

BÀN VỀ ‘QUẢN LÝ’ VÀ ‘QUẢN TRỊ’ - THEO CÁCH NHÌN HỌC THUẬT

Đỗ Văn Viện*, Đồng Đạo Dũng**

Với mục tiêu góp phần làm rõ hơn cách nhìn nhận và sử dụng hai cụm từ ‘quản trị’ và ‘quản lý’ trong tiếng Việt, bài viết đối chiếu nguồn gốc và cách dùng của các từ khóa tiếng Anh tương ứng. Kết quả cho thấy, về mặt học thuật, ‘quản lý’ và ‘quản trị’ vẫn là những từ đồng nghĩa khi xét đến tiến trình quản trị, cách thức quản lý hay khi đề cập đến một nhiệm vụ, công việc hoặc chức năng cần thực hiện của các chủ thể trong tổ chức có phạm vi khác nhau. Sự tương đồng ý nghĩa cũng nhận thấy trong trường hợp ‘quản lý’ được dùng có tính đặc thù như ‘quản lý nhà nước’; hoặc ‘quản trị’ được nhìn nhận như một cơ chế tiếp cận từ bên ngoài là ‘quản trị công ty’ trong quá trình vận hành của công ty đại chúng.

Từ khóa: phân biệt quản lý và quản trị, quản lý, quản trị, quản trị công ty, quản lý nhà nước

1. Đặt vấn đề

‘Quản lý’ và ‘Quản trị’ là hai thuật ngữ được sử dụng rộng rãi trong đời sống và học thuật. Việc sử dụng hai thuật ngữ này lâu nay chưa hoàn toàn rõ ràng và mạch lạc. Trong nhiều hoàn cảnh, ‘quản lý’ và ‘quản trị’ được sử dụng như hai khái niệm có tính chất tương đồng nhưng trong một số trường hợp có sự khác biệt về phạm vi và đối tượng sử dụng. Các từ điển Tiếng Việt tương đối thống nhất cho rằng: *quản* là chăm nom, *trị* là sửa sang. ‘*Quản trị*’ có nghĩa hẹp là phụ trách việc trông nom, sắp xếp công việc nội bộ của một tổ chức. ‘*Quản lý*’ (có trường hợp viết chính tả là *quản lí*, Đào Tiến Thi, 2010) có nghĩa là tổ chức điều khiển và theo dõi thực hiện như đường lối của chính quyền quy định. ‘*Quản lý*’ cũng có nghĩa là giữ gìn và sắp xếp (Hồ Ngọc Đức, 2007). Trong thực tế, ngoài việc dùng để dịch nghĩa cho nhiều từ khóa tương ứng trong các từ điển Pháp-Việt, Trung-Việt,... điều dễ nhận thấy là các cụm từ này được sử dụng nhiều trong khi chuyển ngữ từ tiếng Anh sang tiếng Việt, nhằm tiếp cận nguồn tài liệu tham khảo đa dạng và phong phú. Theo đó, các từ điển Anh-Việt hiện nay dùng ‘quản trị’ và ‘quản lý’ là đồng nghĩa trong nhiều văn cảnh để dịch nghĩa tương ứng cho một số từ như: *management, administration, command, governance*. Vì vậy, để làm rõ hơn cách thức sử dụng trong học thuật của hai từ ‘quản lý’ và ‘quản trị’, việc cần thiết là nghiên cứu rõ thêm nguồn gốc, lịch sử ra đời và

sự phân biệt trong ngữ nghĩa của các từ khóa tiếng Anh tương ứng. Bài viết này góp phần làm rõ cách nhìn và sử dụng hai cụm từ trên.

2. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

2.1. Lịch sử hình thành và cách sử dụng các từ khóa tương ứng trong tiếng Anh

2.1.1. Từ khóa ‘management’, ‘administration’, ‘command’

‘*Quản trị*’ hay ‘*quản lý*’ là được dùng để dịch nghĩa tiếng Việt cho từ khóa phổ biến nhất phải kể đến là *management*. Theo Witzel (2009, tr.04), gốc tiếng Latinh của từ *manage* là *manus* có nghĩa đen là ‘*by hand*’ (bằng tay) nhưng nghĩa rộng là ‘*power*’ (quyền lực) và ‘*jurisdiction*’ (quyền thế). Trong thời kì Đế chế La Mã, nếu dân chúng được mô tả là dưới quyền năng – ‘*under the hand*’ của một quan chức – ‘*official*’, thì có nghĩa rằng vị quan chức này được thừa nhận là có quyền lực đối với mọi người; có thể đưa ra yêu cầu hay mệnh lệnh đối với người khác; và đi kèm với đó là việc chịu trách nhiệm đối với dân chúng dưới quyền (*responsible for people*) cả về sự an nguy (*safety*) cũng như hành vi (*conduct*) của họ (Ando, 2006, tr.179). Thuật ngữ Latinh trên được sử dụng cho đến thời kì Trung cổ.

Sang thế kỉ XIII, một từ tiếng Ý là ‘*maneggiare*’ xuất hiện trong bối cảnh của hoạt động kinh doanh để chỉ những người làm nhiệm vụ trông nom các thiết bị sản xuất (*in charge of production facilities*)

như các xưởng sản xuất quần áo hay các văn phòng giao dịch ở nước ngoài. Từ gốc Pháp *'manegerie'* xuất hiện vào thế kỉ thứ XV với ý nghĩa gần tương tự như trên. Về sau (khoảng thế kỉ XVI), *'manegerie'* được giữ nguyên ý nghĩa khi dịch sang tiếng Anh là *'manage'*. Thuật ngữ nhà quản trị trong tiếng Anh là *'manager'* xuất hiện trong văn bản chính thống lần đầu tiên năm 1589 ở Anh để nói về người được giao phó trách nhiệm trông coi một điền trại địa chủ. Sau đó ở khoảng những năm 1700, thuật ngữ nhà quản trị *'manager'* được sử dụng thịnh hành để chỉ một ai đó có chức năng giám sát (*supervise*) hoạt động của người khác (Witzel, 2009).

Vào giữa những năm 1700 và 1850, thuật ngữ quản trị - *'management'* và nhà quản trị - *'manager'* được sử dụng rộng rãi ở Anh. Theo danh mục ghi nhận được của Thư viện Anh Quốc thì đã có hàng trăm cuốn sách viết về quản trị được xuất bản trong thời kì này. Con số trên quả là số lượng quá nhỏ so với hơn 30 ngàn đầu sách về lĩnh vực quản trị hiện nay trên Amazon.com (Witzel, 2009), nhưng có ý nghĩa không nhỏ trong bối cảnh về số lượng sách xuất bản trong thời gian đó. Hầu hết các cuốn sách đều là sách chuyên dụng cao, liên quan đến quản trị - *'management'* trong các ngành hoặc nghề đặc thù. Những cuốn sách về lĩnh vực nông nghiệp chiếm phần lớn nhưng cũng có những cuốn sách viết về quản trị tài nguyên rừng - *'management of forestry'*, quản lý các công ty vận tải - *'management of shipping companies'*, quản trị trong trường học - *'management of schools'*, quản trị trong các bệnh viện - *'management of hospitals'*, các tổ chức tôn giáo - *'management of religious institutions'*, các cơ sở từ thiện, thậm chí là quản trị các hoạt động chăm sóc và giám hộ trẻ em - *'management of child care'*. Sau đó, từ này đã đột ngột xuất hiện ít hơn vào giữa thế kỉ XIX (rất có thể là do đã sử dụng quá nhiều trong thời gian trước đó) và hồi sinh trở lại ở Mỹ vào đầu thế kỉ XX với sự kiện rất quan trọng là sự ra đời của cuốn sách "Các phương pháp Quản trị khoa học" của Taylor (1911).

Theo Witzel (2009, tr.05), có một từ đồng nghĩa tiếng Ý khác được hình thành và sử dụng trong thời kì Trung cổ là *'fattore'* có ý nghĩa trong tiếng Anh là *'factor'*. *'Fattore'* hay *'factor'* đều có nghĩa gốc chỉ người nắm giữ sổ sách kế toán, về sau có nghĩa bóng nói về ai đó phải làm công việc tính toán - *'someone who counted'*. Theo thời gian, từ này còn được dùng để chỉ những người đứng đầu phụ trách các nhánh kinh doanh đặc thù ở xa trung tâm, gọi là

các trạm thông thương buôn bán ở nước ngoài - *'trading posts'* (hay *factories*). Các công ty buôn bán lớn bậc nhất của Anh lúc đó là Hudson's Bay Company và East India Company đã tiếp tục sử dụng thuật ngữ *'factors'* để xác định những người đứng đầu phụ trách công việc kinh doanh ở Canada và Ấn Độ cho đến thế kỉ thứ XIX. Những người đứng đầu các trạm thông thương - *'factors'* không chỉ chịu trách nhiệm về vấn đề quan trọng bậc nhất là tài chính, mà cùng một lúc họ còn độc lập quản trị chung/quản lý chung (*manage*) các đơn vị kinh doanh dưới quyền. Nhiều công ty trong thời kì này cũng sử dụng cách đặt tên *'factors'* như hai công ty trên.

Một thuật ngữ phổ biến nữa được dùng để chỉ người làm công tác quản trị là *'administrator'* thịnh hành ở cuối thế kỉ XIX. Từ này cũng xuất phát từ gốc Latinh *'administrio'* với nghĩa gốc là đưa ra định hướng - *'to give direction'*. *'Administrator'* có nghĩa rộng là người đưa ra hướng dẫn hay trợ giúp cho người khác - *'to give help or assistance to the other person'*. Nhưng ở thừa sơ khai, thì ngụ ý của nó - *những người đưa ra định hướng* - *'administrator'* chỉ những ai trợ giúp (*assistant*) cho người nắm giữ vị trí cao nhất trong tổ chức (*head of organization*). Thuật ngữ *'administration'* từ cuối thế kỉ XIX và sau này sử dụng phổ biến trong quản trị/quản lý ở khu vực công (*public sector management*). Nhưng ở Anh thì *'administration'* lại được dùng như thuật ngữ để chỉ công tác quản trị/quản lý trong khu vực tư nhân (*private sector management*) trong suốt những năm 1920 đến 1930. Cuối khóa học năm 1908, Edwin F. Gay, hiệu trưởng của trường Đại học Harvard (mới thành lập năm đó) đã quyết định ghi nhận bằng cấp sau đại học ngành quản trị - *'post graduate degree in management'* của trường là Thạc sĩ quản trị/quản lý kinh doanh *'Master of Business Administration'* (Witzel, 2009, tr.05).

Ngoài ra, còn một từ có ý nghĩa tương đồng khác là *executive* xuất hiện ở Mỹ những năm 1950 với ý nghĩa nguyên gốc chỉ những người chịu trách nhiệm theo dõi - *'oversee'* việc thực hiện các kế hoạch. Suy cho cùng, theo Witzel (2009), *'administrator'* hay *'executive'* được ưa thích sử dụng với những ai còn cảm thấy danh xưng nhà quản trị - *'manager'* là chưa đủ để nhắc đến một cấp bậc xã hội trong sự so sánh với vô số các cấp bậc khác của những người lao động chân tay. Từ *'administrator'* hay *'executive'* có tác dụng truyền tải thông điệp rõ ràng về những người chịu trách nhiệm lãnh đạo, không phải

trực tiếp làm công việc chân tay. Từ đây, có thể thấy những thuật ngữ tương đồng ý nghĩa như sau:

- *Manager*: nhà quản trị/quản lý, là người có quyền thế so với người khác, giám sát hoạt động của người khác và chịu trách nhiệm về hoạt động của họ;

- *Factor*: người đứng đầu phụ trách các trạm kinh doanh, là người chịu trách nhiệm về tiền bạc và kế toán, những người được giao phó trách nhiệm và có thể làm việc độc lập dưới sự lãnh đạo trực tiếp từ cấp trên;

- *Administrator*: người điều hành - đưa ra định hướng và sắp đặt trật tự cho các vấn đề cần giải quyết, hỗ trợ cho người sở hữu hay người đứng đầu đơn vị kinh doanh doanh (nhà doanh nghiệp);

- *Executive*: người chịu trách nhiệm theo dõi tình hình thực hiện các kế hoạch.

Mặc dù có sự khác biệt ý nghĩa nhất định, nhưng điểm chung của các từ đều đề cập đến nhiệm vụ và trách nhiệm được kì vọng ở những người làm công tác quản trị/quản lý (từ góc nhìn về một loại hình lao động). Với điểm chung này, thì *'management'* và *'administration'* là đồng nghĩa, tương ứng với sự đồng nghĩa trong tiếng Việt giữa *'quản lý'* và *'quản trị'*. Witzel (2009) cũng sử dụng thuật ngữ nhà quản trị *'manager'* đồng nghĩa với các từ *'factor'*, *'administrator'* và *'executive'*. Bởi vì, bất kể tước hiệu hay vị trí, khi đề cập đến những người giữ vai trò quản lý, chúng ta thấy những đặc điểm nổi bật là:

- Thứ nhất, họ không làm việc một mình, họ làm việc cùng với một nhóm người khác và chịu trách nhiệm về những nỗ lực của mình nhưng cũng rất thường xuyên phải chịu trách nhiệm về lợi ích và sự thịnh vượng chung của những người dưới quyền.

- Thứ hai là trách nhiệm về mặt tài chính: họ phải tính toán tiền nong để đảm bảo lợi tức giành cho chủ sở hữu, tránh các khoản lỗ do bất cẩn, trộm cắp hay thâm hụt khác.

- Thứ ba, họ phải chịu trách nhiệm trước người sở hữu doanh nghiệp/hoạt động kinh doanh. Mức độ chịu trách nhiệm đó phụ thuộc vào mức độ thâm niên cũng như cấp bậc trong tổ chức mà nhà quản trị đang nắm giữ.

Drucker và Maciariello (2008, tr.03) cho rằng, cụm từ quản trị *'management'* với lịch sử hàng trăm năm cũng không hề có nghĩa đơn giản ngay cả ở Mỹ. Đầu thế kỉ XX, từ *'management'* được Taylor dùng có tính chất như nghiên cứu tác vụ *'task study'* và nghiên cứu công việc *'work study'* trong công xưởng (Taylor, 1911, tr.30). Taylor không sử dụng từ

'manager' để chỉ người làm công tác quản trị như ngày nay mà khi đó sử dụng thuật ngữ người sở hữu *'owner'* và người đại diện *'representative'* (Drucker và Maciariello, 2008, tr.01). Quản trị *'management'* là một trong những cấu phần chủ đạo của mỗi tổ chức (*institution*) và thường dùng trong các đơn vị kinh doanh. Trong các tổ chức không phải kinh doanh, thì thuật ngữ quản trị *'management'* và nhà quản trị *'manager'* không phải lúc nào cũng được sử dụng. Trường đại học, cơ quan nhà nước hay bệnh viện thường sử dụng thuật ngữ *'administration'* để chỉ công tác quản trị và nhà quản trị trong các tổ chức này là *'administrator'*. Trong quân đội, thì người làm công tác quản trị được gọi là người chỉ huy *'commander'*. Trong nhiều tổ chức khác, người đứng đầu được gọi là *'executive'*. Dù là tổ chức nào, thì công tác quản trị luôn được nhắc đến với ba yếu tố là *chức năng quản trị (management function)*, *nhiệm vụ quản trị (management task)* và *công việc quản trị (management work)*. Nếu không có tổ chức (*institution*) thì sẽ không có quản trị *'management'*. Ở đâu không có quản trị *'management'*, thì ở đó chỉ có một đám đông hỗn tạp thay vì một tổ chức.

Như vậy, trong một tổ chức dù là tổ chức kinh doanh hay phi kinh doanh thì thuật ngữ *'quản trị'* đồng nghĩa với *'quản lý'* từ sự tương đồng về ý nghĩa của những từ khóa tương ứng trong tiếng Anh, vốn được nhận thức rộng rãi trong xã hội từ sau Thế chiến II. Quản trị *'management'* đề cập đến cả hai yếu tố sống còn của mọi tổ chức là chức năng của tổ chức và con người để thực hiện chức năng đó. Quản trị *'management'* biểu thị vị thế, quyền năng trong xã hội nhưng cũng là một môn học, một lĩnh vực nghiên cứu. Và với ý nghĩa là một môn học, thì *'quản trị'* đã ra đời từ đầu thế kỉ XX (Drucker và Maciariello, 2008 và Witzel, 2009).

2.1.2. Từ khóa *'governance'*

Theo Oxford University Press, từ khóa *'governance'* được dịch sang tiếng Anh từ gốc tiếng Pháp *'governor'*, có nguồn gốc Latinh là *'gubernare'* với nghĩa là *'to rule'* (thống trị), *'to steer'* (định hướng). Các từ điển Tiếng Việt dịch nghĩa *'governance'* là *'sự cai trị'*, *'sự cai quản'* hay *'sự thống trị'*. Theo Bevir (2012, tr.01), *'governance'* nói về "toàn bộ quá trình cai quản (*all process of governing*), được đảm nhận bởi một chính quyền (*government*), thể chế thị trường (*market*), hay một mạng lưới (*network*) đối với bất kể một đơn vị xã hội cơ bản, một tộc người, tổ chức chính thống và phi chính thống, hoặc lãnh thổ;

thông qua luật pháp (*law*), qui tắc (*norms*), quyền lực (*power*) hay ngôn ngữ (*language*)”. Với ý nghĩa là một tiến trình quản trị, ‘*governance*’ có thể thực hiện trong một tổ chức ở bất kể cấp độ nào. Ngoài việc nhìn nhận như một chức năng quản lý ở cấp độ quốc gia, ‘*governance*’ còn có thể được nhìn nhận được trong các tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, khu vực doanh nghiệp; hoặc sử dụng để chỉ cách thức quản lý một mạng lưới, mối hợp tác, thậm chí trong các dự án hoạt động có mục đích của con người.

Trong bối cảnh các công việc mà phạm vi ảnh hưởng vượt ra ngoài biên giới quốc gia và xã hội thì sự cai trị có thể đảm nhận bởi các thể chế của nhà nước, hay thể chế liên nhà nước. Tương tự, khi vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong một quốc gia được nâng cao, hay tiếng nói của các tổ chức quốc tế được tăng cường, thì hệ thống phân cấp quản lý nhà nước một chủ thể (*bureaucratic hierarchy*) chuyển dần sang các kiểu tổ chức theo thị trường và theo mạng lưới. Trong nhiều trường hợp, hình thức hợp tác giữa các bên tham gia có thể đan xen trong tiến trình cai trị (Bevir, 2012, tr.5). Xét theo khía cạnh này, thì ‘*governance*’ cũng hàm ý ‘quản lý’, hay ‘quản trị’ như một quá trình tác động của một chủ thể để đạt được mục tiêu cơ bản của mình. Mục tiêu đó, xét ở cả khía cạnh đạo đức hoặc bản chất của việc cai trị, vẫn hướng đến việc tìm ra một hình mẫu cai quản có giá trị nhất, hạn chế ít nhất sai lầm.

Khái niệm về sự cai trị ở trên bao hàm cả nghĩa ‘cầm quyền’ (*government*) để nói về sự cai trị của nhà nước (*state*) cũng như các thể chế của nhà nước và ngoài nhà nước đối với các hành vi và thực tiễn xã hội (Bevir, 2012, tr.1). Trong thực tế, ‘*governance*’ sử dụng rộng rãi với cách hiểu là ‘*quản trị quốc gia*’ hay ‘*quản trị nhà nước*’ trong bối cảnh thế giới từ cuối thập niên 1980 (Bevir, 2012, tr.01). World Bank (1989, tr.60) cho rằng “quản trị nhà nước là việc thực hiện các quyền lực chính trị để quản lý (*manage*) các vấn đề của một quốc gia”. Sau đó, khái niệm này được phát triển: “là cách thức mà quyền lực được thực hiện để quản lý các nguồn tài nguyên kinh tế và xã hội phục vụ cho phát triển một quốc gia” (World Bank, 1992, tr.01). Quản trị quốc gia hướng đến nền quản lý phát triển lành mạnh hay nói cách khác, nhằm đạt được các tiêu chuẩn về ‘quản trị quốc gia tốt’ (*good governance*). Theo World Bank, (1994, tr.vii) đó là: “Nền quản trị quốc gia được đặc trưng bởi hình mẫu là một quá trình hoạch định chính sách minh bạch; ở đó bộ máy công quyền thực sự chuyên nghiệp, các đơn vị hành

pháp của chính quyền chịu trách nhiệm về hành động của mình, và một xã hội dân sự mạnh mẽ, tham gia vào công việc chung; và tất cả các hành vi được đặt trong khuôn khổ luật pháp”.

Ngoài ra, theo World Bank (1994, trang xiv), thuật ngữ ‘*governance*’ còn có thể sử dụng cho trường hợp cụ thể là là khu vực doanh nghiệp như một khuôn khổ pháp lý, thể chế quản lý và thông lệ báo cáo để quy định cách thức quản lý đối với khu vực này. Sau đó đến năm 1999, bộ nguyên tắc *Quản trị công ty*, tên tiếng Anh là ‘*Corporate Governance*’ đã được Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) phê chuẩn và từ đây trở thành chuẩn mực quốc tế cho các nhà hoạch định chính sách, nhà đầu tư, công ty và các bên có quyền lợi liên quan khác trên toàn thế giới. Theo bản dịch chính thức của Tổ chức Tài chính Quốc tế tại Việt Nam (2004a), về cơ bản, *quản trị công ty* là tập hợp các nguyên tắc để thiết lập một cơ cấu quản trị hiệu quả, và một cơ chế khuyến khích các cơ quan quyền lực cao nhất trong một công ty là Hội đồng quản trị và Ban giám đốc thực hiện đúng các mục tiêu vì lợi ích của cổ đông, giám sát hiệu quả để tăng mức độ tin tưởng của các cổ đông. Để tạo được cơ chế này, các nguyên tắc quản trị công ty cố gắng tách rời quyền sở hữu và quyền kiểm soát trong một công ty, bảo vệ quyền lợi cho các cổ đông thiểu số để trong quá trình vận hành doanh nghiệp, cơ chế kiểm soát được thực hiện tốt và cân bằng quyền lực, trong bối cảnh môi trường pháp lý ngày càng rộng và tính chất quốc tế của hoạt động đầu tư ngày càng tăng.

Như vậy, thuật ngữ ‘*quản trị công ty*’ - ‘*corporate governance*’ được sử dụng ở Việt Nam trong giới hạn của các ‘*public company*’ (*doanh nghiệp đại chúng* - là doanh nghiệp được huy động nguồn vốn từ các nhà đầu tư bên ngoài thông qua việc phát hành chứng khoán theo quy định) để đảm bảo sự gắn kết và minh bạch giữa ban lãnh đạo, cổ đông nắm quyền kiểm soát, cổ đông thường, chủ nợ, người lao động trong doanh nghiệp và các bên có quyền lợi liên quan khác. Câu hỏi đặt ra là quản trị công ty ‘*corporate governance*’ có khác với quản lý công ty theo nghĩa thông thường ‘*corporate management*’ hay không? Nhìn vào bản chất của công tác quản trị, nhà quản trị trong công ty đại chúng vẫn phải thực hiện đầy đủ các chức năng của mình để đảm bảo được mục tiêu mà doanh nghiệp đại chúng đã định cũng như đảm bảo sự tồn tại và vận hành của các nguyên tắc quản trị công ty được đặt ra. Sự khác nhau thể hiện ở việc quản lý vĩ mô của Nhà nước hay của cơ quan bên ngoài đối với các

công ty đại chúng (và các công ty nội bộ - *private company*) để đảm bảo quyền lợi của các bên có liên quan.

Để thực hiện việc quản lý này, một số nước đã ban hành Luật Quản trị công ty hay Luật Quản trị doanh nghiệp. Theo tổng hợp của OECD (2004b, tr.43), thì sau khi phê chuẩn các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp đã có 30 nước thành viên đã công bố các văn bản Luật hoặc quy định về Quản trị công ty. Ở Việt Nam, những quy định đối với cơ cấu tổ chức trong doanh nghiệp cổ phần đã được đề cập trong Luật doanh nghiệp 1999 và Luật Doanh nghiệp sửa đổi (Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, 1999 và 2011). Quy định về hoạt động của công ty đại chúng đã được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2006) cụ thể hóa trong Chương III, Luật Chứng khoán và được Bộ Tài chính (2012) làm rõ.

2.2. Phạm vi sử dụng thuật ngữ ‘quản trị’ và ‘quản lý’ ở Việt Nam

Ở Việt Nam, các quan điểm về quản trị khá thống nhất cho rằng về thực chất, quản trị và quản lý đều là sự tác động dưới dạng điều khiển của chủ thể quản trị lên những đối tượng bị quản trị để thực hiện mục tiêu nhất định trong điều kiện biến đổi của môi trường. Quản trị được thực hiện trong phạm vi của một tổ chức nhất định. Tổ chức có phạm vi khác nhau, đối tượng bị quản trị cũng đa dạng, ngoài con người còn có cả sự vật hiện tượng nên việc sử dụng từ ngữ ‘quản trị’ và ‘quản lý’ có sự phân tách. Từ ‘quản lý’ thường được dùng khi con người điều khiển sự vật hiện tượng theo ý đồ của mình như: quản lý sinh học, quản lý môi trường, quản lý không gian, quản lý xã hội... Trong đó, cụm từ được sử dụng phổ biến nhất vẫn là *quản lý nhà nước*.

Trong trường hợp này, quá trình quản trị được ‘luật hóa’ và trở thành một chức năng mà cơ quan chịu trách nhiệm quản trị nhà nước ở Việt Nam là Chính phủ phải thực hiện để đạt được mục tiêu mà Nhà nước đã đặt ra. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2001) quy định: “*Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng pháp luật; sử dụng tổng hợp các biện pháp hành chính, kinh tế, tổ chức, tuyên truyền, giáo dục; phối hợp với Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban chấp hành Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam và Ban chấp hành trung ương của đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình*” (Điều 7, Luật Tổ chức Chính phủ). Rõ ràng ở đây, ý nghĩa của từ *quản lý* vẫn đồng nghĩa với *quản trị* khi nhìn nhận công việc của Chính phủ theo hướng chức năng của quản trị đã được cụ thể hóa là chức năng

điều hành nhà nước. Theo đó, ‘quản lý nhà nước’ (có thể hiểu là *the management of the state*) tương đồng với khái niệm cho rằng “quản lý là sự tác động lên một hệ thống nào đó với mục tiêu đưa hệ thống đó đến trạng thái cần đạt được” (Uông Chu Lưu, 2005).

Quản lý nhà nước chỉ sự tác động (có hướng đích) của người điều hành Nhà nước lên toàn xã hội nói chung (có thể coi đây là một hệ thống) để hướng xã hội đến mục tiêu đã xây dựng (có thể là trạng thái cân bằng của xã hội) trước bối cảnh trong nước và quốc tế. *Quản lý nhà nước* gắn liền với sự xuất hiện của nhà nước để thực hiện chức năng quản lý xã hội. Theo Uông Chu Lưu (2005): “*Quản lý nhà nước*, hiểu theo nghĩa rộng, được thực hiện bởi tất cả các cơ quan nhà nước. Theo nghĩa hẹp, *quản lý nhà nước* là hoạt động chấp hành và điều hành được đặc trưng bởi các yếu tố có tính tổ chức; được thực hiện trên cơ sở và để thi hành pháp luật; được bảo đảm thực hiện chủ yếu bởi hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước (hoặc một số tổ chức xã hội trong trường hợp được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước). *Quản lý nhà nước* cũng là sản phẩm của việc phân công lao động nhằm liên kết và phối hợp các đối tượng bị quản lý”.

Trong quá trình sử dụng, để thấy rõ được tác động của chủ thể quản trị là nhà nước thì cả cụm từ “*quản lý nhà nước*” thường được dùng đầy đủ như: *quản lý nhà nước về kinh tế, quản lý nhà nước về đất đai, quản lý nhà nước về công nghiệp, quản lý nhà nước về nông nghiệp, quản lý nhà nước về thương mại*... Câu hỏi đặt ra là ‘*quản lý nhà nước*’ (*management of the state*) ở đây có khác gì với khái niệm về ‘quản trị nhà nước/quản trị quốc gia’ theo cách tiếp cận trên thế giới từ sau 1980 hay không? Xét về hoàn cảnh sử dụng của khái niệm ‘quản trị nhà nước’ với ý nghĩa là một quá trình cai trị (*process of governing*) hay ở cấp độ hẹp của quá trình đó là cách thức cai quản một quốc gia hay vùng lãnh thổ (*the manner of governing*) thì khái hai khái niệm có thể hiểu là tương đương. Bởi vì, cả hai cùng nhắc đến một quá trình ra quyết định hướng đến mục tiêu của một chủ thể là nhà nước và thể chế của nhà nước đến đối tượng chịu quản lý bằng các cách thức khác nhau. Trong bối cảnh hướng đến một nền quản trị quốc gia tốt và có tiêu chuẩn để đánh giá, thì chủ thể quản trị được mở rộng, không chỉ hoàn toàn một chủ thể là Nhà nước, mà xuất hiện thêm các mối quan hệ mới. Nhà nước vừa là chủ thể quản trị xã hội; vừa là đối tượng được quản trị bởi công dân và các thiết chế xã hội khác. Nên có thể

nói, ở Việt Nam, chuyển từ ‘*quản lý nhà nước*’ sang ‘*quản trị nhà nước*’ là ‘một bước nhảy về mặt tư duy’ (Nguyễn Quốc Sứ, 2013) để tạo ra sự thay đổi về cách tiếp cận đối với công tác quản trị. Hay nói cách khác, đó là sự thay đổi về tư duy quản lý của nhà cầm quyền, từ hệ thống quản lý hành chính một chủ thể là Nhà nước sang quản lý có sự giám sát hướng đến nền quản trị quốc gia tốt theo xu hướng hiện đại.

Tóm lại, tiến trình quản trị (hoặc quản lý) vẫn giữ nguyên đầy đủ các chức năng của mình tùy thuộc vào cách tiếp cận và phạm vi của các tổ chức. Trong lịch sử phát triển của quản trị, mỗi trường phái có quan điểm và định nghĩa riêng. Lý thuyết quản trị hiện đại tiếp tục phát triển và kế thừa những trường phái nổi bật đã được ghi nhận như: trường phái Quản trị cổ điển, Quản trị hành chính (hay quản trị tổng quát, quản trị tổ chức), Quản trị hành vi, Quản trị định lượng, Quản trị theo quá trình, Quản trị theo hệ thống, Quản trị kiểu Nhật Bản,... Song hành với đó, là quá trình xây dựng và phát triển các mô hình quản lý/quản trị nhà nước hiệu quả và tiên tiến. Cùng với sự phát triển rộng khắp của các trường phái quản trị hiện đại, những nhà nghiên cứu, nhà quản trị và các trường đại học Việt Nam cũng chủ động tiếp nghiên cứu và công bố nhiều công trình nghiên cứu về ‘quản trị’/‘quản lý’ nói chung và ‘*quản lý nhà nước*’ nói riêng. Nền học thuật và thực tiễn quản lý ở Việt Nam cũng tiếp thu các tinh hoa quản lý trên thế giới để làm giàu hơn kho tàng hiểu biết và kiến thức về một trong những lĩnh vực có

ảnh hưởng bậc nhất trong xã hội loài người. Và trong quá trình đó, từ *quản lý* vẫn hoàn toàn là một từ đồng nghĩa gần gũi nhất của *quản trị*.

3. Kết luận

Trong tiếng Anh các từ khóa như *management, administration, governance, command, factor,...* là những từ đồng nghĩa khi đề cập đến quản trị như một quá trình, một chức năng, nhiệm vụ hay công việc. Với góc nhìn tương tự, *quản trị* hay *quản lý* trong tiếng Việt là các từ đồng nghĩa. Ở Việt Nam, thuật ngữ *quản lý nhà nước* được ghi vào trong Luật và là một trường hợp riêng để chỉ chức năng quản trị của một chủ thể là Nhà nước thực hiện trên phạm vi quốc gia, nhằm đạt được mục tiêu do xã hội đã đặt ra. Khi hướng đến một nền quản lý phát triển lành mạnh và có tiêu chuẩn đánh giá, thì quản lý nhà nước được chuyển dần sang hình thức quản lý mới có sự giám sát của công dân và các thể chế xã hội khác, để đảm bảo thực hiện được mục tiêu đã định. Trong hoạt động cụ thể của một loại hình doanh nghiệp là công ty đại chúng, thì thuật ngữ được dịch là “quản trị công ty” tương ứng với từ khóa tương ứng trong tiếng Anh đã trở thành nguyên tắc của OECD là “*corporate governance*”. Trong trường hợp cụ thể này, quản trị hay quản lý vẫn không mất đi ý nghĩa để thiết lập một cơ chế tiếp cận từ bên ngoài, đảm bảo lợi ích của các bên liên quan trong quá trình hoạt động của công ty đại chúng. Trong trường hợp này, khi sử dụng thuật ngữ nên đi kèm rõ ràng là *quản trị công ty đại chúng*. □

Tài liệu tham khảo

- Ando (2006), *The Administration of the Provinces*, truy cập ngày 21/05/2013, từ: http://www.academia.edu/649274/The_Administration_of_the_Provinces,
- Bevir M. (2013), *Governance: A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford, The United Kingdom
- Bộ Tài chính (2012). Thông tư số 121/2012/BTC, về *quản trị công ty áp dụng cho các công ty đại chúng*, ban hành ngày 26 tháng 7 năm 2012
- Drucker, P. F. và Maciariello, J. A. (2008), *Management, revised edition*, Harper Collins Publishers; Adobe Acrobat eBook Reader March 2008 ISBN 978-0-06-168687-0
- Đào Tiến Thi (2010), *Vấn đề phân biệt viết i (ngắn) và y (dài)*, Kỷ yếu Hội thảo Ngôn ngữ học toàn quốc năm 2010, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, ngày 17/4/2010. Truy cập ngày 21/05/2013, từ: <http://ussh.vnu.edu.vn/van-de-phan-biet-viet-i-ngan-va-y-dai/2070>
- Hồ Ngọc Đức (biên soạn) (2007), *Từ điển tiếng Việt Online*, phiên bản 03, cập ngày 29/06/2007 bởi GNU General Public License, truy cập ngày 21/05/2013 từ: <http://www.informatik.uni-leipzig.de/~duc/Dict/>
- Nguyễn Quốc Sứ (2013), *Cần một góc nhìn mới về hiện đại hóa nền hành chính ở Việt Nam*, truy cập ngày 15/03/2014, tại: http://www.moj.gov.vn/tcdcpl/tintuc/Lists/NghienCuuTraDoi/View_detail.aspx?ItemID=391
- OECD (2004a), *Các nguyên tắc của quản trị công ty*, bản dịch của Tổ chức Tài chính Quốc tế tại Việt Nam (IFC), truy cập ngày 21/05/2013 từ: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/45034702.pdf>,
- OECD (2004b), *Corporate Governance: a survey of OECD countries - 2004 Editions*, truy cập ngày 21/05/2013 từ: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/21755678.pdf>

- Oxford University Press, *Oxford Dictionaries language matters*, truy cập ngày 15/03/2014 từ: <http://www.oxford-dictionaries.com/definition/english/governance?q=governance>
- Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (1999), *Luật Doanh nghiệp số 13/1999/QH10*, ban hành ngày 12 tháng 6 năm 1999
- Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2001), *Luật Tổ chức Chính phủ số 32/2001/QH10*, ban hành ngày 25 tháng 12 năm 2001
- Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2006), *Luật Chứng khoán số 70/2006/QH11*, ban hành ngày 29 tháng 6 năm 2006
- Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2011), *Luật Doanh nghiệp số 60/2005/QH11*, ban hành ngày 29 tháng 11 năm 2005
- Taylor, F. W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, Harper&Brothers Publisher, NewYork and London, 1919.
- Uông Chu Lưu (2005), *Một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý nhà nước*, truy cập ngày 21/05/2013 từ: http://moj.gov.vn/65nam/News/Lists/TuLieu/View_Detail.aspx?ItemID=16,
- Witzel, M. (2009), *Management History; text and cases*, Taylor & Francis Publisher 2009, England, ISBN: 9780415963350 [0415963354], hardback version.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study*, Washington: The World Bank
- World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington: The World Bank 1992
- World Bank (1994), *Governance, The World Bank's Experience*, Washington: The World Bank 1994

A discussion on distinguishing the meaning of Vietnamese terms ‘Quan ly’ and ‘Quan tri’ from academic point of view

Abstract:

This study was conducted with the purpose of making clearer the meanings and the use patterns of Vietnamese keywords ‘quan ly’ and ‘quan tri’, which are equivalently translated from English key concepts such as: management, administration, governance, etc. From academic view of management, ‘quan ly’ is synonymous with ‘quan tri’ as the process of governing, the manner of managing as well as the function, task and/or work. The synonym occurs even in some particular cases where the term ‘quan ly nha nuoc’ is used for the management of the State (governance) and the term ‘quan tri cong ty’, which is translated from ‘corporate governance’, is frequently used within the scope of public companies.

Thông tin tác giả:

***Đỗ Văn Viện**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Quản trị kinh doanh, quản trị nhân lực
- Một số tạp chí tiêu biểu đã đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và Phát triển, Tạp chí Khoa học và phát triển (Đại học Nông nghiệp Hà Nội)
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: dvvien@hva.edu.vn,

***Đồng Đạo Dũng**

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Kế toán và Quản trị kinh doanh, Đại học Nông nghiệp Hà Nội
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Quản trị kinh doanh, quản trị doanh nghiệp, quản trị rủi ro, marketing nông sản thực phẩm
- Một số tạp chí tiêu biểu đã đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và Phát triển (số tháng 07/2011)
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: dongdaodung@gmail.com