

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

Nguyễn Văn Mạnh*

Trong những năm đổi mới ở Việt Nam, chúng ta đã xác định kinh tế là trọng tâm, tập trung đổi mới về kinh tế gắn với phát triển kinh tế thị trường, mở rộng hội nhập quốc tế, đã phát sinh nhiều vấn đề xã hội bức xúc. Phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ngày càng bộc lộ vai trò hết sức quan trọng của nó đến mức có lúc, có nơi thành tựu về phát triển kinh tế dường như trở thành vô nghĩa.

Chính vì vậy, nghiên cứu những vấn đề lý luận về phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội là yêu cầu bức thiết. Bài viết này đề cập đến khái niệm phát triển xã hội, mối quan hệ giữa phát triển xã hội và phát triển kinh tế, văn hóa, chính trị; khái niệm và nội dung quản lý phát triển xã hội.

1. Khái niệm phát triển xã hội và mối quan hệ giữa phát triển xã hội với phát triển kinh tế, chính trị, văn hóa

Phát triển xã hội được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa rộng, phát triển xã hội có nội hàm rộng nhất bao hàm phát triển tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội nhằm chuyển xã hội từ trạng thái này sang trạng thái khác theo hướng xây dựng xã hội phát triển dân chủ, văn minh, tiến bộ, bảo đảm cuộc sống văn minh vật chất và tinh thần của con người, tất cả vì hạnh phúc của con người. Theo đó, tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội từ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội đều phải được tổ chức, quản lý phát triển nhằm bảo đảm quyền con người, bảo đảm tự do và công bằng, thoả mãn nhu cầu nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của mọi thành viên trong xã hội.

Trong *lĩnh vực chính trị*, phải xây dựng và phát triển nền chính trị dân chủ, nghĩa là mọi quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân, nhân dân là người chủ Nhà nước và xã hội, là chủ thể quyết định sự phát triển của xã hội. Nhân dân phải được tham gia góp ý kiến hoặc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, phải kiểm soát được việc thực hiện quyền lực nhà nước về mặt lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Trong *lĩnh vực phát triển kinh tế* của đất nước, Đảng cầm quyền và Nhà nước phải xây dựng đường lối phát triển kinh tế phát huy quyền tự do kinh doanh của công dân, bảo đảm tăng trưởng kinh tế, tạo cơ sở vật chất nâng cao đời sống của toàn dân.

Trong *lĩnh vực văn hoá*, Đảng, Nhà nước xây dựng và tổ chức thực hiện đường lối, chính sách phát triển nền văn hoá tiên tiến trở thành nền tảng tinh thần của xã hội. Nền văn hoá ấy phải tiếp thu được những giá trị, tinh hoa văn hoá của nhân loại theo hướng tích cực, tiến bộ đồng thời giữ gìn và phát huy những giá trị, bản sắc văn hoá dân tộc. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, đời sống văn hoá luôn luôn thể hiện sự giao thoa của các nền văn hoá nhưng chúng ta chỉ tiếp thu những giá trị văn hoá phù hợp với nền văn hoá đa dân tộc, giàu bản sắc văn hoá truyền thống của mình, những gì là lai căng, xa lạ với truyền thống văn hoá dân tộc sẽ bị đào thải. Tuy nhiên, quá trình đào thải ấy không chỉ diễn ra một cách hoàn toàn tự nhiên, tự phát mà phải có sự kiểm soát, điều chỉnh, định hướng một cách chủ động tự giác của Nhà nước và trách nhiệm của toàn xã hội.

Trong *lĩnh vực xã hội*, phải bảo đảm môi trường sống an toàn, công bằng, tự do cho các thành viên trong xã hội. Nhà nước phải có trách nhiệm cao nhất và cuối cùng, là nòng cốt trong việc giải quyết các vấn đề xã

* PGS.TS, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

hội phát sinh trong bất kỳ cộng đồng và quốc gia nào. Đó là giải quyết công ăn việc làm, giám sát nghiệp, chăm lo giáo dục, y tế, an sinh xã hội, ngăn chặn và đẩy lùi các tệ nạn xã hội, tội phạm xã hội, chăm lo những người thuộc các nhóm yếu thế (người già, cô đơn, trẻ em mồ côi lang thang cơ nhỡ, người tàn tật...) tạo điều kiện để họ hoà nhập cộng đồng với tư cách là một thành viên xã hội.

Thực tiễn phát triển xã hội ở nhiều nước hiện nay đặt ra yêu cầu phải gắn với phát triển bền vững. Điều đó có nghĩa là phát triển bền vững trở thành yêu cầu đối với mọi lĩnh vực đời sống xã hội chứ không chỉ riêng lĩnh vực kinh tế. Như vậy, các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng, đối ngoại đều có nhu cầu phát triển bền vững. Nội hàm phát triển bền vững đối với từng lĩnh vực có mục tiêu, yêu cầu, nội dung, phương thức thực hiện khác nhau song đều hướng đến mục tiêu chung là tất cả vì cuộc sống hạnh phúc của con người, vì thế sự phát triển bền vững của từng lĩnh vực sẽ có sự tác động, ảnh hưởng lẫn nhau trong mối quan hệ biện chứng.

Theo nghĩa hẹp, phát triển xã hội là phát triển lĩnh vực xã hội với các yêu cầu và nội dung nêu trên, trong mối quan hệ với các lĩnh vực khác (chính trị, kinh tế, văn hoá) không bao hàm tất cả các lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Nghiên cứu phát triển xã hội mà bài viết đề cập ở đây được hiểu theo nghĩa hẹp, nghĩa là chỉ nghiên cứu phát triển lĩnh vực xã hội trong mối tương quan với phát triển chính trị, kinh tế, văn hoá. Như vậy, việc tách các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của đời sống xã hội vừa khẳng định tính độc lập tương đối của từng lĩnh vực vừa xác định mối quan hệ tương tác biện chứng giữa các lĩnh vực này với nhau.

Tính độc lập tương đối của từng lĩnh vực thể hiện ở chỗ, mỗi lĩnh vực có mục tiêu, yêu cầu, nội dung, phương thức thực hiện riêng; và có thể có bước phát triển không đều nhau. Chính trị có thể có bước phát triển trước về mặt hình thức và ở mức độ nhất định về mặt nội dung, nhưng kinh tế, văn hoá, xã hội có thể

chưa tương thích với nền chính trị dân chủ và ngược lại kinh tế có thể có bước phát triển nhanh nhưng các lĩnh vực chính trị, văn hoá, xã hội lại chưa đáp ứng được yêu cầu dân chủ, bình đẳng, công bằng xã hội...

Mối quan hệ tương tác biện chứng giữa các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội thể hiện chủ yếu ở mối quan hệ biện chứng giữa các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá nói chung và từng lĩnh vực riêng biệt với lĩnh vực xã hội. Phát triển các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá tạo tiền đề và điều kiện để phát triển các lĩnh vực xã hội. Nói cách khác, phát triển các lĩnh vực xã hội là mục tiêu, động lực và nội dung của phát triển chính trị, kinh tế, văn hoá. Phát triển xã hội gắn bó chặt chẽ, hiện diện và đặt ra yêu cầu đối với quá trình phát triển trong từng lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, là kết quả của quá trình phát triển các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá. Một xã hội văn minh là một xã hội bảo đảm dân chủ thực sự, có đời sống vật chất ngày càng cao và bảo đảm công bằng, tự do, tiến bộ xã hội cho mọi thành viên của xã hội.

Trong quá trình phát triển xã hội có thể các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá có bước phát triển trước mới đủ điều kiện, tiền đề phát triển xã hội; hoặc có thể trong điều kiện chính trị, kinh tế, văn hoá phát triển ở mức độ nhất định cần phải thực hiện ngay các yêu cầu phát triển xã hội. Trong trường hợp thứ hai, đó là sự phát triển chủ quan, duy ý chí, thiếu hẳn cốt vật chất và tinh thần bảo đảm sự phát triển bền vững của lĩnh vực xã hội. Nhưng cũng sẽ là nguy cơ nếu cứ chờ các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá phát triển đầy đủ mới tính đến phát triển xã hội. Vấn đề đặt ra là ngay trong từng bước phát triển chính trị, kinh tế, văn hoá phải thực hiện phát triển xã hội. Đến lượt nó, sự phát triển xã hội sẽ củng cố, bảo đảm sự phát triển vững chắc của lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá.

Khi khu biệt mối quan hệ giữa các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá với lĩnh vực xã hội và sự phát triển kinh tế tạo tiền đề, điều

kiện để phát triển xã hội dẫn đến mối quan hệ giữa "cái kinh tế" và "cái xã hội". Ở đây, dường như "cái kinh tế" quy định và quyết định "cái xã hội" và điều đó cũng có nghĩa là trong những điều kiện xác định cần phải ưu tiên phát triển "cái kinh tế" mới có tiền đề và điều kiện phát triển "cái xã hội". Chúng ta muốn phát triển một xã hội bảo đảm lợi ích vật chất ngày càng đầy đủ cho con người, mọi thành viên xã hội đều được chăm sóc về an ninh, an toàn, bảo đảm công bằng và tiến bộ xã hội... Nhưng nếu kinh tế không phát triển, thiếu một nền chính trị dân chủ và trình độ phát triển văn hoá thấp thì không có cốt vật chất và tinh thần để xây dựng một xã hội theo mong muốn ấy. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển xã hội, không phải chờ đợi sự phát triển đầy đủ của các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá mới thực hiện các yêu cầu, nội dung phát triển xã hội. Kết hợp một cách hợp lý giữa phát triển chính trị, kinh tế, văn hoá với phát triển xã hội tạo ra sự phát triển hài hoà và bền vững của xã hội. "Cái kinh tế" tạo tiền đề điều kiện vật chất để thực hiện "cái xã hội" và thực hiện hợp lý "cái xã hội" là phản ánh kết quả của sự phát triển "cái kinh tế", củng cố "cái kinh tế", xác định động lực và mục tiêu của "cái kinh tế".

Biện chứng của cuộc sống cho thấy trong điều kiện của Việt Nam, khi kinh tế đang còn ở trình độ phát triển thấp phải xác định phát triển kinh tế là trọng tâm, có sự ưu tiên cho phát triển kinh tế mới có điều kiện vật chất để thực hiện phát triển văn hoá và xã hội. Hơn nữa, sự phát triển kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường để huy động mọi tiềm năng phát triển kinh tế sẽ làm phát sinh các vấn đề xã hội bức xúc, đó là sự phân hoá giàu nghèo, tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm (chủ yếu là do không đáp ứng được yêu cầu của trình độ phát triển kinh tế), tình trạng tệ nạn xã hội, suy thoái đạo đức, kỷ cương, kỷ luật không nghiêm, những nhóm người yếu thế càng trở nên yếu thế hơn... Như vậy, Nhà nước và xã hội phải chủ động giải quyết những vấn đề xã hội bức xúc ấy ngay trong từng bước phát triển kinh tế, phải

kết hợp giải quyết các vấn đề xã hội, từng bước thực hiện ngày càng tốt hơn vấn đề phát triển xã hội, bảo đảm sự phát triển hài hoà của xã hội.

2. Khái niệm và nội dung quản lý phát triển xã hội

2.1. Khái niệm quản lý phát triển xã hội

Quản lý phát triển xã hội là trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước để tổ chức, điều hành giải quyết các vấn đề xã hội phát sinh, bảo đảm sự phát triển xã hội bền vững theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Ở đây, cần phân biệt chủ thể quản lý và chủ thể tham gia quản lý phát triển xã hội. Chủ thể quản lý phát triển xã hội chỉ có thể là Nhà nước. Còn tham gia quản lý phát triển xã hội là các chủ thể khác trong xã hội, bao gồm các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, nhân dân lao động. Như vậy, chủ thể quản lý và tham gia phát triển xã hội bao gồm Nhà nước là người sử dụng quyền lực nhà nước để tác động, tổ chức, điều chỉnh sự phát triển xã hội và các chủ thể tham gia quản lý phát triển xã hội nhằm đạt được những mục tiêu và yêu cầu đề ra.

Từ sự phân tích về chủ thể quản lý phát triển xã hội nêu trên, có thể hiểu *quản lý phát triển xã hội là sự tác động, tổ chức, điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước* đối với quá trình phát triển xã hội bảo đảm thực hiện được các mục tiêu và yêu cầu phát triển xã hội bền vững theo định hướng xã hội chủ nghĩa trong từng giai đoạn phát triển của đất nước.

2.2. Nội dung quản lý phát triển xã hội

Nếu hiểu quản lý phát triển xã hội là sự tác động, tổ chức, điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với quá trình phát triển xã hội thì nội dung quản lý phát triển xã hội rất rộng và gắn với hoạt động quản lý nhà nước đối với phát triển xã hội. Hoạt động quản lý nhà nước đối với phát triển xã hội cũng như các lĩnh vực khác của đời sống xã hội, về mặt lý luận, là một chu trình khép kín bao gồm nhiều nội dung được thực hiện tuần tự từng bước, trong đó nội dung thực hiện bước

trước chuẩn bị cho nội dung thực hiện bước sau. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, khảo sát, điều tra thực trạng các vấn đề xã hội. Bước này thường được thực hiện để phục vụ việc xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật phát triển xã hội. Nếu chiến lược phát triển xã hội kéo dài từ 10 năm đến tầm nhìn 15 năm, 20 năm thì vấn đề khảo sát, điều tra thường được tiếp tục thực hiện sau mỗi kế hoạch 5 năm nhằm phục vụ cho việc xây dựng, điều chỉnh, bổ sung chương trình, kế hoạch, chính sách phát triển xã hội. Chỉ trên cơ sở khảo sát, điều tra nắm được thực trạng các vấn đề xã hội mới xây dựng được chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách đúng đắn, thiết thực, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, đúng trọng tâm, trọng điểm, khâu đột phá.

Thứ hai, xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật về phát triển xã hội. Đây là một trong các bước có tầm quan trọng và ý nghĩa quyết định đối với phát triển xã hội. Trên cơ sở khảo sát, điều tra thực trạng các vấn đề xã hội, các cơ quan được giao chủ trì xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật phát triển xã hội mới có căn cứ để chuẩn bị dự thảo và trình các cơ quan có thẩm quyền thông qua. Tuy nhiên trong thực tế, chính các cơ quan chủ trì xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật phát triển xã hội thường chủ động tiến hành khảo sát, điều tra thực trạng vấn đề xã hội được giao chuẩn bị dự thảo. Thực hiện bước này cần huy động các chuyên gia, các nhà khoa học và lấy ý kiến đóng góp rộng rãi của cán bộ, nhân dân.

Thứ ba, tổ chức triển khai thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật về phát triển xã hội. Đây cũng là bước có tầm quan trọng và ý nghĩa quyết định đối với phát triển xã hội, bởi vì cho dù có chủ trương đúng đắn nhưng khâu tổ chức triển khai thực hiện kém thì những chủ trương đó cũng chỉ nằm trên giấy, không đi vào cuộc sống. Việc triển khai thực hiện phải xác định

rõ trách nhiệm của từng cấp, từng ngành; đặc biệt phải quan tâm các nguồn lực, điều kiện vật chất bảo đảm thực hiện được các chương trình, kế hoạch quốc gia về phát triển xã hội. Theo chủ trương xã hội hoá, ngoài nguồn lực của Nhà nước cần huy động được các nguồn lực của xã hội, không chỉ trong nước mà cả các nguồn lực của nước ngoài.

Thứ tư, kiểm tra, giám sát việc thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật về phát triển xã hội xử lý các sai phạm. Đây là bước cần thiết, bắt buộc phải có trong hoạt động quản lý nhà nước. Không kiểm tra, giám sát thì coi như không có lãnh đạo, quản lý sẽ dẫn tới "đánh trống, bỏ dùi", "đầu voi, đuôi chuột", phải kiểm tra, giám sát để xem xét chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật đi vào cuộc sống thế nào, đánh giá những mặt tốt và những tồn tại, hạn chế để kịp thời điều chỉnh, uốn nắn, xử lý các sai phạm, thậm chí là thay bằng chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật mới. Tổ chức kiểm tra, giám sát ngoài lực lượng chuyên trách của cơ quan quản lý nhà nước cần có cơ chế kiểm tra, giám sát phản biện từ ngoài xã hội đối với hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước. Giám sát và phản biện xã hội là phương thức kiểm tra, giám sát hữu hiệu, tuy có thể có nhiều ý kiến khác nhau nhưng đều có điểm chung là từ thực tế nên thường là khách quan hơn, thẳng thắn hơn, các cơ quan hữu quan cần quan tâm lắng nghe ý kiến của nhân dân và dư luận xã hội.

Thứ năm, sơ kết, tổng kết thực tiễn. Sau mỗi thời gian nhất định, thường là 5 năm và để phục vụ cho việc xây dựng đường lối, chính sách của Đảng trong mỗi nhiệm kỳ cần phải có sơ kết, tổng kết việc thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật phát triển xã hội. Đây cũng là bước có ý nghĩa quyết định đối với việc tiếp tục thực hiện trên cơ sở điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật phát triển xã hội đã được xác định.

(Xem tiếp trang 16)

ban hành văn bản; kiểm tra của cơ quan, người có thẩm quyền kiểm tra văn bản theo nhiệm vụ được phân công; kiểm tra khi nhận được yêu cầu, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân phát hiện văn bản có dấu hiệu trái pháp luật.

- Về kết quả sau khi kiểm tra, căn cứ vào phạm vi thẩm quyền mà các chủ thể kiểm tra có thể đưa ra các quyết định cụ thể hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền để sửa đổi, bổ sung, đình chỉ, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản.

2.4. Thông qua hoạt động hệ thống hoá pháp luật (tập hợp hoá và pháp điển hoá)

Công tác hệ thống hoá pháp luật là sự sắp xếp lại một cách trình tự và hệ thống nhất định nhằm mục đích cho phép các chủ thể dễ dàng tìm kiếm những quy định cần thiết, làm sáng tỏ tư tưởng và nội dung của chúng để thực hiện và áp dụng một cách đúng đắn, chính xác²¹. Do đó, nó có ý nghĩa quan trọng cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền có sự nhìn nhận tổng quát đối với hệ thống pháp luật hiện hành, phát hiện những điểm không phù hợp, mâu thuẫn, chồng chéo và lỗ hổng của hệ thống pháp luật để từ đó khắc phục và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Thông qua hoạt động hệ thống hoá pháp luật thì tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật chắc chắn sẽ được bảo đảm hơn.

Trong hai hình thức là tập hợp hoá và pháp điển hoá của hệ thống hoá pháp luật thì pháp điển hoá là một hoạt động quan trọng

và thật sự có hiệu quả đối với việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Bởi lẽ, qua hoạt động tập hợp hoá thì các quy định của pháp luật mới chỉ được sắp xếp một cách cơ học theo trật tự nhất định và qua đó, các quy định trùng lặp, hết hiệu lực, mâu thuẫn mới chỉ được nhận biết. Còn thông qua hoạt động pháp điển hoá thì các “lỗi” trong hệ thống văn bản được xử lý triệt để thông qua việc loại bỏ hoặc bổ sung, sửa đổi hoặc thêm mới các quy định của pháp luật.

Ở một số quốc gia trên thế giới mà cụ thể như Pháp, Mỹ thì hoạt động pháp điển hoá được đề cao và được quy định rất cụ thể về cả chủ thể, cách thức, công cụ hỗ trợ, hình thức văn bản pháp điển và giá trị của văn bản pháp điển hoá. Nhìn chung, ở các nước đó pháp điển hoá không chỉ dừng lại ở mức độ “hệ thống hoá pháp luật” mà đã tiến gần tới tính chất của một hoạt động “xây dựng pháp luật”.

Do pháp điển hoá là một công việc hết sức tỉ mỉ, phức tạp và đòi hỏi ở một trình độ cao nên ở Việt Nam, công tác pháp điển hoá chưa thật sự được coi trọng. Cho đến nay, chúng ta chưa có bất cứ một văn bản quy phạm pháp luật nào quy định về hoạt động này. Do đó, không biết chủ thể nào có thẩm quyền thực hiện, hình thức và giá trị văn bản pháp điển hoá ra sao. Thiết nghĩ trong thời gian tới chúng ta cần quan tâm hơn nữa đến hoạt động thật sự có giá trị và mang đầy tính hiệu quả này.

²¹ Xem Giáo trình Lý luận Nhà nước và pháp luật, Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Tư pháp 2006, tr. 418.

(Tiếp theo trang 6 – Một số vấn đề lý luận ...)

Như vậy, nội dung quản lý phát triển xã hội bao gồm nhiều bước, có tính liên hoàn, tác động ảnh hưởng lẫn nhau, không thể xem nhẹ một bước nào. Tuy vậy, vấn đề xây dựng, tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách, pháp luật về phát triển xã

hội có ý nghĩa quyết định. Xây dựng các chính sách xã hội phải gắn với chính sách phát triển kinh tế và điều quan trọng hơn là tổ chức thực hiện trên thực tế. Mỗi bước tăng trưởng và phát triển kinh tế phải đưa lại hiệu quả thiết thực trong phát triển xã hội.