

VỀ VAI TRÒ VÀ CHỨC NĂNG CỦA NHÀ NƯỚC

Nguyễn Thị Hôi*

Từ sau công cuộc đổi mới trở lại đây, việc cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta luôn là vấn đề thời sự. Bởi vì, đối với hầu hết các nước trên thế giới hiện tại, việc tìm kiếm cách thức tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước để làm cho nhà nước hoạt động có hiệu quả, nâng cao được năng lực và phát huy vai trò của nó đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước là một vấn đề cấp thiết. Vì thế, đã có khá nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề này. Song để có thể tìm ra giải pháp cải cách bộ máy nhà nước một cách có hiệu quả, thiết nghĩ, nhìn nhận lại chức năng, vai trò của nhà nước là một việc làm cần thiết. Trong bài viết này, tôi muốn đề cập đến chức năng, vai trò của nhà nước nhằm góp phần tìm hiểu thêm về những vấn đề đó.

1. Về vai trò của nhà nước

Qua thực tế tồn tại của nhà nước, có thể thấy nhà nước có vai trò rất to lớn đối với xã hội. Mặc dù xã hội giữ vai trò quyết định đối với nhà nước vì nó là cơ sở cho sự ra đời, tồn tại và phát triển của nhà nước, song xã hội có giai cấp cũng không thể tồn tại nếu không có nhà nước - lực lượng có khả năng tổ chức, điều hành, quản lý xã hội, làm dịu xung đột xã hội hoặc giữ cho xung đột ấy ở trong vòng "trật tự" nhất định, để xã hội có thể tồn tại và phát triển được. Vì thế mà trong tác phẩm Leviathan của mình, Thomas Hobbes đã cho rằng cuộc sống mà không có một nhà nước có hiệu lực để duy trì trật tự thì rất "đơn độc, nghèo nàn, đói bại, tàn bạo và ngắn ngủi"¹.

Vai trò của nhà nước đối với xã hội được thể hiện chủ yếu thông qua việc đề ra chủ trương, đường lối chính sách, pháp luật, chiến lược phát triển của đất nước trong từng giai đoạn và tổ chức thực hiện. Nếu chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật của nhà nước phù hợp với thực tại khách quan của đất nước và được thực hiện tốt thì hoạt động của nhà nước có thể đẩy nhanh sự phát triển kinh tế - xã hội. Ngược lại, nếu chính sách, pháp luật của nhà nước không phù hợp với yêu cầu của cuộc sống hoặc không được thực hiện hoặc thực hiện tồi thì sẽ làm cho xã hội trì trệ hoặc kìm hãm sự phát triển của xã hội. Nói một cách khái quát thì như vậy, song nếu xem xét một cách cụ thể, ta thấy vai trò của nhà nước đối với xã hội không như nhau từ khi nó ra đời tới nay mà có sự thay đổi rất lớn theo thời gian và theo không gian, qua các giai đoạn phát triển của nhà nước và từ nhà nước này sang nhà nước khác.

Thuở ban đầu, khi nhà nước mới ra đời thì vai trò của nhà nước đối với xã hội thấp hơn nhiều so với hiện tại, tính giai cấp của nó thể hiện công khai và rõ rệt hơn so với tính xã hội vì nhà nước chủ yếu thực hiện chức năng trấn áp để phục vụ mục tiêu thống trị giai cấp. Khi nền kinh tế thị trường hình thành, nó gần như hoàn toàn được thả nổi, được tự điều tiết bằng một "bàn tay vô hình", đó là quy luật cạnh tranh tự do và quy luật giá trị, nhà nước hầu như không can thiệp vào nền kinh tế xã hội. Cho đến tận thế kỷ thứ XVII, người ta vẫn chỉ nhìn thấy vai trò của nhà nước đối với xã hội chủ yếu thể hiện qua việc sử dụng tài nguyên xã hội để cung cấp một số hàng hoá công cộng cơ bản, thiết yếu như luật pháp, trật tự, cơ sở hạ tầng, thu

* TS Luật học, GVC. Khoa Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội

¹ Xem: "Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi" - Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1997,

Ngân hàng Thế giới. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 1998, tr. 33

thuế và nâng cao năng suất của khu vực tư nhân. Song thời gian này đã có người nhận thấy vai trò của nhà nước trong việc hướng dẫn buôn bán và thúc đẩy sự phát triển xã hội.

Đến cuối thế kỷ XVIII đã xuất hiện quan điểm cho rằng thị trường là công cụ tốt nhất để thực hiện tăng trưởng và cải thiện phúc lợi, còn nhà nước thì thích hợp nhất với một số chức năng cốt lõi như quốc phòng, bảo đảm an ninh về người và tài sản, giáo dục công dân và buộc thực hiện các hợp đồng - điều được coi là cốt yếu cho sự phát triển của thị trường. Nhưng ngay sau đó thì *"sự can thiệp của nhà nước vẫn tiếp tục đóng một vai trò sống còn, xúc tác trong sự tăng trưởng và phát triển của các thị trường ở châu Âu, Nhật Bản và Bắc Mỹ"*². Ví dụ, tại Mỹ, *"nước đã đưa ra và tin vào câu châm ngôn "Chính phủ tốt nhất khi nó cai quản ít nhất"*³, nơi mà nhà nước ít can thiệp vào nền kinh tế hơn ở châu Âu và Nhật Bản thì nhà nước đã hỗ trợ tích cực cho việc xây dựng đường dây điện tín đầu tiên giữa Washington và Baltimore vào đầu những năm 1840, nhờ đó mà thúc đẩy ngành công nghiệp viễn thông toàn cầu; những chương trình nghiên cứu do nhà nước tài trợ đã thúc đẩy sự gia tăng rất lớn về năng suất nông nghiệp, chính phủ đã hỗ trợ cho giáo dục và thiết lập hệ thống đại học công, nhà nước hỗ trợ việc thiết lập các tuyến đường sắt, hệ thống đường cao tốc giữa các bang... Những hoạt động trên của nhà nước giúp cho sự phát triển của thị trường ở Mỹ.

Sau Chiến tranh thế giới thứ nhất đã có hàng loạt sự kiện xảy ra đánh dấu bước ngoặt về vai trò của nhà nước đối với xã hội. Trước tiên là Cách mạng tháng Mười Nga đã dẫn đến việc xoá bỏ chế độ sở hữu tài sản tư nhân, trao cho nhà nước quyền kiểm soát tất cả các hoạt động kinh tế thông qua kế hoạch hoá tập trung ở trung ương. Thứ hai là cuộc

đại suy thoái kinh tế những năm 1930 đã tàn phá nền kinh tế của các nước tư bản và thứ ba là sự sụp đổ nhanh chóng của các đế chế ở châu Âu sau Chiến tranh thế giới thứ hai đòi hỏi tất cả các nhà nước phải thay đổi chính sách để tác động đến xã hội một cách tích cực hơn. Sự tác động này khác nhau ở những nhóm nước khác nhau.

Ở các nhà nước công nghiệp đã phải chú ý đến 3 vấn đề chính là: cần phải cung cấp những lợi ích phúc lợi cho những người bị mất thu nhập nhất thời hay những thiệt thòi khác, quốc hữu hoá một loạt những ngành công nghiệp chiến lược vì nhu cầu cấp thiết của một nền kinh tế công tư hỗn hợp và cần phải có một chính sách kinh tế vĩ mô để phối hợp chặt chẽ với thị trường vì chỉ riêng thị trường thôi thì không thể phân phối những kết quả kinh tế vĩ mô ổn định phù hợp với mục tiêu của các cá nhân.

Ở các nước đang phát triển thì một số nước theo khuynh hướng là nhà nước sẽ huy động các nguồn tài nguyên và dân chúng và hướng họ tới sự tăng trưởng nhanh về kinh tế và giảm bớt bất công xã hội, nhà nước kiểm soát nền kinh tế theo gương Liên Xô. Một số nước lại đi theo mô hình công nghiệp hoá do nhà nước chi phối và thay thế nhập khẩu. Tất cả những nhà nước này đã nhấn mạnh những khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường và trao cho nhà nước vai trò trung tâm trong việc chỉnh đốn những khiếm khuyết này. Do đó, kế hoạch hoá tập trung, can thiệp điều chỉnh việc phân bổ tài nguyên và kiểm tra việc phát triển các ngành công nghiệp quan trọng là những công việc không thể thiếu của những nhà nước này. Chúng đã tham gia thực sự vào mọi phương diện của nền kinh tế, quản lý giá cả và điều chỉnh ở mức độ ngày càng tăng đối với lao động, các thị trường hối đoái và tài chính.

Sự sụp đổ của Liên Xô và một số nước theo mô hình này đã chỉ rõ những khiếm khuyết của chính phủ và những doanh nghiệp nhà nước. Các chính phủ này đã bắt đầu áp dụng các chính sách nhằm giảm phạm vi can thiệp của nhà nước vào nền kinh

² Xem: "Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi", sdd, tr.36.

³ Xem: "Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi", sdd, tr.36.

tế, hạn chế sự can thiệp của nhà nước vào sản xuất, giá cả và thương mại. Những chiến lược thân thiện với thị trường được thi hành ở nhiều nước đang phát triển. Nhà nước ở các nước này đã chuyển từ vai trò chi phối sự phát triển vào những năm 1960 và những năm 1970 sang nhà nước tối thiểu vào những năm 1980. “Để thực hiện các trách nhiệm về phúc lợi của nước mình, các nước sa vào vũng lầy vay nợ đã cắt giảm các chương trình vô cùng quan trọng về giáo dục y tế và cơ sở hạ tầng ở mức độ cũng giống như – và thậm chí còn hơn nữa – việc họ cắt giảm những chương trình ưu tiên thấp, làm phình to chi phí về cơ quan dân sự và những xí nghiệp làm ăn thua lỗ. Việc cắt giảm diễn ra trước tiên ở các ngân sách cấp vốn và, ở châu Phi, trong chi phí vận hành và duy trì, làm giảm nhiều hơn nữa hiệu quả đầu tư. Kết quả, thấy rõ nhất ở châu Phi, Liên Xô (cũ) và cả ở một số nơi ở Mỹ Latinh, là sự bỏ qua một số chức năng sống còn của nhà nước, đe dọa phúc lợi xã hội và làm xói mòn nền móng cho phát triển thị trường”⁴. Từ thực tại của các nước này có thể khẳng định sự phát triển do nhà nước chi phối đã thất bại, nhưng phát triển mà không có nhà nước cũng sẽ thất bại. “Phát triển mà không có một nhà nước có hiệu quả là điều không thể được”⁵.

Như vậy, nhà nước từ lâu đã đóng vai trò sống còn trong việc thúc đẩy những thành quả phát triển lâu dài bằng việc cung cấp cơ sở hạ tầng, an ninh và một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định. “Không thể có sự phát triển kinh tế, xã hội và bền vững mà không có một nhà nước hoạt động có hiệu quả. Người ta ngày càng thừa nhận rằng một nhà nước có hiệu quả - chứ không phải là một nhà nước tối thiểu – là trung tâm của sự phát triển kinh tế và xã hội, nhưng giống như là một

người cộng sự và người tạo điều kiện cho phát triển hơn là người giám đốc”⁶.

Xem xét lịch sử phát triển của nền kinh tế thị trường, có thể thấy rõ “luật chơi thuần túy của thị trường sẽ dẫn tới những mất cân bằng nghiêm trọng về mặt kinh tế vĩ mô và tài chính”⁷. Do đó, trong điều kiện của nền kinh tế thị trường hiện tại, sự quản lý, tác động, điều tiết của nhà nước là hết sức cần thiết nhằm kiểm soát sự vận hành của thị trường. Nhà nước phải cộng tác với thị trường để khắc phục những khiếm khuyết của nó. “Sẽ là ảo tưởng nếu cho rằng thị trường tự nó có bản chất tự điều chỉnh, tự nó có đủ cơ chế để vận hành hiệu quả. Nói cách khác, để thị trường vận hành có hiệu quả cần có một nhà nước đủ mạnh để bảo đảm sự tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh (tất nhiên, cũng không nên phủ nhận hoàn toàn vai trò của độc quyền, bởi trong một số trường hợp, chính độc quyền lại có tác dụng thúc đẩy, phát huy sáng kiến), tuân thủ luật chơi của thị trường, bởi nếu thiếu những điều kiện này, quy luật cung cầu sẽ không bảo đảm được tính công khai, bình đẳng của nó, do giữa các tác nhân tham gia vận hành quy luật cung cầu đó không có sự phối hợp thông tin cần thiết”⁸. Đặc biệt, trong xu thế toàn cầu hoá nền kinh tế thế giới như hiện tại, giữa các quốc gia, các doanh nghiệp đều có mong muốn và thiện chí hợp tác với nhau, họ có thể thực hiện điều đó song họ cũng phải chịu những áp lực ghê gớm của sự cạnh tranh, sự ganh đua, do đó, vai trò quản lý, điều tiết của nhà nước lại càng cần thiết.

⁴ Xem: “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”, sdd, tr.32

⁷ Xem: “Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung”. Sdd, tr.28.

⁸ Xem: “Tiến đến xây dựng một nhà nước với vai trò là nhà hoạch định chiến lược, người bảo đảm cho lợi ích chung”. Tổng Ủy ban Kế hoạch. Báo cáo của Ủy ban “Nhà nước, nền hành chính nhà nước và hoạt động dịch vụ công trước ngưỡng cửa năm 200”. Nxb Chính trị Quốc gia. Hà Nội – 2000, tr. 27.

⁴ Xem: “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”, sdd, tr.39.

⁵ Xem: “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”, sdd, tr.39

Nhà nước can thiệp vào nền kinh tế thị trường thông qua việc ban hành và tổ chức thực hiện các quy phạm pháp luật trong lĩnh vực kinh tế, thông qua các chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả, đầu tư, thuế, cơ chế, phương pháp quản lý kinh tế ... Bằng các phương tiện trên, nhà nước có thể thúc đẩy sự phát triển của ngành này, hạn chế sự phát triển của ngành kia, khuyến khích cạnh tranh, hạn chế độc quyền, qua đó mà tác động đến cả sự tăng trưởng lẫn sự ổn định của nền kinh tế, có thể phát huy những tác động tích cực và ngăn chặn, giảm bớt những tác động tiêu cực của nền kinh tế thị trường. Nhà nước cũng có thể can thiệp, điều tiết thị trường bằng việc thành lập các cơ quan được giao đặc trách việc điều tiết, quản lý kinh tế, với quy chế độc lập.

Từ những bài học của lịch sử, ta thấy, nhà nước có thể cải thiện kết quả phát triển bằng các cách như: tạo một môi trường kinh tế vĩ mô và vi mô trong đó có những hình thức kích thích đúng cho hoạt động kinh tế có hiệu quả; tạo một cơ sở hạ tầng thể chế – quyền sở hữu tài sản, hoà bình, luật pháp và trật tự, và những quy tắc – có khả năng khuyến khích đầu tư dài hạn; bảo đảm cung cấp giáo dục cơ sở, y tế và cơ sở hạ tầng vật chất cần thiết cho hoạt động kinh tế và bảo vệ môi trường thiên nhiên. Tuy nhiên, nhà nước cũng có thể gây ra những tai hại lớn cho xã hội. Chẳng hạn, những quy tắc không đúng có thể làm nản chí việc tạo ra của cải, cản trở hoặc kìm hãm sự phát triển của xã hội; có thể chính sách của nhà nước là đúng nhưng bị các nhân viên và cơ quan nhà nước áp dụng sai cũng dẫn đến những tác hại to lớn. Xét về tiềm năng thì nguồn tác hại lớn nhất mà nhà nước có thể gây ra là tình trạng bất ổn định. “Nếu như nhà nước thường xuyên thay đổi các quy tắc hoặc là không làm sáng tỏ những quy tắc mà nó đưa ra thì những doanh nghiệp và cá nhân ngày hôm nay không thể dám chắc về những cái gì sẽ có lợi hay không có lợi, hợp pháp hay không

hợp pháp vào ngày mai. Khi đó, các doanh nghiệp và cá nhân phải theo đuổi những chiến lược tốn kém nhằm bảo hiểm chống lại một tương lai không chắc chắn – bằng cách đi vào nền kinh tế không chính thức, chẳng hạn, gửi vốn ra nước ngoài – mà tất cả những điều đó sẽ làm phương hại đến phát triển”⁹.

Nói chung, phần lớn các nhà nước hiện tại cố gắng bảo đảm công bằng xã hội, chú trọng phát triển văn hoá, giáo dục, khoa học kỹ thuật, y tế, bảo trợ xã hội, giảm bớt sự phân hoá giàu nghèo trong xã hội thông qua việc quy định mức lương tối thiểu cho người lao động, lương hưu và chế độ thuế thu nhập lũy tiến để điều tiết thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, trợ cấp thất nghiệp cho người lao động, phòng và chống các căn bệnh thế kỷ, hỗ trợ và khuyến khích người nghèo phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường sống, cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Nhà nước ngày nay được coi như người chịu trách nhiệm chính trong việc phòng ngừa, giải quyết hậu quả của những rủi ro trong xã hội, bảo đảm sự đoàn kết xã hội và sự phổ biến tri thức. Đặc biệt, trong điều kiện phát triển kinh tế tri thức và thời đại của chính phủ điện tử như hiện nay, nhu cầu của người dân đối với vai trò của nhà nước là luôn luôn thường trực, đa dạng và thậm chí trong một số lĩnh vực là không có giới hạn thì nhiệm vụ phát triển để đáp ứng yêu cầu của xã hội, để cung cấp dịch vụ công một cách nhanh chóng, thuận tiện và thường trực, để thực sự đặt người dân vào trung tâm của mọi hoạt động của nhà nước càng nặng nề hơn. Do vậy, cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước để nâng cao hiệu quả hoạt động và vai trò xã hội của nó là một việc làm cần thiết đối với mọi nhà nước hiện tại.

2. Về chức năng của nhà nước

Có thể nói, giống như khái niệm nhà nước, chức năng của nhà nước cũng là một vấn đề phức tạp và luôn được xem xét gắn

⁹ Xem: “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”, sdd, tr. 48.

với bản chất, vai trò, nhiệm vụ, hình thức và phương pháp hoạt động của nhà nước. Do đó, có nhiều quan niệm khác nhau về vấn đề này. Trong khoa học pháp lý nước ta đã xuất hiện một số quan niệm về chức năng nhà nước như sau:

+ “Chức năng của nhà nước là những phương diện (mặt) hoạt động chủ yếu của nhà nước nhằm để thực hiện những nhiệm vụ đặt ra trước nhà nước”¹⁰.

+ “Chức năng nhà nước là những phương diện hoạt động cơ bản của nhà nước được xác định từ bản chất nhà nước, do cơ sở kinh tế và kết cấu giai cấp quyết định, nhằm tác động có định hướng lên các lĩnh vực của đời sống xã hội và thực hiện các nhiệm vụ đặt ra trước nhà nước”¹¹.

+ “Chức năng của nhà nước nói chung là hoạt động của nhà nước thể hiện vai trò của nhà nước đối với xã hội”¹².

+ Chức năng của nhà nước được xem như thuộc tính cơ bản, bên trong của nhà nước, phản ánh hai thuộc tính đặc trưng của bản chất nhà nước với tư cách là tổ chức thống trị giai cấp và tổ chức đại diện chính thức cho xã hội; chức năng của nhà nước chính là những nhiệm vụ cơ bản của nhà nước trong từng giai đoạn phát triển cụ thể¹³.

+ “Chức năng của nhà nước tức là vai trò xã hội của nhà nước”¹⁴.

Qua các khái niệm trên, ta thấy, có người quan niệm chức năng nhà nước là những mặt hoạt động chủ yếu của nhà nước

để thực hiện nhiệm vụ của nhà nước, thể hiện vai trò của nhà nước; có người quan niệm chức năng nhà nước là những nhiệm vụ cơ bản của nhà nước; có người quan niệm chức năng của nhà nước là vai trò của nhà nước. Tôi thiên về quan niệm đầu tiên và cho rằng *chức năng của nhà nước là những mặt hoạt động của nhà nước thể hiện bản chất, vai trò của nó và nhằm thực hiện những nhiệm vụ cơ bản của nhà nước*. Mặc dù theo Từ điển Tiếng Việt thì các từ chức năng, vai trò, nhiệm vụ rất gần nghĩa với nhau; “chức năng” được giải thích là hoạt động, vai trò, tác dụng của một người, một tổ chức hoặc một cái gì đó; “vai trò” là tác dụng, chức năng trong sự hoạt động, sự phát triển của cái gì đó; còn “nhiệm vụ” là công việc phải làm vì một mục đích và trong một thời gian nhất định (thường nói về công việc xã hội)¹⁵. Song tôi vẫn cho rằng chức năng nhà nước khác với vai trò, nhiệm vụ của nó nên quan niệm về chức năng nhà nước như trên.

Chức năng nhà nước xuất phát từ bản chất, vai trò đối với xã hội của nhà nước và những nhiệm vụ cơ bản của nó. Những yếu tố trên có sự thay đổi nhất định trong các nhà nước khác nhau và qua các giai đoạn phát triển của nhà nước nên chức năng của nhà nước cũng có sự biến động theo các yếu tố đó. Đối với các nhà nước chiếm hữu nô lệ, phong kiến và tư bản chủ nghĩa ở giai đoạn trước thế kỷ XVII thì chức năng trấn áp được chú trọng hơn nhiều so với chức năng tổ chức, điều hành và quản lý xã hội. Còn ở các nhà nước đương đại thì các chức năng xã hội lại được chú trọng.

Chức năng của nhà nước có mối quan hệ khá chặt chẽ với nhiệm vụ của nhà nước và mối quan hệ ấy có sự thay đổi theo từng loại nhiệm vụ. Tùy theo tính chất của chúng mà

¹⁰ Giáo trình Lý luận Nhà nước và Pháp luật. Trường Đại học Luật Hà Nội. Nxb Công an nhân dân. Hà Nội 2003, tr. 51.

¹¹ Lê Thu Hằng: “Góp phần đổi mới nhận thức về chức năng của nhà nước”. Tạp chí Luật học số 1/2002, tr. 43

¹² TS. Trần Thái Dương: “Chức năng kinh tế của nhà nước lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay”. Nxb Công an nhân dân, Hà Nội- 2003, tr. 35

¹³ Lê Thu Hằng, sdd, tr. 17.

¹⁴ PTS. Nguyễn Đăng Dung, Luật sư Ngô Đức Tuấn, Luật gia Nguyễn Thị Khế: “Nhà nước và Pháp luật đại cương”. Nxb Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 30.

¹⁵ Viện Ngôn ngữ học: “Từ điển Tiếng Việt”. Nxb Đà Nẵng – 2002, tr. 191, 718 và 1095

nhiệm vụ của nhà nước được chia làm hai loại: nhiệm vụ cơ bản, chiến lược hay lâu dài và nhiệm vụ cụ thể, cấp bách hay trước mắt. Nhiệm vụ cơ bản có vai trò quyết định đối với việc xác định và thực hiện chức năng, còn nhiệm vụ cụ thể lại được xác định và thực hiện nhằm thực hiện chức năng. Chẳng hạn, các chức năng của Nhà nước ta hiện nay được xác định và thực hiện để thực hiện hai nhiệm vụ chiến lược của nó là xây dựng Tổ quốc và bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa. Còn nhiệm vụ chống tham nhũng, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước... lại được xác định và thực hiện nhằm thực hiện tốt chức năng điều hành và quản lý kinh tế, xã hội của Nhà nước.

Chức năng của nhà nước rất đa dạng và phong phú nên có thể phân loại theo nhiều cách khác nhau. Trong khoa học pháp lý nước ta có một cách phân loại phổ biến và truyền thống là căn cứ vào phạm vi hoạt động của nhà nước để chia chức năng nhà nước thành hai loại. Một là các chức năng đối nội, tức là những mặt hoạt động chủ yếu của nhà nước trong nội bộ đất nước như: tổ chức và quản lý kinh tế, trấn áp những lực lượng và phần tử chống đối chính quyền, chống đối chế độ... Hai là các chức năng đối ngoại, tức là những hoạt động cơ bản của nhà nước thể hiện mối quan hệ giữa nó với các quốc gia, dân tộc khác như phòng thủ đất nước để chống xâm lược, tiến hành chiến tranh xâm lược để bành trướng thế lực, mở rộng thị trường và nô dịch các dân tộc khác... Cách phân loại này chưa thực sự bao quát vì trong xu thế toàn cầu hoá như hiện nay thì chức năng kinh tế của nhà nước không thể không thể hiện mối quan hệ giữa nhà nước với các quốc gia, dân tộc khác.

Có thể phân loại các chức năng của nhà nước theo một số cách khác. Chẳng hạn, nếu căn cứ vào các lĩnh vực hoạt động của nhà nước, có thể chia chức năng của nó thành chức năng kinh tế nhằm điều tiết, quản lý nền kinh tế của đất nước; chức năng xã hội

nhằm giải quyết những vấn đề chung vì sự phát triển của xã hội như: phát triển văn hóa, y tế, giáo dục, cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công...; chức năng trấn áp nhằm bảo vệ địa vị và quyền thống trị của giai cấp thống trị, giữ vững an ninh, trật tự, an toàn xã hội; chức năng quốc phòng để chống xâm lược, bảo vệ độc lập, chủ quyền của đất nước...

Nếu căn cứ vào mục đích hoạt động của nhà nước có thể chia chức năng của nó thành hai loại là chức năng tổ chức và quản lý bao gồm một số chức năng cụ thể như chức năng kinh tế, xã hội, thiết lập các mối quan hệ hữu nghị và hợp tác quốc tế...; chức năng bảo vệ như bảo vệ tổ quốc, bảo vệ an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội... Tất nhiên, nội dung cụ thể của mỗi chức năng trên lại khác nhau từ nhà nước này sang nhà nước khác và giữa các giai đoạn phát triển khác nhau của cùng một nhà nước.

Có quan điểm cho rằng nếu căn cứ vào khả năng và mức độ tác động của nhà nước tới xã hội thì có thể chia chức năng của nó thành các loại: chức năng tối thiểu, chức năng trung gian và chức năng tích cực. Chức năng tối thiểu hay cơ bản gồm cung cấp những hàng hoá công cộng thuần tuý như luật pháp, trật tự, giáo dục, y tế, cơ sở hạ tầng, quốc phòng, quyền sở hữu tài sản, sự ổn định kinh tế vĩ mô, nước sạch, bảo vệ những người nghèo khó, cải thiện sự công bằng... Chức năng trung gian như giáo dục cơ bản, bảo vệ môi trường, điều tiết các độc quyền, cung cấp bảo hiểm xã hội (lương hưu, trợ cấp thất nghiệp), bảo hiểm y tế, bảo hộ người tiêu dùng, điều tiết tài chính... Chức năng tích cực gồm nuôi dưỡng các thị trường, phối hợp giải quyết vấn đề mất thị trường, phân phối lại tài sản...¹⁶.

¹⁶ Xem: "Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi. Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1997". Ngân hàng Thế giới. Nxb Chính trị Quốc gia. Hà Nội 1998