

# Một số vấn đề về chức năng quản lý kinh tế của nhà nước

Phan Huy Đường

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Chức năng của nhà nước là đối tượng nghiên cứu của ngành khoa học xã hội như luật học, triết học, kinh tế học, chính trị học, xã hội học,... được hiểu chung là các mặt hoạt động của nhà nước. Tuy nhiên, tùy theo nội dung của chức năng đó, nhà nước có sự can thiệp, điều chỉnh bằng các phương thức khác nhau. Đặc biệt, tùy thuộc vào từng giai đoạn lịch sử, từng hình thức nhà nước mà nhà nước ở từng quốc gia khác nhau thực hiện chức năng của mình với mô hình quản lý nhà nước khác nhau. Chức năng của nhà nước được coi là hoạt động của nhà nước, để thể hiện vai trò của nhà nước đối với xã hội.

## 1. Quan niệm về chức năng và chức năng quản lý kinh tế của nhà nước

Chức năng là mặt hoạt động chủ yếu của một cơ quan, tổ chức. Nếu không xác định rõ chức năng chủ yếu, cơ quan, tổ chức đó sẽ không cụ thể được các nhiệm vụ nội tại và do đó khó có thể bảo đảm được chất lượng, hiệu quả hoạt động của mình.

Theo lý luận chung về nhà nước và pháp luật trong nền KTTT và pháp quyền, các chức năng của nhà nước thường được xem xét dưới góc độ chủ quyền và do đó được phân thành hai chức năng đối nội và đối ngoại. Chức năng đối nội gồm chức năng kinh tế, chức năng xã hội, chức năng giữ vững an ninh chính trị, bảo vệ trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ các quyền tự do, dân chủ của công dân. Chức năng đối ngoại gồm chức năng bảo vệ đất nước, chức năng củng cố, mở rộng quan hệ hữu nghị và hợp tác với các nước theo nguyên tắc bình đẳng cùng có lợi, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau. Trong chức năng đối nội, chức năng kinh tế luôn là một trong những chức năng cơ bản, là phương diện hoạt động chủ yếu của nhà nước ở lĩnh vực kinh tế và bao gồm hai mặt: mặt "tổ chức kinh tế" với vai trò là chủ sở hữu, chủ đầu tư tham gia hoạt động trong nền kinh tế như một chủ thể kinh tế lớn và mặt "quản lý kinh tế" với vai trò là bộ máy quản lý nhà nước cho kiến tạo phát triển, bộ máy quản lý hành chính nhà nước về kinh tế.

Với tư cách là chủ thể thực hiện quyền lực công, nhà nước nào cũng có các chức năng chính trị, chức năng xã hội, chức năng kinh tế. Quản lý nhà nước là sứ mệnh đương nhiên của nhà nước. Nhà nước quản lý mọi hoạt động, lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực kinh tế. Chức năng quản lý kinh tế là một mặt của chức năng kinh tế của nhà nước. Chức năng quản lý kinh tế gắn chặt với nhà nước, làm cho nhà nước khác với các chủ thể khác. Tuy nhiên, nhà

nước ở các quốc gia khác nhau có phương thức tổ chức thực hiện quyền lực khác nhau, với chức năng quản lý kinh tế khác nhau. Mặt khác, ở mỗi quốc gia, trong từng giai đoạn phát triển khác nhau, nhà nước có thể điều chỉnh và có phương thức thực hiện chức năng quản lý kinh tế khác nhau. Chẳng hạn, trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, nhà nước thực hiện chức năng quản lý kinh tế theo cách tập trung. Nhà nước vừa là chủ thể quản lý nhà nước về kinh tế (chủ thể kinh tế đặc biệt), vừa là chủ thể kinh tế trực tiếp tổ chức, thực hiện các hoạt động kinh tế (dầu tu, sản xuất, kinh doanh như các chủ thể kinh tế khác). Cùng với đó, sự tham gia của nhà nước vào đời sống kinh tế - xã hội và sự quản lý bằng can thiệp, điều tiết của nhà nước đối với nền kinh tế ở mức độ rất lớn. Trong thể chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung, nhà nước thể hiện rất rõ dấu ấn của nhà nước kinh tế. Còn ở các quốc gia có nền KTTT hiện nay, nhà nước thực hiện chức năng quản lý kinh tế của mình phù hợp với các quy luật khách quan của KTTT. Nhà nước vẫn tham gia vào các mối quan hệ kinh tế, nhưng với phương thức khác và mức độ can thiệp của nhà nước vào đời sống kinh tế - xã hội cũng khác. Không ít nhà nước đã chuyển từ nhà nước kinh tế sang nhà nước thuế.

Với vai trò là chủ sở hữu, nhà nước thực hiện quyền sở hữu của mình với vai trò như là một chủ thể kinh tế lớn. Trong vai trò này, bên cạnh hoạt động quản lý nền kinh tế quốc dân, nhà nước còn thông qua doanh nghiệp nhà nước để tiến hành các hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh, cũng như thực hiện các hoạt động quản trị, khai thác, sử dụng tài sản công. Các hoạt động này thể hiện ở mặt "tổ chức kinh tế" của chức năng kinh tế của nhà nước. Nghiên cứu lý luận và thực tiễn đã cho thấy, việc quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh sao cho có hiệu quả là vấn đề rất khó khăn và phức tạp.

Chức năng quản lý kinh tế của nhà nước có nhiều nét giống và khác với chức năng kinh tế của nhà nước, tới mức, có thể gây nhầm lẫn giữa hai khái niệm. Sự khác biệt nằm ở tính chất quản trị và quản lý mà mỗi chức năng vốn có. Trong đó, chức năng quản lý kinh tế thiên về lĩnh quản lý còn chức năng kinh tế lại mang cả tính quản lý và tính quản trị.

Sự khác biệt còn thể hiện ở chỗ, chức năng kinh tế mang ý nghĩa nội hàm rộng lớn hơn chức năng quản lý kinh tế. Tức là, chức năng quản lý kinh tế là một "lập con" của chức năng kinh tế của nhà nước. Dù cả hai chức năng này đều thể hiện vai trò trên lĩnh vực kinh tế của nhà nước đối với xã hội và đều là mặt hoạt động của nhà nước trong phát triển nền KTTT.

Phân biệt được sự khác biệt giữa chức năng quản lý kinh tế và chức năng kinh tế có ý nghĩa quan trọng đối với công tác xác lập chủ thể của hoạt động quản lý kinh tế của nhà nước cũng như nội dung và phương tiện để chủ thể đó thực hiện chức năng được giao. Kết quả của sự phân tích sẽ đem lại nhiều hàm ý đáng suy ngẫm một cách nghiêm túc để lựa chọn mô hình tổ chức thể chế kinh tế trong mối tương quan với thể chế chính trị - xã hội và cũng là cơ sở xem xét, phân lập chức năng, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước trong bộ máy công quyền.

Theo một số nhà khoa học về quản lý kinh tế, nhà nước thông qua các chức năng kinh tế và chức năng quản lý kinh tế của mình để quản lý nhà nước về kinh tế và cho rằng chức năng quản lý kinh tế của nhà nước: là hình thức biểu thị sự tác động có chủ đích của nhà nước tới các mối quan hệ kinh tế, tới các hoạt động kinh tế của các cá nhân, pháp nhân, các cộng đồng, tổ chức kinh tế, các ngành, khu vực kinh tế trong một quốc gia nhất định, nhằm hoàn thành những nhiệm vụ quản lý kinh tế đặt ra; là tập hợp các nhiệm vụ mà nhà nước phải thực hiện theo phương hướng tác động để đạt được các mục tiêu quản lý kinh tế đề ra.

Nhà nước quản lý kinh tế là một xu hướng tất yếu ở bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Vì đất nước muốn phát triển, tất yếu phải bắt đầu từ kinh tế; phát triển kinh tế là điều kiện, mục tiêu hàng đầu để phát triển đất nước. Kinh tế phát triển theo các quy luật của KTTT. Tuy nhận thức chung hiện nay là phải có sự quản lý kinh tế của nhà nước để nền kinh tế phát triển đúng hướng, nhưng vẫn còn những tranh luận về thị trường có vai trò lịch cực đến đâu và giới hạn mức độ can thiệp, điều tiết của nhà nước chừng nào là đủ. Mọi nhà nước ra đời đều phải nắm giữ quyền lực chính trị cùng quyền lực và sức mạnh kinh tế của mình để định hướng và điều chỉnh mối quan hệ kinh tế - xã hội sao cho có hiệu quả, vì lợi ích chung của quốc gia, dân tộc. Trong thời đại hiện nay, "nhà nước nhiều hay nhà nước ít, nhà nước to hay nhà nước nhỏ" đã không còn nhiều tranh luận khoa

học dưới góc độ chính trị và pháp lý. Vấn đề đặt ra là, mỗi quốc gia cần có một nhà nước thực sự mạnh, nhà nước thông minh để tận dụng được nền kinh tế tri thức, để kiến tạo, phục vụ, hành động, bảo đảm lợi ích tối nhất cho xã hội, doanh nghiệp và người dân. Để giải quyết vấn đề đó, nhà nước tiến khai thực hiện quản lý nhà nước trong mọi lĩnh vực của xã hội, nhất là quản lý nền kinh tế quốc dân.

Theo nghĩa rộng, chức năng quản lý kinh tế của nhà nước được thực hiện thông qua hoạt động của cả ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo nghĩa hẹp, chức năng quản lý kinh tế của nhà nước chính là hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế, được hiểu là hoạt động điều hành nền kinh tế và được thực hiện bởi cơ quan hành pháp, cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất là chính phủ.

Tiếp cận trên cơ sở các quan điểm, trường phái nghiên cứu kinh tế khác nhau như trường phái KTTT tự do, trường phái kinh tế kế hoạch hoá tập trung, trường phái kinh tế hỗn hợp và trường phái nhà nước kiến tạo phát triển cho thấy: chức năng quản lý kinh tế của nhà nước nói chung hiện nay là mặt hoạt động chủ yếu của nhà nước, thể hiện vai trò năng động của nhà nước để kiến tạo phát triển nền kinh tế, chủ động tạo lập các điều kiện cho nền KTTT phát triển theo đúng các quy luật khách quan vốn có và đáp ứng kịp thời các mục tiêu kinh tế - xã hội đặt ra; nhà nước thực hiện chức năng quản lý kinh tế của mình để tác động vào nền kinh tế khi thị trường không hiệu quả hoặc bất bình đẳng và khi các điều tiết của nhà nước giúp cái thiện được kết quả hoặc sự công bằng.

## 2. Chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước ta

Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta đã nhấn mạnh: "Đổi mới, nâng cao vai trò và hiệu lực quản lý kinh tế của Nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển KTTT định hướng XHCN... Phân định rõ hơn chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước và chức năng của các tổ chức kinh doanh vốn và tài sản nhà nước".

Nhà nước quản lý nền kinh tế quốc dân bằng Hiến pháp, các đạo luật và các quy định dưới luật. Để đưa ra khái niệm về chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước, cần xuất phát từ các quy định của Hiến pháp năm 2013 về vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, cũng như trong mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước, mà trực tiếp ở đây là Quốc hội, Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao.

Nền kinh tế nước ta được xác định "là nền KTTT định hướng XHCN với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo" (Điều 51 khoản 1). Trong đó, "Các thành phần

kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật” (Điều 51, Khoản 2). Theo quy định của Hiến pháp, Nhà nước có trách nhiệm trong việc “khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước” (Điều 51, Khoản 3). Việc “xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế” của Nhà nước phải được dựa trên cơ sở “tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện công bằng, phân công, phân quyền trong quản lý nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tinh thống nhất của nền kinh tế quốc dân”.

Cùng với đó, Hiến pháp cũng quy định “Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội, có chính sách trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo và người có hoàn cảnh khó khăn khác” (Điều 59, Khoản 2). Vấn đề về bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên và phòng chống thiên tai, ứng phó biến đổi khí hậu cũng được đề cập trong các trách nhiệm của Nhà nước được quy định tại Điều 63[9]. Trách nhiệm của Nhà nước trong các vấn đề nêu trên chính là trách nhiệm khác phục những khuyết tật của cơ chế thị trường khi sản xuất, kinh doanh, nhà đầu tư có xu hướng chỉ quan tâm đến lợi nhuận.

Hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN, Nhà nước cần chủ động tập trung cho kiến tạo phát triển, thông qua việc triển khai chức năng quản lý vĩ mô của mình về kinh tế, chủ yếu là: i) tạo lập khung khổ pháp luật về kinh tế, bảo đảm môi trường và điều kiện thuận lợi, phục vụ người dân, doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh; ii) quản lý, điều hành nền kinh tế, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và năng động giải quyết những vấn đề lớn, quan trọng về kinh tế - xã hội - môi trường, dẫn dắt và hỗ trợ những nỗ lực phát triển thông qua chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách, chương trình kinh tế - xã hội, bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh, bền vững, bao trùm; iii) tăng cường thanh tra, giám sát, kiểm soát, bảo đảm các hoạt động kinh tế diễn ra trong trật tự theo quy định pháp luật.

Có thể nhận diện, chức năng vĩ mô nêu trên là chức năng quản lý kinh tế, mặt hoạt động chủ yếu của Nhà nước, để Nhà nước chủ động thực hiện vai trò quản lý nhà nước về kinh tế của mình trong mối quan hệ với thị trường và xã hội, mà cụ thể và trực tiếp là phục vụ có hiệu quả người dân, doanh nghiệp khi tiến hành hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Từ những phân tích nêu trên có thể hiểu, chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là những phương diện hoạt động chủ yếu của Nhà nước trong vai trò kiến tạo

phát triển, chủ động tác động tới các ngành, lĩnh vực, khu vực khác nhau của nền KTTT định hướng XHCN, nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội đã đề ra trong từng giai đoạn phát triển đất nước.

Với khái niệm được nêu ra một cách khái quát như trên, nội hàm của chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước ta chủ yếu bao gồm các nội dung: xây dựng và ban hành hệ thống pháp luật về kinh tế; triển khai thực thi pháp luật về kinh tế; xử lý các vi phạm pháp luật về kinh tế và giải quyết các xung đột, tranh chấp kinh tế; giải quyết các khuyết tật của KTTT; bảo đảm hội nhập kinh tế quốc tế, thúc đẩy kinh tế đối ngoại/.

### Tài liệu tham khảo

Trần Thái Dương (2002), Chức năng kinh tế của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luận án tiến sĩ Luật học, Trung tâm khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia, Viện nghiên cứu Nhà nước và pháp luật, Hà Nội, tr.31.

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2018), Giáo trình cao cấp lý luận chính trị, Nhà nước và Pháp luật Việt Nam, NXB Lý luận chính trị, Hà Nội, tr.17-19.

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2018), Quản lý kinh tế, Giáo trình cao cấp lý luận chính trị, NXB Lý luận chính trị, Hà Nội, tr.14.

Nguyễn Đức Minh (2009), “Quyền tự do kinh doanh của công dân trong Nhà nước thuế”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, (9), tr.54-59.

Trần Thái Dương (2002), Chức năng kinh tế của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luận án tiến sĩ Luật học, Trung tâm khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia, Viện nghiên cứu Nhà nước và pháp luật, Hà Nội, tr.103.

Trường Đại học Kinh tế quốc dân (2002), Quản lý kinh tế (dùng cho cao học và nghiên cứu sinh), NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.20.

Ngân hàng thế giới và Chính phủ Australian (2019), Vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế Việt Nam - Chương trình nghị sự để xuất nhậm xây dựng một nhà nước kiến tạo để thúc đẩy một nền kinh tế cạnh tranh và hiệu quả hơn, tr.17.

Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp năm 2013, NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr.24-30.