

BÀN VỀ NỘI HÀM THUẬT NGỮ “CÔNG” TRONG KHOA HỌC CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM

NGUYỄN HỮU HOÀNG (*)

Tóm tắt: Là một trong số các khái niệm trung tâm, quan trọng của khoa học chính sách công, nhưng ở Việt Nam, nội hàm thuật ngữ “công” chưa có cách hiểu chung, thống nhất. Phát triển một ngành khoa học nói chung và chính sách công nói riêng tất yếu phải xây dựng được một hệ thống khái niệm đầy đủ, rõ ràng và thống nhất. Bài viết phân tích, luận giải góp phần làm rõ hơn về nội hàm của thuật ngữ “công” trong khoa học chính sách công ở Việt Nam.

Từ khóa: Chính sách công; thuật ngữ “công”; Việt Nam.

Abstract: As one of the central and important concepts of public policy science, but the term “public” lack a common understanding in Vietnam. Developing a science in general and public policy in particular requires to build a complete, clear, and unified conceptual system. The article analyzes and justifies the inherent meaning of the term “public” in public policy science in Vietnam.

Keywords: Public policy; the term “public”; Vietnam.

Ngày nhận bài: 25/01/2019 Ngày biên tập: 01/3/2019 Ngày duyệt đăng: 19/3/2019

1. Nội hàm thuật ngữ “công” trong khoa học chính sách công ở Việt Nam hiện nay

Lý luận và thực tiễn cho thấy, chính sách công ngày càng có vị trí quan trọng, là công cụ điều hành vĩ mô trong quản trị quốc gia. Thuật ngữ “công” còn là định hướng, là hệ quy chiếu chỉ phối, giúp nhận thức sâu sắc nhiều nội dung khác cả phương diện lý luận và thực tiễn của khoa học chính sách công.

Hiện nay, nội hàm của thuật ngữ “công” trong khoa học chính sách công ở nước ta chưa được hiểu một cách toàn diện, thậm chí thiếu nhất quán ở nhiều khía cạnh. Vì vậy, để giới nghiên cứu và cả các nhà hoạt động thực tiễn có được nhận thức cơ bản thống nhất, sâu sắc và toàn diện hơn khi bàn luận đến nội hàm thuật ngữ “công” trong khoa học chính sách công thì việc nghiên cứu nhằm khái quát những hàm nghĩa cốt lõi nhất của thuật ngữ này bằng việc đặt nó trong mối quan hệ đa dạng, nhiều chiều với các vấn đề như “chủ thể chính sách”, “mục tiêu chính sách”, “phạm vi chính sách”, “nguồn lực chính sách”, “phương tiện chính sách”, “công cụ chính sách”,... là cần thiết. Qua đó, góp phần

kiểm chứng, bổ sung và mở ra hướng nhận thức mới về nội hàm thuật ngữ “công” trong khoa học chính sách công gắn với thực tiễn Việt Nam hiện nay.

Trong từ điển Anh - Việt, “public” là một tính từ, có nghĩa là “công cộng, chung của mọi người”⁽¹⁾. Định nghĩa này khá trùng khớp với quan điểm của Brendan Martin, nhà nghiên cứu đồng thời là người sáng lập tổ chức Public World khi cho rằng “công ở góc độ nhận thức chung luôn tương phản với tư nhân”⁽²⁾.

Trong một số từ điển tiếng Việt, thuật ngữ “công” có cách hiểu khá rộng so với nhận thức phổ biến hiện nay của xã hội và giới nghiên cứu. Đại từ điển tiếng Việt giải nghĩa “công” là “thuộc về nhà nước, tập thể, trái với tư”⁽³⁾; Từ điển tiếng Việt thì cho rằng “công” ngoài hàm nghĩa “thuộc về nhà nước” còn có nghĩa là “chung cho mọi người, phân biệt với tư”⁽⁴⁾. Ngoài ra, Từ điển từ và ngữ Việt Nam định nghĩa “công” là “chung cho mọi người”⁽⁵⁾. Bên cạnh đó, còn có một cách hiểu khá phổ biến khi cho rằng “công” thường gắn liền với khu vực công (khu vực nhà nước), gắn với chủ thể là các cơ quan công quyền, nơi có quyền lực công. Vì vậy, khu vực công là nơi có tác động, chi phối, điều chỉnh, định hướng hoạt động của xã hội với nghĩa là phạm vi

(*) Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

rộng nhất⁽⁶⁾, vì "lợi nhuận xã hội", đồng thời "xây dựng, kiến tạo một xã hội như mong muốn của các nhà cầm quyền" như học giả Roland Parentau đã khẳng định⁽⁷⁾. Trong khi đó, đối lập với khu vực công là khu vực tư, nơi mà phần lớn các hoạt động do tư nhân quyết định và việc giải quyết các vấn đề phát sinh trong khu vực này chủ yếu thông qua cơ chế thị trường, đeo đuổi các giá trị của bản thân tổ chức hơn là hướng đến giá trị chung, cho số đông thành viên khác trong xã hội. Tuy nhiên, cùng với quá trình xã hội hóa và hợp tác công - tư đang ngày càng phát triển mạnh mẽ ở Việt Nam cũng đã bắt đầu hình thành khu vực hỗn hợp, nơi đan xen các yếu tố thuộc khu vực nhà nước lẫn với yếu tố thị trường.

Như vậy, nội hàm thuật ngữ "công" ở một số phương diện về ngôn ngữ học, hoặc về khoa học quản lý công,... có cách tiếp cận "cởi mở" hơn nhiều so với lối tư duy từ trước đến nay. Hàm ý này không đơn thuần gắn với chủ thể là nhà nước hay các tổ chức chính trị; không chỉ gói gọn trong khu vực nhà nước - khu vực công mà cũng có thể tồn tại trong một chừng mực nhất định ở khu vực hỗn hợp công - tư.

2. Những phương diện biểu hiện nội hàm thuật ngữ "công" trong khoa học chính sách công ở Việt Nam hiện nay

2.1 Một số quan niệm cơ bản về chính sách công

Nhà nghiên cứu, giáo sư chính trị học tại Đại học Florida - Hoa Kỳ Thomas Dye (1972) cho rằng "chính sách công là bất kỳ những gì nhà nước lựa chọn làm hoặc không làm". Đáng chú ý, chính sách công theo cách tiếp cận của Thomas Dye là sản phẩm hành động của nhà nước chứ không phải của các chủ thể phi nhà nước. Bên cạnh đó, nhà chính trị học của Canada là William Jenkins (1978) cho rằng: "chính sách công là tập hợp các quyết định liên quan với nhau được ban hành bởi một hoặc nhóm các nhà hoạt động chính trị liên quan đến lựa chọn mục tiêu và các phương tiện để đạt mục tiêu trong tình huống xác định thuộc phạm vi thẩm quyền⁽⁸⁾". Quan điểm của W.Jenkins làm rõ bản chất của chính sách công, sự mở rộng về chủ thể chính sách công

- nhà hoạt động chính trị. Gần đây, một số học giả uy tín trong giới nghiên cứu chính sách đã bước đầu hoàn thiện cách tiếp cận của mình về chính sách công. Chẳng hạn, theo giáo sư James E.Anderson thuộc Đại học Wisconsin-Madison, Hoa Kỳ cho rằng chính sách công là đường lối hành động có mục đích được ban hành bởi một hoặc tập hợp các nhà hoạt động để giải quyết một vấn đề phát sinh hoặc vấn đề quan tâm⁽⁹⁾. Quan điểm này đã góp phần mở rộng nhận thức về chủ thể chính sách công - "các nhà hoạt động" thay vì chỉ duy nhất các nhà hoạt động trong bộ máy nhà nước như William. Jenkins và Thomas Dye đã đề cập.

Ở Việt Nam, nhận thức về chính sách công là sự phản ánh quá trình tiếp cận với các nghiên cứu quốc tế và sự hoàn thiện các hướng tiếp cận mang tính đặc thù về thể chế chính trị và các yếu tố cốt lõi khác. Từ điển Từ và ngữ Việt Nam đã định nghĩa chính sách công là "chủ trương và biện pháp của một đảng phái, một chính phủ trong các lĩnh vực chính trị - xã hội"⁽¹⁰⁾ và quan điểm này hoàn toàn thống nhất với cách giải nghĩa của Từ điển tiếng Việt thông dụng (1998). Viện Chính trị học thì cho rằng "chính sách công là chương trình hành động hướng đích của chủ thể nắm hoặc chi phối quyền lực công cộng"⁽¹¹⁾. Theo tác giả Nguyễn Hữu Hải: "Chính sách công là một tập hợp các quyết định có liên quan với nhau do nhà nước ban hành, bao gồm các mục tiêu và giải pháp để giải quyết một vấn đề công nhằm thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng nhất định"⁽¹²⁾.

Thông qua cách tiếp cận từ các nhà nghiên cứu trong và ngoài nước, khái niệm chính sách công có thể được hiểu là tập hợp các quyết định (chứa đựng mục tiêu, giải pháp và công cụ) của các chủ thể nắm hoặc chi phối quyền lực công nhằm giải quyết các vấn đề vì lợi ích chung, qua đó thúc đẩy xã hội phát triển hài hòa, bền vững.

2.2 Nội hàm thuật ngữ "công" trong khoa học chính sách công qua các phương diện biểu hiện cơ bản

Nội hàm "công" trong khoa học chính sách công được biểu hiện rõ ràng, sâu sắc và phong phú qua 6 phương diện chủ yếu như sau:

2.2.1 "Công" biểu hiện ở phương diện là chủ thể chính sách công

Việc xác định chuẩn xác chủ thể chính sách công hiện nay vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau của các nhà nghiên cứu. Bởi các quan điểm không cùng một cách tiếp cận hoặc phạm vi tiếp cận không giống nhau, thể hiện ở các điểm sau:

Một là, chủ thể chính sách công không chỉ tồn tại trong khu vực công mà có thể tồn tại trong khu vực tư với đầy đủ giá trị, lợi ích chung trong mối quan hệ tương quan.

Nếu tiếp cận nội hàm "công" với tính cách là đạt được các mục tiêu chung, chân chính, hướng đến phục vụ số đông thành viên trong tổ chức, pháp nhân biểu hiện dưới các dạng lợi ích nhóm, lợi ích tập thể thì chủ thể của chính sách công ở phương diện này có thể là cơ quan, đơn vị với các tên gọi như các loại hình doanh nghiệp (chưa bàn đến doanh nghiệp nhà nước), tổ chức xã hội (chính thức, phi chính thức), tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức nghề nghiệp, thậm chí là các thiết chế tôn giáo,... thường hàm ý tồn tại trong khu vực tư cũng có thể là chủ thể của chính sách với nghĩa "công" như vậy. Các chủ thể ở góc độ này tuy không nắm giữ quyền lực nhà nước, chỉ được ủy thác, tin nhiệm, ủng hộ của thành viên trong tổ chức đó, có thể không được tiếp cận, sử dụng nguồn lực quốc gia, mục tiêu không hẳn hướng đến phục vụ cho đông đảo công chúng, cộng đồng, xã hội nhưng các quyết định, chính sách đó lại ảnh hưởng, mang lại giá trị cho phần lớn thành viên của tổ chức ấy.

Với cách tư duy này, chủ thể chính sách công sẽ được mở rộng và đa dạng hơn so với cách nhận thức như hiện nay và phần ánh đầy đủ, trọn vẹn hơn cho nội hàm từ "công". Điều này giúp tránh được nhận thức sai lầm, bảo thủ hoặc khu biệt cho rằng "công" ở phương diện chủ thể chỉ gắn với khu vực nhà nước, chính quyền hay tổ chức chính trị.

Hai là, chủ thể chính sách công tồn tại trong khu vực công với sự đối lập về mục tiêu, công cụ, phương tiện và nguồn lực đối với khu vực tư.

Chủ thể chính sách công được phần lớn các nhà nghiên cứu nhất trí rằng: bao gồm nhà nước với tư cách là người nắm giữ quyền công, đại diện cho khu vực công so với khu vực tư. Tuy nhiên, trong góc độ này cũng xuất hiện 03 nhóm chủ thể chính sách công rất khác nhau, phân biệt khá rõ ràng, cụ thể như sau:

- *Nhà nước - chủ thể quan trọng quyết định chính sách công.*

Với vị trí, vai trò là trung tâm trong hệ thống chính trị nói chung, đối với chính sách công, các nhà khoa học đều cho rằng nhà nước là chủ thể quan trọng trong chính sách, đặc biệt là khâu ban hành chính sách. Sự tham gia của các đối tượng khác ngoài nhà nước (đảng chính trị, tổ chức chính trị - xã hội...) thường không được công nhận là chủ thể của chính sách công. Trong khi đó, nhà nước với đầy đủ 03 nhánh quyền năng, hệ thống bộ máy công quyền và đội ngũ nhân sự được nhân dân ủy thác trách nhiệm trước xã hội, dân tộc mới có thẩm quyền trong việc xây dựng, tổ chức thực thi, đánh giá, giám sát toàn bộ quá trình giải quyết các vấn đề phát sinh của đời sống xã hội bằng chính sách công.

- *Đảng chính trị cầm quyền - chủ thể khác của chính sách công.*

Theo cách tiếp cận này, nhiều nhà học giả, chính khách, chuyên gia (nhất là các nước thuộc chế độ đơn đảng, hình thức chính trị là nhà nước xã hội chủ nghĩa) cho rằng, ngoài nhà nước với vai trò trung tâm của hệ thống chính trị thì vai trò "hạt nhân" của đảng chính trị cầm quyền cũng được thừa nhận là chủ thể gián tiếp của chính sách công. Các đảng chính trị cầm quyền trong trường hợp này đều thông qua phương thức, công cụ lãnh đạo nhất định của mình để "hóa thân" toàn bộ vào hoạt động của nhà nước, trong đó có các giai đoạn trong chu trình chính sách công. Vì vậy, mục tiêu chính trị của đảng cầm quyền ứng xử với các vấn đề chính sách công luôn được thực thi đầy đủ, nghiêm túc bởi các quy định và biện pháp của nhà nước.

- *Chủ thể của chính sách công mang tính chất pháp nhân "đặc biệt" trong hệ thống chính trị, đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước.*

Điều này cũng có nhiều quan điểm đồng tình, không chỉ dừng lại ở góc độ lý luận mà cả trên thực tiễn. Nếu tiếp cận phương diện chủ thể chính sách công là pháp nhân "đặc biệt", tức là chủ thể thỏa mãn các điều kiện cơ bản sau: 1) Do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập theo trình tự, thủ tục luật định; 2) Sử dụng nguồn lực quốc gia; 3) Nhân danh nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước nhằm quản lý, phục vụ xã hội ở một số lĩnh vực, hoặc hoàn thành một số nhiệm vụ nhất định nào đó. Ở Việt Nam, cách tiếp cận này cho thấy chủ thể chính sách công là rất rộng và khá đầy đủ, có thể được chia thành các nhóm chủ thể sau:

+ Chủ thể là các cơ quan trong hệ thống chính trị: cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam từ Trung ương đến cơ sở; cơ quan nhà nước và cơ quan quản lý nhà nước (cơ quan thực hiện chức năng lập pháp, cơ quan thực hiện chức năng hành pháp, cơ quan tư pháp) từ chính quyền Trung ương đến chính quyền địa phương; cơ quan là tổ chức chính trị - xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam.

+ Chủ thể là các đơn vị sự nghiệp công lập (trường học, bệnh viện, công ty dịch vụ công ích,...) tuy không có chức năng quản lý xã hội, nhưng lại có nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công cho xã hội.

+ Chủ thể là doanh nghiệp nhà nước. Chủ thể này thực hiện hoạt động kinh doanh, do sở hữu vốn cơ một phần tài sản nhà nước, đồng thời, hoạt động trong những lĩnh vực trọng yếu của quốc gia, phục vụ nhiệm vụ chính trị, trở thành công cụ điều tiết vĩ mô hữu hiệu của nhà nước, góp phần cung ứng hàng hóa, dịch vụ thiết yếu, cơ bản cho xã hội.

2.2.2 "Công" biểu hiện ở phương diện là đối tượng của chính sách công

Chính sách công là bản chương trình hành động có tính hướng đích và hướng đến đối

tượng rõ ràng. Đó là thực trạng xã hội, vấn đề cấp thiết, khó lường (gọi chung là vấn đề chính sách công) có nguy cơ đe dọa đến sự tồn tại và phát triển ổn định, bền vững có thể ở một nhóm dân cư địa bàn nhất định, một đơn vị hành chính, vùng, khu vực, với tập thể thành viên, đối với cộng đồng người, xã hội hay rộng ra là với quốc gia, dân tộc và nhân loại,... Ngoài ra, đây cũng có thể là khoảng trống rất lớn giữa nhu cầu, mong đợi, kỳ vọng và thực trạng thực tế của xã hội không thể đáp ứng và cần phải có sự hành động tích cực, thiết thực của cơ quan chức năng để giải quyết.

2.2.3 "Công" biểu hiện ở phương diện phạm vi tác động của chính sách công

Điều này nhấn mạnh mức độ của sự tác động, chi phối mà chính sách công phản ánh thông qua biểu hiện về phạm vi, quy mô, cấp bậc, cụ thể như:

Một là, phạm vi quốc gia và quốc tế: đây là cách tiếp cận với nhận thức mới, tương đối phù hợp khi chính sách công không chỉ tồn tại trong không gian lãnh thổ quốc gia mà vượt ra tầm khu vực, quốc tế đặt trong bối cảnh toàn cầu hóa, sự bùng nổ của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 hiện nay. Thực tế cho thấy, xét trong phạm vi quốc gia và quốc tế thì khía cạnh quốc tế cũng đang đối diện với các vấn đề chính sách công rất lớn, cần có chế tài và luật pháp quốc tế,... để giải quyết các vấn đề toàn cầu, phục vụ nhân loại.

Hai là, phạm vi trung ương và địa phương: chính sách công không chỉ xuất hiện ở trung ương, giải quyết các vấn đề phạm vi quốc gia mà cũng có thể là công cụ điều tiết, quản lý xã hội ở địa phương với phạm vi nhỏ hơn và cấp hành chính thấp hơn. Điều này khắc phục nhận thức giản đơn cho rằng, chính sách công là công cụ, sản phẩm của chính quyền trung ương, giải quyết vấn đề quốc gia chứ không phải là công cụ quản lý ở chính quyền địa phương. Thông qua phạm vi của chính sách công cũng phản ánh được bản chất của từ "công", nội hàm của chính sách công.

2.2.4 "Công" biểu hiện ở phương diện nguồn lực chính sách công

Nguồn lực công có thể hiểu là toàn bộ cơ sở vật chất - kỹ thuật của xã hội do nhà nước

tạo dựng, quản lý và đại diện chủ sở hữu; là ngân sách quốc gia. Điều đặc biệt chính là nguồn gốc tạo ra nguồn lực (chủ yếu là nguồn lực tài chính hay tài chính công) chính là sự đóng góp của toàn xã hội thông qua thuế, lệ phí, phí, đóng góp tự nguyện, tài trợ,... hình thành ngân sách quốc gia. Để giải quyết các vấn đề chính sách công, chủ thể chính sách với tư cách được thể chế hóa và được trao quyền có thể đại diện sử dụng nguồn lực này giải quyết hiệu quả các vấn đề phát sinh, phục vụ vì sự phát triển của xã hội. Quy trình này là sự khép kín, bắt đầu chính là nguồn lực trong nhân dân, thông qua chính sách công mà trở lại phục vụ lợi ích, nhu cầu chính đáng của nhân dân và xã hội.

2.2.5 "Công" biểu hiện ở phương diện công cụ, phương tiện của chính sách công

Một là, hệ thống pháp luật: là hình thức biểu hiện của chính sách, vừa là công cụ, vừa là vật chứa đựng nội dung nhằm đảm bảo chính sách được thực hiện nghiêm túc, thống nhất, hiệu lực, hiệu quả. Trong trường hợp này, tính "công" thể hiện ở việc thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mang tính đại diện cho nhà nước, nhân dân và mang tính pháp lý, là công cụ quản lý vĩ mô xã hội, chính sách công được xây dựng, thực thi một cách nghiêm túc, thống nhất, chặt chẽ.

Hai là, quyền lực công và thiết chế kèm theo: quyền lực nhà nước và các thiết chế vốn không tự sinh ra mà từ nhân dân, của nhân dân nên được sử dụng để phục vụ, giải quyết nhu cầu của nhân dân. Ở đó, chính sách công đã sử dụng "quyền lực công", thông qua hệ thống "thiết chế công" để vận hành hệ thống chính sách quốc gia một cách hiệu lực, hiệu quả.

2.2.6 "Công" biểu hiện ở phương diện trọng trách đối với hiệu quả chính sách công

Chủ thể chính sách công được trao những quyền, nguồn lực và cơ chế để thay mặt tổ chức, xã hội giải quyết vấn đề mang tính cấp bách, quan trọng. Tính "công" được thể hiện ở chủ thể chính sách phải là người chịu trách nhiệm lớn nhất về quyết định của mình trong quá trình tìm kiếm đưa ra các giải pháp nhằm giải quyết các vấn đề nảy sinh trong thực

tiễn. Vì vậy, trách nhiệm không đơn thuần chỉ là trách nhiệm của cá nhân, hậu quả ảnh hưởng cho chính cá nhân ấy. Điều này hàm chứa khía cạnh đạo đức rất sâu sắc trong chính sách công; nhấn mạnh về trách nhiệm công vụ, tinh thần tận tụy, dám dấn thân vì những giá trị chung; đồng thời thôi thúc sự hoàn thiện năng lực bản thân của các nhà lãnh đạo, quản lý, chủ thể có thẩm quyền trong vận hành chính sách công./

Ghi chú:

(1) Phan Ngọc, Phan Hiếu, Bùi Phụng, *Từ điển Anh - Việt*, Nxb Thế giới, H.2011, tr.1936.

(2) Brendan Martin, *The paper "What is the public about Public services?"*, Public World, London, 2004, pg.1.

(3) Nguyễn Như Ý, *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb Văn hóa - Thông tin, H.1998, tr.436.

(4) Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Khoa học xã hội - Trung tâm từ điển học, H.1994, tr.201.

(5),(10) Nguyễn Lân, *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb thành phố Hồ Chí Minh, 2000, tr. 415, tr.222.

(6) Trong ấn phẩm bổ sung *Supplemental Guidance: Public sector definition* được công bố vào tháng 12/2011, tổ chức IIA (The Institute of Internal Auditors) nhấn mạnh các tổ chức của khu vực công có thể tồn tại ở 4 mức độ: international (quốc tế), national (quốc gia), (regional) vùng và (local) địa phương.

(7) Bùi Huy Khiên, Nguyễn Thị Vân Hương, *Quản lý công* (sách chuyên khảo), Nxb Chính trị - Hành chính, H.2013, tr.11.

(8) Michael Howlett and M. Ramesh: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, *Ibid*, pg.6

(9) Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, *Ibid*, pg.6.

(11) Viện Chính trị học, *Tập bài giảng chính trị học*, Nxb Lý luận chính trị, H.2008, tr.235.

(12) Nguyễn Hữu Hải, Lê Văn Hòa, *Đại cương về chính sách công*, Nxb CTQG, H.2013, tr.21-22.