vốn. Trên cơ sở chủ trương của Đảng, Nhà nước đã thể chế thành nhiều chính sách, pháp luật để xây dựng và phát huy vai trò của cộng đồng doanh nhân, doanh nghiệp trong nền kinh tế. Điển hình là việc xây dựng và ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2014 và Luật Doanh nghiệp năm 2020, theo đó quy định pháp luật về doanh nghiệp ngày càng được hoàn thiện và cơ bản khuyến khích sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân, tạo

môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi cho doanh nghiệp, góp phần huy động, sử dụng và phân bổ hiệu quả các nguồn lực trong xã hội phục vụ phát triển đất nước.

Tóm lại, có thể thấy Đảng, Nhà nước đã có những hành động rất cụ thể để tập trung cải cách, đổi mới nền quản trị quốc gia theo mô hình “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” với mục tiêu kiến tạo phát triển. Định hướng của mô hình “Nhà nước nhỏ, xã hội lớn” ở Việt Nam là từng bước tinh gọn tổ chức bộ máy, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa các cấp, các ngành; phát huy vai trò huy động và phân bổ nguồn lực phát triển của thị trường (doanh nghiệp) trong nền kinh tế; tăng cường sự tham gia của người dân và các tổ chức xã hội trong quá trình quản lý nhà nước, xây dựng thể chế và giám sát, phản biện xã hội.

1. Oxford Dictionary: *Small government*, https://www.lexico.com/definition/small_government.
2. United Kingdom's Government: *Big Society - Frequently Asked Questions (FAQs)*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/85850/Big_Society_FAQs.pdf.
3. Boychuk, Terry: *Big Society, Small Government*, Macalester International: Vol. 18, Article 17, 2007, p. 201.
4. Nguyễn Khánh Ly, Đoàn Văn Dũng: *Xây dựng mô hình chính phủ nhỏ, xã hội lớn - xu hướng trên thế giới và những vấn đề đặt ra ở Việt Nam hiện nay*, Nxb CTQG - ST, H, 2019, tr. 10, 10.
5. Phạm Thị Thanh Trà: *Tiếp tục xây dựng bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng*, [https://www.moha.gov.vn/kstthc/baocao/tiep-tu-c-xay-dung-bo-may-hanh-chinh-nha-nuoc-tinh-gon-hoat-dong-hieu-luc-hieu-qua-theo-tinh-than-nghi-quyet-dai-hoi-xiii-cua-dang-46091.html](https://www.moha.gov.vn/kstthc/baocao/tiep-tu-c-xay-dung-bo-may-hanh-chinh-nha-nuoc-tinh-gon-hoat-dong-hieu-luc-hieu-qua-theo-tinh-than-nghi-quyet-dai-hoi-xiii-cua-dang).
6. Vũ Thế Duy: *Phân cấp, phân quyền và một số giải pháp trong thời gian tới*, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/09/29/phan-cap-phan-quyen-va-mot-so-giai-phap-trong-thoi-gian-toi/>.
- 7, 8, 9. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, t.1*, Nxb CTQG - ST, H, 2021, tr. 285, 173, 128 - 129.

