QUAN NIỆM VỀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH: GÓC NHÌN SO SÁNH PHÁP LUẬT CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

NGUYỄN MAI LY *

Tóm tắt: *"Dịch vụ công ích" là dịch vụ có tính chất thiết yếu đối với quốc gia, nền kinh tế và cộng đồng dân cư. Thông qua việc phân tích quan niệm về dịch vụ công ích tại Việt Nam, nghiên cứu so sánh quan niệm về dịch vụ công ích tại Hoa Kỳ và Trung Quốc dưới góc độ lí luận và pháp lí, bài viết làm rõ quan niệm về dịch vụ công ích trên các phương diện tiêu chí và ý nghĩa của việc nhận diện. Dù pháp luật quốc gia nhận diện các dịch vụ công ích khác nhau nhưng nhìn chung nhận diện dịch vụ công ích có mục đích bảo đảm lợi ích công cộng và việc nhận diện nhóm dịch vụ này là cơ sở cho sự can thiệp vào hoạt động của các chủ thể cung ứng trên thị trường. Trên cơ sở đó, bài viết chỉ ra những bất cập, hạn chế trong quy định nhận diện dịch vụ công ích tại Việt Nam và đưa ra một số đề xuất hoàn thiện.*

Từ khoá: Dịch vụ công ích; nghiên cứu so sánh; lợi ích công cộng; Hoa Kỳ; Trung Quốc

Nhận bài: 01/10/2025 Hoàn thành biên tập: 30/6/2026 Duyệt đăng: 30/6/2026

THE CONCEPT OF PUBLIC UTILITIES: A COMPARATIVE PERSPECTIVE ACROSS SELECTED COUNTRIES

Abstract: *"Public utilities" refers to services that are indispensable to the functioning of the government, the economy, and society as a whole. This article examines the concept of public utility in Vietnam and compares it with the concepts adopted in the United States and China from legal and theoretical perspectives. It clarifies the criteria and significance of legally recognising public utilities. Although the laws in the three countries may identify different public utilities depending on their regulatory objectives, such determination ultimately serves to protect the public interest and provides a legal basis for state intervention in the activities of service providers. Based on the comparative analysis, the article identifies shortcomings and limitations in the Vietnamese legal framework for identifying public utilities, particularly regarding the theoretical basis, purposes, and criteria for such identification, and proposes some recommendations for improvement.*

Keywords: Public utilities; comparative analysis; public interest; United States; China

Received: 1 October 2025; Editing completed: 30 June 2026; Accepted for publication: 30 June 2026

DOI: *https://doi.org/10.67496/j.hlu.15831*

1. Đặt vấn đề

Sản phẩm, dịch vụ công ích (DVCI) được quy định trong pháp luật tại nhiều quốc gia. Tuy nhiên, quan niệm và danh mục các dịch vụ được coi là có tính "công ích" trong quy định pháp luật giữa các quốc gia không hoàn toàn giống nhau. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến quan niệm về DVCI cho thấy ở Việt Nam và trên thế giới đã có nhiều công trình tiếp cận và lí giải về DVCI. Tại Việt Nam, bên cạnh một số đặc thù được nhiều quan điểm đưa ra như tính thiết yếu[1], chịu sự kiểm soát chặt chẽ của

*** Thạc sĩ, Trường Đại học Vinh**
Nghiên cứu sinh Khoá 29, Trường Đại học Luật Hà Nội. E-mail: lynm@vinhuni.edu.vn

[1] Tạ Quang Ngọc (chủ nhiệm) (2021), *Quản lí nhà nước đối với dịch vụ công trong giai đoạn hiện*

Nhà nước[2], gắn liền với việc cung ứng kết cấu hạ tầng-kĩ thuật cơ bản[3], vẫn còn tồn tại các ý kiến khác nhau về tính kinh tế-hàng hoá của DVCI. Có quan điểm cho rằng DVCI phải được cung ứng miễn phí[4] trong khi nhiều tác giả cho rằng DVCI "chủ yếu mang tính chất hàng hoá"[5]. Trong các công trình nghiên cứu ở nước ngoài, tính kinh tế-hàng hoá là nội dung có sự không thống nhất. Nếu như một số nghiên cứu tại Trung Quốc cho rằng DVCI bao gồm cả dịch vụ thu phí và miễn phí[6], các tác giả tại Hoa Kỳ[7] và châu Âu[8] lại cho rằng DVCI chỉ là dịch vụ có thu phí . Bên cạnh đó, Nhà nước được xem là có trách nhiệm trong việc cung ứng ở Trung Quốc[9] trong khi ở Hoa Kỳ, vai trò của Nhà nước chỉ dừng lại ở việc kiểm soát chủ thể cung ứng dịch vụ mà không trực tiếp hoặc gián tiếp tổ chức cung ứng dịch vụ tới người tiêu dùng[10].

Từ những nội dung trên, câu hỏi đặt ra là liệu có tồn tại quan niệm chung trong quan niệm về DVCI tại các quốc gia không? Nếu tồn tại một số điểm chung thì sự khác biệt trong cách tiếp cận giữa quy định pháp luật của quốc gia với lí luận chung về DVCI có phải là sự hạn chế và cần hoàn thiện?

Để giải quyết câu hỏi nghiên cứu, bài viết được cấu trúc gồm ba phần chính: Phần thứ nhất trình bày quan niệm về DVCI tại Hoa Kỳ, Trung Quốc và Việt Nam dưới góc độ pháp lí và lí luận. Phần thứ hai chỉ ra các điểm tương đồng và khác biệt trong quan niệm của các quốc gia trên về tiêu chí và ý nghĩa của việc nhận diện DVCI. Trên cơ sở đó, phần thứ ba luận giải một số điểm chưa phù hợp trong quy định pháp luật Việt Nam liên quan đến nhận diện DVCI và đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp phân tích-tổng hợp để làm rõ cơ sở pháp lí và lí luận liên quan đến quan niệm về DVCI.

---

nay, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 25; Trương Quốc Việt và Phạm Mai Linh (2023), *Cơ sở lí luận và thực tiễn về dịch vụ công ở Việt Nam hiện nay,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 206; Đào Ngọc Báu (2019), "Quản lí nhà nước đối với doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,* số 10(386), tr. 29.

[2] Lê Chi Mai (2003), *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 9 - 21; Tạ Quang Ngọc, tlđd, tr. 25; Trương Quốc Việt và Phạm Mai Linh, sđd, tr. 206; Đào Ngọc Báu, tlđd, tr. 29.

[3] Lê Chi Mai (2003), sđd, tr. 9 - 21; Trương Quốc Việt và Phạm Mai Linh, sđd, tr. 206.

[4] Đào Ngọc Báu, tlđd, tr. 29.

[5] Tạ Quang Ngọc, tlđd, tr. 24; Trương Quốc Việt và Phạm Mai Linh, tlđd, tr. 206.

6 中华人民共和国国家发展和改革委员会 (2010), 公用事业改革概述 [Tạm dịch: Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (2010), *Tổng quan về cải cách dịch vụ công ích*], https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/ggkx/201007/t20100712_1049892.html, truy cập 10/7/2025.

[7] David E McNabb (2005), *Public Utilities: Management Challenges for the 21st Century*, Edward Elgar, tr. 10.

[8] Richard Wish và David Balley (2018), *Competition Law,* Tái bản lần thứ 9, Oxford University Press, England, tr. 1008.

[9] 中华人民共和国国家发展和改革委员会 (2010), 公用事业改革概述 [*Tạm dịch:* Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (2010), *Tổng quan về cải cách dịch vụ công ích*], https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/ggkx/201007/t20100712_1049892.html, truy cập 10/7/2025.

[10] Eli Winston Clemens, (1950), *Economics and Public Utilities*, The Public Utility Concept, Appleton-Centure-Crofts, New York, tr. 25; Alfred L. Parker (1970), "The Regulation of Public Utilities", *Natural Resources Journal,* Vol. 10, Iss. 4, tr. 827; Nathaniel T. Guernsey (1928), "The Regulation of Public Utilities", 13 *Marquette Law Review*, Vol. 13, Iss. 1, tr. 25.

Bên cạnh đó, phương pháp so sánh luật học được sử dụng để làm nổi bật quan niệm về DVCI tại các quốc gia được đề cập, đồng thời kết hợp phương pháp lập luận pháp lí và so sánh luật học để chứng minh một số hạn chế trong quy định pháp luật Việt Nam về nhận diện DVCI và làm rõ cơ sở cho các gợi mở. Về phạm vi các quốc gia, nghiên cứu này lựa chọn Hoa Kỳ và Trung Quốc vì Hoa Kỳ là quốc gia có kinh nghiệm trong việc điều chỉnh DVCI từ cuối thế kỉ thứ XIX[11], trong khi Trung Quốc là quốc gia có sự tương đồng trong quá trình xây dựng, mở cửa và phát triển nền kinh tế thị trường với Việt Nam.

2. Quan niệm về dịch vụ công ích tại Hoa Kỳ, Trung Quốc và Việt Nam

2.1. Quan niệm về dịch vụ công ích tại Hoa Kỳ

Quan niệm về DVCI chính thức được bàn luận từ năm 1877, sau khi án lệ Munn kiện chính quyền bang Illinois có hiệu lực pháp lí ràng buộc[12]. Trong bản án, nguyên tắc nhận diện một dịch vụ "có tính công ích" là "có ảnh hưởng tới lợi ích công cộng" (affected with the public interest)[13]. Từ phán quyết đó, các toà án về sau đã áp dụng nguyên tắc "có ảnh hưởng tới lợi ích công cộng" để nhận diện một dịch vụ có tính công ích và cho phép cơ quan hành pháp can thiệp vào hoạt động kinh doanh của các chủ thể cung ứng dịch vụ[14].

Tuy nhiên, trong các án lệ và công trình nghiên cứu tại Hoa Kỳ, ngành công nghiệp công ích và chủ thể cung ứng dịch vụ mới là nội dung chịu sự điều chỉnh trực tiếp của quy định pháp luật[15]. Việc nghiên cứu quan niệm về DVCI ở Hoa Kỳ trong bài viết này được suy luận từ định nghĩa "ngành dịch vụ công ích" (public utilities).

Ở góc độ pháp lí, từ những năm 30 của thế kỉ XX, mặc dù thừa nhận thẩm quyền nhận diện một dịch vụ có tính công ích thuộc cơ quan lập pháp[16], toà án vẫn giữ thẩm quyền quyết định các vấn đề pháp lí liên quan đến việc cung ứng dịch vụ công ích (CUDVCI) tại Hoa Kỳ thuộc về toà án[17]. Nghiên cứu sự phát triển trong quan niệm về DVCI tại Hoa Kỳ qua các án lệ trong khoảng 50 năm chỉ ra rằng quan điểm về DVCI không có sự thống nhất, thể hiện sự tồn tại của nhiều DVCI với mức độ điều tiết khác nhau từ phía Nhà nước[18].

Ở góc độ lí luận, "ngành dịch vụ công ích" được giải thích là ngành công nghiệp phải cung ứng các dịch vụ với mức giá hợp lí và không có sự phân biệt chủ thể có nhu cầu sử dụng. Thuật ngữ "dịch vụ công ích" dùng để chỉ một nhóm các tổ chức kinh tế hoạt động trong các lĩnh vực gồm xác định và khai thác nguồn cung, sản xuất hoặc thu gom, truyền tải, phân phối và/hoặc xử lí, lưu trữ nhiều loại sản phẩm và dịch vụ thiết yếu đối với đời sống hiện đại[19]. Các sản phẩm, dịch vụ của ngành công nghiệp này xuất hiện ở

[11] David E McNabb, tlđd, tr. 10.

[12] Joshua Macey and Brian Richardson (2025), "The Public Law of Public Utilities", *Yale Journal on Regulation,* Vol. 42:179, tr. 187.

[13] Munn v. Illinois, 94 U.S. 113 (1877), tr. 124 - 125.

[14] Eli Winston Clemens, sđd, tr. 34.

[15] Các tài liệu nhắc đến "a public utiliity" và luận giải đây là một chủ thể kinh doanh DVCI. Cũng có tài liệu nhắc đến "public utility industry" với nghĩa là các ngành DVCI mà không trực tiếp giải thích thuật ngữ DVCI.

[16] Joshua Macey and Brian Richardson, tlđd, tr. 183.

[17] Joshua Macey and Brian Richardson, tlđd, tr. 208.

[18] Eli Winston Clemens, tlđd, tr. 14 - 20.

[19] David E McNabb, sđd, tr. 12.

tất cả các lĩnh vực trong cuộc sống như điện, khí đốt, nước sạch, xử lí nước thải, xử lí rác, viễn thông, giao thông đường sắt, đường bộ công cộng[20]. Từ đó, DVCI có tính phổ biến khi đáp ứng các nhu cầu cơ bản và tương tự nhau cho tất cả các chủ thể trong xã hội gồm hộ gia đình, các doanh nghiệp và cả chính phủ[21].

Qua việc nghiên cứu quan niệm về DVCI tại Hoa Kỳ, có thể chỉ ra các đặc trưng của loại dịch vụ này như sau:

Thứ nhất, dịch vụ công ích có tính thiết yếu và phổ biến. Một dịch vụ được coi là có tính thiết yếu khi lợi ích công cộng mà dịch vụ có khả năng đáp ứng lớn hơn hẳn lợi ích của chủ thể cung ứng nhận được[22]. Tính thiết yếu cũng lí giải cho dấu hiệu phổ biến của DVCI, khi dịch vụ này hiện diện ở tất cả các lĩnh vực trong cuộc sống[23]. Do đó, việc CUDVCI phải đáp ứng các điều kiện do Nhà nước đặt ra nhằm bảo đảm khả năng tiếp cận công bằng và đầy đủ của khách hàng với dịch vụ[24]. Cách hiểu về tính thiết yếu như vậy lí giải cho đề xuất đưa dịch vụ được cung ứng bởi các doanh nghiệp công nghệ như Google, Facebook và Amazon vào danh mục DVCI khi các dịch vụ này ngày càng phổ biến và có ảnh hưởng tới tất cả các chủ thể trong xã hội tại Hoa Kỳ[25].

Thứ hai, dịch vụ công ích có tính kinh tế-hàng hoá. Điều này có nghĩa là khi sử dụng DVCI, người sử dụng cần trả phí và mức phí được tính theo khối lượng sử dụng[26]. Mặc dù thu phí nhưng giá cả của các dịch vụ này không phản ánh quy luật cung cầu của thị trường như các dịch vụ thông thường mà chịu sự điều tiết của Nhà nước nhằm bảo đảm khả năng chi trả và tiếp cận dịch vụ của tất cả các khách hàng, từ đó bảo đảm khả năng tiếp cận của đại bộ phận người tiêu dùng trong xã hội[27]. Với việc cung ứng mức giá thấp hơn giá thị trường, chủ thể cung ứng DVCI có thể gặp khó khăn trong việc tìm kiếm lợi nhuận do không bù đắp được chi phí đầu vào. Điều này tất yếu dẫn đến nghĩa vụ hỗ trợ chủ thể cung ứng DVCI của Nhà nước[28].

Thứ ba, thị trường DVCI có mức độ cạnh tranh không đầy đủ. "Cạnh tranh không đầy đủ" (inadequate competition) là thuật ngữ rộng hơn "độc quyền", nhằm đề cập việc thiếu vắng sự cạnh tranh bình thường trong thị trường DVCI[29]. Khác với các dịch vụ thông thường, một số thị trường DVCI có tính kinh tế nhờ quy mô. Tính quy mô về kinh tế của lĩnh vực DVCI khiến việc duy trì nhiều doanh nghiệp cạnh tranh sẽ làm tăng chi phí xã hội do mỗi doanh nghiệp phải tự gánh chịu chi phí cố định lớn hơn so với việc duy trì một doanh nghiệp độc quyền[30]. Vì lí do hiệu quả kinh tế, việc khuyến khích cạnh tranh trong các thị trường cung ứng DVCI là

[20] David E McNabb, sđd, tr. 12.
[21] Alfred L. Parker, tlđd, tr. 827.
[22] Eli Winston Clemens, sđd, tr. 25
[23] David E McNabb, sđd, tr. 13.
[24] Eli Winston Clemens, tlđd, tr. 25; Alfred L. Parker (1970), tlđd, tr. 827; Nathaniel T. Guernsey, tlđd, tr. 25.
[25] K.Sabeel Rahman (2018), "Regulating informational infrastructure: Internet Platforms as the new public utilities", *Georgetown Law Techonology Review,* tập 2, số 2, 234 - 251; tr. 235.
[26] David E McNabb, sđd, tr. 13.
[27] Nathaniel T. Guernsey, tlđd, tr. 25.
[28] Eli Winston Clemens, sđd, tr. 13 - 14.
[29] Eli Winston Clemens, sđd, tr. 34.
[30] Alfred Marshall (1895), "Theory of Monopolies", *Principles of Economics,* Book IV, 3rd Edition, Cambridge University Press, London, tr. 539 - 541.

không cần thiết[31]. Điều này được minh chứng bởi xu hướng tập trung kinh tế từ sớm trong các ngành DVCI tại Hoa Kỳ từ đầu thế kỉ XX[32].

Tóm lại, tại Hoa Kỳ, việc điều tiết DVCI xuất phát từ nhu cầu của xã hội trong hoạt động sinh hoạt và sản xuất kinh tế. Về bản chất, DVCI là những dịch vụ có tính thiết yếu đối với toàn thể chủ thể trong xã hội, gồm chính quyền, doanh nghiệp và các hộ gia đình. DVCI do tư nhân cung ứng nhưng phải đáp ứng các điều kiện do Nhà nước đặt ra nhằm bảo đảm khả năng tiếp cận công bằng và đầy đủ của khách hàng với dịch vụ. Các điều kiện này có thể được thực hiện bằng hoạt động trực tiếp điều tiết hoặc khuyến khích cạnh tranh trên thị trường. Các DVCI điển hình có thể kể đến như điện, nước, khí đốt, giao thông vận tải công cộng.

2.2. Quan niệm về dịch vụ công ích tại Trung Quốc

Ở góc độ pháp lí, DVCI được đề cập trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Năm 2010, Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (NRDC) giải thích ngành DVCI (公用事业) là lĩnh vực do chính quyền tổ chức xây dựng, vận hành và cơ quan hành chính chuyên ngành quản lí[33]. Theo cách hiểu đó, DVCI được liệt kê gồm: 1) DVCI đô thị do chính quyền đô thị phụ trách gồm xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản, cấp nước sạch, xử lí nước thải; dịch vụ chiếu sáng, công viên và cây xanh đô thị; 2) DVCI chung do chính quyền quốc gia chịu trách nhiệm vận hành và quản lí trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia như điện lực, viễn thông, giao thông đường sắt quốc gia. Đến năm 2026, Ủy ban Chống độc quyền và Chống cạnh tranh không lành mạnh giải thích DVCI là các ngành cung cấp cho xã hội các loại hàng hóa hoặc dịch vụ thiết yếu, có tính phổ cập nhằm đáp ứng nhu cầu sản xuất và sinh hoạt của công chúng, bao gồm các ngành như cấp nước; cung cấp điện; cung cấp khí, cung cấp nhiệt, xử lí rác thải, vận tải công cộng[34].

Ở góc độ lí luận, DVCI được lí giải *"là những ngành cung cấp các sản phẩm thiết yếu cho sản xuất và đời sống của nhân dân thông qua hệ thống mạng lưới, trên cơ sở phục vụ lợi ích công cộng"*[35]. Làm rõ hơn về DVCI, có nghiên cứu chỉ ra rằng DVCI đô thị là những ngành cung cấp dịch vụ phổ cập thiết yếu cho sản xuất và đời sống của cư dân đô thị, chủ yếu bao gồm: cấp - thoát nước đô thị và xử lí nước thải, cung cấp khí đốt, sưởi ấm tập trung, đường giao thông đô

---

[31] Alfred L. Parker, tlđd, tr. 827.

[32] Tippetts, C. S., & Livermore, S. (1932), *Business organization and control: Corporations and trusts in the United States*, D. Van Nostrand Company, tr. 486 - 487.

[33] 中华人民共和国国家发展和改革委员会 (2010), 公用事业改革概述 [*Tạm dịch:* Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (2010), *Tổng quan về cải cách dịch vụ công ích*] https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/ggkx/201007/t20100712_1049892.html, truy cập 12/7/2025.

[34] 国务院反垄断反不正当竞争委员会双反委发〔2026〕2号《国务院反垄断反不正当竞争委员会关于公用事业领域的反垄断指南》2026年2月4日印发 (Tạm dịch: Hướng dẫn số 02 năm 2026 của Ủy ban Chống độc quyền và Chống cạnh tranh không lành mạnh thuộc Quốc vụ viện về chống độc quyền trong lĩnh vực dịch vụ công ích ngày 04/02/2026) (Hướng dẫn chống độc quyền năm 2026).

[35] China Institute of Regulation and public policy Research (2016) 加快公用事业发展的体制机制研究 https://irr.zufe.edu.cn/info/1029/2270.htm?utm_source, truy cập 10/7/2025.

thị và phương tiện giao thông công cộng, vệ sinh môi trường và xử lí rác thải, cây xanh đô thị[36]. Về cơ bản, quan niệm về DVCI tại Trung Quốc có các đặc trưng sau:

Thứ nhất, DVCI là dịch vụ do Nhà nước chịu trách nhiệm chính trong hoạt động cung ứng tới xã hội và nền kinh tế: DVCI đô thị do chính quyền đô thị địa phương chịu trách nhiệm tổ chức xây dựng và vận hành; DVCI cấp quốc gia do chính quyền trung ương chịu trách nhiệm tổ chức xây dựng và vận hành[37].

Thứ hai, DVCI có tính thiết yếu và phổ cập. Tính thiết yếu thể hiện ở việc DVCI là ngành cơ sở có ảnh hưởng toàn diện và tính dẫn dắt đối với phát triển kinh tế quốc dân[38]. Theo Điều 2 Hướng dẫn chống độc quyền năm 2026, tính phổ cập của các dịch vụ thể hiện ở khả năng đáp ứng các nhu cầu cơ bản của đông đảo chủ thể xã hội trong đời sống sinh hoạt và sản xuất. Bởi vậy, việc cung ứng DVCI cần được kiểm soát nhằm bảo đảm mọi công dân không phân biệt mức thu nhập đều phải được tiếp cận dịch vụ và hạn chế tối đa việc để xảy ra sự cố trong quá trình cung ứng[39].

Thứ ba, đối với những DVCI có thu phí từ người sử dụng, mức giá dịch vụ không phản ánh chi phí thực tế đầu tư theo thị trường. Người dân phải trả phí khi sử dụng dịch vụ theo mức sử dụng, chi phí đầu vào tăng lên khi mức sử dụng tăng[40].

Từ những phân tích trên, có thể khái quát DVCI tại Trung Quốc là những dịch vụ có tính chất thiết yếu, phổ biến, do chính quyền chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện, vận hành và quản lí nhằm bảo đảm sự ổn định của đời sống sản xuất kinh tế và sinh hoạt của cả chính quyền, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư.

2.3. Quan niệm về dịch vụ công ích tại Việt Nam

Từ góc độ pháp lí, DVCI được giải thích tại khoản 28 Điều 4 Luật Doanh nghiệp năm 2020, được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 03/2022/QH15 ngày 11/01/2022 và Luật số 76/2025/QH15 ngày 17/6/2025 (sau đây gọi là Luật Doanh nghiệp). Theo đó, DVCI là dịch vụ *"thiết yếu đối với đời sống kinh tế-xã hội của đất nước, địa phương hoặc cộng đồng dân cư mà Nhà nước cần bảo đảm vì lợi ích chung hoặc bảo đảm quốc phòng, an ninh và việc sản xuất, cung ứng sản phẩm,*

[36] "我国城市公用事业民营化与管制政策研究"成果简介 [Tạm dịch: Văn phòng Viện Nghiên cứu Triết học và Khoa học xã hội quốc gia (2012), *Giới thiệu Đề tài Nghiên cứu về chính sách tư nhân hoá và kiểm soát các DVCI đô thị ở Trung Quốc* của tác giả Wang Junhao chủ nhiệm], http://www.nopss.gov.cn/GB/230165/243812/17963612.html, truy cập 10/7/2025.

[37] 中华人民共和国国家发展和改革委员会 (2010), 公用事业改革概述 [Tạm dịch: Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (2010), *Tổng quan về cải cách dịch vụ công ích*], https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/ggkx/201007/t20100712_1049892.html, truy cập 12/7/2025.

[38] 中华人民共和国国家发展和改革委员会 (2010), 公用事业改革概述 [Tạm dịch: Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (2010), *Tổng quan về cải cách dịch vụ công ích*], https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/ggkx/201007/t20100712_1049892.html, truy cập 12/7/2025.

[39] 高伟娜 (2016), *加快公用事业发展的体制机制研究* [Tạm dịch: Gao Weina (2016), *Nghiên cứu hoàn thiện thể chế, cơ chế thúc đẩy phát triển lĩnh vực công ích*], https://irr.zufe.edu.cn/info/1029/2270.htm, truy cập 15/7/2025.

[40] 中华人录共和国国家发展和改革委员会 (Uỷ ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc) (2010), tlđd.

dịch vụ này theo cơ chế thị trường khó có khả năng bù đắp chi phí".

DVCI còn được tiếp cận là một bộ phận của dịch vụ công, tồn tại song song với dịch vụ sự nghiệp công trong Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ về quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định của Chính phủ số 214/2025/NĐ-CP ngày 04/8/2025 và Nghị định của Chính phủ số 349/2026/NĐ-CP ngày 09/9/2026). Theo khoản 1, khoản 4 Điều 3 Nghị định số 32/2019/NĐ-CP, dịch vụ công ích là dịch vụ có những yếu tố sau: 1) *"có tính thiết yếu đối với đời sống kinh tế-xã hội của đất nước, cộng đồng dân cư hoặc bảo đảm quốc phòng, an ninh mà Nhà nước phải tổ chức thực hiện";* 2) *"việc sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ này theo cơ chế thị trường khó có khả năng bù đắp chi phí hoặc có tính chất đặc thù";* và 3) *"được Nhà nước trợ giá phần chênh lệch giữa giá tiêu thụ... với chi phí hợp lí... để cung ứng".* Bên cạnh việc đưa ra tiêu chí, Nghị định còn đưa ra Danh mục 13 nhóm dịch vụ công ích và các dịch vụ khác được quy định cụ thể theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ. So với Nghị định của Chính phủ số 130/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013 về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích; Nghị định số 32/2019/NĐ-CP có phạm vi hẹp hơn khi chỉ quy định về giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên.

Ở góc độ lí luận, DVCI là dịch vụ công cộng, phục vụ nhu cầu tối cần thiết của tất cả người dân trong xã hội[41]. Việc thực hiện dịch vụ công ích nhằm thực hiện nhiệm vụ xã hội, phục vụ nhân dân nên Nhà nước có vai trò là chủ thể chịu trách nhiệm đáp ứng nhu cầu của nhân dân[42]. Ở cách tiếp cận cụ thể hơn, dịch vụ công ích được định nghĩa là *"hoạt động cung cấp các hàng hoá dịch vụ có tính chất kinh tế, đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho sinh hoạt của người dân, gắn liền với việc cung ứng kết cấu hạ tầng-kĩ thuật cơ bản"*[43]. Một số dịch vụ công ích điển hình là điện, nước, khí đốt, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, vệ sinh môi trường[44]…

Từ các quan niệm trên có thể nhận diện về DVCI tại Việt Nam với ba dấu hiệu sau:

Thứ nhất, DVCI có tính thiết yếu đối với đời sống kinh tế-xã hội của đất nước, địa phương, cộng đồng dân cư mà Nhà nước phải tổ chức thực hiện. Không có quy định làm rõ về "tính thiết yếu" nhưng dựa vào Danh mục các DVCI cụ thể ban hành kèm theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP có thể thấy, DVCI theo quan niệm tại Việt Nam là dịch vụ có tính thiết yếu với các nhóm chủ thể theo khá nhiều tiêu chí. Một số dịch vụ đáp ứng nhu cầu của nhiều nhóm chủ thể khác nhau về quy mô. Ví dụ, dịch vụ quản lí, duy tu khu neo đậu tránh trú bão cho tàu thuyền nghề cá chỉ đáp ứng nhu cầu của tàu thuyền nghề cá khi có thiên tai. Bên cạnh đó, quan niệm về DVCI còn là dịch vụ gắn với mục đích bảo đảm quốc phòng, an ninh.

[41] Lê Chi Mai, sđd , tr. 9 - 27.
[42] Tạ Quang Ngọc (chủ nhiệm), tlđd, tr. 24.
[43] Trương Quốc Việt và Phạm Mai Linh, sđd, tr. 206.
[44] Lê Chi Mai, sđd, tr. 27 - 28.

Thứ hai, DVCI có tính kinh tế-hàng hoá. Định nghĩa trong Luật Doanh nghiệp và Nghị định số 32/2019/NĐ-CP xác định DVCI là dịch vụ có thu phí nhưng mức phí không bù đắp được chi phí theo cơ chế thị trường. Quy định tại Nghị định số 32/2019/NĐ-CP làm rõ hơn khi xác định DVCI có thể được cung ứng theo cơ chế có thu tiền từ người sử dụng. Trong đó, khoản tiền phải trả được Nhà nước quy định dưới hình thức giá, đơn giá hoặc một khoản tiền thanh toán cụ thể (Điều 18).

Thứ ba, Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm chính trong việc cung ứng DVCI. Do DVCI được xác định là dịch vụ công, việc cung ứng dịch vụ này gắn với vai trò tổ chức thực hiện hoặc bảo đảm thực hiện của Nhà nước. Ngoài ra, vai trò của Nhà nước còn thể hiện ở việc trợ giá phần chênh lệch giữa giá tiêu thụ với chi phí hợp lí trong CUDVCI (khoản 4 Điều 3 Nghị định số 32/2019/NĐ-CP và Điều 9 Luật Doanh nghiệp).

Tóm lại, DVCI tại Việt Nam được xác định là dịch vụ có tính thiết yếu đối với một hoặc một số nhóm chủ thể hoặc bảo đảm quốc phòng, an ninh; được cung ứng trên cơ sở thu phí nhưng nguồn thu từ mức phí không bù đắp được chi phí đầu tư, dẫn đến trách nhiệm tổ chức thực hiện và hỗ trợ tài chính của Nhà nước.

3. Quan niệm về dịch vụ công ích dưới góc độ so sánh

Từ việc nghiên cứu cách tiếp cận DVCI tại Hoa Kỳ, Trung Quốc và Việt Nam, có thể đưa ra một số nội dung so sánh trong quan niệm về loại dịch vụ này như sau:

Thứ nhất, về tiêu chí nhận diện DVCI. Xét về tổng thể, pháp luật cả ba quốc gia có một số điểm tương đồng. Tuy nhiên, nội hàm của "tính thiết yếu", "tính kinh tế-hàng hoá" và "vai trò kiểm soát của Nhà nước" có sự khác biệt.

Về tính thiết yếu, Hoa Kỳ và Trung Quốc có cách tiếp cận khá tương đồng khi gắn DVCI với việc đáp ứng những nhu cầu thiết yếu với đời sống sinh hoạt và sản xuất của các chủ thể trong xã hội. Ở Hoa Kỳ, DVCI được xác định là dịch vụ "có ảnh hưởng tới lợi ích công cộng"[45]. Các sản phẩm và dịch vụ do ngành DVCI cung cấp xuất hiện trong tất cả lĩnh vực của đời sống, từ nhu cầu sinh hoạt của người dân đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và hoạt động của chính quyền. Tại Trung Quốc, DVCI được định nghĩa là dịch vụ có tính thiết yếu và phổ cập trong việc đáp ứng nhu cầu sản xuất và sinh hoạt của công chúng[46]. Quan niệm này cũng thể hiện ở việc DVCI đáp ứng những nhu cầu cơ bản của đời sống và phát triển[47].

Điểm đáng chú ý là tính thiết yếu trong quan niệm của Hoa Kỳ và Trung Quốc gắn với tính phổ cập của dịch vụ. Tính phổ cập (universal) được hiểu là DVCI đáp ứng được nhu cầu tương tự nhau của đông đảo các chủ thể trong xã hội mà không phân biệt khu vực địa lí[48]. Do đó, DVCI tại hai quốc gia này chủ yếu được xác định trên cơ sở những nhu cầu quan trọng và phổ biến trong xã hội.

Trong khi đó, pháp luật Việt Nam có cách hiểu rộng hơn về "tính thiết yếu". Theo đó, DVCI là dịch vụ có tính thiết yếu với đời sống kinh tế-xã hội của đất nước, địa phương hoặc cộng đồng dân cư. Do vậy, đối tượng thụ hưởng DVCI không nhất thiết phải là

[45] Joshua Macey and Brian Richardson, tlđd, tr. 191 -195.
[46] Điều 2 Hướng dẫn chống độc quyền năm 2026, tlđd.
[47] 高伟娜, tlđd.
[48] Richard Wish, David Balley, sđd, tr. 1018.

đông đảo chủ thể trong xã hội mà còn có thể là một cộng đồng dân cư. Danh mục DVCI ban hành kèm theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP thể hiện cách tiếp cận này. Ví dụ, khu vực tránh trú bão cho tàu thuyền nghề cá đáp ứng nhu cầu của ngư dân khai thác hải sản xa bờ trong trường hợp có thiên tai[49]. Đây là nhu cầu thiết yếu của một nhóm chủ thể xác định, gắn với điều kiện và địa bàn cụ thể mà không phải là nhu cầu phổ biến trong xã hội. Như vậy, DVCI trong pháp luật Việt Nam có tính thiết yếu tương tự quan niệm tại Hoa Kỳ và Trung Quốc nhưng khác nhau về tính phổ cập.

Về tính kinh tế-hàng hoá, pháp luật cả ba quốc gia đều có quy định kiểm soát về mức giá cung ứng dịch vụ hợp lí ở mức thấp hơn giá thị trường nhằm bảo đảm khả năng tiếp cận của tất cả khách hàng đối với dịch vụ có thu phí. Đây là điểm chung trong việc bảo đảm khả năng tiếp cận dịch vụ công ích của những người có nhu cầu sử dụng.

Mặc dù về mặt biểu hiện, pháp luật Việt Nam có xu hướng tương tự với Hoa Kỳ khi xác định DVCI phải là dịch vụ có thu phí nhưng bản chất kinh tế của dịch vụ công ích tại Hoa Kỳ và Việt Nam có sự khác nhau. Theo đó, nếu như các yếu tố vốn đầu tư, chi phí, giá cung ứng của dịch vụ chịu sự tác động của thị trường tại Hoa Kỳ thì các yếu tố này tại Việt Nam được quyết định trong hợp đồng đặt hàng cung ứng dịch vụ công ích giữa Nhà nước và nhà sản xuất được lựa chọn. Vì vậy, việc xác định giá và các điều kiện CUDVCI tại Việt Nam chịu sự chi phối đáng kể của Nhà nước thay vì được hình thành chủ yếu thông qua quan hệ thị trường như tại Hoa Kỳ.

Tại Trung Quốc, do dịch vụ công ích được quan niệm là dịch vụ công do Nhà nước đảm nhận cung ứng tới xã hội, DVCI bao gồm cả hai loại là dịch vụ miễn phí và dịch vụ có thu phí.

Về trách nhiệm của nhà nước đối với hoạt động cung ứng dịch vụ. Xét về điểm tương đồng, dễ nhận thấy pháp luật cả ba quốc gia đều quy định về vai trò kiểm soát hoạt động CUDVCI và hỗ trợ tài chính cho chủ thể cung ứng dịch vụ. Do DVCI đáp ứng nhu cầu của đời sống kinh tế-xã hội và cộng đồng dân cư, việc kiểm soát của nhà nước là cần thiết để bảo đảm chất lượng, số lượng dịch vụ được cung ứng. Đồng thời, với việc áp đặt mức giá dịch vụ ở mức thấp hơn chi phí cung ứng, Nhà nước có cơ chế hỗ trợ tài chính cho các chủ thể cung ứng để bảo đảm khả năng cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, cách thức nhà nước hỗ trợ chủ thể cung ứng có sự khác biệt giữa các quốc gia. Tại Việt Nam, Nhà nước thực hiện trợ giá phần chênh lệch giữa doanh thu và chi phí cung ứng theo quy định. Tại Trung Quốc, Nhà nước hỗ trợ thông qua việc đầu tư và bố trí nguồn lực tài chính. Trong khi đó, tại Hoa Kỳ, việc duy trì vị trí độc quyền cho các chủ thể cung ứng trong một số lĩnh vực DVCI được Chính phủ áp dụng nhằm giảm chi phí cạnh tranh trong quá trình kinh doanh.

Bên cạnh kiểm soát và hỗ trợ tài chính, pháp luật Trung Quốc và Việt Nam còn quy định trách nhiệm của nhà nước đối với việc tổ chức CUDVCI. Tại Trung Quốc, do DVCI có vai trò dẫn dắt đối với sự phát triển kinh tế-xã hội, loại dịch vụ này cần được tổ

[49] Danh mục DVCI ban hành kèm theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP.

chức thực hiện bởi chính quyền để hạn chế tối đa các sự cố xảy ra trong quá trình cung ứng, từ đó bảo đảm sự ổn định cho toàn bộ nền kinh tế[50]. Theo quy định tại Lệnh số 17 năm 2024 về Biện pháp quản lí nhượng quyền khai thác kết cấu hạ tầng và dịch vụ công ích, chính quyền là chủ thể chịu trách nhiệm chuẩn bị, triển khai, và giám sát dự án nhượng quyền (Điều 10)[51]. Tương tự, tại Việt Nam, Nghị định số 32/2019/NĐ-CP đặt ra trách nhiệm của Nhà nước thể hiện ở việc nhận diện DVCI và thực hiện việc tổ chức đặt hàng (hoặc giao nhiệm vụ) để cung ứng tới người có nhu cầu sử dụng (Điều 17, Điều 21). Thông qua việc đặt hàng, Nhà nước lựa chọn chủ thể đáp ứng điều kiện cung ứng dịch vụ, đưa ra chỉ tiêu về số lượng, đơn giá, giá tiêu thụ và các nội dung khác liên quan đến việc cung ứng dịch vụ.

Thứ hai, về ý nghĩa của việc nhận diện DVCI. Quy định nhận diện DVCI tại cả ba quốc gia đều đưa ra cơ sở cho sự tham gia của nhà nước vào thị trường nhằm phục vụ lợi ích công cộng. Một khi được xác định là DVCI, việc cung ứng dịch vụ sẽ được kiểm soát bởi nhà nước, từ đó người có nhu cầu sử dụng được bảo đảm cho khả năng tiếp cận với số lượng, giá cả và chất lượng phù hợp. Không những vậy, việc nhận diện DVCI được xem là căn cứ lí giải cho những chính sách hỗ trợ đặc thù của Nhà nước dành cho chủ thể cung ứng DVCI so với các doanh nghiệp thông thường. Ví dụ, chủ thể cung ứng DVCI cũng có quyền được nhận các hỗ trợ về tài chính như bù đắp chi phí và bảo đảm thời gian thu hồi vốn ở Việt Nam (Điều 9 Luật Doanh nghiệp); bảo hộ vị trí độc quyền ở Hoa Kỳ[52]; được nhượng quyền độc quyền ở Trung Quốc với thời gian bảo đảm khả năng thu hồi vốn (Điều 8 Lệnh số 17 năm 2024).

Tại Hoa Kỳ, sự hình thành và phát triển của quan niệm về DVCI còn gắn với dấu mốc quan trọng ảnh hưởng tới nền quản trị hành chính công hiện đại[53]. Việc thừa nhận tính "công ích" của một số sản phẩm, dịch vụ đã xác lập cơ sở chính thức cho sự can thiệp của Nhà nước vào quyền tự do kinh doanh vốn được bảo vệ và tôn trọng ở quốc gia này[54]. Hơn nữa, việc điều chỉnh DVCI góp phần hình thành cơ sở lí luận của kinh tế học phúc lợi (The Economics of Welfare)[55] và thúc đẩy sự phát triển của các học thuyết về điều tiết kinh tế như Lí thuyết điều tiết kinh tế (Theory of Economic Regulation)[56].

---

[50] 中华人录共和国国家发展和改革委员会 (2010), *公用事业改革概述* [Tạm dịch: Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (2010), *Tổng quan về cải cách dịch vụ công ích*], https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/ggkx/201007/t20100712_1049892.html, truy cập 20/7/2025.

[51] 国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行（2024),《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（第17号令，2024年3月28日公 [Tạm dịch: Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia, Bộ Tài chính, Bộ Nhà ở và Phát triển đô thị - nông thôn, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Thủy lợi và Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (2024), *Biện pháp quản lí nhượng quyền khai thác kết cấu hạ tầng và dịch vụ công ích* ban hành ngày 28/3/2024], (Lệnh số 17 năm 2024), https://www.gov.cn/zhengce/202404/content_6944608.htm

[52] Alfred L. Parker, tlđd, tr. 827.

[53] Joshua Macey and Brian Richardson, tlđd, tr. 187.

[54] Joshua Macey and Brian Richardson, tlđd tr. 187.

[55] Pigou, A. C. (1920), "The National dividend and the quality of the people", *The Economics of Welfare*, 3rd edition, London: Macmillan and Co., Ltd.

[56] George J. Stigler (1971), *The Theory of economic*

Tại Trung Quốc và Việt Nam, việc nhận diện DVCI có ý nghĩa là sự khẳng định về trách nhiệm của nhà nước trong việc bảo đảm cho sự ổn định của nền sản xuất và đời sống người dân. Quy định về nhượng quyền trong lĩnh vực DVCI tại Trung Quốc cho thấy mặc dù không trực tiếp bỏ vốn nhưng Nhà nước vẫn có trách nhiệm giám sát hoạt động cung ứng của các chủ thể tư nhân nhằm bảo đảm chất lượng của hoạt động cung ứng dịch vụ đối với xã hội[57].

Như vậy, có thể thấy pháp luật về DVCI tại các quốc gia có sự khác nhau phụ thuộc vào quan niệm về vai trò của nhà nước đối với sự phát triển kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, tựu trung lại, đa số các quan điểm đồng thuận rằng, DVCI là dịch vụ có tính thiết yếu đối với các chủ thể trong nền kinh tế và xã hội; thường có thu phí từ người sử dụng và việc cung ứng dịch vụ này cần có sự kiểm soát của nhà nước nhằm bảo đảm khả năng tiếp cận dịch vụ của số lượng lớn khách hàng. Việc nhận diện DVCI có ý nghĩa trong việc bảo đảm quyền lợi của đông đảo người có nhu cầu sử dụng và tạo cơ sở pháp lí cho việc kiểm soát hoạt động cũng như hỗ trợ tài chính cho chủ thể cung ứng dịch vụ.

4. Một số gợi mở nhằm hoàn thiện quy định pháp luật liên quan đến nhận diện dịch vụ công ích tại Việt Nam

4.1. Về cơ sở lí luận của việc nhận diện dịch vụ công ích

Mặc dù việc xác định các loại dịch vụ cụ thể thuộc phạm vi dịch vụ công ích phụ thuộc vào định hướng kinh tế-chính trị của từng quốc gia, song về bản chất, việc nhận diện "tính công ích" có ý nghĩa tạo lập cơ sở lí luận cho sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động cung ứng dịch vụ trên thị trường. Nói cách khác, chỉ khi tồn tại căn cứ lí luận rõ ràng về lợi ích công cộng và sự cần thiết của điều tiết nhà nước, việc áp dụng các cơ chế hỗ trợ, trợ giá hoặc hạn chế quyền tự do kinh doanh mới có thể được xem là hợp lí và chính đáng. Tuy nhiên, quy định pháp luật hiện hành tại Việt Nam về tiêu chí nhận diện dịch vụ công ích dường như vẫn thiếu một nền tảng lí luận thống nhất và nhất quán, thể hiện qua một số nội dung sau:

Thứ nhất, sự thay đổi trong danh mục dịch vụ công ích chưa phản ánh sự thay đổi tương ứng trong điều kiện kinh tế-xã hội hoặc trong quan niệm quản lí nhà nước. Trên thực tế, tiêu chí nhận diện dịch vụ công ích gần như được giữ nguyên qua nhiều giai đoạn từ năm 1996 đến năm 2019, trong khi danh mục dịch vụ cụ thể lại thường xuyên thay đổi. Sự thiếu nhất quán này có thể thấy rõ qua trường hợp dịch vụ cấp điện. Sau khi Luật Điện lực năm 2004 xác định định hướng phát triển thị trường điện cạnh tranh có sự điều tiết của Nhà nước, Nghị định của Chính phủ số 31/2005/NĐ-CP ngày 11/3/2005 về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích không coi cấp điện đô thị là dịch vụ công ích. Tuy nhiên, Nghị định số 130/2013/NĐ-CP lại bổ sung cấp điện vào danh mục dịch vụ công ích, trước khi Nghị định số 32/2019/NĐ-CP tiếp tục loại bỏ dịch vụ này và chỉ giới hạn ở việc cấp điện cho khu vực miền núi, biên giới, hải đảo. Những thay đổi này cho thấy việc nhận diện chưa dựa trên

regulation, The Bell Journal of Economics an Management Science, tập 2, số 1, tr. 3.

[57] Chương 2, Chương 3 Lệnh số 17 năm 2024 của Trung Quốc.

một cơ sở lí luận ổn định mà chủ yếu mang tính tình huống hoặc chính sách ngắn hạn.

Thứ hai, cơ sở lí luận của việc nhận diện một số DVCI hiện nay chưa rõ ràng. Nghị định số 32/2019/NĐ-CP đồng thời viện dẫn các tiêu chí như "tính thiết yếu đối với đời sống kinh tế-xã hội", "bảo đảm quốc phòng-an ninh" và "tính chất đặc thù", tuy nhiên không có hướng dẫn cụ thể về cách hiểu hoặc phương pháp áp dụng các tiêu chí này. Hệ quả là ranh giới giữa dịch vụ công ích và các dịch vụ công cộng khác trở nên mờ nhạt, gây khó khăn cho việc giải thích và áp dụng pháp luật. Chẳng hạn, việc xác định một dịch vụ cụ thể như "hậu cần nghề cá trên các vùng biển xa" là DVCI dựa trên cơ sở "thiết yếu đối với đời sống kinh tế-xã hội, cộng đồng dân cư", "tính chất đặc thù" hay "bảo đảm quốc phòng an ninh" đều không thực sự chắc chắn.

Thứ ba, cách hiểu về các tiêu chí nhận diện DVCI trong quy định pháp luật tại Việt Nam khá khác biệt với quan niệm mang tính lí luận. Trong các công trình nghiên cứu, các học giả Việt Nam cho rằng DVCI, với tính chất là một dịch vụ công cộng, phục vụ nhu cầu tối cần thiết của tất cả người dân trong xã hội[58] và gắn liền với việc cung ứng kết cấu hạ tầng-kĩ thuật cơ bản[59], ví dụ như: điện, nước, khí đốt, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, vệ sinh môi trường[60]... Trong khi đó, danh mục hiện hành lại liệt kê cả các dịch vụ chỉ phục vụ nhóm đối tượng hẹp hoặc khu vực đặc thù. Sự khác biệt này cho thấy tiêu chí pháp lí chưa phản ánh đầy đủ bản chất kinh tế-xã hội của khái niệm dịch vụ công ích.

Thứ tư, cơ sở lí luận được sử dụng để quản lí một số dịch vụ thiết yếu hiện nay chưa thực sự phù hợp với yêu cầu can thiệp của Nhà nước. Có thể xem xét dịch vụ cấp nước sạch đô thị. Dịch vụ này được xác định là một loại DVCI điển hình dưới góc độ lí luận và pháp luật ở Hoa Kỳ và Trung Quốc. Tuy nhiên, trong Văn bản hợp nhất của Bộ Xây dựng số 51/VBHN-BXD ngày 19/6/2026 hợp nhất các nghị định về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước, dịch vụ cấp nước sạch vẫn chỉ được xác định là *"hoạt động sản xuất kinh doanh chịu sự kiểm soát của Nhà nước"* (Điều 3). Nguyên tắc này đặt ra cơ sở pháp lí cho sự kiểm soát của Nhà nước ở một mức độ nhất định. Tuy nhiên, việc chỉ ghi nhận dịch vụ "chịu sự kiểm soát của Nhà nước" chưa đủ để lí giải cho các quy định về cơ chế hỗ trợ về tài chính cũng như sự can thiệp của Nhà nước vào việc quyết định về giá cả của đơn vị cấp nước (Điều 29, Điều 30, Điều 54) khi các nội dung này thường gắn với đặc trưng của DVCI.

Việc chưa có cơ sở lí luận rõ ràng về DVCI tại Việt Nam dẫn đến thực trạng lợi ích công cộng tại Việt Nam bị ảnh hưởng đáng kể. Điển hình là vụ việc Công ty Cổ phần cấp nước Chư Sê tại tỉnh Gia Lai ngừng việc cung cấp nước cho hơn 1.600 hộ gia đình trên vùng cấp nước[61]. Vấn đề đáng lưu ý ở đây là đơn vị cấp nước này đã nhiều

[58] Lê Chi Mai, sđd, tr. 9 - 27.

[59] Trương Quốc Việt và Phạm Mai Linh, sđd, tr. 206.

[60] Lê Chi Mai, sđd, tr. 27 - 28.

[61] Hữu Phúc (2024), *Gia Lai: Nhà máy nước bị cắt điện, khoảng 1.600 hộ dân bị cắt nước,* https://www.sggp.org.vn/gia-lai-nha-may-nuoc-bi-cat-dien-khoang-1600-ho-dan-bi-cat-nuoc-post749565.html, truy cập 06/10/2026.

lần ngừng cung cấp nước cho toàn bộ các hộ dân (tháng 10/2023 và tháng 5/2024) nhưng chính quyền tỉnh Gia Lai không có cơ sở pháp lí để xác định hành vi vi phạm trong Luật Doanh nghiệp cũng như trong văn bản pháp luật về dịch vụ cấp nước.

Tham khảo kinh nghiệm lập pháp tại Hoa Kỳ, khi một dịch vụ được xác định là DVCI, doanh nghiệp cung ứng sẽ có nghĩa vụ cung ứng dịch vụ có chất lượng một cách liên tục với mức giá hợp lí và không phân biệt đối xử giữa khách hàng[62]. Lúc này, việc thực hiện nghĩa vụ được bảo đảm bằng pháp luật mà không chỉ dựa vào hợp đồng[63]. Khi đó, hành vi ngừng cấp nước của đơn vị cấp nước không do các sự cố kĩ thuật sẽ bị xác định là vi phạm nghĩa vụ của doanh nghiệp CUDVCI và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Như vậy, quan niệm về DVCI tại Hoa Kỳ và Trung Quốc cho thấy việc nhận diện DVCI luôn gắn với một nền tảng lí luận tương đối rõ ràng về lợi ích công cộng và vai trò điều tiết của nhà nước, từ đó bảo đảm tính thống nhất và ổn định của chính sách pháp luật. Trong bối cảnh các quyết định liên quan đến dịch vụ công ích có tác động trực tiếp tới quyền và lợi ích của số lượng lớn chủ thể trong xã hội, việc xây dựng một cơ sở lí luận thống nhất cho tiêu chí nhận diện trở nên đặc biệt quan trọng. Vì vậy, tác giả cho rằng cơ quan có thẩm quyền cần xác lập quan điểm nhất quán về bản chất và tiêu chí của dịch vụ công ích, dựa trên các kết quả nghiên cứu lí luận, làm nền tảng cho việc thiết kế và điều chỉnh danh mục dịch vụ trong tương lai.

4.2. Về tiêu chí nhận diện

Xét về mặt kĩ thuật lập pháp, tiêu chí nhận diện DVCI tại Việt Nam khá tương đồng về mặt câu chữ với pháp luật của Hoa Kỳ và Trung Quốc khi đề cập các yếu tố như tính thiết yếu, khó bù đắp chi phí theo cơ chế thị trường và vai trò bảo đảm hiệu quả cung ứng của Nhà nước. Tuy nhiên, cách quy định trong Luật Doanh nghiệp và các dịch vụ cụ thể trong Danh mục ban hành kèm theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP lại cho thấy cách hiểu về "tính phổ cập" và "tính kinh tế-hàng hoá" có sự khác biệt đáng kể so với quan niệm lí luận và thông lệ quốc tế. Sự khác biệt này dẫn đến nhiều hệ quả pháp lí bất hợp lí trong quá trình tổ chức và quản lí hoạt động cung ứng dịch vụ. Cụ thể:

Thứ nhất, thay vì tập trung vào các dịch vụ đáp ứng nhu cầu cơ bản và phổ cập của số lượng lớn chủ thể trong xã hội, các DVCI cụ thể tại Việt Nam bao gồm cả những dịch vụ phục vụ các nhóm đối tượng hẹp hoặc khu vực đặc thù. Cách tiếp cận này khiến tiêu chí "khó bù đắp chi phí theo cơ chế thị trường" dường như trở thành yếu tố quyết định, trong khi tính thiết yếu đối với lợi ích công cộng chỉ đóng vai trò thứ yếu. Trong bối cảnh không có quy định về DVCI cụ thể theo các tiêu chí trong định nghĩa của Luật Doanh nghiệp, việc khẳng định các dịch vụ có tính phổ biến như điện và nước sạch là DVCI không thực sự rõ ràng. Hệ quả là tồn tại tình trạng thiếu thống nhất, thậm chí xung đột giữa các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành.

Lấy ví dụ trong lĩnh vực cấp nước sạch. Nếu dịch vụ này được xem là DVCI, đơn vị cấp nước sẽ được xem là doanh nghiệp

[62] Eli Winston Clemens, tlđd, tr. 13.
[63] Eli Winston Clemens, tlđd, tr. 13

CUDVCI theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Khi đó, đơn vị cấp nước sẽ có các quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp CUDVCI tại Điều 9 Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, Văn bản hợp nhất số 51/VBHN-BXD ghi nhận nhiều quyền và nghĩa vụ của một đơn vị cấp nước. Điều này đặt ra câu hỏi về hiệu lực áp dụng của nghị định chuyên ngành so với văn bản luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của đơn vị cấp nước. Cùng với đó, quy định về sự can thiệp của cơ quan nhà nước trong việc lựa chọn chủ thể cấp nước cũng như cho ý kiến bằng văn bản về giá bán nước (Điều 29, Điều 31) có thể vi phạm quy định về Luật Cạnh tranh năm 2018. Lí do là bởi Điều 28 Luật Cạnh tranh không quy định ngoại lệ đối với hành vi kiểm soát của cơ quan nhà nước đối với đơn vị cấp nước[64].

Để khắc phục các vấn đề trên, cơ quan có thẩm quyền cần ban hành quy định về một số DVCI cụ thể làm cơ sở pháp lí cho việc điều chỉnh của văn bản chuyên ngành trong lĩnh vực DVCI, qua đó bảo đảm tốt hơn quyền và lợi ích chính đáng của cả doanh nghiệp CUDVCI và chủ thể thụ hưởng dịch vụ này.

Thứ hai, tiêu chí về tính chất kinh tế-hàng hoá của DVCI trong Luật Doanh nghiệp và Nghị định số 32/2019/NĐ-CP chưa được nhìn nhận phù hợp về bản chất. Cả hai văn bản trên đều xác định yếu tố "cung ứng… dịch vụ… theo cơ chế thị trường khó có khả năng bù đắp chi phí" là đặc điểm thuộc về DVCI. Điều này dẫn đến việc chỉ đặt ra trách nhiệm bù đắp chi phí cho những dịch vụ có chi phí đầu tư lớn hơn doanh thu. Trong khi đó, quan niệm tại Hoa Kỳ cho thấy việc chênh lệch giữa doanh thu và chi phí của chủ thể cung ứng là hệ quả từ việc Nhà nước áp đặt về mức giá cung ứng dịch vụ thấp hơn chi phí đầu tư và vận hành thực tế của doanh nghiệp. Khi đó, Nhà nước cần bù đắp phần chênh lệch để bảo đảm khả năng cung ứng cho chủ thể cung ứng. Với cách tiếp cận đó, các doanh nghiệp cung ứng điện cho khu vực đồng bằng và đô thị tại Việt Nam cũng sẽ có quyền được bù đắp chi phí thay vì chỉ có dịch vụ cấp điện cho vùng đặc thù như biên giới và hải đảo. Tuy nhiên, Luật Điện lực chưa ghi nhận quyền được bù đắp chi phí của các doanh nghiệp trong lĩnh vực điện.

Ngược lại, việc dựa vào yếu tố "khó bù đắp chi phí theo cơ chế thị trường" như một tiêu chí chính để xác định DVCI trong Nghị định số 32/2019/NĐ-CP như hiện nay là không cần thiết. Kinh nghiệm tại Hoa Kỳ cho thấy, đối với những dịch vụ thiết yếu nhưng phạm vi thụ hưởng hẹp như dịch vụ neo đậu tránh trú bão, nhà nước giao nhiệm vụ cho các chủ thể tư nhân thực hiện, đồng thời hỗ trợ kinh phí từ ngân sách[65] và cho phép khai thác thu phí trong điều kiện bình thường[66]. Cách tiếp cận này khá tương đồng với cơ chế được triển khai trong Nghị định số

[64] Điều 28 Luật Cạnh tranh chỉ quy định ngoại lệ về việc áp dụng Luật Cạnh tranh trong hoạt động kiểm soát doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước.

[65] U.S. Fish & Wildlife Service (2024), *Shelter from the Storm: The Port Authority of Guam Restores Harbor of Refuge with Boating Infrastructure Grants,* https://www.fws.gov/story/2024-04/shelter-storm, truy cập 25/8/2025.

[66] U.S. Fish & Wildlife Service (2024), *Boating Infrastructure,* https://www.fws.gov/program/boating-infrastructure#, truy cập 25/8/2025.

32/2019/NĐ-CP. Theo đó, Nhà nước là chủ thể xây dựng cơ sở hạ tầng các khu neo đậu tránh trú bão nhưng có thể giao cho các tổ chức, cá nhân khác quản lí, khai thác và duy tu. Như vậy, Nhà nước vẫn bảo đảm trách nhiệm cung ứng dịch vụ thông qua công cụ tài chính công và cơ chế giao nhiệm vụ, thay vì phải xác định chúng là dịch vụ công ích. Do đó, mục tiêu an sinh xã hội có thể đạt được bằng các cơ chế chính sách linh hoạt hơn mà không phụ thuộc vào việc gắn nhãn pháp lí "dịch vụ công ích".

Từ các phân tích trên có thể thấy, việc nhận diện dịch vụ công ích tại Việt Nam trong quy định pháp luật chưa dựa trên cơ sở lí luận thống nhất và ổn định, dẫn đến tình trạng lựa chọn danh mục dịch vụ thiếu nhất quán, thiếu cơ sở cho quy định can thiệp của Nhà nước hoặc hình thức can thiệp chưa thực sự phù hợp vào hoạt động của doanh nghiệp trên thị trường. Nhằm khắc phục các vấn đề trên, cơ quan có thẩm quyền cần xác định rõ cơ sở lí luận, từ đó điều chỉnh các tiêu chí nhận diện để bảo đảm tốt hơn lợi ích công cộng./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alfred L. Parker (1970), "The Regulation of Public Utilities", *Natural Resources Journal*, Vol. 10, Iss. 4.
2. Alfred Marshall (1895), "Theory of Monopolies", *Principles of Economics*, Book IV, 3rd Edition, Cambridge University Press, London.
3. Đào Ngọc Báu (2019), "Quản lí nhà nước đối với doanh nghiệp cung ứng dịch vụ chuẩn công ích", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,* số 10(386).
4. David E McNabb (2005), *Public Utilities: Management Challenges for the 21st Century*, Edward Elgar.
5. Eli Winston Clemens (1950), *Economics and Public Utilities*, The Public Utility Concept, Appleton-Centure-Crofts, New York.
6. George J. Stigler (1971), "The Theory of economic regulation", *The Bell Journal of Economics an Management Science*, tập 2, số 1.
7. 高伟娜 (2016) *加快公用事业发展的体制机制研究*, [Tạm dịch: Gao Weina (2016), *Nghiên cứu hoàn thiện thể chế, cơ chế thúc đẩy phát triển lĩnh vực công ích*], https://irr.zufe.edu.cn/info/1029/2270.htm
8. Joshua Macey and Brian Richardson (2025), "The Public Law of Public Utilities", *Yale Journal on Regulation* (forthcoming), 179-233.
9. K. Sabeel Rahman (2018), "Regulating informational infrastructure: Internet Platforms as the new public utilities", *Georgetown Law Techonology Review*, tập 2, số 2.
10. Lê Chi Mai (2003), *Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
11. Nathaniel T. Guernsey (1928), "The Regulation of Public Utilities", 13 *Marquette Law Review*, Vol. 13, Iss. 1.
12. Pigou, A. C. (1920), "The National dividend and the quality of the people", *The Economics of Welfare*, 3rd edition, London: Macmillan and Co., Ltd., https://oll.libertyfund.org/titles/pigou-the-economics-of-welfare
13. Richard Wish và David Balley (2018), *Competition Law*, Tái bản lần thứ 9, Oxford University Press, England.

(Xem tiếp trang 148)

trị xã hội chủ nghĩa", *Tạp chí Pháp chế và Phát triển xã hội*, số 6].
21. 孙国华、郭华成: 《马克思主义法正义观初探》，中国法学 1991 年第 3 期，第 49-50 页。[Tạm dịch: Tôn Quốc Hoa và Quách Hoa Thành (1991), "Bước đầu nghiên cứu quan niệm công lí pháp luật của chủ nghĩa Marx", *Tạp chí Pháp học Trung Quốc,* số 3.
22. 陈独秀：《谈政治》，新青年（八卷一号）1920 年第 9 期，第 2 页。[Tạm dịch: Trần Độc Tú (1920), "Bàn về chính trị", *Tạp chí Thanh niên mới,* quyển 8, số 1].
23. 张之沧、龚廷泰:《从马克思到德里达: 当代西方马克思主义研究》，人民出版社 2002 年版。[Tạm dịch: Trương Chi Thương và Cung Đình Thái (2002), *Từ Marx đến Derrida: Nghiên cứu về chủ nghĩa Marx phương Tây đương đại*, Nxb. Nhân dân].
24. 张华：《论中国特色社会主义的发展历程和科学内涵》，东岳论丛 2013 年第 1 期。[Tạm dịch: Trương Hoa (2013), "Bàn về quá trình phát triển và nội hàm khoa học của chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc", *Tạp chí Đông nhạc Luận tùng*, số 1].
25. 参见余敏友:《以新主权观迎接新世纪的国际法学》，法学评论 2000 年第 2 期。[Tạm dịch: Dư Mẫn Hữu (2000), "Đón nhận khoa học pháp luật quốc tế của thế kỉ mới bằng quan niệm chủ quyền mới", *Tạp chí Bình luận Pháp học*, số 2].
26. Shuo Yang, Qiaosheng Deng, Qiaonan Zhao, Honggang Pan, Yu Gao, Shanshan Ma, Jie Cui, Yudong Fu, Guofeng Wang, Deyang Sui & Xinle Yang. Research on The Reform of Postgraduate Education and Teaching in Response to The Social Demands in The New Era [C], 6th International Conference on Education Reform and Modern Management (ERMM 2021).

QUAN NIỆM VỀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH… ***(tiếp theo trang 29)***

14. Tạ Quang Ngọc (chủ nhiệm) (2021), *Quản lí nhà nước đối với dịch vụ công trong giai đoạn hiện nay*, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Trường Đại học Luật Hà Nội.
15. Tippetts, C. S., & Livermore, S. (1932), *Business organization and control: Corporations and trusts in the United States*, D. Van Nostrand Company.
16. 中华人录共和国国家发展和改革委员会 (2010), *公用事业改革概述* [Tạm dịch: Uỷ ban Cải cách và Phát triển quốc gia Trung Quốc (2010), *Tổng quan về quá trình cải cách dịch vụ công ích*], https://www.ndrc.gov.cn/fggz/tzgg/ggkx/201007/t20100712_1049892.html
17. Trương Quốc Việt và Phạm Mai Linh (2023), *Cơ sở lí luận và thực tiễn về dịch vụ công ở Việt Nam hiện nay,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
18. 全国哲学社会科学工作办公室 (2012), "我国城市公用事业民营化与管制政策研究"成果简介 [Tạm dịch: Văn phòng Viện Nghiên cứu Triết học và Khoa học xã hội quốc gia (2012), *Giới thiệu Đề tài Nghiên cứu về chính sách tư nhân hoá và kiểm soát các dịch vụ công ích đô thị ở Trung Quốc* của tác giả Wang Junhao chủ nhiệm], http://www.nopss.gov.cn/GB/230165/243812/17963612.html