

# Tiếp cận chức năng xã hội của nhà nước TRONG QUÁ TRÌNH ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

■ Ths. VŨ VĂN HẬU (\*)

Một trong những nội dung quan trọng trong công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay là làm sao xây dựng bộ máy hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh và hoạt động hiệu quả. Sau 20 năm thực hiện đường lối đổi mới, chúng ta đã và đang xây dựng được bộ máy chính quyền từ trung ương đến cơ sở bước đầu đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Tuy nhiên, thật bình tĩnh suy xét, bộ máy nhà nước vẫn còn biến đổi chậm so với sự phát triển kinh tế; thậm chí nhiều khi các thủ tục hành chính đang là những rào cản đối với sự phát triển kinh tế. Vậy sự chậm trễ này do đâu? Hay nói cách khác vì sao nền hành chính nhà nước chưa theo kịp với sự phát triển của nền kinh tế? Trả lời câu hỏi đó chắc hẳn đã tốn rất nhiều giấy mực của các nhà khoa học, nhà quản lý... để tìm ra những nguyên nhân xác đáng. Song, theo chúng tôi một trong những nguyên nhân hết sức quan trọng làm hạn chế quá trình đổi mới bộ máy nhà nước, đặc biệt là nền hành chính hiện nay lại nằm ngay từ những vấn đề lý luận cơ bản, đó là việc xác định nội dung chức năng của nhà nước. Nguyên nhân này được Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 9 (khoá IX) của Đảng chỉ rõ: "Chức năng của nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của nhà nước chậm được làm rõ. Cải cách hành chính chậm, hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước nhìn chung chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường trong điều kiện hội nhập"<sup>(1)</sup>.

Trước yêu cầu đó việc xác định rõ chức năng trong đó có chức năng xã hội của nhà nước là yêu cầu cấp thiết, tạo nền tảng cơ sở cho tiến trình đẩy mạnh cải cách hành chính trong giai đoạn tới.

1. Nhà nước là phạm trù lịch sử, đã có thời kỳ con người sống không biết đến nhà nước. Do sự phát triển của lực lượng sản xuất, sự ra đời của chế độ tư hữu và phân chia giai cấp, nên nhà nước xuất hiện. Điều này đã được V.I.Lê-nin đề cập về nguyên nhân trực tiếp xuất hiện nhà nước: "Nhà nước là sản phẩm và biểu hiện của những mâu thuẫn giai cấp không thể điều hoà được. Bất cứ đâu, hễ lúc nào và chừng nào mà, về mặt khách quan những giai cấp không thể điều hoà được"<sup>(2)</sup>. Như vậy, sự ra đời của nhà nước là tất yếu khách quan tồn tại trong xã hội có giai cấp và luôn thể hiện bản chất sâu sắc. Nhà nước "chẳng qua chỉ là bộ máy của giai cấp này dùng để trấn áp giai cấp khác"<sup>(3)</sup>. Tuy nhiên, để thực hiện bảo vệ lợi ích, giai cấp thống trị với công cụ nhà nước của mình không chỉ trấn áp, thống trị chính trị đối với giai cấp khác, mà còn phải nhân danh xã hội để quản lý những công việc chung, nhằm duy trì xã hội trong vòng trật tự. Nói cách khác, việc thực hiện chức năng xã hội của giai cấp cầm quyền là phương thức và điều kiện để nhà nước đó thể hiện bản chất của mình. Và ngược lại, chính bản chất giai cấp của nhà nước lại giới hạn việc thực hiện chức năng xã hội của nhà nước đó.

Như vậy, xét từ nguồn gốc và bản chất nhà nước thì chức năng thống trị chính trị của giai cấp giữ vị trí chi phối quan điểm,

(\*) Học viện Chính trị khu vực I



phương hướng và phạm vi, mức độ thực hiện chức năng xã hội của nhà nước. Ngược lại, tính hiệu quả của việc thực hiện chức năng xã hội của nhà nước lại đóng vai trò quyết định với việc thực hiện chức năng giai cấp. Điều này được Ph.Ăng-ghe-nh khẳng định: "Ở khắp nơi, chức năng xã hội là cơ sở của sự thống trị; và sự thống trị chính trị cũng chỉ kéo dài chừng nào nó thực hiện chức năng xã hội của nó"<sup>(4)</sup>. Do chính sự thống nhất trong mối quan hệ biện chứng giữa chức năng giai cấp và chức năng xã hội nên trong quá trình thực hiện quản lý xã hội thường là khó xác định rạch ròi đâu là chức năng giai cấp, đâu là chức năng xã hội. Tuy nhiên, với nội hàm đã được xác định, chức năng xã hội cũng có nội dung tương đối độc lập. Vậy thực chất chức năng xã hội của nhà nước là gì? Theo chúng tôi hiểu đó là quan hệ giữa nhà nước của giai cấp cầm quyền với xã hội. Cụ thể hơn là, nhà nước - công cụ của giai cấp cầm quyền đề ra những phương hướng và biện pháp tác động đến xã hội nhằm bảo đảm, duy trì cho xã hội trong vòng trật tự và thoả mãn ở mức độ nhất định nhu cầu chung của cộng đồng. Nói cách khác, "chức năng xã hội của nhà nước chính là những giá trị về mặt xã hội mà nhà nước đó thực hiện"<sup>(5)</sup>.

2. Xác định rõ mối quan hệ chức năng giai cấp và chức năng xã hội của nhà nước, sau khi Cách mạng Tháng Tám thành công, Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà ra đời đã bảo đảm và thực hiện đầy đủ nội dung chức năng của mình. Bởi vì, với Việt Nam do điều kiện đặc thù nên mọi lợi ích của Đảng cũng là lợi ích của nhân dân. Đây cũng là thể hiện sự thống nhất chức năng giai cấp và chức năng xã hội của nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, sau này là nhà nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nội dung này được thể hiện bằng luận điểm nền tảng trong Tư tưởng Hồ Chí Minh ngay sau khi giành được độc lập.

"Nước ta là nước dân chủ

Bao nhiêu lợi ích đều vì dân

Bao nhiêu quyền hạn đều của dân

Công việc đổi mới, xây dựng là trách nhiệm của dân

Sự nghiệp kháng chiến, kiến quốc là công việc của dân

Chính quyền từ xã đến chính phủ trung ương do dân cử ra

Đoàn thể từ trung ương tới xã do dân tổ chức nên

Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân".<sup>(6)</sup>

Có thể nói, ngay từ ngày mới thành lập, Nhà nước ta đã là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Và do thực sự là công cụ của nhân dân, nên mọi quyền lợi, nhu cầu của nhân dân được giải quyết. Và chính nhân dân là người tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp vào cơ quan quyền lực từ trung ương tới cơ sở. Điều đó tạo nên một động lực lớn để thu hút đông đảo nhân dân tham gia kháng chiến và kiến quốc làm nên những chiến thắng vĩ đại. Tuy nhiên, sau giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, cả nước đi lên chủ nghĩa xã hội, song do điều kiện khách quan và chủ quan khác nhau đã có một số chính sách quá nhấn mạnh bản chất giai cấp, coi nhẹ việc thực hiện chức năng xã hội. Hoặc thực hiện chức năng xã hội, nhưng đơn giản và duy ý chí. Điều đó biến nhà nước thành người trực tiếp quản lý, điều hành sản xuất kinh doanh và phân phối. Thiếu sót này làm cho nhà nước chưa thực sự phát huy hết nội dung về chức năng xã hội của mình, chưa thực sự huy động được tiềm năng và sức sáng tạo của toàn dân trong xây dựng và quản lý xã hội.

3. Nhận thức sâu sắc những thiếu sót đó, Đảng ta thực hiện công cuộc đổi mới đất nước, trên tất cả các lĩnh vực; xác định lại nội dung chức năng của nhà nước trong đó có chức năng xã hội. Thực hiện chức năng xã hội của nhà nước bảo đảm, một mặt làm sao ngày càng quan tâm kịp thời và có chính sách thoả đáng các nhu cầu hợp pháp, chính đáng của các tầng lớp nhân dân; mặt khác phải đảm đương nhiệm vụ quản lý nền kinh tế đang diễn ra sôi động như hiện nay; phải bảo



đảm dân chủ hoá đời sống xã hội, mở ra khả năng mới cho mọi tầng lớp nhân dân tham gia tự giác tích cực vào xây dựng xã hội chủ nghĩa. Để đảm đương được những yêu cầu đề ra trong xu thế hội nhập, theo chúng tôi chức năng xã hội của nhà nước tập trung một số lĩnh vực sau:

*Thứ nhất*, nhà nước phải tạo lập được môi trường pháp lý thuận lợi cho các hoạt động của đời sống xã hội, đặc biệt các hoạt động kinh tế.

Môi trường pháp lý thuận lợi thực chất là hệ thống luật pháp đồng bộ và ổn định, một mặt tạo cho mọi tổ chức, cá nhân có thể yên tâm đầu tư vào sản xuất kinh doanh; mặt khác bảo vệ một cách chính đáng lợi ích của họ hướng tới công bằng và tiến bộ xã hội.

*Thứ hai*, thực hiện chức năng xã hội phải bảo đảm yêu cầu quản lý vĩ mô nền kinh tế.

Khắc phục sai lầm, thiếu sót ở giai đoạn trước, nhà nước can thiệp vào tất cả "công đoạn" của đời sống xã hội, từ sản xuất đến thị trường. Ở giai đoạn này nhà nước với công cụ của mình: pháp luật, tài chính - tiền tệ... điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Sự điều tiết vĩ mô nền kinh tế, một mặt bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự thống nhất chức năng xã hội với chức năng thống trị chính trị; mặt khác, sẽ khắc phục thiếu sót, hạn chế của nền kinh tế thị trường.

*Thứ ba*, thực hiện chức năng xã hội của nhà nước phải bảo đảm cung cấp các dịch vụ công (hành chính công, giáo dục, y tế, kết cấu hạ tầng...).

Có thể nói, hiện nay khái niệm dịch vụ công còn rất mới mẻ không chỉ trong nhận thức của người dân mà còn mới mẻ trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Bởi vì, trên thực tế giai đoạn trước người ta ít chú ý tới khía cạnh phục vụ của bộ máy nhà nước, mà thường nhấn mạnh tới tính quyền lực của nhà nước trong việc ban hành những mệnh lệnh nhằm duy trì xã hội. Song, hiện nay vai trò của nhà nước đã chuyển hướng dần từ nhà nước cai trị sang nhà nước phục vụ, cho nên nhân dân trở thành khách hàng của nhà

nước. Tiếp tục duy trì và phát triển nhà nước hóa một số lĩnh vực thuộc các vấn đề xã hội: xây dựng kết cấu hạ tầng, các công trình công cộng... phục vụ lợi ích chung cho toàn xã hội.

*Thứ tư*, chức năng xã hội của nhà nước bảo đảm xây dựng và thực hiện chính sách xã hội, bảo đảm công bằng xã hội.

Nội dung của lĩnh vực này là giải quyết các vấn đề đói nghèo, thất nghiệp, chính sách và bảo trợ xã hội...; mặt khác, để bảo đảm công bằng xã hội nhà nước xây dựng cơ chế chính sách tái phân phối thu nhập, điều chỉnh mức hưởng thụ giữa các vùng, miền, giữa thành thị và nông thôn.

*Thứ năm*, bảo đảm an ninh, quốc phòng; thực hiện đối ngoại phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Thực hiện nội dung này thực chất xây dựng môi trường chính trị - kinh tế - xã hội - văn hoá ổn định, bảo đảm điều kiện cần thiết cho sự phát triển kinh tế - xã hội, cũng như đời sống của nhân dân; mặt khác, trong điều kiện hội nhập việc mở rộng giao lưu quốc tế nhằm tranh thủ các nguồn lực bên ngoài thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và tạo thế và lực mới trong quan hệ quốc tế.

4. Để thực hiện chức năng xã hội trong điều kiện mới, một trong những yêu cầu tất yếu đặt ra là cần đẩy mạnh cải cách bộ máy hành chính nhà nước. Làm được điều này theo chúng tôi cần tập trung vào những nội dung sau:

*Thứ nhất*, xây dựng hệ thống luật pháp ổn định, rõ ràng và minh bạch.

Mặc dù trong thời gian vừa qua chúng ta đã có nhiều bước tiến quan trọng trong công tác xây dựng luật pháp. Các văn bản pháp luật đã phản ánh được hơi thở của cuộc sống, ít bị lạc hậu so với thực tiễn. Nhiều bộ luật ra đời đã đáp ứng được lòng mong mỏi của nhân dân: Luật Dân sự, Luật Hình sự, Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Doanh nghiệp, Luật Cảnh tranh... Tuy nhiên, theo nhận định của các doanh nghiệp, thể chế quản lý nhà nước còn nhiều nhược điểm và thường



khái quát lại "bốn không" (không rõ ràng, minh bạch; không nhất quán; không thông suốt; không thi hành nghiêm túc)<sup>(7)</sup>. Do vậy, trong thời gian tới theo chúng tôi việc xây dựng hệ thống pháp luật cần theo những nguyên tắc sau:

① - Pháp luật phải thể chế hoá cho được những quan điểm, đường lối đổi mới của Đảng. Trên thực tế hiện nay nhiều quan điểm, đường lối của Đảng là hết sức đổi mới, song trong khi đó việc triển khai quan điểm đó vào hệ thống luật pháp còn chưa sát, thậm chí nhiều khi còn bị bỏ lại. Điều này được thể hiện rõ nhất trong lĩnh vực kinh tế.

② - Xây dựng hệ thống luật pháp phải phù hợp với thực tế cuộc sống. Thực tiễn cho thấy, chỉ khi nào luật pháp phản ánh được nhu cầu của cuộc sống xã hội thì khi đó việc thực hiện triển khai hệ thống luật pháp mới có hiệu quả. Muốn làm được điều này thì luật pháp phải bắt đầu từ cuộc sống, phải từ sự tham gia góp ý kiến của rộng rãi quần chúng nhân dân.

③ - Tiếp tục đổi mới về tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Đặc biệt là đẩy mạnh hoạt động lập pháp, cần tiến tới có cơ quan độc lập trong việc xây dựng pháp luật nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của các đại biểu Quốc hội. Trong chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội, mỗi văn bản pháp luật phải quan tâm đến hiệu quả xã hội, đến tính khả thi của văn bản pháp luật; chủ động đưa các vấn đề xã hội để xem xét, điều chỉnh bằng pháp luật khi cần thiết. Đồng thời với chương trình xây dựng pháp luật cần phải có chương trình giải thích, phổ biến, giáo dục pháp luật để pháp luật thật sự đi vào cuộc sống.

④ Thứ hai, xây dựng bộ máy hành chính gọn nhẹ, trong sạch và hiệu quả.

Các cơ quan hành chính nhà nước là nơi thực hiện trực tiếp các chính sách đối với xã hội; vì vậy, việc quy định rõ ràng về quyền hạn, nhiệm vụ của mỗi cơ quan, tổ chức, đồng thời quy định quy chế phối hợp chặt chẽ, hiệu quả giữa các cơ quan công quyền

là việc làm cấp thiết. Hơn nữa, trong thời gian tới các cơ quan hành chính cần phải được xác định rõ ràng chức năng, thẩm quyền, cơ cấu tổ chức hợp lý từ trung ương đến địa phương để có đủ năng lực quản lý nền kinh tế theo hướng quản lý vĩ mô nhằm khắc phục tình trạng chông chéo giữa các chức năng quản lý của nhà nước và chức năng kinh doanh của doanh nghiệp; khắc phục tình trạng nhà nước ôm đồm, làm thay dân quá nhiều, sang nhà nước tạo điều kiện cho người dân phát huy một cách tối đa khả năng của mình.

⑤ Thứ ba, cần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đủ bản lĩnh chính trị và mang tính chuyên nghiệp cao.

Công cuộc cải cách và hoàn thiện bộ máy nhà nước có đạt hiệu quả hay không điều quan trọng phụ thuộc rất lớn vào đội ngũ cán bộ, công chức. Do vậy, trong thời gian tới cần quán triệt nghiêm túc quan điểm của Đảng về cán bộ, đặc biệt quán triệt tinh thần của Hội nghị Trung ương 6, khoá IX. Tuy nhiên, trong thời gian tới cần có cơ chế đánh giá thật nghiêm túc đội ngũ này; kiên quyết loại bỏ những cán bộ yếu về năng lực, công chức thoái hoá, biến chất, vòi vĩnh, sách nhiễu dân; cần có chiến lược đào tạo và đào tạo lại đội ngũ công chức nhằm đạt tới trình độ chuyên nghiệp hoá; cần có những chính sách thoả đáng, phù hợp tạo động lực cho đội ngũ cán bộ, công chức cống hiến nhiều hơn nữa. ■

(1) Văn kiện Hội nghị lần thứ 9, Ban Chấp hành Trung ương khoá IX, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2004, Tr.33.

(2) (3) V.I.Lê-nin, Toàn tập, NXB Tiến bộ Mát-xcơ-va, 1977, Tr.9, 87.

(4) C.Mác - Ph.Ăng-ghen: Toàn tập, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994, Tr.253.

(5) C.Mác - Ph.Ăng-ghen: Toàn tập, T. 20, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994, Tr.253.

(6) Xem Phạm Ngọc Quang, Mối quan hệ giữa bản chất giai cấp, chức năng xã hội của nhà nước, Triết học, 1-1999, Tr.12.

(7) Xem: T.S Vũ Quốc Tuấn, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, Số 43-2000.