

PGS.TS. TRẦN QUỐC TOẢN (Chủ biên)
GS.TS. PHÙNG HỮU PHÚ (Đồng chủ biên)
GS.TS. TẠ NGỌC TẤN (Đồng chủ biên)

THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ
VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA
ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN MỚI
(Sách tham khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

**Chịu trách nhiệm xuất bản
GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP
PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN**

Chịu trách nhiệm nội dung
PHÓ GIÁM ĐỐC - PHÓ TỔNG BIÊN TẬP
TS. ĐỖ QUANG DŨNG

Biên tập nội dung:	ThS. PHẠM THỊ KIM HUẾ TS. HOÀNG MẠNH THẮNG ThS. NGUYỄN MINH HUỆ
ThS. NGUYỄN TRƯỜNG TAM	ThS. HOÀNG NGỌC ĐIỆP
Trình bày bìa:	ThS. NGUYỄN VIỆT HÀ ĐƯỜNG HỒNG MAI
Chế bản vi tính:	LÂM THỊ HƯƠNG
Đọc sách mẫu:	TRƯỜNG TAM - NGỌC ĐIỆP BÍCH LIÊU

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 1812-2021/CXBIPH/8-18/CTQG.
Số quyết định xuất bản: 339-QĐ/NXBCTQG, ngày 25/5/2021.
Nộp lưu chiểu: tháng 5 năm 2021.
Mã ISBN: 978-604-57-6840-2.

THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ
VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA
ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

PGS.TS. TRẦN QUỐC TOẢN (Chủ biên)
GS.TS. PHÙNG HỮU PHÚ (Đồng chủ biên)
GS.TS. TẠ NGỌC TẤN (Đồng chủ biên)

THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ
VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA
ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN MỚI
(Sách tham khảo)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT
Hà Nội - 2019

TẬP THỂ TÁC GIẢ

PGS.TS. TRẦN QUỐC TOẢN (Chủ biên)

GS.TS. PHÙNG HỮU PHÚ (Đồng chủ biên)

GS.TS. TẠ NGỌC TẤN (Đồng chủ biên)

PGS.TS. NGÔ VĂN THẠO

TS. NGUYỄN TIẾN DŨNG

TS. LÊ MINH NGHĨA

Và các tác giả chuyên đề nghiên cứu

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Sau hơn 30 năm đổi mới, đất nước ta đã đạt những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử và đã từng bước đổi mới, hoàn thiện thể chế kinh tế, thể chế chính trị, thể chế phát triển xã hội. Tuy nhiên, về cơ bản, đó là thể chế phát triển theo chiều rộng, trong khi hiện nay đất nước ta đã bước vào giai đoạn phát triển theo chiều sâu, nhiều nội dung của thể chế cũ không còn phù hợp, trở thành lực cản đối với sự phát triển. Hơn nữa, trong bối cảnh quốc tế thay đổi nhanh và phức tạp, các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, khoa học và công nghệ có những bước phát triển mới mang tính đột phá, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang tăng tốc đã và đang tác động đến tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, đặt ra những cơ hội lớn cùng với những thách thức không nhỏ đối với sự phát triển của nước ta... Do đó, để không bị tụt hậu xa hơn, tận dụng được những thời cơ thuận lợi, bảo đảm sự phát triển nhanh - bền vững, nâng cao năng lực cạnh tranh cũng như thế và lực của đất nước, vấn đề xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững đang là đòi hỏi cấp thiết đối với Việt Nam trong giai đoạn mới.

Nhằm cung cấp thêm tài liệu nghiên cứu, tham khảo cho các nhà lãnh đạo, quản lý, nhà nghiên cứu, hoạch định chính sách và bạn đọc quan tâm đến những vấn đề lý luận và thực tiễn về thể chế phát triển nhanh - bền vững ở nước ta hiện nay, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách **Thể chế phát triển nhanh - bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam**

trong giai đoạn mới do PGS.TS. Trần Quốc Toản làm chủ biên, GS.TS. Phùng Hữu Phú và GS.TS. Tạ Ngọc Tân làm đồng chủ biên. Cuốn sách được biên soạn trên cơ sở kết quả nghiên cứu bước đầu của Đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước KX.04.29/16-20 “Những cơ sở lý luận - thực tiễn phục vụ cho việc xây dựng các văn kiện Đại hội XIII của Đảng”, thuộc Chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp quốc gia KX.04/16-20 “Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2016-2020” do Hội đồng Lý luận Trung ương chủ trì.

Nội dung cuốn sách gồm các bài viết của các nhà khoa học, các nhà nghiên cứu trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và được kết cấu thành hai phần. Trong đó, tập trung làm rõ một số vấn đề về: khái niệm, nội dung, bản chất, cấu trúc và vai trò của thể chế phát triển, thể chế phát triển nhanh - bền vững; vai trò của thể chế, mối quan hệ giữa thể chế chính trị với thể chế kinh tế và thể chế phát triển xã hội trong quá trình phát triển; những kinh nghiệm trong xây dựng và thực thi thể chế phát triển của một số nước trên thế giới, rút ra gợi ý hữu ích đối với Việt Nam... Bên cạnh đó, đưa ra những giải pháp tiếp tục đổi mới, xây dựng thể chế tổng thể phát triển nhanh - bền vững đất nước nói chung và đổi mới các thể chế thành phần nói riêng.

Cuốn sách là cơ sở quan trọng góp phần hoàn thiện các luận cứ lý luận khoa học và thực tiễn về xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững đối với Việt Nam trong bối cảnh mới. Chủ đề của cuốn sách hàm chứa nội dung rộng lớn và phức tạp, nhiều luận điểm, kiến nghị新颖 trong cuốn sách có giá trị tham khảo tốt, song cũng còn có những đề xuất, kiến nghị cần được tiếp tục nghiên cứu, trao đổi và thảo luận thêm. Tôn trọng các tác giả và để bạn đọc thuận tiện nghiên cứu, tham khảo, chúng tôi giữ nguyên ý kiến nhận định của các tác giả. Nhà xuất bản và các tác giả mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc để hoàn thiện nội dung cuốn sách trong lần xuất bản sau.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 4 năm 2019

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

LỜI NÓI ĐẦU

Ngày nay, phát triển nhanh - bền vững trở thành nhu cầu bức thiết của nhiều quốc gia trên thế giới, nhất là đối với các nước đang phát triển để không bị tụt hậu xa hơn so với các nước tiên tiến. Khi trình độ phát triển ngày càng cao, thì vai trò của các nhân tố vật chất, vốn, lao động giá rẻ, tài nguyên, đất đai... ngày càng giảm đi một cách tương đối; trong khi đó thể chế, khoa học - công nghệ, nguồn nhân lực chất lượng cao ngày càng đóng vai trò quyết định đối với sự phát triển nhanh - bền vững của các quốc gia. Thực tiễn phát triển của các quốc gia trên thế giới cho thấy: có không ít quốc gia rơi vào tình trạng nghèo, chậm phát triển trên những miền đất phì nhiêu, giàu tài nguyên; lại có những quốc gia phát triển nhanh, trở nên giàu có trên những mảnh đất nghèo tài nguyên, điều kiện tự nhiên nhiều khó khăn. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng này là ở thể chế phát triển. Khi xây dựng được một thể chế phát triển phù hợp, hiệu quả sẽ “quy tụ” và phát huy được các nguồn lực, nhất là nguồn nhân lực, tạo nên động lực mạnh mẽ cho sự phát triển của đất nước. Ngược lại, một thể chế không phù hợp sẽ làm “phân rã”, suy yếu, triệt tiêu động lực phát triển, đất nước sẽ rơi vào trì trệ, chậm phát triển, thậm chí khủng hoảng.

Sau hơn 30 năm đổi mới, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử. Về mặt thể chế, chúng ta đã từng bước đổi mới và hoàn thiện thể chế kinh tế, thể chế chính trị và thể chế phát triển xã hội để thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Nhưng về cơ bản đó là thể chế phát triển theo chiều rộng, đến nay động lực phát triển theo chiều rộng đã suy giảm mạnh. Đất nước ta đang bước vào giai đoạn phát triển theo chiều sâu, nhiều nội dung của thể chế phát triển theo chiều rộng đã không còn phù hợp, trở thành lực cản đối với sự phát triển. Hơn nữa, bối cảnh quốc tế đang thay đổi nhanh và phức tạp, các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, khoa học - công nghệ đang có những bước phát triển mới, mang tính đột phá, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang tăng tốc tác động đến tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, tạo ra những cơ hội lớn và những thách thức không nhỏ đối với sự phát triển của nước ta. Để đất nước không bị tụt hậu xa hơn, không rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”, bảo đảm phát triển nhanh - bền vững, nâng cao được năng lực cạnh tranh, nâng cao thế và lực của đất nước, đòi hỏi chúng ta phải đẩy mạnh đổi mới và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển đất nước.

Nếu như trong giai đoạn đầu của công cuộc đổi mới, Đảng ta xác định đổi mới kinh tế là trung tâm và đi trước một bước, đồng thời từng bước đổi mới chính trị bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, tạo môi trường ổn định cho phát triển kinh tế. Thì đến Đại hội XI, Đảng ta chỉ rõ phải “Đổi mới đồng bộ và phù hợp về kinh tế và chính trị”; đến Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII, Đảng ta chỉ rõ phải “Hoàn thiện thể chế kinh tế đi đôi với hoàn thiện thể chế chính trị”; phải “Cơ bản bảo đảm tính đồng bộ giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị, giữa Nhà nước và thị trường; sự hài hòa giữa tăng trưởng

kinh tế với phát triển văn hoá, phát triển con người, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, phát triển xã hội bền vững". Điều đó đặt ra yêu cầu phải có nhận thức mới về thể chế phát triển đất nước trong giai đoạn chuyển sang phát triển theo chiều sâu và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hơn; nhận thức mới về nội dung, phương thức và mối quan hệ giữa đổi mới thể chế chính trị với đổi mới thể chế kinh tế và đổi mới thể chế phát triển xã hội. Khi chuyển sang phát triển theo chiều sâu (nhất là trong bối cảnh hiện nay), đổi mới thể chế chính trị về một số phương diện đòi hỏi phải có "tính vượt trước", tính định hướng dẫn đường, thể hiện ở nắm bắt xu thế phát triển của thế giới, nhu cầu phát triển khách quan của đất nước, để định ra đường lối, chiến lược, mục tiêu, mô hình phát triển (chính trị - kinh tế - xã hội) có luận cứ khoa học - thực tiễn đúng đắn, bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh - bền vững, không bị tụt hậu. Như vậy, vấn đề xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững là cấp thiết đối với Việt Nam trong giai đoạn mới.

Tuy nhiên hiện nay, cả nhận thức lý luận cũng như thực tiễn cho thấy còn có những ý kiến khác nhau, nhiều vấn đề cần được tiếp tục làm rõ về thể chế phát triển nhanh - bền vững, về sự đồng bộ giữa đổi mới thể chế chính trị với thể chế kinh tế và thể chế phát triển xã hội, cũng như những nội dung cần đổi mới và hoàn thiện trong mỗi thể chế thành phần. Cuốn sách này tập trung làm rõ hơn một số vấn đề chủ yếu sau:

- Làm rõ hơn khái niệm, nội dung, bản chất, cấu trúc và vai trò của thể chế phát triển, thể chế phát triển nhanh - bền vững. Làm rõ hơn vai trò của thể chế và mối quan hệ giữa thể chế chính trị với thể chế kinh tế và thể chế phát triển xã hội trong quá trình phát triển;

- Nêu lên những kinh nghiệm (thành công, không thành công) trong xây dựng và thực thi thể chế phát triển của một số nước trên thế giới, rút ra những gợi ý hữu ích đối với Việt Nam;
- Phân tích, đánh giá những hạn chế, bất cập, những “điểm nghẽn” trong thể chế phát triển hiện nay của Việt Nam; chỉ rõ nguyên nhân;
- Nêu lên những yêu cầu, nội dung, định hướng giải pháp tiếp tục đổi mới và xây dựng thể chế tổng thể phát triển nhanh - bền vững đất nước nói chung và cụ thể đối với các thể chế thành phần: thể chế chính trị, thể chế kinh tế, thể chế phát triển xã hội trong giai đoạn mới.

Đây là kết quả nghiên cứu bước đầu của Đề tài khoa học cấp nhà nước KX.04.29/16-20 “Những cơ sở lý luận - thực tiễn phục vụ cho việc xây dựng các văn kiện Đại hội XIII của Đảng”, thuộc Chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm cấp quốc gia KX.04/16-20 “Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2016-2020” do Hội đồng Lý luận Trung ương chủ trì. Các bài viết cố gắng đề cập có hệ thống một số vấn đề lý luận và thực tiễn về thể chế phát triển nhanh - bền vững và các thể chế thành phần theo những giác độ và nội dung khác nhau. Đây là những vấn đề rộng lớn và phức tạp, hiện đang còn không ít những ý kiến khác nhau. Trong khung khổ nghiên cứu - trao đổi, chúng tôi tôn trọng ý kiến của tác giả các bài viết trong cuốn sách này. Rất mong nhận được sự quan tâm, trao đổi, đóng góp ý kiến của bạn đọc về những vấn đề được nêu trong cuốn sách, nhất là những hạn chế, bất cập cần sửa đổi, bổ sung.

Xin trân trọng cảm ơn.

THAY MẶT NHỮNG NGƯỜI NGHIÊN CỨU
PGS.TS. TRẦN QUỐC TOẢN

PHẦN THÚ NHẤT

**THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG:
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM
QUỐC TẾ**



**MỘT SỐ NHẬN THỨC LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN
VỀ XÂY DỰNG THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG,
NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM
TRONG GIAI ĐOẠN MỚI**

PGS.TS. TRẦN QUỐC TOẢN*

Ngày nay, phát triển nhanh - bền vững trở thành nhu cầu bức thiết của hầu hết các quốc gia trên thế giới, nhất là đối với các nước đang phát triển, nhưng không phải nước nào cũng thực hiện được mục tiêu này. Thực tiễn phát triển của các quốc gia trên thế giới cho thấy: có không ít quốc gia rơi vào tình trạng nghèo, chậm phát triển trên những miền đất phì nhiêu, giàu tài nguyên; lại có những quốc gia phát triển nhanh, trở nên giàu có trên những mảnh đất nghèo tài nguyên, điều kiện tự nhiên nhiều khó khăn. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng này là ở thể chế phát triển, có những thể chế tạo nên động lực mạnh mẽ cho sự phát triển của đất nước; ngược lại, thể chế không phù hợp sẽ làm triệt tiêu động lực, đất nước sẽ rơi vào trì trệ, chậm phát triển.

* Chuyên gia cao cấp, nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương.

I. KHÁI NIỆM VỀ THỂ CHẾ VÀ THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN

1. Quan niệm về thể chế

Hiện nay, trên thế giới cũng như ở Việt Nam, vẫn chưa có sự thống nhất chung về khái niệm thể chế. Khái niệm thể chế được nhìn nhận với những giác độ và cách tiếp cận khác nhau, có thể phân ra làm ba loại quan niệm về thể chế như sau:

(1) Loại quan niệm thứ nhất tiếp cận nghiêm về phương diện quy định pháp lý, khung khổ pháp lý (quy tắc) cho sự vận hành của xã hội. Với cách tiếp cận này, thể chế là hệ thống những quy tắc pháp lý, quy tắc xã hội tạo nên luật chơi trong các mối tương tác giữa các chủ thể, các cấu trúc xã hội. Quan niệm này coi hệ thống những quy tắc pháp lý, quy tắc xã hội đóng vai trò chủ yếu tạo nên một thể chế. Tuy nhiên, dù rất quan trọng, nhưng chỉ riêng bản thân hệ thống các quy định, quy tắc không tạo thành thể chế, tự nó không đi được vào cuộc sống; thể chế phải có các chủ thể thực thi trong môi trường xã hội xác định.

(2) Loại quan niệm thứ hai tiếp cận nghiêm về phương diện cấu trúc xã hội: Thể chế là một cấu trúc (tổ chức) xã hội với các chức năng xác định. Với cách tiếp cận này, thể chế là một cấu trúc (tổ chức) xã hội với cơ cấu và các chức năng xác định; hoạt động trong (theo) một hệ thống các quy định (quy tắc) cụ thể. Quan niệm này coi cấu trúc (tổ chức) xã hội, mà trước hết là các tổ chức nhà nước là chủ thể trung tâm của thể chế.

(3) Loại quan niệm thứ ba tiếp cận mang tính tổng hợp (kết hợp) hai loại quan niệm nêu trên, nghĩa là coi thể chế là một cấu trúc hữu cơ giữa các tổ chức, các chủ thể xã hội tương tác với nhau trong (theo) một hệ thống các quy định (quy tắc).

Quan niệm thứ ba này cho thấy sự tiếp cận “cân bằng” và hữu cơ giữa các chủ thể trong xã hội và hệ thống các quy định (quy tắc) vận hành của thể chế.

Tuy nhiên, các quan niệm về thể chế nêu trên chưa cho thấy rõ mối quan hệ giữa các chủ thể, quy tắc vận hành với các nội dung (môi trường) mà các chủ thể hoạt động trong đó.

Cả về lý luận cũng như thực tiễn cho thấy thể chế bao gồm sự thống nhất ba yếu tố cấu thành sau: các chủ thể trong thể chế - được gọi là **Người chơi**; các quy tắc vận hành của thể chế - được gọi là **Luật chơi**; và những nội dung mà các chủ thể và luật chơi vận hành trong đó - được gọi là **Sân chơi** hay **Nội dung chơi**. Sân chơi chính là nơi tương tác giữa các chủ thể với các nội dung chơi cụ thể, luật chơi cụ thể. Như vậy, *thể chế hiểu theo một nghĩa đầy đủ, dù ở cấp độ nào, phải là sự đồng bộ hữu cơ giữa các chủ thể - hệ thống quy tắc vận hành - nội dung xã hội (nói chung hoặc các lĩnh vực cụ thể)*. Hay nói một cách hình ảnh, *thể chế là sự vận hành của một cấu trúc xã hội, trong đó bảo đảm sự thống nhất biện chứng giữa Người chơi, Luật chơi và Sân chơi*.

Các nghiên cứu quốc tế cũng như thực tiễn phát triển của các nước trên thế giới cho thấy, thể chế thực tế chi phối sự phát triển bao gồm những “luật chơi” chính thức hoặc phi chính thức tạo nên quy tắc ứng xử của con người, của các tổ chức trong xã hội. Thể chế chính thức bao gồm Hiến pháp, các luật, cơ chế, chính sách của Nhà nước. Thể chế phi chính thức bao gồm các quy tắc bất thành văn, quy ước, thỏa thuận được tuân thủ trong quan hệ giữa các nhóm người, các tổ chức xã hội. Thể chế chính thức thường có tính pháp lý cao và đóng vai trò chủ đạo trong sự phát triển của xã hội. Tuy nhiên, thể chế phi chính thức

cũng rất quan trọng, có ảnh hưởng đối với sự thành công hay thất bại của những thể chế chính thức, nhất là ở cấp độ cơ sở. Giữa thể chế chính thức và thể chế phi chính thức có thể có sự tác động thuận chiêu, cũng có thể có sự tác động ngược chiêu làm suy giảm động lực của sự phát triển.

Từ những nội dung đã trình bày ở trên, có thể đưa ra quan niệm về thể chế như sau: **Thể chế là phương thức vận hành (vận động) của một cấu trúc xã hội, trong đó các chủ thể hoạt động và tương tác với nhau theo những quy định (quy tắc) xác định, trong những môi trường (kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, tự nhiên...) cụ thể, nhằm đưa cấu trúc xã hội đó vào một trạng thái - trình độ vận động phát triển nào đó với những mục tiêu đặt ra¹.** Cấu trúc xã hội ở đây được hiểu là một quốc gia, một cộng đồng dân cư, hay một lĩnh vực nào đó (kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội...); hay các tổ chức (định chế) quốc tế, khu vực, đa phương, song phương... Quan niệm về thể chế như trên cho phép nhìn nhận thể chế như một cấu trúc xã hội trong sự vận động, phát triển, trong đó sự tương tác hữu cơ giữa các chủ thể trong một môi trường xã hội (lĩnh vực) cụ thể theo một hệ thống các quy định (quy tắc) xác định, nhằm đạt tới các mục tiêu đặt ra.

Một vấn đề quan trọng cần nhận thức rõ để tránh nhầm lẫn là không đồng nhất khái niệm thể chế với khái niệm chế độ, như thể chế chính trị với chế độ chính trị. Trong một chế độ chính trị hay một chế độ kinh tế cũng có thể có nhiều mô hình

1. Lựa chọn khái niệm “phương thức vận hành...” được liên tưởng từ khái niệm “phương thức sản xuất - bao gồm lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất” - TG.

thể chế chính trị khác nhau, mô hình thể chế kinh tế khác nhau. Đổi mới thể chế chính trị không đồng nghĩa với đổi mới chế độ chính trị - xã hội.

2. Xét về vai trò của thể chế đối với sự phát triển có thể phân ra làm hai loại: **Thể chế phát triển** - là thể chế tạo được động lực thúc đẩy phát triển; và **Thể chế kìm hãm sự phát triển** - là thể chế không tạo được động lực phát triển, ngược lại, kìm hãm sự phát triển, thậm chí dẫn đến khủng hoảng, đổ vỡ. Trên thực tế, trong một thể chế cụ thể thường chứa đựng cả những yếu tố tích cực thúc đẩy sự phát triển và yếu tố tiêu cực kìm hãm sự phát triển, vấn đề là những yếu tố nào đóng vai trò chủ đạo, chi phối sự phát triển. Trong tác phẩm *Tại sao các quốc gia thất bại* (Why nations fail), hai nhà khoa học Daron Acemoglu và James Robinson đã phân tích những cứ liệu lịch sử phát triển của các quốc gia trên thế giới và chứng minh rất thuyết phục rằng sự phát triển của một quốc gia, sự giàu, nghèo của một quốc gia không phải phụ thuộc một cách định mệnh đơn giản vào điều kiện tự nhiên, địa lý, văn hóa,... *Điều tạo ra sự khác biệt mang tính quyết định đối với sự phát triển của quốc gia chính là thể chế phát triển*¹. North (1990), khi nghiên cứu các nền kinh tế dân chủ và mở cửa đã chỉ ra thể chế dân chủ đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng và vận hành một chính quyền tốt, hạn chế tham nhũng, bảo đảm môi trường sản xuất kinh doanh tự do hơn, thúc đẩy phát triển kinh tế hiệu quả hơn.

Bản thân thể chế cũng không phải là bất biến, nó vừa có yêu cầu phải ổn định tương đối, đồng thời phải được liên tục

1. Xem Daron Acemoglu - James Robinson: *Why nations fail* (*Tại sao các quốc gia thất bại*), Crown Publishers, N.Y., 2012.

đổi mới, hoàn thiện và phát triển cùng với sự phát triển cao hơn của xã hội. Các nghiên cứu khoa học và thực tiễn trên thế giới đã chỉ rõ rằng, *vấn đề quan trọng hàng đầu là chất lượng thể chế*. Chất lượng thể chế được đánh giá bởi chất lượng của pháp luật và chính sách, hiệu quả hoạt động của các chủ thể, nhất là của chính quyền, cũng như mức độ thực thi và hiệu lực, hiệu quả luật pháp và cơ chế, chính sách trên thực tế. Muốn đẩy mạnh phát triển trong giai đoạn có tính bước ngoặt - giai đoạn mới, cần bắt đầu từ xây dựng lại các quan niệm, nội dung và cấu trúc thể chế phù hợp, hoàn thiện quản lý nhà nước - chủ thể chủ chốt của thể chế.

II. CẤU TRÚC, BẢN CHẤT, VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ

1. Cấu trúc của thể chế

Cấu trúc của thể chế có thể được xem xét theo hai cách tiếp cận: *Cách tiếp cận về cơ cấu* các yếu tố tạo nên thể chế; và *cách tiếp cận theo chức năng* của thể chế. Về cách tiếp cận theo cơ cấu các yếu tố tạo nên thể chế cho thấy, *thể chế bao gồm ba yếu tố cấu thành chủ yếu là: các chủ thể tham gia (người chơi); hệ thống quy tắc vận hành và tương tác giữa các chủ thể (luật chơi); và nội dung mà các chủ thể hoạt động (sân chơi)*. Tuy nhiên gần đây, có những nghiên cứu (và thực tiễn) cho thấy rằng trong hệ thống “luật chơi” cần phải chế định *các chế tài đủ mạnh để kiểm soát việc thực thi thể chế và buộc các chủ thể phải tuân thủ “luật chơi”*. Như vậy về tổng thể, **thể chế bao gồm bốn yếu tố cấu thành quan trọng là: Người chơi, Luật chơi, Sân chơi và Chế tài thực thi thể chế**. Trên thực tế, cả người chơi, luật chơi, sân chơi và chế tài thực thi đều có

những cấu trúc phức tạp, gắn với vị trí, vai trò của từng chủ thể và sân chơi cụ thể. Xét một cách khái quát, có thể nêu như sau:

- Về người chơi, có những chủ thể chính sau: người quyết định luật chơi; người tổ chức thực thi luật chơi; người thực thi luật chơi;

- Về luật chơi, có thể phân loại như sau: luật cho người quyết định luật chơi; luật cho người tổ chức thực thi luật chơi; luật cho người thực thi luật chơi;

- Về sân chơi, cũng có thể phân loại như sau: sân chơi chung cho mọi loại người chơi; sân chơi cho người quyết định luật chơi; sân chơi cho người tổ chức thực thi luật chơi; sân chơi cho người thực thi luật chơi;

- Về chế tài thực thi thể chế, cũng có thể phân ra: chế tài đối với người quyết định luật chơi; chế tài đối với người tổ chức thực thi luật chơi; và chế tài đối với người thực thi luật chơi.

Bốn yếu tố cấu thành cơ bản đó tạo thành thể chế phát triển của một cấu trúc xã hội (có thể là một quốc gia, một lĩnh vực, một vùng, một cộng đồng, một tổ chức...).

Còn xét theo *chức năng* của thể chế, có thể nêu khái quát như sau: đối với một quốc gia, thể chế phát triển bao trùm tất cả các lĩnh vực được thể hiện ở chiến lược tổng thể phát triển quốc gia trong những giai đoạn cụ thể. Đó thường gọi là *thể chế phát triển tổng hợp* (*bao gồm tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội*). Nhưng trong thể chế phát triển tổng hợp đó luôn chứa đựng các thể chế thành phần cơ bản là **thể chế chính trị, thể chế kinh tế, thể chế xã hội**; các thể chế này có quan hệ hữu cơ, tương tác và chế định lẫn nhau khá phức tạp. Các thể chế chính trị, thể chế kinh tế, thể chế xã hội có vai trò và chức năng khác nhau, nhưng đều tạo nên hợp lực của thể chế phát

triển tổng hợp (mạnh hay yếu). Đồng thời cần thấy rằng trên thực tế, thể chế chính trị, thể chế kinh tế, thể chế xã hội có cấu trúc bên trong rất phức tạp với những phân hệ thành phần nhỏ hơn. Như trong thể chế chính trị có thể chế hệ thống chính trị, thể chế đảng chính trị, đảng cầm quyền, thể chế nhà nước, thể chế tổ chức bộ máy, thể chế hành chính, thể chế các tổ chức chính trị - xã hội... Trong thể chế kinh tế, thể chế xã hội cũng bao hàm nhiều phân hệ; các thể chế này đan xen nhau theo chiều ngang và chiều dọc từ trên xuống dưới. Trong thể chế, mỗi loại chủ thể có vai trò khác nhau. Trong số các chủ thể (người chơi), Nhà nước có vị trí đặc biệt về tư cách đa diện của mình. Nhà nước đồng thời đóng nhiều tư cách trong thể chế: người quyết định luật chơi, người tổ chức thực thi luật chơi, người kiểm soát quá trình thực thi luật chơi, là người chơi khi thực hiện nghĩa vụ và trách nhiệm của mình đối với các chủ thể khác và toàn xã hội trong thực thi các luật chơi. Chính vì vậy, việc xác định đúng vị trí, vai trò của chủ thể nhà nước trong tương quan với vị trí, vai trò của các chủ thể khác trong xã hội là vấn đề rất quan trọng.

Trong một thể chế phát triển chung hay thể chế phát triển của một lĩnh vực cụ thể, cấu trúc về cơ cấu các yếu tố và cấu trúc về chức năng của thể chế quan hệ mật thiết với nhau để tạo động lực phát triển (mạnh hay yếu).

2. Bản chất của thể chế: thể chế “dung hợp” và thể chế “chiếm đoạt”

Trong tác phẩm *Tại sao các quốc gia thất bại* (2010), Daron Acemoglu và James Robinson từ tổng kết thực tiễn phát triển của nhiều quốc gia trên thế giới trong nhiều thập kỷ, đã khái

quát và phân chia thể chế thành hai loại: thể chế “chiếm đoạt” hay “tước đoạt” (extractive) mang bản chất khai thác, bóc lột, kìm hãm sự phát triển; và thể chế “dung hợp” hay “bao quát” (inclusive), mang bản chất dung nạp, trao quyền, tạo cơ hội và điều kiện phát triển, chia sẻ lợi ích phát triển cho phần đông dân chúng. Hai ông đã khái quát tương ứng về thể chế chính trị và thể chế kinh tế:

Thể chế chính trị “dung hợp”: Là thể chế trong đó quyền lực chính trị hướng tới bảo đảm và phục vụ cho số đông dân chúng, cho phép sự tham gia rộng rãi của dân chúng vào các thiết chế nhà nước; thực thi chế độ dân chủ, bảo đảm kiểm soát quyền lực trong nội bộ nhà nước và từ phía xã hội; nguyên tắc thượng tôn pháp luật được đề cao; quyền lực chính trị - quyền lực nhà nước có sự tập trung nhất định (nhưng không phải là tập trung chuyên quyền, độc đoán) để bảo đảm sự thống nhất thực thi thể chế, luật pháp và trật tự.

Thể chế kinh tế “dung hợp”: Là thể chế xác lập và bảo vệ quyền sở hữu tài sản chính đáng của tất cả các chủ thể, của dân chúng; quyền sản xuất kinh doanh được chế định công khai, minh bạch; thể chế thị trường được xác lập phù hợp, hiệu quả, hình thành một “sân chơi” bình đẳng, minh bạch và công bằng; tiếp cận các nguồn lực phát triển dễ dàng; thành quả phát triển được phân phối và điều tiết hài hòa, công bằng giữa các tầng lớp xã hội.

Thể chế chính trị “chiếm đoạt”: Là thể chế quyền lực chính trị tập trung độc quyền trong tay của một thiểu số, của bộ máy, phục vụ cho quyền lợi của một số ít, của bộ máy, không có sự kiểm soát quyền lực hiệu quả, nguyên tắc thượng tôn pháp luật không được tuân thủ; quyền con người, quyền công dân và dân chủ xã hội bị hạn chế...

Thể chế kinh tế “chiếm đoạt”: Là thể chế quyền sở hữu tài sản của số đông dân cư không được xác lập, không được bảo vệ; quyền sản xuất kinh doanh không được bảo đảm; thể chế thị trường yếu kém, tạo các rào cản gia nhập thị trường; hình thành một “sân chơi” bất bình đẳng, không minh bạch và công bằng; tiếp cận các nguồn lực phát triển không công bằng; phân chia thành quả phát triển không công bằng giữa các tầng lớp xã hội, chủ yếu rơi vào tay một bộ phận quan chức nhà nước, lợi ích nhóm và chủ nghĩa tư bản thân hữu...

Khái quát thành hai loại thể chế ở hai cực đối nghịch nhau về bản chất và tác động như trên có ý nghĩa quan trọng về mặt phương pháp luận, được minh chứng qua lịch sử phát triển của thế giới. Trên thực tế, ở các nước có sự kết hợp khác nhau giữa thể chế chính trị và thể chế kinh tế, tạo nên một phổ quát rất rộng các loại thể chế nằm giữa hai cực “dung hợp” và “chiếm đoạt”. Có những thể chế bản chất về cơ bản là dung hợp nhưng vẫn có những yếu tố của thể chế chiếm đoạt; đồng thời cũng có những thể chế bản chất về cơ bản là chiếm đoạt nhưng cũng chứa đựng những yếu tố của thể chế dung hợp. Điều này tạo nên động lực phát triển mạnh hay yếu khác nhau của một mô hình thể chế cụ thể ở các nước. Thể chế chính trị dung hợp là cơ sở quan trọng để thúc đẩy xây dựng thể chế kinh tế dung hợp, tạo nên thể chế phát triển tổng hợp dung hợp, tạo một vòng xoáy đi lên giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị dung hợp ngày càng vững chắc, thúc đẩy phát triển. Còn thể chế chính trị tước đoạt thường hướng tới xây dựng thể chế kinh tế chúa dụng nhiều yếu tố tước đoạt, để tạo cơ sở vật chất cho sự tồn tại của mình. Mỗi quan hệ tương hỗ, cộng sinh này lại tạo một vòng xoáy đi xuống làm suy giảm động lực phát triển. Thể chế “tước đoạt”

trong những hoàn cảnh nhất định cũng có thể tạo nên sự phát triển nào đó trong một giai đoạn nhất định. Nhưng đó là sự phát triển mang tính cục bộ, “cưỡng bức”, không bền vững, vì không mang lại lợi ích cho số đông dân chúng và luôn chứa đựng những mâu thuẫn nội tại, sẽ dẫn đến kìm hãm sự phát triển, trì trệ, thậm chí xung đột, khủng hoảng nếu không được khắc phục kịp thời. Sự phát triển bền vững phải trên cơ sở động lực nội sinh, sự tham gia dân chủ và tự nguyện của các chủ thể, của đa số dân chúng, tạo quá trình liên tục đổi mới (điều mà nhà kinh tế Schumpeter gọi là “sự hủy diệt sáng tạo”), loại bỏ những thể chế cũ không còn hiệu quả bằng thể chế mới hiệu quả hơn.

3. Vai trò của thể chế đối với sự phát triển

Vai trò quan trọng của thể chế đối với sự phát triển của một quốc gia đã được thừa nhận rộng rãi trên thế giới. Khái quát lại, thể chế có những vai trò chủ yếu sau:

(1) Thể chế xác lập nền tảng pháp lý cho cấu trúc và vận hành nền chính trị - kinh tế - xã hội của quốc gia. Xác lập địa vị, vai trò, trách nhiệm, quyền và lợi ích của các chủ thể trong quá trình phát triển, nhất là vai trò của Nhà nước.

(2) Xác lập mô hình và thể chế nhà nước, nền hành chính để thực thi quyền lực chính trị gắn với sự phát triển mọi mặt của xã hội. Phòng ngừa và ngăn chặn sự suy thoái, tha hóa của quyền lực.

(3) Đưa ra đường lối, chiến lược, mô hình, mục tiêu phát triển; xác định hệ giá trị phát triển; định hướng và điều tiết sự phát triển của xã hội.

(4) Tạo lập khung pháp lý và điều kiện để kiến tạo và phát triển năng lực các chủ thể, phát huy đúng vai trò của từng loại

chủ thể; liên kết các chủ thể, các nguồn lực, các yếu tố theo những mô hình phát triển có hiệu quả.

(5) Tạo lập cơ chế, chính sách huy động và phân bổ mọi nguồn lực cho sự phát triển; tạo động lực phát triển (động lực tinh thần, động lực pháp lý, động lực lợi ích, động lực đạo đức...), nhất là động lực cộng hưởng thông qua sự liên kết giữa các chủ thể và các yếu tố; điều tiết hài hòa lợi ích phát triển giữa các chủ thể.

(6) Tạo lập “sân chơi” lành mạnh, bình đẳng, minh bạch, phù hợp, hiệu quả đối với các chủ thể trong từng lĩnh vực.

(7) Tạo lập và thực thi cơ chế vận hành thể chế, các luật chơi có hiệu quả; khắc phục, phòng ngừa các rủi ro, tiêu cực. Tạo lập khung khổ pháp lý để mọi hoạt động của các chủ thể trở nên minh bạch hơn, tin cậy hơn, giảm thiểu các rủi ro trong quá trình tương tác với nhau.

Chất lượng thể chế và hiệu lực của thể chế có vai trò quan trọng và quyết định đối với sự phát triển của một quốc gia. Nhận thức đúng và đầy đủ về vai trò của thể chế là rất cần thiết, để trên cơ sở đó có quyết tâm chính trị cao xây dựng được một thể chế phù hợp, hiệu quả. Đó là yêu cầu quan trọng đặt ra đối với bất cứ quốc gia nào muốn phát triển nhanh - bền vững.

Sự phát triển tổng hợp của một quốc gia luôn bao gồm ba lĩnh vực cơ bản là **chính trị**, **kinh tế** và **xã hội** (theo nghĩa rộng, bao gồm cả văn hóa), do vậy trong thể chế phát triển tổng hợp luôn chứa đựng ba thể chế thành phần chủ yếu là **thể chế chính trị**, **thể chế kinh tế** và **thể chế xã hội**. Ba thể chế thành phần này có vai trò và chức năng khác nhau nhưng liên quan mật thiết với nhau.

Thể chế chính trị có các vai trò chủ yếu sau:

- Xác lập và sử dụng quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước, giá trị và mục tiêu của thể chế chính trị; tạo lập đồng thuận xã hội, ý chí dân tộc;
- Xây dựng thể chế nhà nước, bộ máy công quyền tinh gọn, hoạt động minh bạch, hiệu lực, hiệu quả;
- Xác lập chế độ dân chủ xã hội; gắn quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, lợi ích, trách nhiệm giải trình, trách nhiệm xã hội... của tất cả các chủ thể (Đảng, Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các đơn vị, các cá nhân...);
- Kiểm soát quyền lực; phòng, chống tham nhũng - tha hóa quyền lực, lợi ích nhóm, chủ nghĩa thân hữu;
- Quy tụ được lòng người, gắn kết được các giá trị cơ bản của tất cả các chủ thể trong xã hội trong những định hướng, mục tiêu phát triển đúng đắn.

Thể chế kinh tế có các vai trò chủ yếu sau:

- Xác lập quyền tự do sản xuất kinh doanh, quyền tài sản, lợi ích kinh tế;
- Xây dựng thể chế kinh tế thị trường phù hợp, hiệu quả;
- Xác lập môi trường kinh doanh bình đẳng, minh bạch;
- Xây dựng mô hình tăng trưởng - phát triển phù hợp, hiệu quả;
- Huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực cho sự phát triển.

Thể chế xã hội có các vai trò chủ yếu sau:

- Xây dựng hệ thống an sinh xã hội, bảo đảm đời sống, việc làm;

- Bảo đảm công bằng, bình đẳng xã hội;
- Bảo đảm an ninh xã hội, trật tự an toàn xã hội, cố kết cộng đồng;
- Phát triển con người, văn hóa, xã hội và quản lý phát triển xã hội.

Để tạo được động lực phát triển mạnh thì đòi hỏi ba thể chế trên phải tạo được hợp lực cùng chiều, đồng bộ với nhau. Tuy nhiên, trên thực tế ở nhiều nước, trong những điều kiện cụ thể, ba thể chế đó có những mục tiêu khác nhau, không hỗ trợ và thúc đẩy lẫn nhau, làm suy yếu động lực phát triển của thể chế tổng hợp.

Mỗi quan hệ giữa thể chế chính trị, thể chế kinh tế và thể chế xã hội trong quá trình phát triển là rất phức tạp, đa diện, không đơn trị một chiều. Xét về toàn cục và lâu dài, thì thể chế kinh tế đóng vai trò nền tảng cho sự phát triển bền vững. Nhưng thể chế chính trị có vai trò rất quan trọng trong sử dụng quyền lực định hướng chính trị sự phát triển mọi mặt của xã hội, kể cả sự phát triển kinh tế. Thể chế chính trị được xây dựng và vận hành phù hợp và hiệu quả hay không, hiệu quả đến mức độ nào lại phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó có vai trò quyết định của Đảng cầm quyền và Nhà nước. Bản thân việc xây dựng thể chế kinh tế cũng phụ thuộc cơ bản vào định hướng chính trị, vai trò và năng lực của Đảng cầm quyền và Nhà nước. Một thể chế chính trị sáng suốt sẽ định hướng xây dựng thể chế kinh tế và thể chế xã hội thúc đẩy phát triển. Chính vì vậy, vấn đề xây dựng một thể chế bảo đảm sự đồng bộ - phù hợp giữa thể chế chính trị, thể chế kinh tế và thể chế xã hội để tạo động lực mạnh cho sự phát triển nhanh - bền vững trong một thời gian dài là một yêu cầu bức thiết, song rất

không dễ dàng. Rất nhiều nước rơi vào tình trạng “kẹt” trong một thể chế kìm hãm sự phát triển, không tạo được động lực phát triển mạnh mẽ. *Thể chế thúc đẩy phát triển hay kìm hãm sự phát triển phụ thuộc vào bản chất, trình độ và chất lượng của thể chế.*

III. THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

1. Yêu cầu về phát triển nhanh - bền vững đối với Việt Nam

Qua hơn 30 năm đổi mới, Việt Nam đã có những bước phát triển và đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử. Tuy nhiên, vẫn là nước mới thoát ra khỏi các nước kém phát triển và bước vào nhóm nước có thu nhập trung bình (thấp) chưa lâu; tiềm lực tổng thể còn hạn chế, GDP năm 2017 mới đạt 220 tỷ USD; nguy cơ tụt hậu xa hơn và rơi vào bẫy thu nhập trung bình vẫn còn hiện hữu; thể chế và mô hình tăng trưởng theo chiều rộng đã suy yếu động lực phát triển; bối cảnh quốc tế rất phức tạp, cơ hội và thách thức đều lớn. Vì vậy, vấn đề phát triển nhanh - bền vững đất nước là một yêu cầu khách quan, bức thiết. Quan niệm chung về phát triển nhanh - bền vững phải đáp ứng các yêu cầu sau: (i) Bảo đảm sự tăng trưởng - phát triển với tốc độ tương đối cao, thể hiện cả ở tăng trưởng về số lượng, quy mô và sự tăng lên không ngừng về chất lượng, hiệu quả, được duy trì trong một thời gian tương đối dài; (ii) Sự tăng trưởng - phát triển bảo đảm sự đồng bộ giữa các lĩnh vực,

không ngừng làm tăng nội lực và tính độc lập tự chủ của quốc gia; (iii) Bảo đảm tính bền vững¹ trong quá trình phát triển cả về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường.

Để đạt được mục tiêu phát triển nhanh - bền vững, thể chế phát triển cần được xây dựng phù hợp với điều kiện và trình độ phát triển của đất nước, đồng thời đáp ứng các yêu cầu cao của hội nhập quốc tế trong từng giai đoạn.

1. Quan niệm về phát triển bền vững được Hội nghị thượng đỉnh Liên hợp quốc lần thứ 21 năm 2015 (tại New York) đưa ra theo phong châm “Phát triển bền vững là sự phát triển đáp ứng những nhu cầu hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng phát triển của các thế hệ tương lai”, với Chương trình nghị sự đến năm 2030, tập trung vào gắn kết và cân bằng ba vấn đề lớn của sự bền vững, đó là kinh tế, xã hội và môi trường, trong một khung hành động với 5 yếu tố “P” gồm: Con người (People), Hành tinh (Planet), Thịnh vượng (Prosperity), Hòa bình (Peace) và Đối tác (Partnership); được cụ thể hóa thành 17 mục tiêu chung và 169 mục tiêu cụ thể về phát triển bền vững.

Ở Việt Nam, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 về việc ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững, với mục tiêu tổng quát là: *Duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường sinh thái, quản lý và sử dụng hiệu quả tài nguyên, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu; bảo đảm mọi người dân được phát huy mọi tiềm năng, tham gia và thụ hưởng bình đẳng thành quả của phát triển; xây dựng một xã hội Việt Nam hòa bình, thịnh vượng, bao trùm, dân chủ, công bằng, văn minh và bền vững.* Trong Kế hoạch nêu rõ 17 mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam đến năm 2030, bao gồm 115 mục tiêu cụ thể, tương ứng với các mục tiêu phát triển bền vững toàn cầu theo Văn kiện “Chuyển đổi thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững” được Đại Hội đồng Liên hợp quốc thông qua tháng 9/2015.

2. Những đặc trưng cơ bản của thể chế phát triển nhanh - bền vững

Có thể khái quát các đặc trưng cơ bản của thể chế phát triển nhanh - bền vững như sau:

(1) Đó phải là một **thể chế vượt trội**, có khả năng đón nhận được các cơ hội, những xu hướng phát triển mới, thay đổi với tốc độ nhanh, mang tính đột biến, như cuộc cách mạng công nghiệp 4.0; “hóa giải” được các thách thức, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, huy động được tất cả các nguồn lực và sử dụng có hiệu quả các mô hình và trình độ công nghệ để tạo nên động lực phát triển mạnh mẽ. Thể chế phát triển nhanh - bền vững **phải là thể chế “dung hợp” cao**, bảo đảm sự đồng bộ, phù hợp giữa thể chế chính trị, thể chế kinh tế và thể chế xã hội gắn với bảo vệ môi trường sinh thái đáp ứng yêu cầu phát triển của giai đoạn mới.

(2) Thể chế chính trị thể hiện tập trung ở nhà nước pháp quyền đưa ra định hướng đường lối, chiến lược, mục tiêu phát triển đúng đắn; đề cao nguyên tắc pháp quyền với hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách phù hợp; thể chế hành chính minh bạch, đơn giản, hiệu quả; định hướng xây dựng thể chế kinh tế thị trường hiện đại, hiệu quả, thúc đẩy phát triển nhanh - bền vững, bao trùm.

(3) Thể chế lãnh đạo - quản lý sáng suốt, năng động, hiệu lực, hiệu quả; phát huy sáng tạo, dân chủ; chỉ đạo triển khai tập trung, thống nhất; tập trung nguồn lực phát triển cho những lĩnh vực chủ lực, mũi nhọn.

(4) Xây dựng hệ thống tổ chức, bộ máy hệ thống chính trị, nhất là bộ máy nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả;

đội ngũ cán bộ, công chức liêm chính, kỷ cương, dân thân, sáng tạo.

(5) Đề cao vai trò chủ thể của nhân dân, các thành phần kinh tế, các tổ chức trong xã hội trong sự phát triển; coi trọng nhân tố con người, con người vừa là chủ thể đổi mới, sáng tạo và phát triển đồng thời là mục tiêu của sự phát triển.

(6) Phân phối thành quả, lợi ích phát triển hài hòa, tương đối công bằng giữa các tầng lớp, thành viên xã hội; quan tâm thích đáng đến các đối tượng yếu thế.

(7) Quy tụ được nhân tâm của nhân dân, gắn kết được các lợi ích cá nhân với lợi ích xã hội, lợi ích dân tộc, tạo được niềm tin và ý chí chấn hưng quốc gia của dân tộc - đó là động lực cốt lõi của thể chế phát triển nhanh - bền vững.

(8) Trong thể chế có những chế định mang tính nguyên tắc chi phối chung, lâu dài; có những chế định mang tính thời đoạn, thích ứng với những điều kiện cụ thể, lĩnh vực cụ thể.

3. Vấn đề trung tâm của thể chế: tạo động lực phát triển

Vấn đề trung tâm - cốt lõi của thể chế là *phải tạo được động lực phát triển trong mỗi con người, mỗi tổ chức, mỗi cộng đồng, kết nối thành động lực phát triển của cả dân tộc. Động lực đó phải được tạo lập đồng bộ cả về mặt lợi ích kinh tế, lợi ích chính trị, lợi ích tinh thần - giá trị xã hội, giá trị dân chủ và pháp quyền, giá trị đạo đức của tất cả các chủ thể trong xã hội*. Trong đó mỗi thể chế thành phần, mỗi loại chủ thể cần phải hướng tới tạo lập các giá trị đặc trưng cơ bản của mình, đồng thời tương tác với các thể chế khác để tạo động lực tổng hợp cho sự phát triển, cụ thể là:

- Thể chế chính trị cần xây dựng và thực thi các giá trị chủ yếu sau: giá trị quyền lực chân chính, thúc đẩy phát triển, đặt lợi ích quốc gia, dân tộc, lợi ích của nhân dân lên hàng đầu, chống tha hóa quyền lực, tham nhũng; giá trị pháp quyền và dân chủ; giá trị quyền con người và quyền công dân; giá trị lý tưởng, giá trị dân tộc - chấn hưng dân tộc.

- Thể chế kinh tế cần xây dựng và thực thi các giá trị chủ yếu sau: tôn trọng và bảo vệ quyền tài sản chính đáng, quyền sản xuất kinh doanh; lợi ích kinh tế chính đáng gắn với trách nhiệm xã hội; môi trường sản xuất kinh doanh công khai, minh bạch, bình đẳng, lành mạnh; xác lập và bảo vệ lợi ích liên kết, hợp tác, chia sẻ; thúc đẩy đổi mới - sáng tạo.

- Thể chế xã hội cần xây dựng và thực thi các giá trị chủ yếu sau: công bằng và bình đẳng xã hội; cố kết cộng đồng và đồng thuận xã hội; trật tự và an toàn xã hội; chia sẻ hài hòa thành quả phát triển.

- Thể chế hội nhập quốc tế cần xác định những giá trị cốt lõi trong hội nhập quốc tế, đó là những giá trị tổng hợp cả về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, như: lợi ích quốc gia - dân tộc; giá trị hợp tác, liên kết, cộng đồng trách nhiệm, cùng có lợi; đấu tranh vì những giá trị chung của nhân loại...

Để tạo nên động lực phát triển hiện thực, thể chế có hai phương thức tác động vào các chủ thể: tạo nên ý thức tự nguyện, tự giác; và “áp đặt”. Ý thức tự nguyện, tự giác được hình thành trong một quá trình nhất định, khi định hình thành giá trị con người, giá trị văn hóa, giá trị xã hội; còn “áp đặt” đòi hỏi phải thực thi theo pháp luật với những chế tài cần thiết. Phương thức “áp đặt” được sử dụng trong các trường hợp phải xác lập những thể chế, quy định tiên tiến, có hiệu quả hơn đáp ứng với yêu cầu về chất lượng và trình độ phát triển cao hơn,

thúc đẩy nhanh sự phát triển. Phương thức “áp đặt” đặc biệt có ý nghĩa đối với những nước còn kém phát triển, nhưng muốn phát triển nhanh, “rút ngắn”; tuy nhiên, phải tránh duy ý chí và cần phải xử lý tốt phản ứng xã hội. Phương thức tự nguyện cũng cần có cơ sở pháp lý bảo vệ. *Cần lưu ý đặc biệt tới vai trò liên kết của thể chế giữa các chủ thể, các yếu tố vật chất và phi vật chất theo một trật tự hay mô hình nào đó*, nếu phù hợp với yêu cầu và điều kiện khách quan, quy luật khách quan sẽ tạo nên động lực lớn theo “cấp số nhân” thúc đẩy mạnh mẽ sự phát triển, còn nếu tạo sự liên kết - cấu trúc không phù hợp sẽ làm suy yếu, triệt tiêu động lực phát triển.

4. Những vấn đề đặt ra trong giai đoạn mới

4.1. Nhận thức rõ bản chất của quá trình đổi mới thể chế phát triển

Ngay khi thành lập chính thể “Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa”, thể chế phát triển đất nước, về nguyên tắc đã mang bản chất “dung hợp”; nhưng trong điều kiện chiến tranh, chức năng xây dựng và phát triển đã bị hạn chế đi nhiều. Tuy nhiên, khi miền Bắc bước vào xây dựng chủ nghĩa xã hội, cũng như công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội trên cả nước sau năm 1975, với những nhận thức sai lệch về chủ nghĩa xã hội, thể chế phát triển được chế định có những nội dung không phù hợp với quy luật khách quan, thể hiện tập trung ở cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp, tuyệt đối hóa vai trò của Nhà nước, của sở hữu toàn dân, sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, coi sở hữu tư nhân và sở hữu cá thể của hộ nông dân là không phù hợp với bản chất của chủ nghĩa xã hội; không chấp nhận sản xuất hàng hóa và kinh tế thị trường... Trên thực tế, thể chế đó

đã hình thành một dạng thể chế “kìm hãm” khác (so với quan niệm của D. Acemoglu và J. Robinson), trong đó là sự chế định không đúng về cấu trúc quan hệ sở hữu, về quyền tài sản, quyền làm chủ và tự do sản xuất kinh doanh của các chủ thể, không nhận thức đúng và tôn trọng quy luật kinh tế thị trường, không tôn trọng đầy đủ lợi ích kinh tế chính đáng của các chủ thể sản xuất kinh doanh. Chính điều này đã làm triệt tiêu động lực phát triển - nguyên nhân cơ bản của cuộc khủng hoảng nghiêm trọng về kinh tế - xã hội vào cuối những năm 1970 - đầu những năm 1980, dẫn đến khởi đầu công cuộc đổi mới toàn diện đất nước vào năm 1986.

Công cuộc đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo từ năm 1986 đã đặt những nguyên tắc mang tính nền móng xây dựng một thể chế phát triển mới, trọng tâm là đặt mục tiêu xây dựng đất nước “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” làm nội dung cốt lõi của thể chế phát triển. Về phương diện chính trị, từ hệ thống chuyên chính vô sản, nhà nước chuyên chính vô sản chuyển sang hệ thống chính trị, xây dựng nhà nước pháp quyền “của dân, do dân, vì dân”; tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, quyền tự do, dân chủ; công nhận và bảo vệ quyền tài sản chính đáng của các chủ thể trong xã hội; xác lập chế độ đa sở hữu... Về phương diện kinh tế, xác lập và bảo vệ quyền tự do sản xuất kinh doanh, tôn trọng và bảo vệ lợi ích kinh tế chính đáng; xác lập thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; phát triển nền kinh tế nhiều thành phần... Thể chế kinh tế này đặt mỗi con người, mỗi đơn vị sản xuất kinh doanh trở thành chủ thể của chính mình. Về phương diện xã hội, thực hiện phân phối theo kết quả lao động và theo các nguồn chính đáng khác; thực hiện công bằng

và bình đẳng xã hội phù hợp với điều kiện và trình độ phát triển của từng giai đoạn; thực hiện các chương trình phúc lợi xã hội và an sinh xã hội phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, ưu tiên cho những đối tượng yếu thế... Những thành tựu to lớn, tương đối toàn diện đạt được trong hơn 30 năm đổi mới cho thấy, thể chế phát triển được xây dựng và từng bước hoàn thiện trong quá trình đổi mới đã thực hiện có hiệu quả nhiều đặc trưng của thể chế “dung hợp” (ở những mức độ khác nhau). Tuy nhiên, cũng từ thực tiễn phát triển của đất nước cho thấy, đang còn nhiều yếu kém, bất cập trong xây dựng và thực thi thể chế phát triển đất nước, đang tồn tại không ít “điểm nghẽn” cần phải tiếp tục đẩy mạnh đổi mới khi chuyển sang phát triển theo chiều sâu và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hơn.

4.2. Những trọng tâm đổi mới thể chế phát triển

Từ thực tiễn, cũng như những yêu cầu mới đặt ra đối với sự phát triển nhanh - bền vững của đất nước trong giai đoạn mới, về phương diện thể chế, có thể đưa ra một số vấn đề chủ yếu sau:

(1) *Cân xác định xây dựng đồng bộ thể chế phát triển nhanh - bền vững là một đột phá chiến lược*

Đại hội XI của Đảng đã xác định: “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính”¹ là một đột phá chiến lược. Xác định đó là đúng đắn, song trước bối cảnh và yêu cầu phát triển của đất nước trong giai đoạn mới cho

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.106.

thấy rằng điều đó đúng nhưng chưa đủ. Thực tiễn cho thấy, không thể hoàn thiện được thể chế kinh tế thị trường nếu không được triển khai đồng bộ với hoàn thiện thể chế phát triển đất nước về phương diện chính trị và phương diện xã hội; giữa đổi mới hệ thống chính trị, xây dựng nhà nước pháp quyền, xã hội dân chủ, phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa với thể chế kinh tế thị trường. Đại hội XI của Đảng đã chỉ rõ quan điểm phải “**Đổi mới đồng bộ, phù hợp về kinh tế và chính trị...**”¹. Đến Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII của Đảng về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã nhấn mạnh phải “Hoàn thiện thể chế kinh tế đi đôi với hoàn thiện thể chế chính trị...”²; phải “Cơ bản bảo đảm tính đồng bộ giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị, giữa Nhà nước và thị trường; sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển văn hóa, phát triển con người, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, phát triển xã hội bền vững”³. Vì thế, *thể chế phát triển đất nước trong giai đoạn mới phải là thể chế tổng hợp, đồng bộ giữa chính trị - kinh tế - xã hội*.

Tuy nhiên, thực tiễn phát triển của đất nước đến nay cho thấy mô hình tăng trưởng - phát triển theo chiều rộng (dựa chủ yếu vào nguồn lực đất đai, tài nguyên, lao động giá rẻ, vốn, sản xuất sản phẩm thô, gia công là chủ yếu) đã gần “cạn kiệt” động lực phát triển. Một yêu cầu tất yếu quan và cấp thiết đặt

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd*, tr.99.

2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2017, tr.28, 29-30.

ra là đất nước phải chuyển đổi từ phát triển theo chiều rộng là chủ yếu sang mô hình tăng trưởng - phát triển theo chiều sâu. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 cũng nhấn mạnh “**Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược**”¹. Muốn vậy, thể chế phát triển phải được đổi mới làm nền tảng cho phát triển và ứng dụng khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ cao trên cơ sở phát huy tốt nhân tố con người, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao. Vì vậy, trong giai đoạn mới không chỉ là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, mà **đột phá chiến lược là xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển đất nước nhanh - bền vững theo chiều sâu**.

(2) *Thể chế phát triển đất nước nhanh - bền vững theo chiều sâu đòi hỏi sự đồng bộ cao giữa thể chế chính trị, thể chế kinh tế và thể chế xã hội*

Khi chuyển sang phát triển theo chiều sâu, động lực phải dựa chủ yếu vào nguồn lực con người chất lượng cao và khoa học - công nghệ, sự phát triển thể hiện ở năng suất, chất lượng và hiệu quả cao. Điều này không thể đạt được hiệu quả cao và bền vững nếu chỉ đổi mới thể chế kinh tế. Bản thân sự phát triển theo chiều sâu đặt trọng tâm vào nhân tố con người với trí tuệ và sức sáng tạo, liên quan trực tiếp đến mục tiêu, tiêu chí mới của hệ thống chính trị (khác với trong phát triển theo chiều rộng).

Nếu như khi bắt đầu công cuộc đổi mới, Đảng ta xác định đúng đắn là đổi mới kinh tế phải đi trước một bước, đồng thời

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd*, tr.98.

từng bước đổi mới chính trị bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, tạo môi trường ổn định cho phát triển kinh tế; rồi tiến tới phải “bảo đảm tính đồng bộ giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị”. Khi chuyển sang phát triển theo chiều sâu (nhất là trong bối cảnh hiện nay), **đổi mới thể chế chính trị về một số phương diện đòi hỏi phải có “tính vượt trước”, tính định hướng dẫn đường**, thể hiện ở nắm bắt xu thế phát triển mọi mặt của thế giới, nhu cầu phát triển khách quan của đất nước để định ra đường lối, chiến lược, mục tiêu, mô hình phát triển (chính trị - kinh tế - xã hội) có luận cứ khoa học - thực tiễn đúng đắn, bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh - bền vững, không bị tụt hậu. Thể chế chính trị với vai trò “lãnh đạo” trong định hướng sự phát triển phải chuyển từ “dò đá qua sông”, “thử nghiệm - sửa sai”, sang “chủ động định hướng”, “diều chỉnh - thích ứng”. Đây là yêu cầu rất cao đối với thể chế chính trị khi chuyển sang mô hình phát triển theo chiều sâu và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng. Khi chuyển sang phát triển theo chiều sâu, nhất là ứng dụng công nghệ cao và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đang tăng tốc sẽ đặt ra nhiều vấn đề mới về kinh tế và xã hội như: thay đổi mô hình tổ chức sản xuất kinh doanh, cấu trúc nghề nghiệp, lao động việc làm, thất nghiệp cơ cấu, phân hóa thu nhập... Thể chế phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội sẽ phải đổi mới để góp phần “hóa giải” hiệu quả các tác động tiêu cực, thích ứng với các yêu cầu mới, bảo đảm cho sự phát triển bền vững. Như vậy, trong bối cảnh hiện nay, sự phát triển nhanh - bền vững đòi hỏi sự đồng bộ - phù hợp trong thể chế phát triển theo mối quan hệ biện chứng như sau: **thể chế chính trị đóng vai trò định hướng “vượt trước” -**

thể chế kinh tế đóng vai trò trung tâm - thể chế phát triển xã hội đóng vai trò điều tiết hài hòa xã hội. Thể chế chính trị đòi hỏi phải đổi mới để đóng vai trò rất quan trọng trong việc định hướng phát triển, thiết kế cấu trúc và cơ chế vận hành của hệ thống chính trị, thể chế kinh tế và thể chế phát triển xã hội với những giá trị mới, phát huy cao dân chủ, quyền con người, quyền công dân, giải phóng và phát huy giá trị sáng tạo, trách nhiệm xã hội của mỗi con người và tất cả các chủ thể trong sự phát triển trên mọi lĩnh vực của đất nước.

Chuyển sang phát triển theo chiều sâu là một quá trình không đơn giản, không thể duy ý chí. Trong một nước còn tùy theo điều kiện cụ thể của từng lĩnh vực, từng ngành, địa phương, đơn vị. Có những lĩnh vực, những “khâu” có thể đi nhanh vào hiện đại, ứng dụng công nghệ cao; có những lĩnh vực, những “khâu” vẫn còn phải phát triển theo chiều rộng với các công nghệ thấp hoặc trung bình do những yếu tố kinh tế, nguồn lực đầu tư, sử dụng lao động... quy định. Tuy nhiên, nếu “núi kéo” quá mức cần thiết phát triển theo chiều rộng, sẽ lỡ mất thời cơ và luôn bị là “kẻ theo sau”. Vì vậy, việc xây dựng thể chế để kết hợp có hiệu quả quá trình chuyển mạnh sang phát triển theo chiều sâu với phát triển theo chiều rộng (còn ở mức nào) là một yêu cầu quan trọng đặt ra đối với việc xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững đất nước.

(3) *Những nội dung chủ yếu về đổi mới và hoàn thiện các thể chế phát triển thành phần trong giai đoạn mới*

(i) *Về thể chế chính trị:* Đổi mới và hoàn thiện tập trung vào những nội dung chủ yếu sau:

- *Đổi mới*, tăng cường và giữ vững vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị, nhất là đối với Nhà nước, xây dựng thể chế phát triển hiện đại, hiệu quả. Thể chế hóa rõ hơn cơ chế “Đảng lãnh đạo - Nhà nước quản lý - Nhân dân làm chủ”.

- Nâng cao năng lực định hướng và hoạch định chiến lược, chính sách phát triển, năng lực dự báo và điều chỉnh chiến lược phát triển; gắn kết hữu cơ các mục tiêu ngắn hạn với các mục tiêu trung và dài hạn, lấy mục tiêu dài hạn để chi phối quá trình phát triển.

- Xác định, xây dựng, thực thi, bảo vệ và tôn vinh các giá trị con người, giá trị công dân, giá trị xã hội, giá trị cộng đồng, giá trị dân tộc; nhất là các giá trị dân chủ, sáng tạo, trách nhiệm xã hội, đáp ứng với yêu cầu phát triển mới. Đây là động lực nội sinh cốt lõi của sự phát triển bền vững.

- Trên cơ sở xác định rõ và hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của từng tổ chức, kiên quyết xây dựng tổ chức bộ máy hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả như Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII đã xác định¹.

- *Đối với Đảng*: Phải nâng cao năng lực lãnh đạo, định hướng chiến lược phát triển, thật sự là lực lượng tiêu biểu về trí tuệ, “là đạo đức, là văn minh”², đây là nhân tố quyết định trong việc lãnh đạo xây dựng và thực thi có hiệu lực, hiệu quả thể chế

1. Hiện nay, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị đang rất cồng kềnh, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ từ Trung ương xuống cơ sở. Cả nước đang có khoảng 200 quận, huyện, thành phố trực thuộc tỉnh và 6.000 xã, phường có 1 trong 2 hoặc cả hai tiêu chí về dân số và đất đai không đạt 50% tiêu chuẩn. Nếu sáp nhập có thể giảm hơn 60.000 cán bộ, công chức...

2. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, t.12, tr.403.

phát triển nhanh - bền vững. *Phải hoàn thiện thể chế để Đảng thực hiện tốt vai trò và sứ mệnh đã được hiến định trong Hiến pháp năm 2013*: “Đảng Cộng sản Việt Nam... đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc..., là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội; Đảng Cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình; các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”¹. Điều đó đặt ra yêu cầu Đảng phải tiếp tục đẩy mạnh đổi mới nội dung, phương thức, cơ chế lãnh đạo hệ thống chính trị, nhất là đối với Nhà nước.

- Đảng cần tiếp tục hoàn thiện thể chế dân chủ trong Đảng, thực hiện nghiêm túc chế độ tập trung dân chủ, tập thể lãnh đạo - cá nhân phụ trách, nhất là các cán bộ cao cấp, những người đứng đầu cấp ủy và chính quyền. Dân chủ trong Đảng phải trở thành biểu tượng dân chủ trong hệ thống chính trị và trong xã hội.

- Đảng phải lãnh đạo xây dựng được một đội ngũ cán bộ, đảng viên, công chức, nhất là đội ngũ cán bộ cấp chiến lược, thực sự là “công bộc của dân”, gắn bó với nhân dân, đặt lợi ích của nhân dân, lợi ích quốc gia - dân tộc cao hơn lợi ích cá nhân, có đủ phẩm chất và năng lực thực thi có hiệu quả nhiệm vụ được giao (theo Nghị quyết Trung ương 7, khóa XII).

- *Đối với Nhà nước*: Đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa - nhà nước kiến tạo phát triển thực sự

1. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.10.

“của dân, do dân, vì dân”, “thượng tôn pháp luật”, với bộ máy tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; hoàn thiện thể chế kiểm soát quyền lực, kiên quyết đấu tranh phòng, chống tham nhũng, thay hóa quyền lực, “lợi ích nhóm”, “chủ nghĩa tư bản thân hữu”, quan liêu, xa dân; xây dựng nền hành chính công khai, minh bạch, “liêm chính - kỷ cương - hành động - sáng tạo - đột phá - hiệu quả”. Nâng cao năng lực xây dựng pháp luật, cơ chế, chính sách, năng lực chỉ đạo tổ chức thực hiện, năng lực “phản ứng” chính sách trong bối cảnh biến đổi phức tạp và nhanh chóng của thế giới.

(ii) *Về thể chế kinh tế*: Tiếp tục hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII, tập trung vào những nội dung quan trọng sau:

- Hoàn thiện thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội theo nguyên tắc “**Nhà nước mạnh - thị trường hiệu quả - xã hội (doanh nghiệp và người dân) năng động, sáng tạo**”.

- Xây dựng và thực thi có hiệu quả mô hình và cơ chế, chính sách chuyển đổi sang phát triển theo chiều sâu (chung của cả nền kinh tế và riêng từng ngành, lĩnh vực). Hoàn thiện thể chế để đẩy mạnh và nâng cao chất lượng, hiệu quả cơ cấu lại nền kinh tế, cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, cơ cấu lại đầu tư (nhất là thể chế quản lý đầu tư công, sử dụng tài sản công hiện đang có nhiều bất cập, tiêu cực, tham ô, lãng phí, sử dụng kém hiệu quả).

- Hoàn thiện thể chế để nâng cao chất lượng kinh tế vĩ mô, đây là yêu cầu rất quan trọng đi liền với giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô.

- Xây dựng thể chế kết nối các thành phần kinh tế (Nhà nước, tư nhân, tập thể, FDI... vốn đang có rất ít kết nối với nhau) trở thành một thực thể hữu cơ, gắn kết với nhau, thúc đẩy phát triển mạnh nội lực nền kinh tế quốc dân. Nâng cao tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế, giảm sự phụ thuộc quá lớn vào FDI và thị trường nước ngoài.

- Điều chỉnh định hướng, chiến lược, cơ chế, chính sách và tiêu chí thu hút FDI trong giai đoạn mới để nâng cao chất lượng và hiệu quả tổng hợp đóng góp vào sự phát triển chung của cả nước (trong những năm qua, FDI có đóng góp to lớn đối với sự phát triển, nhưng đang bộc lộ những bất cập không thể xem thường¹). Với thực trạng FDI như hiện nay, độ mở của nền kinh tế càng cao, thì quy mô gia công ngày càng nhiều hơn, sự phụ thuộc vào FDI ngày càng tăng lên.

- Hoàn thiện thể chế để khuyến khích, hỗ trợ, thúc đẩy phát triển đội ngũ doanh nhân Việt Nam (trong đó có thế hệ khởi nghiệp sáng tạo) biết gắn sự phát triển và lợi ích của mình với sự phát triển và lợi ích của quốc gia - dân tộc, là lực lượng chủ lực góp phần quan trọng vào “định vị” nền kinh tế Việt Nam trên thế giới. Hoàn thiện thể chế để đẩy mạnh phát triển

1. Những bất cập của FDI như: công nghệ trung bình chiếm tới 80%, công nghệ cao chỉ khoảng 6%, còn lại là công nghệ thấp; đối với Việt Nam chủ yếu là gia công và được hưởng giá trị gia tăng thấp; tình trạng chuyển giá khá nghiêm trọng; xu hướng hình thành “nền kinh tế vãng lai”, rất ít kết nối với các thành phần kinh tế trong nước, nhất là rất hạn chế về chuyển giao công nghệ và đào tạo nhân lực trình độ cao; xếp hạng các quốc gia về chuyển giao công nghệ từ FDI ở Việt Nam chỉ đạt điểm số 4,1, thấp hơn cả Campuchia - 4,7 điểm và Philipin - 4,5 điểm, trong khi đó Xingapo - 5,9 điểm và Malaixia - 5,4 điểm.

kinh tế tư nhân¹ cả về quy mô và chất lượng, phát triển theo chiều sâu, trở thành một động lực trọng yếu phát triển nền kinh tế đất nước theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII.

- Hoàn thiện thể chế, khắc phục những “điểm nghẽn” để phát triển nông nghiệp, nông thôn theo hướng hiện đại (có những đặc điểm riêng cả về kinh tế, xã hội và môi trường). Theo các nhà khoa học và thực tiễn ở các nước cho thấy, thể chế, chính sách, khoa học - công nghệ đóng vai trò hơn 50% trong tăng trưởng của nông nghiệp hiện đại, đây là dư địa chính để nâng cao tăng trưởng nông nghiệp. Còn các yếu tố truyền thống như: đất đai, phân bón, máy móc, lao động, dù rất quan trọng, nhưng vai trò ngày càng giảm xuống.

- Xây dựng và thực thi có hiệu quả *thể chế mang tính vượt trội* để kịp thời đón nhận phát triển các phương thức sản xuất kinh doanh mới (đang hình thành và phát triển rất nhanh như nền kinh tế số, nền kinh tế chia sẻ, ứng dụng Blockchain...); thúc đẩy đổi mới - sáng tạo, phát triển và ứng dụng khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ cao, công nghệ mới, cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, để chủ động đón nhận, ứng dụng phù hợp, có hiệu quả vào trong sản xuất kinh doanh và các lĩnh vực khác của đời sống xã hội (không rơi vào tình trạng chạy theo sau công nghệ, bị công nghệ hiện đại loại ra khỏi sân chơi). Gắn hữu cơ giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường.

1. Trong hơn 10 năm qua, kinh tế tư nhân chỉ chiếm khoảng 7-8% GDP, tỷ trọng này năm 2016 khoảng 8,21%, thấp hơn 10,46% của năm 2009; doanh nghiệp tư nhân chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, hạn chế về nguồn lực, vốn, công nghệ, tiếp cận thị trường, ít có khả năng tham gia vào các chuỗi sản xuất, chuỗi giá trị gia tăng; doanh nghiệp hoạt động chủ yếu trong các lĩnh vực dịch vụ thương mại, bất động sản, rất ít doanh nghiệp đầu tư vào chế tạo phát triển các sản phẩm...

- Đẩy mạnh hoàn thiện thể chế đa sở hữu, nhất là thể chế sở hữu và quản lý tài sản công trong hệ thống chính trị, trong đó có thể chế đất đai (đang có nhiều bất cập).

- Tiếp tục hoàn thiện môi trường kinh doanh theo hướng công khai, minh bạch; đẩy mạnh việc cắt giảm điều kiện và thủ tục sản xuất kinh doanh (đang còn nhiều trở ngại)¹, gắn với đẩy mạnh quá trình khởi nghiệp sáng tạo.

- Hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách để thúc đẩy quá trình hợp tác, liên kết sản xuất kinh doanh giữa các chủ thể, theo hướng có sự chia sẻ về trách nhiệm, quyền lợi, rủi ro... để tạo lập các chuỗi sản xuất kinh doanh, chuỗi giá trị bền vững.

(iii) Về thể chế phát triển xã hội: Trên cơ sở nhận thức sâu sắc các biến đổi về mặt xã hội dưới tác động (tích cực và tiêu cực) của các xu hướng thay đổi, phát triển của xã hội hiện đại trong quá trình phát triển kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, nhất là về văn hóa, thông tin truyền thông, khoa học - công nghệ, dân tộc, tôn giáo..., để hoàn thiện thể chế và thực hiện đồng bộ các cơ chế, chính sách phát triển xã hội, quản lý phát triển xã hội của Đảng và Nhà nước, cần tập trung vào những nội dung bức thiết sau:

1. Vấn đề cắt giảm điều kiện và thủ tục kinh doanh rất quan trọng, nhưng đang gặp nhiều trở ngại. Theo Nghị quyết số 19-2018/NQ-CP ngày 15/5/2018 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2018 và những năm tiếp theo, thì đến ngày 31/10/2018 phải cắt giảm 50% điều kiện và thủ tục kinh doanh, nhưng cho đến hết tháng 7/2018 mới cắt giảm được 16%, tư duy về thể chế “quản” còn rất phổ biến ở các bộ, ngành và địa phương, có xu hướng “biến tướng” chuyển điều kiện kinh doanh sang các dạng quy định khác...

- Xây dựng đồng bộ thể chế để thúc đẩy hình thành và phát triển các giá trị con người - giá trị văn hóa - giá trị xã hội đáp ứng yêu cầu và làm động lực nội sinh chủ đạo phát triển nhanh - bền vững, thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Xây dựng thể chế văn hóa phù hợp, nhân văn, hiện đại, hiệu quả, vừa phát huy tốt các giá trị dân tộc, vừa tiếp thu sáng tạo những giá trị tốt đẹp của nhân loại trong tất cả các lĩnh vực và đối với tất cả các chủ thể trong xã hội, nhất là trong hệ thống chính trị, trong kinh tế và trong đời sống xã hội.

- Bảo đảm sự phân phối, điều tiết tương đối hài hòa thành quả, lợi ích phát triển giữa các tầng lớp xã hội, giữa các khu vực; chú trọng tới các đối tượng yếu thế, “không để ai tụt lại phía sau”.

- Thực hiện có hiệu quả dân chủ xã hội, nhất là dân chủ ở cơ sở; xây dựng và thực thi có hiệu quả cơ chế giám sát và phản biện xã hội đối với hoạt động của các tổ chức đảng và các cơ quan nhà nước, nhất là những vấn đề liên quan trực tiếp đến quốc kế dân sinh, đến quyền và lợi ích của người dân.

- Thực hiện có hiệu quả quyền tiếp cận thông tin; các tổ chức đảng và các cơ quan nhà nước, các cán bộ và đảng viên phải thực thi nghiêm túc trách nhiệm giải trình trước nhân dân; xử lý nghiêm, công khai, minh bạch các vi phạm pháp luật (không có vùng cấm), để nâng cao lòng tin của nhân dân, sự đồng thuận xã hội đối với sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước.

(iv) Về thể chế hội nhập quốc tế: Hoàn thiện thể chế để đáp ứng có hiệu quả cao với yêu cầu đưa quan hệ quốc tế, hội nhập quốc tế đi vào chiều sâu, toàn diện hơn. Hiện nay, Việt Nam đã

ký 16 Hiệp định thương mại tự do (FTA), trong đó có những Hiệp định thế hệ mới như: CPTPP, EU - VFTA với những chế định ở trình độ cao; chúng ta phải “nâng cấp” thể chế tự vượt lên chính mình để có thể tận dụng được các cơ hội, “hóa giải” được các thách thức, thực hiện có hiệu quả các hiệp định và cam kết quốc tế. Vấn đề quan trọng đặt ra là, hiện nay, trong bối cảnh quốc tế và khu vực rất phức tạp, nhiều biến động khó lường, tác động trực tiếp, gián tiếp đến nhiều mặt phát triển của Việt Nam, đòi hỏi phải xây dựng thể chế chủ động điều chỉnh chiến lược hợp tác và hội nhập quốc tế, vừa có tầm nhìn dài hạn, vừa ứng phó có hiệu quả, giảm tác động tiêu cực của các biến động quốc tế và khu vực (như cuộc chiến tranh thương mại giữa Mỹ và Trung Quốc, hay chủ nghĩa bảo hộ đang diễn ra); có những đối sách để bảo vệ nền sản xuất trong nước, không để bị lợi dụng thành nơi “trung chuyển” hàng hóa, bãi thải công nghệ, thành “quốc gia gia công” với giá trị gia tăng thấp. Hoàn thiện thể chế để đẩy mạnh tham gia vào các chuỗi sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu.

(4) Nâng cao năng lực và ý thức trách nhiệm của tất cả các chủ thể

Xây dựng thể chế có chất lượng và thực thi hiệu quả thể chế đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ các giải pháp và cơ chế, chính sách để nâng cao năng lực của tất cả các chủ thể, nhất là đối với thể chế phát triển theo chiều sâu (chủ thể ban hành thể chế, chủ thể lãnh đạo triển khai tổ chức thực hiện thể chế, chủ thể trực tiếp thực thi thể chế). Phải chế định các cơ chế và thiết chế thực thi thể chế nghiêm túc, “nói đi đôi với làm”, “thượng tôn pháp luật”. Sự đồng bộ giữa ban hành và thực thi thể chế đòi hỏi phải nâng cao năng lực, ý thức trách

nhiệm, văn hóa và đạo đức của tất cả các chủ thể, từ người lao động, các chủ nông hộ, các doanh nhân đến tầng lớp lãnh đạo các cấp. Chất lượng của thể chế, năng lực của các chủ thể và hiệu lực, hiệu quả thực thi thể chế của tất cả các chủ thể là nhân tố quyết định bảo đảm cho sự phát triển nhanh - bền vững đất nước trong giai đoạn mới.

Vấn đề đặt ra là phải xây dựng được khung thể chế phát triển nhanh - bền vững theo chiều sâu đồng bộ trên tầm vĩ mô của cả nước, trên cơ sở đó cụ thể hóa xây dựng thể chế phát triển phù hợp đối với từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2017.
4. PGS.TS. Trần Quốc Toản: Chuyên đề: “Xác định và luận giải nội dung giải pháp đột phá thúc đẩy quá trình đổi mới giai đoạn 2016-2020”, Hội đồng Lý luận Trung ương, 2015.
5. Đào Minh Hồng - Lê Hồng Hiệp (Chủ biên): *Sổ tay Thuật ngữ Quan hệ Quốc tế*, Khoa Quan hệ Quốc tế - Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn Thành phố Hồ Chí Minh, 2013.
6. ThS. Nguyễn Thị Quỳnh Giang: “Một số nét mới về thể chế chính trị và bộ máy nhà nước một số quốc gia trên Thế giới”, Viện Khoa học tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ, ngày 07/7/2018.

7. Nguyễn Văn Hùng: “Quan điểm của Đảng về xây dựng, hoàn thiện thể chế chính trị trong thời kỳ đổi mới”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, ngày 05/02/2018.
8. PGS.TS. Phạm Thị Túy: “Vai trò của thể chế trong phát triển”, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 3-2014.
9. PGS.TS. Nguyễn Vũ Hoàng: “Việt Nam - cải cách thể chế để phát triển bền vững - Trường hợp đồng bằng sông Cửu Long”, www.thuvienantho.vn/
10. Geoffrey Hodgson: “What Are Institutions?”, Journal of Economic Issues, XL:1, 2006, pp.1-25.
11. Douglass C. North: “Institutions”, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, (Winter, 1991). Published by: American Economic Association.
12. Pelikan, Pavel: “Can the Innovation System of Capitalism be Outperformed?”, In Technical Change and Economic Theory, edited by Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg, and Luc L. G. Soete. London: Pinter, 1988, pp.370-98.
13. Knight, Jack: *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
14. Aoki, Masahiko: *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: MIT Press, 2001; Crawford, Sue E. S., and Elinor Ostrom: “A Grammar of Institutions”, American Political Science Review 89, no. 3 (September 1995): pp.582-600.
15. Hamilton, Walton H.: “Institution”, In Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 8, edited by Edwin R. A. Seligman and Alvin Johnson, New York: Macmillan, 1932, pp.84-89.
16. Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF): “Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2009”, 2010.

17. Daron Acemoglu, James Robinson: *Why Nations fail*, Crown Publishers, N.Y., 2012.
18. “OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, World Commission on Environment and Development (Ủy ban môi trường và Phát triển thế giới), 1987:43.

MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN - NHÂN TỐ TRUNG TÂM TRONG XÂY DỰNG VÀ THỰC THI THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC

GS.TS. NGUYỄN KẾ TUẤN*

I. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN

1. Khái quát về Nhà nước pháp quyền

Nhà nước là một tổ chức xã hội đặc biệt của quyền lực chính trị được giai cấp thống trị thành lập nhằm thực hiện quyền lực chính trị của mình. Nhà nước do giai cấp nắm quyền thống trị về kinh tế, chính trị, xã hội thành lập và nhân danh toàn xã hội thực hiện việc điều khiển, chỉ huy toàn bộ hoạt động của đất nước. Với tuyên bố đại diện cho đất nước, Nhà nước có trách nhiệm phục vụ đất nước và bảo vệ lợi ích của đất nước. Sự bền vững của một Nhà nước chỉ được bảo đảm khi Nhà nước thực hiện tốt trách nhiệm đó, trong đó có việc bảo đảm hài hòa lợi ích của lực lượng thống trị với lợi ích của toàn xã hội (của các tầng

* Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

lớp xã hội khác). Nếu ngược lại, Nhà nước chỉ chăm lo lợi ích của lực lượng thống trị, làm tổn hại lợi ích của các tầng lớp xã hội khác ở những mức độ khác nhau và dưới những hình thức khác nhau, chắc chắn sẽ gây nên những bất bình đẳng xã hội, cản trở sự phát triển xã hội. Khi đó, Nhà nước này sẽ bị thay thế bởi một Nhà nước khác bằng những phương thức khác nhau, bạo lực hoặc hòa bình.

Để quản lý các hoạt động của đất nước, Nhà nước tổ chức bộ máy quản lý ở các cấp, sử dụng nhiều phương pháp và công cụ để xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật. Trong điều kiện hiện đại, tinh thần “thượng tôn pháp luật” được đề cao như một nguyên tắc tuyệt đối điều chỉnh hành vi của các chủ thể trong xã hội, trong đó có Nhà nước, trong xã hội không có bất kỳ chủ thể nào đứng trên hay đứng ngoài pháp luật. Xây dựng Nhà nước pháp quyền là một xu hướng khách quan của phát triển Nhà nước. Tư tưởng về Nhà nước pháp quyền gắn liền với tư tưởng phát triển dân chủ.

Nhà nước pháp quyền có thể có những hình thức cụ thể khác nhau, nhưng đều có một số đặc trưng chung. Đó là:

- Pháp luật được xây dựng trên nền tảng Hiến pháp giữ vai trò cơ sở điều chỉnh toàn bộ hoạt động của Nhà nước và của xã hội.

- Hoạt động của Nhà nước phải xuất phát từ sự tôn trọng và bảo đảm quyền con người, tạo điều kiện để mọi công dân thực hiện quyền của mình theo quy định của pháp luật. Nhà nước chỉ được phép làm những gì được pháp luật quy định; công dân được phép làm tất cả những gì pháp luật không cấm.

- Quyền lực của Nhà nước được tổ chức và thực hiện trên cơ sở nguyên tắc phân công và kiểm soát quyền lực (quyền lập

pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp). Việc tổ chức và thực hiện quyền lực phải được kiểm soát chặt chẽ bằng các cơ chế cụ thể ở cả bên trong và bên ngoài bộ máy ấy.

- Trong quản lý kinh tế, phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường, dù việc quy định quyền lực của Nhà nước với kinh tế phụ thuộc vào mô hình kinh tế cụ thể của mỗi quốc gia, Nhà nước luôn phải tôn trọng các quy luật khách quan của thị trường. Trong quản lý xã hội, Nhà nước quản lý bằng hệ thống pháp luật đồng thời phải tôn trọng và phát huy vai trò của các thiết chế xã hội.

Từ những đặc trưng cơ bản nêu trên có thể thấy, suy đến cùng, để xây dựng Nhà nước pháp quyền phải bảo đảm hai điều kiện cơ bản tối thiểu: (1) Chất lượng hoạt động của Nhà nước (thể hiện tập trung ở chất lượng thể chế: chất lượng hệ thống pháp luật do Nhà nước ban hành; chất lượng hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước và đội ngũ công chức nhà nước); (2) Sự hiểu biết pháp luật và ý thức “thượng tôn pháp luật” của mọi người dân và mọi tổ chức, kể cả Nhà nước.

2. Mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển

Vai trò của Nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia đã được khẳng định cả về mặt lý luận và thực tế lịch sử. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là tại sao trong khi một số Nhà nước thành công trong phát huy vai trò tích cực trong việc thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế, cải thiện dân sinh, chuyển từ trạng thái nghèo nàn, lạc hậu thành đất nước thịnh vượng, lại có không ít Nhà nước thất bại trong việc thực hiện nhiệm vụ này? Trong cuốn sách *Tại sao các quốc gia thất bại - Nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*,

Daron Acemoglu và James Robinson đã khẳng định rằng: Chính những thể chế kinh tế và chính trị do con người tạo ra là nguyên nhân căn bản cho sự thành công (hay không thành công) trong phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia.

Vấn đề quan trọng hàng đầu đặt ra cho Nhà nước ở mỗi quốc gia là “mức độ và cách thức mà Nhà nước can thiệp vào đời sống kinh tế - xã hội”. Khi nghiên cứu sự phát triển thần kỳ của Nhật Bản, giáo sư Chalmers Ashby Jonhson đã chỉ rõ vai trò quan trọng của Nhà nước: Nhà nước không chỉ tạo khuôn khổ cho sự phát triển, mà còn định hướng và thúc đẩy sự phát triển; Nhà nước không đứng ngoài thị trường, không làm thay thị trường, mà chủ động can thiệp vào thị trường bằng cách thức thích hợp để thúc đẩy phát triển theo các mục tiêu đã định. Chính điều này đã được tham khảo và áp dụng thành công trong những năm 1960 và 1970 tại một số quốc gia và vùng lãnh thổ ở Đông Á và Đông Nam Á, mà điển hình là “Bốn con rồng châu Á”. Chalmers Ashby Jonhson gọi đó là mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển (Developmental State - DS). Theo ông, Nhà nước kiến tạo phát triển là một mô hình quản lý nhà nước, trong đó Nhà nước đề ra các chính sách mang tính định hướng phát triển, tạo môi trường và điều kiện cho các chủ thể kinh tế phát huy mọi tiềm năng trong môi trường cạnh tranh bình đẳng, tăng cường giám sát để phát hiện các mâu thuẫn có thể xảy ra, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và nâng cao mức sống của người dân. Đến nay, dù đang tồn tại khái niệm khác nhau về Nhà nước kiến tạo phát triển, nhưng khái niệm của Chalmers Ashby Jonhson được đánh giá là khái niệm nền tảng.

Tuy mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển ở các quốc gia khác nhau được tổ chức và hoạt động theo những cách thức khác nhau, nhưng mô hình ấy có một số đặc trưng chung. Đó là:

- *Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.*

Nhà nước tập trung vào việc hoạch định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và thể chế thích ứng để thực thi chiến lược ấy. Nếu trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, Nhà nước đề ra đường hướng, mục tiêu phát triển và sử dụng các nguồn lực của mình để thực hiện đường hướng ấy, thì trong mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển, Nhà nước xây dựng và tổ chức thực hiện thể chế theo tinh thần Nhà nước sử dụng tập trung các nguồn lực của mình vào việc tạo lập các điều kiện thiết yếu cho phát triển, trong đó quan trọng hàng đầu là nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - kỹ thuật đồng bộ và hiện đại, đồng thời huy động mạnh mẽ các nguồn lực trong và ngoài nước để hiện thực hóa đường hướng, mục tiêu phát triển đã xác định. Theo đó, Nhà nước không để thị trường điều tiết tự phát quá trình phát triển, Nhà nước cũng không phủ nhận hoặc làm thay thị trường, mà Nhà nước sẽ tác động, can thiệp vào thị trường với những hình thức và công cụ thích hợp để thúc đẩy sự phát triển. Sự can thiệp của Nhà nước vào thị trường phải trên cơ sở nhận thức và vận dụng đúng đắn các quy luật khách quan của thị trường, không dẫn đến làm méo mó các quan hệ thị trường.

- *Hệ thống bộ máy quản lý nhà nước được tổ chức tinh gọn với đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp, mãn cán và trong sạch.*

Đặc trưng này bao hàm hai khía cạnh có quan hệ ràng buộc, ước định nhau. Thứ nhất, hệ thống bộ máy quản lý nhà nước từ

Trung ương đến cơ sở sẽ được thiết kế trên cơ sở xác định rõ các chức năng của quản lý nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường. Sự phân cấp trong hệ thống bộ máy được thực hiện theo nguyên tắc “giao quyền và trách nhiệm cho cơ quan nào có khả năng giải quyết vấn đề một cách chính xác nhất và nhanh nhất”. *Thứ hai*, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước đóng vai trò quyết định trong việc bảo đảm hiệu quả và hiệu lực hoạt động của hệ thống bộ máy quản lý nhà nước (từ xác định phương hướng, mục tiêu, xây dựng thể chế và tổ chức thực thi trong thực tế). Để bảo đảm được vai trò này, đội ngũ cán bộ, công chức phải là những người có trình độ chuyên môn cao phù hợp với vị trí công việc, có tinh thần trách nhiệm, tận tâm với công việc và liêm chính trong thực thi công vụ. Việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có chất lượng phụ thuộc trực tiếp vào công tác đào tạo, tuyển chọn, bố trí sử dụng, đánh giá kết quả công việc và chế độ đãi ngộ.

Trong mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển, tính chất “vì dân và của dân” đòi hỏi Nhà nước phải xây dựng và hiện thực hóa cơ chế để người dân có thể giám sát một cách thực chất dưới những hình thức khác nhau đối với hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, tăng cường sự công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan này.

- Xử lý hợp lý quan hệ Nhà nước - thị trường - doanh nghiệp.

Trong mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển, Nhà nước tập trung vào việc xác định đường hướng mục tiêu chung, tạo lập khung khổ thể chế phù hợp và các điều kiện cần thiết để các chủ thể phát huy năng lực, sức sáng tạo tìm kiếm lợi ích hợp pháp của mình và đóng góp cho sự phát triển chung của cộng đồng xã hội, thị trường đóng vai trò quyết định trong việc phân bổ

các nguồn lực vào những mục tiêu hợp lý và có hiệu quả. Đồng thời, với chức năng được xã hội ủy quyền, Nhà nước, *một mặt*, thúc đẩy các doanh nghiệp thực hiện trách nhiệm xã hội (Corporate Social Responsibility - CSR); *mặt khác*, sử dụng các công cụ điều tiết, chính sách phân phối và phân phối lại thu nhập để thực hiện các nhiệm vụ xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, nâng cao phúc lợi xã hội, thu hẹp chênh lệch giàu nghèo.

Để thực hiện chức năng định hướng và điều tiết vĩ mô nền kinh tế, Nhà nước sử dụng nhiều công cụ khác nhau trong mối quan hệ tương hỗ với nhau. Trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền, hệ thống pháp luật được coi là công cụ chủ yếu và quan trọng hàng đầu. Công cụ vật chất mà Nhà nước có thể sử dụng để thực hiện các chức năng của mình là ngân sách nhà nước, lực lượng dự trữ quốc gia, hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội... Việc tạo ra một môi trường pháp lý tin cậy cho các chủ thể kinh tế phát huy tối đa năng lực vừa là yêu cầu, vừa là mục tiêu của quản lý nhà nước về kinh tế. Quản lý nhà nước về kinh tế là làm cho thị trường vận hành có hiệu quả, tránh những can thiệp làm méo mó các quan hệ thị trường.

Trong nền kinh tế thị trường với sự tồn tại nhiều hình thức sở hữu và thành phần kinh tế, khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kinh tế, *một mặt*, Nhà nước là người quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân; *mặt khác*, Nhà nước là chủ sở hữu của các doanh nghiệp nhà nước. Trong điều kiện ấy, vấn đề mang tính nguyên tắc đòi hỏi phải quán triệt là: Nhà nước phải đối xử bình đẳng với tất cả các doanh nghiệp không phân biệt loại hình tổ chức, thành phần kinh tế và hình thức sở hữu.

- Thiết lập và phát triển nền hành chính công phục vụ quá trình phát triển.

Hành chính công là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, là sự tác động, sự điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật của Nhà nước tới các quá trình xã hội và hành vi của mỗi công dân, mỗi tổ chức thông qua hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương nhằm duy trì và phát triển các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật, thỏa mãn nhu cầu hợp pháp của công dân và các tổ chức. Trong mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển, nền hành chính công cần phải bảo đảm các yêu cầu: (i) Hệ thống bộ máy quản lý nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước phải có sự năng động, sáng tạo với các tình huống cụ thể nhằm phục vụ người dân và các tổ chức một cách tốt nhất; (ii) Người dân và các tổ chức là những khách hàng có quyền yêu cầu được phục vụ các dịch vụ phù hợp với quy định của pháp luật, chứ không phải là các chủ thể cầu xin những dịch vụ từ các cơ quan quản lý nhà nước và cán bộ, công chức nhà nước; (iii) Thể chế hành chính nhà nước được quy định xuất phát từ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và theo hướng tạo thuận lợi cho người dân và các tổ chức, chứ không phải từ yêu cầu thuận lợi của cơ quan hành chính nhà nước; (iv) Các thủ tục hành chính được đơn giản hóa một cách tối đa, bảo đảm người dân và các tổ chức được giải quyết các nhu cầu về hành chính một cách nhanh nhất với chi phí nhỏ nhất; (v) Tính chuyên nghiệp và đạo đức công vụ được đề cao, sự hài lòng của người dân và các tổ chức là thước đo đánh giá kết quả và hiệu quả làm việc của mỗi công chức; (vi) Tôn trọng và phát huy vai trò tích cực của các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp và các tổ chức cộng đồng của dân cư tham gia vào quản lý sự phát triển của xã hội.

Tuy chỉ là một bộ phận hợp thành thể chế phát triển của mỗi quốc gia, nhưng Nhà nước giữ vai trò trọng yếu trong việc hình thành và vận hành có hiệu quả thể chế phát triển: sự hình thành và vận hành của các yếu tố cơ bản cấu thành thể chế phát triển phụ thuộc vào hiệu quả và hiệu lực hoạt động của hệ thống quản lý nhà nước. Trong thời đại ngày nay, mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển với những đặc trưng cơ bản nêu trên giữ vai trò quyết định sự phát triển có hiệu quả và bền vững kinh tế - xã hội của một quốc gia.

II. NHỮNG KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU VÀ NHỮNG KHÓ KHĂN, CẨN TRỞ VIỆC XÂY DỰNG MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN Ở VIỆT NAM

1. Những kết quả bước đầu

Ở nước ta, mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển không phải là vấn đề hoàn toàn mới. Những khía cạnh khác nhau về bản chất, nguyên tắc, nội dung và điều kiện xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển đã được đề cập ở mức độ nhất định trong các nghiên cứu về xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, về đổi mới quản lý nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế. Nhưng gần đây, vấn đề này được đề cập một cách trực diện hơn và được yêu cầu thực hiện một cách quyết liệt hơn.

Trong bài phát biểu trong lễ tuyên thệ nhậm chức tại Kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XIV (ngày 26/7/2016), Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc nêu rõ: “Với cương vị là người đứng đầu Cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, tôi sẽ cùng

tập thể Chính phủ kế thừa và phát huy những thành tựu của 30 năm đổi mới; tranh thủ tối đa thời cơ, thuận lợi; khắc phục hạn chế, yếu kém; vượt qua khó khăn, thách thức; nỗ lực xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động quyết liệt, phục vụ Nhân dân; cùng toàn Đảng, toàn dân, toàn quân đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm tới và tạo điều kiện để tiếp tục phát triển bền vững trong một tương lai xa hơn”¹.

Tinh thần quyết tâm đó của người đứng đầu Chính phủ trong việc đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành kinh tế vĩ mô đã được thể hiện rõ trong hoạt động của hệ thống tổ chức quản lý nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Các bộ, ngành đã tập trung hơn vào việc xây dựng thể chế, quản lý điều hành bằng luật pháp, cơ chế, chính sách, công cụ kinh tế, cải thiện môi trường kinh doanh, cắt bỏ nhiều quy định về điều kiện kinh doanh, tháo gỡ khó khăn, rào cản thúc đẩy huy động các nguồn lực trong và ngoài nước vào đầu tư phát triển. Tổ công tác của Thủ tướng Chính phủ được thành lập đã kiểm tra thường xuyên, đôn đốc kịp thời các bộ, ngành và địa phương triển khai các nhiệm vụ được giao trong các nghị quyết của Chính phủ và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Qua hoạt động của Tổ công tác, số nhiệm vụ tồn đọng, chưa hoàn thành đã giảm nhiều so với các năm trước đây. Chương trình tổng thể về cải cách hành chính quốc gia được đẩy mạnh, nhiều thủ tục hành chính phức tạp và nhiều loại giấy phép cản trở hoạt động kinh doanh và đầu tư được bãi bỏ... Đồng thời với việc quan tâm điều hành phát triển

1. Xem baochinhphu.vn, 2016.

kinh tế, Nhà nước cũng chú trọng các biện pháp cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, giải quyết nhiều vấn đề xã hội bức xúc.

Nỗ lực đổi mới các hoạt động theo hướng xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển trong các năm 2016-2017 đã dẫn đến những cải thiện đáng kể về môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia. Theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB), môi trường kinh doanh của Việt Nam có tiến bộ đáng kể về điểm xếp hạng: năm 2017 đã vươn lên vị trí 68/190 nước, tăng 14 bậc so với năm 2016 và tăng 23 bậc so với năm 2015. Theo Báo cáo đánh giá năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), xếp hạng năng lực cạnh tranh của Việt Nam năm 2017 đã tăng 5 bậc so với năm 2016 và tăng 20 bậc so với 5 năm trước đây.

Những đổi mới bước đầu trong hoạt động của Nhà nước hướng theo mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển và sự nỗ lực của cộng đồng doanh nghiệp đã mang lại kết quả tích cực trên các mặt kinh tế - xã hội. Tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) đạt mức khá cao: năm 2016 tăng 6,21% so với năm 2015; năm 2017 tăng 6,81% so với năm 2016. Năm 2017, cả nước có 126.859 doanh nghiệp đăng ký thành lập mới với tổng vốn đăng ký là 1.296 nghìn tỷ đồng, tăng 15,2% về số doanh nghiệp và tăng 45,4% về số vốn đăng ký so với năm 2016; vốn đăng ký bình quân một doanh nghiệp thành lập mới đạt 10,2 tỷ đồng, tăng 26,2%. Nếu tính cả 26.448 doanh nghiệp quay trở lại hoạt động, thì số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới và doanh nghiệp quay trở lại hoạt động trong năm 2017 lên 153.307 doanh nghiệp. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội thực hiện theo giá hiện hành năm 2017 đạt 1.667 nghìn tỷ đồng, tăng 12,1% so với năm 2016 và bằng 33,3% GDP; trong đó, vốn của

khu vực nhà nước đạt 595 nghìn tỷ đồng, chiếm 35,7% tổng vốn và tăng 6,7% so với năm 2016, của khu vực ngoài nhà nước đạt 676 nghìn tỷ đồng, chiếm 40,5% và tăng 16,8%, của khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đạt 396 nghìn tỷ đồng, chiếm 23,8% và tăng 12,8%. Năm 2017, kim ngạch hàng hóa xuất khẩu đạt 213,7 tỷ USD, tăng 21,1% so với năm 2016; trong đó, khu vực kinh tế trong nước đạt 58,5 tỷ USD, tăng 16,2%, khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đạt 155,2 tỷ USD, tăng 23%. Kim ngạch hàng hóa nhập khẩu năm 2017 đạt 211,1 tỷ USD, tăng 20,8% so với năm 2016; trong đó, khu vực kinh tế trong nước đạt 84,7 tỷ USD, tăng 17%, khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đạt 126,4 tỷ USD, tăng 23,4%...

Trong khi khẳng định những kết quả tích cực ấy, cũng cần thấy rằng tình hình kinh tế - xã hội của đất nước vẫn đang tồn tại nhiều bất cập: chưa có chuyển biến rõ rệt trong việc thực hiện các nhiệm vụ của đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế; công nghiệp chế tạo chưa có những đột phá mới để thoát khỏi tình trạng một nền công nghiệp gia công, phụ thuộc vào nước ngoài; sản xuất nông nghiệp và thu nhập của nông dân vẫn đứng trước nhiều rủi ro lớn do tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu và biến động của thị trường. Mặc dù vẫn duy trì được ổn định kinh tế vĩ mô, nhưng sự gia tăng thâm hụt ngân sách và nợ công, tính kém hiệu quả của đầu tư từ ngân sách nhà nước... là những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến tăng trưởng trong cả ngắn hạn và trung hạn.

2. Một số khó khăn, cản trở

Xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển là một quá trình hết sức phức tạp. Trong bước đầu của quá trình này ở nước ta đã nảy sinh một số khó khăn, cản trở cần phải tháo gỡ:

Thứ nhất, chưa có sự chuyển biến đồng bộ và mạnh mẽ trong cả hệ thống chính trị theo hướng xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển.

Để xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển theo đúng nghĩa đầy đủ, bên cạnh nỗ lực của Chính phủ, đòi hỏi phải có sự chuyển biến đồng bộ cả trong hệ thống các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và các cơ quan thực hiện quyền tư pháp ở tất cả các cấp trong hệ thống chính quyền nhà nước.

Thực tế trong những năm 2016-2017 cho thấy, yêu cầu này chưa được thực hiện một cách đầy đủ. Mặc dù Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành một số chủ trương quan trọng liên quan đến hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước, phát triển kinh tế tư nhân, đổi mới, sắp xếp bộ máy của hệ thống chính trị,... nhưng nhìn chung, nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng vẫn chưa có sự đổi mới cơ bản, vẫn tồn tại sự chồng chéo, trùng lặp giữa vai trò lãnh đạo của Đảng với vai trò quản lý của Nhà nước. Trong sự chuyển biến chung của hệ thống cơ quan hành pháp, hạn chế, bất cập chủ yếu thể hiện ở việc chưa bảo đảm chuyển biến mạnh mẽ và đồng bộ giữa các bộ, ngành trực thuộc Chính phủ và giữa các chính quyền địa phương. Thật ra, trong thời gian ngắn của một nhiệm kỳ mới của hệ thống nhà nước ở cả Trung ương và địa phương, khó có thể đạt được yêu cầu mạnh mẽ và đồng bộ ở tất cả các bộ phận trong hệ thống. Dẫu sao, đánh giá một cách đúng đắn tình hình này là cần thiết để xác định những biện pháp thiết thực cho những năm tiếp theo của quá trình xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển.

Thứ hai, những hạn chế, bất cập tồn tại trong hoạt động của hệ thống quản lý nhà nước.

Trong hơn 30 năm qua, mặc dù những đổi mới quản lý nhà nước là một trong những yếu tố cơ bản tạo nên những thành tựu to lớn của công cuộc đổi mới ở nước ta, nhưng hoạt động của hệ thống quản lý nhà nước vẫn còn nhiều yếu kém, bất cập. Đó là: chất lượng thể chế còn thấp, một số chính sách không phù hợp với thực tế, không bắt nguồn từ thực tế nên không đi vào thực tế được; đang tồn tại khá phổ biến tình trạng “nói không đi đôi với làm”, “trên bảo dưới không nghe”, “trên nóng, dưới lạnh”, “né tránh, dùn đẩy trách nhiệm”; cải cách hành chính chậm trễ, bộ máy quản lý nhà nước cồng kềnh, hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả, chất lượng cán bộ, công chức còn thấp so với yêu cầu; vẫn tồn tại tình trạng ỷ lại vào sự hỗ trợ (bao cấp) của Nhà nước, dựa vào cơ quan quản lý nhà nước để mưu lợi cá nhân và lợi ích nhóm; tình trạng bất bình đẳng trong đầu tư và kinh doanh tồn tại nhiều năm nay nhưng chưa được xử lý một cách cơ bản...

Đây là những khó khăn, cản trở trực tiếp tới quá trình xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển và liêm chính.

Thứ ba, bất cập trong việc xử lý mối quan hệ giữa tăng cường quản lý của Nhà nước với phát huy dân chủ, thu hút rộng rãi các lực lượng xã hội quản lý sự phát triển.

Nhà nước kiến tạo phát triển là Nhà nước không làm thay dân mà tập trung xây dựng khung khổ thể chế phù hợp và tạo điều kiện cần thiết để mọi người phát huy năng lực và sức sáng tạo vì lợi ích của chính mình và đóng góp cho xã hội. Việc phát huy dân chủ trong quản lý nhà nước thể hiện đồng thời trên ba mặt: (1) Người dân được quyền tự do thực hiện hoạt động kinh doanh trong tất cả các lĩnh vực mà Nhà nước không cấm; (2) Người dân và các tổ chức có quyền tham gia vào quá trình

hình thành hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách; (3) Đề cao trách nhiệm giải trình của Nhà nước, bảo đảm người dân và các tổ chức thực hiện quyền giám sát hoạt động của Nhà nước bằng các hình thức thích hợp.

Xét trên cả ba mặt đó, bên cạnh những kết quả tích cực, chủ yếu là trong việc bảo đảm “quyền tự do thực hiện hoạt động kinh doanh trong tất cả các lĩnh vực mà Nhà nước không cấm”, việc bảo đảm dân chủ của quản lý nhà nước vẫn còn nhiều hạn chế: việc thu hút sự tham gia của người dân và các tổ chức vào hình thành pháp luật, cơ chế, chính sách mang nặng tính hình thức; thực thi trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước còn nhiều bất cập... Với thực tế này, hoạt động quản lý nhà nước hiện đang tồn tại khoảng cách khá xa so với yêu cầu xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển.

Thứ tư, tình trạng tham nhũng, lãng phí có xu hướng ngày càng phổ biến và trầm trọng.

Đảng và Nhà nước ta đã ban hành hàng loạt chủ trương và các văn bản pháp quy nhằm phòng, chống tệ nạn tham nhũng, lãng phí. Hệ thống tổ chức thực hiện nhiệm vụ này cũng được kiện toàn từ Trung ương đến cơ sở. Tuy nhiên, hiệu quả của công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí chưa đạt được kết quả mong đợi. Tình trạng tham nhũng ở Việt Nam được đánh giá là nghiêm trọng, với những biểu hiện vừa tinh vi, phức tạp, vừa trắng trợn, lộ liễu, xảy ra trên nhiều lĩnh vực, nhiều cấp, nhiều ngành. Tham nhũng xảy ra ngay trong các cơ quan bảo vệ pháp luật, là những cơ quan cầm cân, nảy mực, đại diện cho công lý và công bằng xã hội, như Công an, Viện Kiểm sát, Tòa án... Không những người có chức, có quyền mới có hành vi tham nhũng, mà cán bộ, công chức, viên chức có chức vụ thấp hoặc

không có chức vụ lãnh đạo, quản lý,... cũng tham nhũng dưới hình thức “nhũng nhiễu”, gây khó dễ cho những đối tượng có liên quan. Khi có nhu cầu giải quyết công việc, không ít doanh nghiệp và người dân coi việc đưa “quà biếu” cho công chức, và việc công chức nhận “quà biếu” là chuyện bình thường.

Đã từ lâu, tham nhũng được cảnh báo là “quốc nạn”, là loại “giặc nội xâm”, làm xói mòn lòng tin của nhân dân với sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước và đe dọa sự tồn vong của chế độ. Ngăn chặn, đẩy lùi tham nhũng là nhiệm vụ hết sức khó khăn, phức tạp. Nếu không vượt qua được khó khăn, cản trở này, không thể nói đến việc xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển và liêm chính.

III. MỘT SỐ GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY XÂY DỰNG MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN Ở VIỆT NAM

Xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển ở nước ta gắn liền với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Cùng với việc khắc phục những khó khăn, cản trở nêu trên, để xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển, cần phải tập trung vào việc hình thành các yếu tố đặc trưng cơ bản của mô hình Nhà nước này theo hướng tiếp tục đổi mới toàn diện và sâu sắc quản lý nhà nước, đề cao tinh thần “thượng tôn pháp luật” của công dân, của các tổ chức, trong đó có cả Nhà nước.

Dưới đây là một số ý kiến ban đầu về vấn đề có phạm vi rộng và nội dung phức tạp này.

1. Tạo sự chuyển biến đồng bộ trong toàn xã hội về yêu cầu xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển

Một trong các điều kiện để xây dựng mô hình Nhà nước kiến

tạo phát triển là phải có đội ngũ cán bộ lãnh đạo và hoạch định chiến lược có năng lực, tận tụy và tâm huyết với sự phát triển đất nước, coi lợi ích đất nước và dân tộc là tối thượng. Tuy nhiên, đó mới chỉ là điều kiện cần, điều kiện đủ là phải tạo sự thay đổi trong nhận thức và hành động của cộng đồng xã hội và của cả hệ thống chính trị.

Với vai trò là “lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội” (Điều 4 Hiến pháp năm 2013), sự chuyển biến đồng bộ và mạnh mẽ trong hệ thống các cơ quan của Đảng có ý nghĩa trọng yếu với việc thực hiện nhiệm vụ xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển. Có thể nêu ra một số việc cơ bản liên quan đến vai trò lãnh đạo của Đảng: (i) Đảng cần xác định rõ chủ trương, quan điểm và định hướng đổi mới quản lý nhà nước theo yêu cầu xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển; (ii) Thúc đẩy thực hiện nhiệm vụ đổi mới chính trị đồng bộ với đổi mới kinh tế; (iii) Thực hiện đổi mới nội dung và phương thức “Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội” phù hợp với nguyên tắc thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế;...

Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”¹. Do đó, việc xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển luôn đòi hỏi đổi mới một cách đồng bộ của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Cơ quan lập pháp phải xây dựng được hệ thống pháp luật đồng bộ, phù hợp với yêu cầu phát triển thể chế kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế.

1. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.9.

Cơ quan hành pháp phải xây dựng được nền hành chính phục vụ, tạo môi trường thuận lợi để huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Cơ quan tư pháp phải giải quyết các công việc thuộc lĩnh vực tài phán, giải quyết tranh chấp, xét xử... một cách công tâm, đúng pháp luật và minh bạch nhằm bảo đảm trật tự, kỷ cương, tạo điều kiện thuận lợi cho xã hội vận hành, phát triển ổn định và bền vững.

Xây dựng và thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực, bảo đảm không một cá nhân và tổ chức nào có thể lạm dụng, lợi dụng quyền lực để tham nhũng, thu vé lợi ích cá nhân và lợi ích nhóm làm tổn hại sự phát triển chung của đất nước. Trong nhiệm vụ này, cần chú trọng phát huy vai trò của các tổ chức xã hội và bảo đảm quyền dân chủ thực sự để người dân giám sát hiệu quả hoạt động của các bộ phận trong bộ máy quản lý của hệ thống chính trị.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội theo hướng xóa bỏ tình trạng bao cấp và hành chính hóa, hướng tới giảm bớt và bãi bỏ chi ngân sách nhà nước cho các tổ chức này, lấy kết quả thực hiện mục tiêu làm thước đo đánh giá hiệu quả hoạt động của mỗi tổ chức.

2. Nâng cao năng lực thực hiện các chức năng quản lý của Nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội

Một trong những nhiệm vụ của Nhà nước kiến tạo phát triển là đưa ra lựa chọn chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đúng đắn và xây dựng nền tảng thể chế phù hợp để huy động các nguồn lực xã hội thực hiện mục tiêu đã định. Để thực hiện nhiệm vụ này, cần chú trọng một số vấn đề cơ bản sau đây:

- Đổi mới và nâng cao chất lượng các chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể là: (i) Đổi mới phương pháp xây dựng và nội dung của các chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội (xác định rõ điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức; dự báo có cơ sở khoa học các xu hướng phát triển của thị trường và khoa học - công nghệ; lựa chọn định hướng chiến lược những ngành/lĩnh vực có khả năng tạo ra hiệu ứng lan tỏa cho toàn bộ nền kinh tế và những điều kiện cơ bản để thực hiện định hướng ấy); (ii) Kết hợp chặt chẽ giữa chiến lược và quy hoạch phát triển ngành kinh tế - kỹ thuật với chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế trên từng vùng lãnh thổ; (iii) Định hướng “phân vai” trong thực hiện đầu tư phát triển phù hợp với vai trò và vị trí của các thành phần kinh tế.

- Tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng để huy động các nguồn lực của các thành phần kinh tế vào đầu tư phát triển. Trong việc cải thiện môi trường pháp lý, cần: hoàn thiện và bổ sung hệ thống pháp luật hướng tới bảo đảm tính đồng bộ và phù hợp với thông lệ quốc tế; thu hút các chủ thể là đối tượng điều chỉnh của pháp luật tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật; tạo điều kiện thuận lợi để mọi công dân và tổ chức tiếp cận với hệ thống văn bản pháp quy; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật; xử lý nghiêm mọi hành vi của đối tượng vi phạm pháp luật. Trong việc cải thiện môi trường kinh tế vĩ mô, cần: bảo đảm thống nhất điều kiện kinh doanh và điều kiện tiếp cận các yếu tố sản xuất của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; thống nhất cơ chế, chính sách với người lao động ở các loại hình doanh nghiệp khác nhau, bảo đảm người lao động làm việc ở loại hình doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế nào cũng được hưởng các chế độ an sinh

xã hội như nhau. Điều quan trọng hàng đầu trong cải thiện môi trường chính trị - xã hội là giữ vững ổn định chính trị - xã hội làm cơ sở đẩy mạnh các hoạt động đầu tư, kinh doanh và sự an bình trong cuộc sống của mỗi người dân.

Trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, việc Nhà nước can thiệp, điều chỉnh và dẫn dắt thị trường phải trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc thị trường. Hệ thống các chính sách của Nhà nước để thực hiện chức năng này cần phải giải quyết hợp lý mối quan hệ giữa nhiệm vụ hỗ trợ phát triển và nhiệm vụ phục vụ phát triển. Tuy hai nhiệm vụ này có nội hàm cụ thể khác nhau, nhưng lại có những nội dung hàm chứa lẫn nhau. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, việc thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ phát triển, dù là hỗ trợ trực tiếp hay hỗ trợ gián tiếp, đều phải tuân thủ các quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Nghĩa là, sự hỗ trợ của Nhà nước không được dẫn đến làm méo mó các quan hệ thị trường. Việc thực hiện nhiệm vụ phục vụ phát triển gắn với các yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng nền hành chính phục vụ theo tinh thần như đã đề cập trong mục 2 phần I nêu trên.

3. Xây dựng hệ thống bộ máy quản lý tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả

Tuy đã thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và đang trong những năm cuối thực hiện Chương trình giai đoạn 2011-2020, nhưng những hạn chế trong tổ chức bộ máy nhà nước hầu như chưa đạt được mục tiêu đặt ra.

Trong thời gian gần đây, Đảng và Nhà nước ta đã thể hiện tinh thần kiên quyết hơn trong việc giải quyết những hạn chế

còn tồn tại này thông qua việc ban hành các nghị quyết, kế hoạch và chương trình hành động đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy quản lý của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Đó là: Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII; Kế hoạch số 07-KH/TW ngày 27/11/2017 của Bộ Chính trị; Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội; Nghị quyết số 10/NQ-CP ngày 03/02/2018 của Chính phủ.

Các nghị quyết, kế hoạch và chương trình hành động nêu trên đã nêu rõ nhiệm vụ, giải pháp cụ thể cho từng cơ quan, từng tổ chức và tiến độ thực hiện các nhiệm vụ ấy. Tuy nhiên, việc triển khai trong thực tế còn hết sức khó khăn, vì đây là vấn đề liên quan trực tiếp đến con người và mối quan hệ con người. Từ thực tế không thành công trong việc thực hiện nhiệm vụ tổ chức lại bộ máy quản lý của hệ thống chính trị, trong hệ thống đồng bộ các vấn đề cần giải quyết thời gian tới, cần thực hiện tốt 4 vấn đề sau đây:

- Nâng cao quyết tâm của cả hệ thống chính trị về sự cần thiết cấp bách phải thực hiện nhiệm vụ đổi mới, sắp xếp lại bộ máy quản lý tinh gọn, hoạt động hiệu lực và hiệu quả. Đề cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu mỗi tổ chức, mỗi địa phương. Có biện pháp kiên quyết loại bỏ lợi ích cá nhân và lợi ích nhóm trong công tác tổ chức và cán bộ.

- Thiết kế sơ đồ tổng thể hệ thống tổ chức bộ máy của cả hệ thống chính trị trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài và phân tích điều kiện, yêu cầu cụ thể với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn phát triển mới. Sơ đồ được thiết kế phải phù hợp với yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát triển

kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Theo nguyên tắc “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ”, sơ đồ tổng thể phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ các cơ quan của Đảng để thực hiện vai trò lãnh đạo của Đảng, các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp các cấp để thực hiện vai trò quản lý của Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội và xã hội nghề nghiệp để thực hiện vai trò dân chủ đại diện của nhân dân. Trong đó, phải khắc phục được tình trạng chồng chéo, trùng lắp chức năng, nhiệm vụ và xác định rõ mối quan hệ giữa các cơ quan trong hệ thống bộ máy quản lý.

- Trên cơ sở sơ đồ tổng thể ấy, tiến hành thiết kế sơ đồ hệ thống bộ máy quản lý của các bộ phận trong hệ thống chính trị. Trong nhiệm vụ này, cần chú ý một số điểm quan trọng: (i) Không đưa vào sơ đồ các khâu trung gian với các chức năng đơn giản là truyền tải thông tin, không có nhiệm vụ và trách nhiệm cụ thể; (ii) Tùy thuộc vào phạm vi hoạt động và quy mô quản lý để xác định hệ thống bộ máy quản lý, xác định tổ chức ở mỗi cấp (một tổ chức không nhất thiết phải có bộ máy quản lý ở tất cả các cấp); (iii) Bộ máy quản lý của hệ thống chính trị ở mỗi cấp được xác định trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm cần phải thực hiện của tổ chức ở mỗi cấp; (iv) Mở rộng phân cấp quản lý để bảo đảm vấn đề được giải quyết ở cấp nào có thể đáp ứng được yêu cầu nhanh nhất, đúng nhất và chi phí (thời gian và tài chính) thấp nhất...

- Việc đổi mới, sắp xếp lại bộ máy quản lý của hệ thống chính trị gắn với việc tổ chức, sắp xếp lại các đơn vị hành chính ở phạm vi cả nước. Việc duy trì không gian địa giới hành chính nhỏ hẹp hiện nay vừa mâu thuẫn với không gian kinh tế ngày càng mở rộng, vừa dẫn tới tình trạng cồng kềnh của hệ thống

quản lý, tăng biên chế. Trong điều kiện phát triển mới, cần thiết phải tổ chức lại địa giới hành chính theo hướng tăng quy mô của mỗi đơn vị hành chính. Để thực hiện nhiệm vụ phức tạp này, phải giải quyết nhiều vấn đề, trong đó quan trọng nhất là: (i) Xây dựng đề án tổ chức lại địa giới hành chính các cấp trên cơ sở luận cứ khoa học rõ ràng với lộ trình phù hợp; (ii) Đấu tranh kiên quyết với tư tưởng cục bộ, địa phương chủ nghĩa và tất cả các hình thức biểu hiện của lợi ích nhóm, lợi ích cá nhân.

4. Tinh giản biên chế gắn với nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức

Đây là một trong những yêu cầu quan trọng hàng đầu để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước và xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển. Nhiệm vụ này có quan hệ hữu cơ với nhiệm vụ tổ chức, sắp xếp lại bộ máy quản lý của hệ thống chính trị. Để thực hiện nhiệm vụ phức tạp này, cần chú ý một số vấn đề cơ bản sau đây:

- Xác định số lượng cán bộ, công chức dựa trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức theo quy định. Trên cơ sở đó, xác định số lượng cán bộ, công chức cần tinh giản và các vấn đề cần giải quyết khi thực hiện tinh giản.

- Xây dựng và ban hành bản mô tả vị trí việc làm trong các cơ quan quản lý nhà nước, trong đó xác định rõ các nhiệm vụ và yêu cầu về năng lực thực hiện các nhiệm vụ tại mỗi vị trí công việc trong bộ máy quản lý. Văn bản này cũng là căn cứ để tiến hành xác định mức độ phù hợp về năng lực, đánh giá mức độ thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức, từ đó xác định chính xác những đối tượng thuộc diện tinh giản biên chế.

- Đề cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức với thực hiện tinh giản biên chế. Do vậy, cần có những quy định cụ thể ràng buộc trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức với việc thực hiện nhiệm vụ này. Trong quá trình này, cần phòng ngừa và ngăn chặn tình trạng bè cánh, loại bỏ người có năng lực và gây mất đoàn kết nội bộ.

- Xây dựng và thực hiện chế độ đối với đối tượng thuộc diện tinh giản biên chế. Chế độ này không những góp phần giải quyết “tâm tư” của đối tượng này, mà còn góp phần không gây nên biến động lớn trong cuộc sống của bản thân và gia đình họ.

- Thực hiện các giải pháp nâng cao chất lượng cán bộ, công chức. Các giải pháp này phải được thực hiện đồng bộ ở tất cả các khâu có ảnh hưởng đến chất lượng toàn diện của đội ngũ này: quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng, bố trí, đánh giá, đai ngộ tạo động lực vật chất và tinh thần.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ: “Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội năm 2016, phương hướng và nhiệm vụ kế hoạch năm 2017”, 2016.
2. Chính phủ: Nghị quyết số 10/NQ-CP ngày 03/02/2018 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Kế hoạch số 07-KH/TW ngày 27/11/2017 của Bộ Chính trị thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW; Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24/11/2017

của Quốc hội về việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

3. Chalmers Ashby Jonhson: Chapter 2 - The Development State: Odyssey of a concept, in *The Development State*, Meredith Woo - Cumings (editor), Cornell University Press, New York, 1999.

4. Daron Acemoglu và James Robinson: *Tại sao các quốc gia thất bại - Nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*, Nxb. Trẻ, 2013.

5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, 2017.

6. Hernaldo de Soto: *Bí ẩn của vốn - Vì sao chủ nghĩa tư bản thành công ở phương Tây và thất bại ở các nơi khác*, Nxb. Trẻ, 2008.

7. Nguyễn Kế Tuấn: “Nhà nước kiến tạo phát triển - Nhân tố trọng yếu trong phát triển đất nước”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia về Phát triển đất nước thành nước công nghiệp hiện đại theo định hướng xã hội chủ nghĩa*. Nxb. Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2013.

8. Nguyễn Kế Tuấn: “Một số khó khăn, cản trở cần khắc phục để xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển”, *Kỷ yếu hội thảo Kinh tế Việt Nam năm 2017 - Xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb. Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2017.

9. Nguyễn Xuân Phúc: “Lễ tuyên thệ nhậm chức của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc”, baochinhphu.vn, 2016.

10. Quốc hội khóa XIV: Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24/11/2017 về việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.
11. Tịnh Tịnh: *Cải cách Chính phủ - Cơn lốc chính trị cuối thế kỷ XX*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2002.
12. Trường Fulbright và Chương trình Việt Nam của Đại học Harvard: “Lựa chọn thành công - Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai Việt Nam”, 2008.
13. Vũ Minh Khương: “Việt Nam trước thách thức xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển”, Vietnamnet.vn, 2009.

THỂ CHẾ VÀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

BẢO ĐẢM ĐẤT NƯỚC PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ, NHỮNG VẤN ĐỀ CỦA VIỆT NAM VÀ ĐỊNH HƯỚNG ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

GS.TS. PHẠM QUANG MINH*

PGS.TS. NGUYỄN TUẤN ANH**

1. Mở đầu

Phát triển nhanh và bền vững là hai yêu cầu bức thiết của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Phát triển nhanh để không bị tụt hậu xa hơn và có thể dần tiến kịp các nước phát triển trong khu vực cũng như trên thế giới. Phát triển bền vững để vừa đáp ứng mục tiêu tăng trưởng nhanh về kinh tế lại vừa bảo đảm sự ổn định xã hội, gia tăng phúc lợi xã hội, đáp ứng nhu cầu đa dạng của các nhóm xã hội và bảo vệ môi trường.

Cùng với tăng trưởng kinh tế, quản lý phát triển xã hội có vai trò quan trọng, góp phần thúc đẩy phát triển nhanh và bền

* Hiệu trưởng Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương.

** Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

vững đất nước. Bởi vì, quản lý phát triển xã hội chính là quá trình thực hiện các chính sách xã hội và các chương trình nhằm giải quyết các vấn đề xã hội, từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng. Thực tế trong quá trình phát triển của Việt Nam hiện nay, nhiều vấn đề xã hội đặt ra và cần được quan tâm giải quyết để thúc đẩy phát triển xã hội. Những vấn đề xã hội này liên quan đến an sinh xã hội, phúc lợi xã hội, dịch vụ xã hội cơ bản, phân tầng xã hội, bất bình đẳng xã hội, mâu thuẫn, xung đột xã hội, tội phạm và tệ nạn xã hội, thu nhập và giảm nghèo, v.v.. Nếu những vấn đề xã hội không được giải quyết hiệu quả thì sẽ tạo ra nhiều rủi ro và nguy hiểm, hay làm chậm lại quá trình phát triển của đất nước. Vì vậy, quản lý phát triển xã hội nếu được thực hiện hiệu quả thì sẽ góp phần giải quyết những vấn đề xã hội và tạo động lực cho phát triển nhanh, toàn diện đất nước.

Nội dung bài viết này, sẽ đề cập một số vấn đề liên quan đến thể chế và quản lý phát triển xã hội; đi sâu vào một số chiều cạnh cụ thể liên quan đến đổi mới thể chế và đổi mới quản lý phát triển xã hội góp phần bảo đảm đất nước phát triển nhanh và bền vững trong giai đoạn mới.

2. Phát triển xã hội Việt Nam: Một số vấn đề đặt ra từ thực tiễn

Trong mấy thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt được những kết quả rất quan trọng về quản lý phát triển xã hội. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã nhận định: “Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước luôn quan tâm xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách an sinh xã hội, phúc lợi xã hội,

dân tộc, tôn giáo để giải quyết các vấn đề xã hội... Ngân sách nhà nước dành cho các chương trình quốc gia nhằm thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội gia tăng hằng năm. Việt Nam đã hoàn thành hầu hết và cơ bản các mục tiêu Thiên niên kỷ. Đặc biệt là đã thực hiện tốt chỉ tiêu giảm nghèo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, thực hiện nhiều chính sách để ổn định, từng bước nâng cao đời sống nhân dân. Quan tâm thực hiện chính sách chăm sóc người có công. Đã thực hiện có hiệu quả nhiều chính sách đối với người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em, phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, giảm nghèo bền vững, chăm sóc sức khoẻ cho người dân đồng thời tạo điều kiện để người dân chủ động phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro trong đời sống, kinh tế, xã hội và môi trường. Đời sống và thu nhập của người dân không ngừng được nâng lên”¹. Mặc dù vậy, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng cũng đã chỉ ra rằng: “... quản lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội còn nhiều hạn chế, khuyết điểm... Việc giải quyết một số vấn đề xã hội chưa hiệu quả...; giảm nghèo chưa bền vững, chênh lệch giàu - nghèo và bất bình đẳng có xu hướng gia tăng,... chưa có chính sách, giải pháp kịp thời, hiệu quả đối với vấn đề biến đổi cơ cấu, phân hóa giàu - nghèo, phân tầng xã hội, kiểm soát rủi ro, giải quyết mâu thuẫn xã hội, bảo đảm an toàn xã hội, an ninh cho con người”².

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd*, tr.132-133, 133-134.

Trong thực tiễn, quá trình nghiên cứu thực địa tại 7 tỉnh, thành phố: Sơn La, Hà Nội, Quảng Trị, Đăk Lăk, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Sóc Trăng trong khung khổ các hoạt động triển khai đề tài “Quản lý phát triển xã hội ở nước ta: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng chính sách. Mã số: KX.04.15/16-20”; chúng tôi ghi nhận nhiều vấn đề đặt ra liên quan đến các vấn đề xã hội, quản lý phát triển xã hội ở các địa phương khác nhau. Cụ thể là:

Thứ nhất, liên quan đến phân cực giàu nghèo, bất bình đẳng và phân tầng xã hội. Sau khi Việt Nam áp dụng chuẩn nghèo đa chiều, thực trạng phân cực giàu nghèo, bất bình đẳng được thể hiện trên nhiều chiều cạnh khác ngoài chiều cạnh kinh tế; bên cạnh những kết quả tích cực, hệ thống chính sách về giảm nghèo, giảm bất bình đẳng và phân tầng xã hội trong nhiều năm qua của Việt Nam cũng tồn tại nhiều hạn chế, đó là tình trạng chồng chéo về chính sách¹.

Thứ hai, đối với việc đào tạo nghề, giải quyết việc làm. Có những địa phương việc đào tạo nghề khó khăn do nhiều người không muốn học nghề; nhiều người đã được đào tạo nghề nhưng lại không thích ứng được với việc làm; việc cấp bằng, chứng chỉ nghề còn vướng mắc, nhất là đối với những nghề có tính chất truyền nghề, hay tự đi học nghề vì có nhiều ngành nghề không nằm trong danh mục đào tạo. Vấn đề xuất khẩu lao động, có những địa phương nhất là vùng đồng bào dân tộc thiểu số người lao động gặp khó khăn về mặt kinh phí bỏ ra để đi xuất khẩu lao động.Thêm nữa, những hạn chế về trình độ

1. Báo cáo khảo sát của đề tài “Quản lý phát triển xã hội ở nước ta: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng chính sách. Mã số: KX.04.15/16-20”.

và cả tâm lý e ngại đi lao động ở nước ngoài nên hạn chế việc lao động xuất khẩu. Nhóm thanh niên đi học về nhưng chưa có việc và phải đi làm tự do nên lúc có việc, lúc không; nhiều gia đình con em phải làm trái nghề so với ngành nghề đã học. Ở nhiều địa phương, những người được đi học theo diện cử tuyển nhưng sau khi học xong thì không có việc làm. Hệ quả là bên cạnh những người lao động này thất nghiệp, hoặc có việc nhưng thiếu việc làm (không có việc làm thường xuyên) thì còn hệ quả nữa là làm thui chột, giảm động lực đi học, quyết tâm đi học¹.

Thứ ba, đối với vấn đề bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế. Ở nhiều địa phương, nhiều doanh nghiệp nhỏ và vừa trốn tránh việc đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động; việc tham gia bảo hiểm tự nguyện ở nhiều địa phương rất hạn chế. Đối với bảo hiểm y tế, trên thực tế mặc dù việc khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế đã có nhiều thuận lợi, nhưng nhiều hộ gia đình không có điều kiện kinh tế để mua bảo hiểm y tế tự nguyện, nhất là với quy định mua cả hộ gia đình (cũng có địa

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 02 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Đăk Lăk với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 09 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với nhóm lãnh đạo và người dân tại phường Tự An, thành phố Buôn Ma Thuột, tỉnh Đăk Lăk chiều ngày 08 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với Phó Giám đốc Sở và cán bộ Sở Lao động - Thương binh và Xã hội Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 04 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với lãnh đạo phường 5, thành phố Sóc Trăng, tỉnh Sóc Trăng sáng ngày 31 tháng 7 năm 2017; Tọa đàm với một số lãnh đạo, cán bộ các sở, ban, ngành của tỉnh Sơn La chiều ngày 21 tháng 8 năm 2017.

phương bảo hiểm y tế tự nguyện đã bán cho từng cá nhân); nhiều người không mua bảo hiểm y tế còn do tâm lý thấy không đau ốm nên không mua. Việc thanh quyết toán khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế giữa các cơ sở khám, chữa bệnh và bên bảo hiểm thường xuyên có sự khác biệt quan điểm. Vì vậy, các cơ sở khám, chữa bệnh nhiều khi lo không được thanh toán và phải xuất toán¹.

Thứ tư, đối với công tác bảo trợ xã hội. Trên thực tế có những địa phương công tác bảo trợ xã hội đã được cán bộ cơ sở thực hiện tốt và sáng tạo, phù hợp thực tế; chẳng hạn khi làm hồ sơ cho đối tượng người khuyết tật hưởng chế độ thường gặp khó khăn do họ có tâm lý e ngại, mặc cảm thì cán bộ cơ sở và hội đồng đánh giá đã xuống tận nhà dân để giúp họ làm thủ tục. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là chế độ cho các đối tượng bảo trợ xã hội chỉ hỗ trợ được một phần cuộc sống chứ không đáp ứng được nhu cầu cuộc sống của họ².

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 02 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với Phó Giám đốc Sở và cán bộ Sở Lao động - Thương binh và Xã hội Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 04 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với cán bộ Sở Y tế và Ban Vệ sinh an toàn thực phẩm Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 04 tháng 8 năm 2017.

2. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 02 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với các nhà nghiên cứu tại Viện Nghiên cứu phát triển Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 07 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với Phó Giám đốc Sở và cán bộ Sở Lao động - Thương binh và Xã hội Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 04 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với cán bộ một số sở, ban, ngành tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Sóc Trăng chiều ngày 31 tháng 7 năm 2017.

Thứ năm, nhiều địa phương chưa kiểm nghiệm được an toàn thực phẩm, chưa chủ động kiểm soát được nguồn nguyên liệu đầu vào và việc sử dụng hóa chất cấm trong trồng trọt và chăn nuôi. Việc sử dụng hóa chất không đúng quy trình, chủng loại, liều lượng trong trồng trọt và chăn nuôi tạo nên tình trạng không bảo đảm an toàn thực phẩm là vấn đề được nhiều người đề cập đến trên thực địa. Về an toàn thực phẩm, vấn đề nan giải nữa là quản lý tại chỗ đối với các chợ tự phát và không có cơ chế quản lý an toàn thực phẩm ở đây; bên cạnh đó, có hàng triệu hộ mua bán, kinh doanh thực phẩm thì rất khó kiểm tra vệ sinh an toàn thực phẩm¹.

Thứ sáu, việc xả thải từ các nhà máy, các khu công nghiệp gây ô nhiễm môi trường ở nhiều địa phương bên ngoài khu công nghiệp là một vấn đề đã được nhiều ý kiến nêu ra tại các buổi

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 02 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với nhóm cán bộ lãnh đạo Ủy ban nhân dân xã Lai Hưng, huyện Bầu Bàng, tỉnh Bình Dương sáng ngày 03 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Đăk Lăk với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 09 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với nhóm lãnh đạo và người dân tại phường Tự An, thành phố Buôn Ma Thuột, tỉnh Đăk Lăk chiều ngày 08 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với cán bộ Sở Y tế và Ban Vệ sinh an toàn thực phẩm Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 04 tháng 8 năm 2017; Phỏng vấn sâu Phó Chủ tịch phường Bình An, quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 07 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với cán bộ và người dân xã Đông Thạnh, huyện Hóc Môn, Thành phố Hồ Chí Minh chiều ngày 07 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với cán bộ một số sở, ban, ngành tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Sóc Trăng chiều ngày 31 tháng 7 năm 2017; Phỏng vấn sâu Phó Chủ tịch phường Tô Hiệu, thành phố Sơn La, tỉnh Sơn La sáng ngày 21 tháng 8 năm 2017.

tọa đàm, thảo luận. Nhiều địa phương, vấn đề môi trường đáng quan tâm là việc xả thải rác bừa bãi ra môi trường, nhất là xả thải xuống kênh rạch; rác thải nông thôn ở nhiều địa phương lớn nhưng chưa có dịch vụ thu gom tập trung; các bãi rác ở các thành phố lớn chưa đáp ứng yêu cầu; việc người dân chăn nuôi trong các khu dân cư. Hạn hán ở Tây Nguyên, xâm nhập mặn ở đồng bằng sông Cửu Long cũng là những vấn đề môi trường lớn; mặt khác việc sử dụng thuốc trừ sâu trong sản xuất nông nghiệp không đúng quy định cũng là vấn đề môi trường rất đáng quan tâm ở nhiều địa phương¹.

Thứ bảy, liên quan đến mâu thuẫn, xung đột xã hội. Các loại mâu thuẫn, xung đột đáng lưu ý trên thực tế là mâu thuẫn, xung đột giữa công nhân và doanh nghiệp phát sinh do những tranh chấp tự phát liên quan đến lợi ích người lao động và doanh nghiệp; những mâu thuẫn này diễn ra ở các khu công nghiệp thì có sự lây lan. Mâu thuẫn, xung đột xã hội liên quan đến đất đai ở các địa phương cũng là một loại mâu thuẫn, xung đột đáng chú ý cùng với mâu thuẫn, xung đột xã hội liên quan đến lợi dụng tự do tín ngưỡng, tôn giáo và mâu thuẫn, xung đột

1. Thảo luận nhóm đại diện các hộ dân tại phường An Thạnh, thị xã Bình Dương, tỉnh Bình Dương chiều ngày 02 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với nhóm lãnh đạo và người dân tại phường Tự An, thành phố Buôn Ma Thuột, tỉnh Đăk Lăk chiều ngày 08 tháng 8 năm 2017; Phỏng vấn sâu Chủ tịch Hội Nông dân xã Cư Suê, huyện Cư Mgar, tỉnh Đăk Lăk sáng ngày 08 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với cán bộ Chi cục Bảo vệ Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh chiều ngày 04 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với lãnh đạo và người dân phường 3, thành phố Sóc Trăng, tỉnh Sóc Trăng sáng ngày 31 tháng 7 năm 2017; Tọa đàm với một số lãnh đạo, cán bộ các sở, ban, ngành của tỉnh Sơn La chiều ngày 21 tháng 8 năm 2017.

trong cộng đồng dân cư liên quan đến các vấn đề xã hội của địa phương như vỡ hụi (họ)¹.

Từ những vấn đề đặt ra trong thực tiễn đã được đề cập đến, trên bình diện thể chế và quản lý phát triển xã hội, những đổi mới cần được tiếp tục thực hiện nhằm giải quyết tốt hơn các vấn đề xã hội, nâng cao hiệu quả quản lý phát triển xã hội. Trên cơ sở nhìn lại kinh nghiệm quốc tế, một số điểm liên quan đến đổi mới thể chế và quản lý phát triển xã hội sẽ được trình bày cụ thể trong hai mục tiếp theo.

3. Đổi mới thể chế quản lý phát triển xã hội bảo đảm đất nước phát triển nhanh và bền vững

Dưới một góc nhìn nhất định, thể chế mang ba đặc điểm cơ bản: *thứ nhất*, thể chế được tạo nên bởi con người; *thứ hai*, thể chế điều chỉnh/giới hạn hành vi con người; *thứ ba*, thể chế tạo ra động cơ, động lực cho con người². Trên thực tế, sự đa dạng về thể chế tạo nên sự đa dạng về hệ quả kinh tế và xã hội. Một minh chứng cụ thể cho điều này trên thế giới là sự khác nhau về thể chế giữa Hàn Quốc và Cộng hòa Dân chủ Nhân dân

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 02 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Đăk Lăk với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 09 tháng 8 năm 2017; Phỏng vấn sâu Chủ tịch Hội Nông dân xã Cư Suê, huyện Cư Mgar, tỉnh Đăk Lăk sáng ngày 08 tháng 8 năm 2017; Tọa đàm với một số lãnh đạo, cán bộ các sở, ban, ngành của tỉnh Sơn La chiều ngày 21 tháng 8 năm 2017.

2. Daron Acemoglu, James Robinson: “The Role of Institutions in Growth and Development”, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank On behalf of the Commission on Growth and Development, 2008, p.2.

Triều Tiên đã mang lại những sự khác biệt về kinh tế và xã hội giữa hai quốc gia này¹. Sự phát triển nhanh và bền vững đòi hỏi các quốc gia cần đổi mới thể chế và quản lý phát triển xã hội. Tuy nhiên, thực tế đổi mới thể chế của nhiều quốc gia trên thế giới đã mang đến sự thành công; trong khi đó, đổi mới thể chế ở nhiều quốc gia lại tạo ra hệ quả không như mong muốn². Trên cơ sở phân tích một số trường hợp cụ thể - các nước cụ thể trên thế giới, một số bài học kinh nghiệm cũng được đưa ra. Trước hết, những đổi mới/cải cách thể chế nếu chỉ diễn ra riêng lẻ, với những chi tiết nhỏ lẻ thì chỉ có thể tạo ra những tác động, hiệu quả nhỏ³. Thứ hai, nếu chỉ đổi mới thể chế kinh tế mà không đổi mới thể chế chính trị thì không tạo nên sự cân bằng về mặt thể chế. Vì vậy, kết quả mang lại của đổi mới cũng hạn chế⁴. Như vậy, bài học có thể đề cập đến ở đây từ nhiều quốc gia trên thế giới là đổi mới phải mang tính toàn diện, tổng thể và đổi mới phải đồng bộ cả đổi mới thể chế kinh tế lẫn thể chế chính trị để tạo nên sự cân bằng, hài hòa về mặt thể chế. Từ đó, việc đổi mới thể chế mới mang lại hiệu quả trên thực tế và trên phạm vi rộng.

Đối với bối cảnh Việt Nam, thực tế hơn 30 năm đổi mới, chúng ta đã có những đổi mới sâu rộng về thể chế kinh tế. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã chỉ ra rằng: “Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhất

1, 2, 3, 4. Daron Acemoglu, James Robinson: “The Role of Institutions in Growth and Development”, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank On behalf of the Commission on Growth and Development, 2008, pp.5-6, p.13, p.19.

là hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tiếp tục được hoàn thiện. Vai trò, hiệu quả, sức cạnh tranh của các chủ thể kinh tế, các loại hình doanh nghiệp trong nền kinh tế được nâng lên. Môi trường đầu tư và kinh doanh được cải thiện, bình đẳng và thông thoáng hơn”¹. Về thể chế chính trị, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã chỉ ra rằng: “Đổi mới chính trị chưa đồng bộ với đổi mới kinh tế; năng lực và hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị chưa ngang tầm nhiệm vụ”². Như vậy, đổi mới thể chế chính trị chưa cân bằng với đổi mới thể chế kinh tế. Từ những bài học kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới, chúng ta cần tiếp tục đổi mới thể chế chính trị để tạo nên sự cân bằng trong đổi mới thể chế ở Việt Nam. Đó là cơ sở quan trọng cho quản lý phát triển xã hội, mang lại sự phát triển nhanh và bền vững cho Việt Nam.

Vấn đề đặt ra là những điểm nào cần chú trọng trong đổi mới thể chế chính trị ở Việt Nam nhằm góp phần quản lý phát triển xã hội? Thực tế các nước ở châu Á đã chỉ ra rằng, những quốc gia thành công trong phát triển kinh tế và xã hội có sự khác nhau về kiểu hệ thống chính trị. Như vậy, điểm cần nhấn mạnh ở đây là sự thành công của các quốc gia này không phụ thuộc vào kiểu/loại hệ thống chính trị nhưng lại phụ thuộc vào sự quản trị tốt của quốc gia đó³. Nói cách khác, các quốc gia thành công có thể không cùng kiểu/loại thể chế;

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sđd, tr.97, 68.

3. Hilton L. Root: *Managing Development Through Institution Building*, Asian Development Bank, 1995, p.1.

nhưng thành công của các quốc gia lại phụ thuộc vào chất lượng của thể chế.

Vì vậy, đổi mới thể chế chính trị ở Việt Nam góp phần quản lý phát triển xã hội phải chú trọng đến nâng cao chất lượng của thể chế. Việc nâng cao chất lượng thể chế ở Việt Nam để nâng cao hiệu quả của thể chế trong quản lý phát triển xã hội, bảo đảm đất nước phát triển nhanh và bền vững, cần tập trung vào ba điểm sau:

Thứ nhất, nâng cao trách nhiệm giải trình của thể chế (accountability), tức là trách nhiệm và ứng xử của thể chế đối với nhu cầu của công dân. Điều này nhấn mạnh rằng, cấu trúc các cơ quan nhà nước phải đủ linh hoạt để thiết kế và thực hiện có hiệu quả các chương trình, dự án.Thêm nữa, trách nhiệm giải trình của thể chế còn thể hiện qua việc thiết lập hệ thống các tiêu chí để đo lường sự thực thi nhiệm vụ của những người làm việc trong các cơ quan nhà nước và cơ chế để bảo đảm những tiêu chí đó được thực hiện. Ngoài ra, trách nhiệm giải trình của thể chế còn phản ánh cơ chế đánh giá sự thực thi nhiệm vụ của thiết chế¹.

Thứ hai, minh bạch (transparency). Minh bạch đề cập đến sự sẵn có thông tin dành cho công chúng và sự rõ ràng của các quy định, quyết định của các cơ quan nhà nước. Minh bạch giúp giảm bớt sự thiếu chắc chắn và tham nhũng của những người làm việc trong hệ thống các cơ quan nhà nước².

Thứ ba, sự dự báo được (predictability). Sự dự báo được đề cập đến sự hiện hữu của luật, quy định, chính sách điều hòa,

1, 2. Hilton L. Root: *Managing Development Through Institution Building*, Asian Development Bank, 1995, pp.1-2, 2-3.

kiểm soát xã hội và sự công bằng cũng như nhất quán trong việc áp dụng các luật, quy định, chính sách¹.

Những cơ sở này giúp mọi người biết được/dự đoán được những cách thức hành động, quyết định và kết quả, hệ quả của các hành động, quyết định của những người có thẩm quyền làm việc trong các cơ quan nhà nước.

4. Đổi mới quản lý phát triển xã hội theo hướng quản trị phát triển xã hội góp phần bảo đảm đất nước phát triển nhanh và bền vững

Đến nay, đã có nhiều quan điểm, góc nhìn khác nhau về quản trị và quản lý được đề xuất. Trước khi đi đến một số nhận định chung, chúng ta cần điểm qua một số quan điểm cụ thể:

Quan điểm thứ nhất cho rằng, quản trị (governance) quan tâm đến cấu trúc, chức năng, quá trình và truyền thống mang tính tổ chức trong những môi trường của cương lĩnh/chương trình cụ thể để bảo đảm các cương lĩnh/chương trình đó vận hành và đạt được các mục tiêu một cách hiệu quả và minh bạch². Quản trị nhấn mạnh cung cấp định hướng và sự lãnh đạo chiến lược, xác lập và phê chuẩn chính sách, tài chính, nhân lực, kỳ vọng và xác nhận, kiểm tra sự thực thi để đạt mục tiêu³. Ở góc độ khác, quản lý quan tâm đến quá trình hoạt động hằng

1. Hilton L. Root: Managing Development Through Institution Building, Asian Development Bank, 1995, p.3.

2. Elaborates on IEG's Phase 2 report of the World Bank's involvement in global programs, p.71.

3. Susan Pember: Creating Excellence in College Governance, AOC, 2013.

ngày để thực hiện, triển khai cương lĩnh/chương trình trong bối cảnh chiến lược, chính sách, quá trình, thủ tục được thiết lập bởi chủ thể quản trị¹. Trong khi quản trị làm “điều đúng đắn” (doing the right thing) thì quản lý làm đúng những điều cần làm (doing things right)². Ranh giới giữa quản trị và quản lý không phải lúc nào cũng rõ ràng, đối với những chương trình nhỏ, nhân sự ít, tài chính không nhiều thì việc quản trị và quản lý gần như hòa vào nhau và thường thể hiện qua những quyết định quản lý thường ngày³. Dưới góc nhìn này, chúng ta thấy quản trị gần nghĩa với lãnh đạo.

Quan điểm thứ hai nhấn mạnh rằng, khái niệm quản trị được dùng để chỉ sự hợp tác/phối hợp của nhiều hình thức tương tác công - tư khác nhau. Quản trị chính là quá trình kết hợp nhiều chủ thể khác nhau và hàm ý một hình thức quản lý mang tính mạng lưới. Quản trị thường được đề cập trong những bối cảnh mà ở đó Nhà nước có thể không giữ vị trí đặc biệt/chi phối. Với quan điểm xuất phát như thế, quản trị nhấn mạnh đến việc chuyển đổi/giảm bớt quyền lực mang tính thể chế truyền thống của chính phủ theo hai hướng: chuyển lên cho các thể chế/chủ thể xuyên quốc gia và chuyển lên cho các thể chế/chủ thể vùng/hay khu vực. Nhìn một cách tổng thể, quản trị xã hội là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội⁴.

1, 2, 3. Elaborates on IEG's Phase 2 report of the World Bank's involvement in global programs, p.71.

4. Liu, Jinfa: *From social management to social governance: social conflict mediation in China*, Journal of Public Affairs, Volume 14 Number 2, 2014, pp. 93-104.

Trong quá trình quản trị, quyền lực của chính phủ, thị trường và xã hội cùng tồn tại¹. Tuy nhiên, quyền lực của chính phủ, thị trường và xã hội không cân bằng. Vì thế, ba con đường của quản trị xã hội có thể là: *thứ nhất*, thị trường là trung tâm. Con đường này nhấn mạnh đến cơ chế cạnh tranh, quản lý doanh nghiệp, công nghệ; *thứ hai*, Nhà nước là trung tâm. Con đường này nhấn mạnh đến tương tác giữa các tổ chức công và vai trò quan trọng của Nhà nước; *Thứ ba*, xã hội là trung tâm. Con đường này nhấn mạnh đến sự tương tác giữa các tổ chức công và xã hội với quan điểm việc ra quyết định nên từ dưới lên và phản ánh ý kiến của đại chúng/công chúng².

Dưới một góc nhìn khác, quản lý phát triển xã hội có mục tiêu bảo đảm rằng các chính sách xã hội và chương trình giải quyết các vấn đề xã hội then chốt một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị, từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng³. Quản lý trong lĩnh vực quản lý phát triển xã hội bao gồm các quá trình phân tích/xác định vấn đề, lên kế hoạch, thiết kế và lập chương trình cũng như các quá trình chính trị và quan hệ để đối thoại, huy động, thảo luận, xây dựng sự đồng thuận và đưa ra quyết định. Quản lý trong lĩnh

1. Kooiman J (ed): *Governing as Governance*, Sage: London, 2003, p.11.

2. Liu, Jinfa: *From social management to social governance: social conflict mediation in China*, Journal of Public Affairs, Volume 14 Number 2, 2014, pp. 93-104.

3. Mokate, Karen and Saavedra, José Jorge: *Management for Social Development: An Integrated Approach to the Management of Social Policies and Programs. Integration and Regional Programs Department Inter-American Institute for Social Development; INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK* July 2006, Working Papers Series I-62, p.2.

vực quản lý phát triển xã hội bao gồm, nhưng không chỉ giới hạn đối với việc triển khai các chiến lược và các hành động theo quy trình, xây dựng thông tin liên quan/thích đáng, tiếp nhận phản hồi, điều chỉnh và thậm chí thiết kế lại chiến lược. Quản lý trong lĩnh vực quản lý phát triển xã hội bao gồm một tiếp cận tích hợp liên kết với các quá trình khác nhau gắn liền với việc tạo dựng các giá trị¹.

Kết thừa và chắt lọc những quan điểm lý luận đa chiều ở trên, Đề tài có mã số KX.04.15/16-20 cho rằng: quản lý phát triển xã hội chính là quá trình chủ thể quản lý thực hiện các chính sách xã hội và các chương trình nhằm giải quyết các vấn đề xã hội then chốt một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị; từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng. Về mặt thực tiễn, quản lý phát triển xã hội là quá trình bao gồm xác định/phân tích vấn đề xã hội cần giải quyết, lên kế hoạch, thiết kế và lập chương trình, huy động nguồn lực, đối thoại, thảo luận, xây dựng sự đồng thuận và đưa ra quyết định, triển khai các chiến lược và các hành động theo quy trình, xây dựng thông tin liên quan/thích đáng, tiếp nhận phản hồi, điều chỉnh và thiết kế lại chiến lược thực hiện chính sách và chương trình nếu cần thiết. Như vậy, quản lý phát triển xã hội nhấn mạnh đến việc chủ thể giải quyết các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị, từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng.

1. Mokate, Karen and Saavedra, José Jorge: *Management for Social Development: An Integrated Approach to the Management of Social Policies and Programs. Integration and Regional Programs Department Inter-American Institute for Social Development; INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK* July 2006, Working Papers Series I-62, p.6.

Trong khi đó, như đã trình bày ở trên, quản trị xã hội là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội. Như vậy, quản trị xã hội hay quản trị phát triển xã hội là một bước phát triển so với quản lý phát triển xã hội. Từ việc phân tích, trình bày và bàn luận các quan điểm về quản trị, quản lý phát triển xã hội ở trên, Đề tài có mã số KX.04.15/16-20 quan niệm: Quản trị xã hội là quá trình hợp tác của các chủ thể bao gồm chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị để thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng.

Dưới góc nhìn quản lý phát triển xã hội và quản trị phát triển xã hội thì thực tiễn ở Việt Nam mới chủ yếu chỉ dừng lại ở quản lý phát triển xã hội chứ chưa rõ nét trong quản trị phát triển xã hội. Cụ thể là vai trò của Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội trong quản lý phát triển xã hội được thể hiện trên nhiều phương diện. Trước hết, các chủ trương, đường lối, luật pháp, chính sách luôn thể hiện rõ vai trò của Đảng và Nhà nước cùng các tổ chức chính trị - xã hội trong quản lý xã hội trên các phương diện giải quyết bất bình đẳng, phân cực giàu - nghèo, phân tầng xã hội, giải quyết mâu thuẫn, xung đột xã hội, giảm thiểu rủi ro, bảo đảm an ninh con người, an sinh xã hội. Thực tế thực hiện các chủ trương, chính sách ở các địa phương cũng thể hiện rõ vai trò của các tổ chức đảng, chính quyền và đoàn thể trong quản lý phát triển xã hội trên những phương diện này. Tuy nhiên, hiệu quả của việc giải quyết các vấn đề xã hội đạt được chưa như mong muốn; việc hợp tác giữa

chính quyền, các tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị để thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng vẫn còn những hạn chế. Nói cách khác, vấn đề đặt ra là phải định hướng chuyển từ quản lý phát triển xã hội sang quản trị phát triển xã hội để giải quyết các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị nhằm thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng.

5. Kết luận

Bài viết này tập trung bàn về thể chế và quản lý phát triển xã hội bảo đảm đất nước phát triển nhanh, bền vững. Từ những nội dung đã bàn luận ở trên, hai vấn đề chính cần được điểm lại cụ thể như sau:

Thứ nhất, đổi mới thể chế là một trong những yêu cầu quan trọng để bảo đảm đất nước phát triển nhanh và bền vững. Việc đổi mới thể chế phải mang tính toàn diện, tổng thể và đổi mới phải đồng bộ cả đổi mới thể chế kinh tế lẫn thể chế chính trị để tạo nên sự cân bằng, hài hòa về mặt thể chế. Việc đổi mới thể chế tổng thể, cân bằng giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị mới mang lại hiệu quả trên thực tế và trên phạm vi rộng. Điểm quan trọng nữa là sự thành công, sự phát triển của các quốc gia không phụ thuộc vào kiểu/loại hệ thống chính trị nhưng lại phụ thuộc vào sự quản trị tốt của quốc gia đó, tức là phụ thuộc vào chất lượng của thể chế. Để nâng cao chất lượng thể chế cần chú trọng đổi mới trên ba điểm: *một là*, nâng cao trách nhiệm giải trình của thể chế; *hai là*, minh bạch của thể chế; *ba là*, sự dự báo được, tức là luật, quy định, chính sách điều hòa và kiểm soát xã hội và sự công bằng cũng như nhất quán trong việc áp dụng.

Thứ hai, trên thực tế, Đảng và Nhà nước ta cùng các tổ chức chính trị - xã hội đã thể hiện rõ vai trò trong quản lý phát triển xã hội trên nhiều phương diện. Tuy nhiên, hiệu quả của việc giải quyết các vấn đề xã hội trong quá trình quản lý phát triển xã hội đạt được chưa như mong muốn. Điều đáng nói ở đây là quá trình quản trị phát triển xã hội - cụ thể là việc hợp tác giữa chính quyền, các tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị để thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng vẫn còn những hạn chế. Như vậy, vấn đề đặt ra là phải định hướng chuyển từ quản lý phát triển xã hội sang quản trị phát triển xã hội để giải quyết các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị nhằm thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng.

VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM SỰ ĐỒNG BỘ, PHÙ HỢP GIỮA CHÍNH TRỊ VÀ KINH TẾ TRONG XÂY DỰNG THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG: KINH NGHIỆM THẾ GIỚI, NHỮNG VẤN ĐỀ CỦA VIỆT NAM VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

PGS.TS. NGUYỄN VĂN VĨNH*

I. KINH NGHIỆM THẾ GIỚI VỀ VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM SỰ ĐỒNG BỘ, PHÙ HỢP GIỮA CHÍNH TRỊ VÀ KINH TẾ TRONG XÂY DỰNG THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH VÀ BỀN VỮNG

1. Kinh nghiệm giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị ở Nhật Bản

*Thứ nhất, tính quyết liệt, toàn diện trong đổi mới
chính trị*

Đổi mới chính trị không chỉ tập trung vào hệ thống chính trị, mà còn phải chú tâm vào nhiều cấu phần khác của chính trị như: tư duy chính trị, thể chế chính trị, chính sách chính trị, văn hoá chính trị, con người chính trị, công nghệ chính trị...

* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Vua Minh Trị của Nhật Bản đã làm những cuộc cải cách lớn, triệt để và tương đối toàn diện cho nền chính trị Nhật Bản. Từ cuộc cải cách này, Nhật Bản nhanh chóng vươn lên thành một cường quốc của thế giới. Đây là một minh chứng cho thấy sự đồng bộ, phù hợp trong giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị ở Nhật Bản dựa trên nền tảng văn hoá và con người Nhật Bản đã hun đúc thành đặc trưng bản sắc Nhật Bản. Đồng thời cũng cho thấy, muốn phát triển nhanh và bền vững thì vấn đề hiện nay có ý nghĩa chiến lược và trọng tâm nhất là phải mạnh dạn đổi mới chính trị. Cho nên, học người Nhật trước hết là học tính quyết liệt trong cải cách đời sống chính trị, học sự dũng cảm của người Nhật trong cải cách chính trị theo hướng thừa nhận và thực hành thực sự, có hiệu quả vấn đề dân chủ. Từ kinh nghiệm ấy, chúng ta có thể đẩy nhanh hơn những gì đang làm về vấn đề dân chủ từ trong Đảng ra ngoài xã hội trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền ở Việt Nam hiện nay.

Tính quyết liệt, toàn diện và hiệu quả trong cải cách chính trị thể hiện rõ nhất ở khâu đột phá bảo đảm sự đồng bộ, phù hợp giữa chính trị với kinh tế ở Nhật Bản. *Thời kỳ Minh Trị (1868-1911), trước hết*, hệ thống chính trị Tokugawa phi tập trung hóa được bãi bỏ để tạo ra sự thống nhất về chính trị của đất nước và quyền lực của các lãnh chúa địa phương bị tước bỏ để thành lập một nhà nước tập trung với Hoàng Đế là người đứng đầu; *thứ hai*, tạo ra sự đồng thuận và thống nhất ý chí của cả một quốc gia và huy động được mọi nguồn lực cho phát triển đất nước, chính quyền Minh Trị đã tiến hành loại bỏ hệ thống đẳng cấp cha truyền con nối; *thứ ba*, chớp thời cơ mở cửa sang phương Tây một cách quyết liệt và thông minh cả về kinh tế và chính trị.

Thời kỳ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, cùng với những cải cách kinh tế, Nhật Bản cũng tiến hành một loạt những cải cách chính trị nhằm biến đổi xã hội Nhật Bản, tạo nên một nước Nhật ổn định chính trị và xã hội, làm cơ sở cho Nhật Bản bước vào giai đoạn thầm kín về kinh tế từ đầu những năm 1950 đến nay. Về chính trị, Nhật Bản tập trung cao độ xây dựng mô hình “nhà nước phát triển kiểu Nhật Bản” (the evolution of the Japanese developmental state) với vai trò định hướng, dẫn dắt, tạo môi trường, trực tiếp thúc đẩy của Nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội, thể hiện ở các đặc trưng cơ bản: (1) Vai trò của các lãnh đạo chính trị; (2) Vai trò của thể chế tốt/mạnh; (3) Vai trò của việc lựa chọn ưu tiên chính sách cho phát triển. Sự can thiệp và tham gia trực tiếp của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế đã có tác dụng chống đỡ khủng hoảng, tạo ra những điều kiện cần thiết cho nền kinh tế tăng trưởng cao.

Thứ hai, đổi mới chính trị phải bắt đầu từ phía Đảng cầm quyền và Nhà nước, đặc biệt là nhà cầm quyền cao nhất

Chính trị là lĩnh vực gồm nhiều yếu tố cấu thành rất phức tạp, như trên đã phân tích, nó vừa là khoa học, vừa là nghệ thuật và nó có lôgic nội tại của nó. Mặt khác, về lý luận cũng như thực tiễn cho chúng ta thấy, chính trị bị chi phối bởi các yếu tố như: giai cấp, dân tộc, nhân loại và trạng thái nhân cách, trí tuệ của nhà cầm quyền, đặc biệt là nhà cầm quyền cao nhất. Kinh nghiệm từ trạng thái nhân cách và trí tuệ của vua Minh Trị là một ví dụ minh chứng cho điều này. Ở đây có sự kết hợp giữa những mặt tích cực của thể chế độc tài thông minh với mặt tích cực của thể chế dân chủ thực tế.

Thứ ba, xây dựng và vận hành bằng được mô hình sử dụng sức mạnh quyền lực nhà nước phù hợp với điều kiện tình hình mới

Trong điều kiện tình hình mới, Việt Nam đang thiết kế và

xây dựng mô hình “Chính phủ kiến tạo”. Đó là một nhân tố rất mới trong đời sống chính trị ở Việt Nam hiện nay cho thấy, mô hình “nhà nước phát triển kiểu Nhật Bản” có thể phù hợp với điều kiện cụ thể ở Việt Nam mà chúng ta cần nghiên cứu, học tập kinh nghiệm này.

2. Kinh nghiệm giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị ở Trung Quốc

Kinh nghiệm từ Trung Quốc về giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị là vấn đề vừa phức tạp về lý luận, vừa gay go trên thực tiễn. Nếu không giải quyết được vấn đề lý luận và thực tiễn nêu trên thì sự cầm quyền lâu dài của Đảng Cộng sản Trung Quốc là hết sức khó khăn. Vì vậy, kinh nghiệm về vấn đề này của Trung Quốc cho chúng ta thấy, trước hết về tư duy, nhận thức chính trị phải định vị và xác định rõ đây là mối quan hệ cơ bản nhất, quyết định nhất cần tập trung trí tuệ và sức lực để giải quyết cả về lý luận và thực tiễn. Vấn đề về mối quan hệ giữa chính trị và kinh tế đã được Đặng Tiểu Bình phát hiện và cảnh báo từ khá sớm, nhưng sau 30 năm sau lại được Ôn Gia Bảo nhắc lại: “Không những phải cải cách thể chế kinh tế, mà còn cần phải cải cách thể chế chính trị, không có sự bảo đảm về cải cách thể chế chính trị thì những thành tựu cải cách thể chế kinh tế có thể bị biến mất, mục tiêu xây dựng hiện đại hóa cũng không thể thực hiện được”¹.

1. Ôn Gia Bảo: “Trung Quốc cần phải tiến hành cải cách thể chế chính trị, đặc biệt là cải cách Đảng và chế độ lãnh đạo Nhà nước”, *Tân hoa xã*, ngày 14/3/2012; http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/14/c_111652715.htm

Về thể chế chính trị thời kỳ hiện đại của Trung Quốc, ngay từ năm 1980, khi nói về thể chế chính trị Trung Quốc trước đây, Đặng Tiểu Bình đã nhận thấy khuyết tật của thể chế chính trị Trung Quốc là “quyền lực quá tập trung”. Vì vậy, ông đã đặt vấn đề phải cải cách cơ chế lãnh đạo Đảng và Nhà nước. Theo ông, cơ chế tốt thì người xấu cũng có thể trở thành người tốt; ngược lại, cơ chế không tốt thì người tốt cũng có thể trở thành người xấu. Tuy nhiên, thể chế chính trị của Trung Quốc vẫn là một thể chế tập trung quyền lực. Theo chiều ngang, Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội đều chịu sự lãnh đạo của Đảng; còn theo chiều dọc, địa phương phục tùng Trung ương. Như vậy, mọi quyền lực theo chiều ngang và theo chiều dọc đều tập trung trong tay Đảng, toàn Đảng tập trung quyền lực vào Ban Chấp hành Trung ương, Ban Chấp hành Trung ương tập trung quyền lực vào Bộ Chính trị, Bộ Chính trị lại tập trung quyền lực vào Ban Thường vụ Bộ Chính trị và Tổng Bí thư.

Vấn đề đặt ra là quyền lực tập trung vào trong tay một thiểu số người, thậm chí một người, nhưng lại thiếu cơ chế giám sát. Một khi quyền lực không được giám sát, ràng buộc thì sẽ bị lợi dụng, lạm dụng, tham nhũng và thoái hóa là điều không thể tránh khỏi. Vì vậy, mâu thuẫn - có người gọi là “lỗi hệ thống” trong thể chế chính trị Trung Quốc chính là thiếu cơ chế giám sát quyền lực. Đặng Tiểu Bình là người sớm nhận ra “mâu thuẫn” hay “lỗi hệ thống” này. Đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến sự tan rã của Liên bang Xôviết và Đảng Cộng sản Liên Xô mất đi địa vị cầm quyền. Từ thực tế này dễ dẫn đến tuyệt đối hóa chính trị và căn bệnh chủ quan, duy ý chí thêm trầm trọng nên coi thường các quy luật kinh tế khách quan. Tình hình đó kéo dài không được khắc phục trở thành nguyên nhân

cơ bản dẫn đến sự sụp đổ của chủ nghĩa xã hội ở Liên Xô và Đông Âu. Trung Quốc nhận định rằng, tình hình chưa có chuyển biến đột phá và thể chế chính trị theo mô hình đó tuy có nhiều cải cách tích cực, song về cơ bản nó vẫn tồn tại cho đến ngày nay ở Trung Quốc. Vì vậy, bước vào thập niên thứ hai của thế kỷ XXI, Báo cáo chính trị tại Đại hội XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chỉ rõ: *Về chính trị*, Trung Quốc tiếp tục “thúc đẩy cải cách thể chế chính trị, cần phải kiên trì sự thống nhất hữu cơ giữa Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, quản lý đất nước theo pháp luật, phát triển dân chủ nhân dân rộng rãi hơn, đầy đủ hơn, cơ chế kiện toàn hơn, bảo đảm cho nhân dân thực hiện quyền bầu cử dân chủ, quyết sách dân chủ, quản lý dân chủ, giám sát dân chủ theo pháp luật, chú trọng hơn nữa phát huy vai trò quan trọng của pháp trị trong quản lý đất nước và xã hội, bảo vệ sự thống nhất, tôn nghiêm, quyền uy của pháp trị quốc gia, bảo đảm công bằng chính nghĩa xã hội, bảo đảm nhân dân được hưởng quyền lợi và tự do rộng rãi theo pháp luật”¹.

Mặc dù các văn kiện Đại hội của Đảng Cộng sản Trung Quốc khẳng định không rập khuôn chế độ chính trị phương Tây, nhưng không nói sẽ tham khảo chế độ chính trị phương Đông. Hiện nay dư luận Trung Quốc, qua *tổng hợp của chúng tôi về nghiên cứu của nhiều nhà khoa học ở cả Trung Quốc và Việt Nam* thì Trung Quốc đang có một số quan điểm khác nhau về học tập mô hình chính trị của Xingapo, Đài Loan và Hàn Quốc. Có người cho rằng, Xingapo quá nhỏ, còn dân chủ hóa

1. Hồ Cẩm Đào: “Đi theo con đường vĩ đại xây dựng chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc”, *Tân hoa xã*, ngày 23/7/2012; http://news.xinhuanet.com/2012-07/23/c_123457457_5.htm.

chính trị ở Đài Loan lại quá nhanh, chỉ có mô hình chính trị ở Hàn Quốc là thích hợp để Trung Quốc có thể tham khảo học tập. Bởi lẽ, Hàn Quốc cũng chuyển biến từ chế độ chuyên chế độc tài sang dân chủ, kinh tế cũng vượt qua bãy thu nhập trung bình - chuyển từ nước đang phát triển thành nền kinh tế phát triển.

Từ những dữ liệu trên cho thấy, mặc dù thực tiễn hơn 40 năm đổi mới của Trung Quốc đã đạt được những thành tựu vĩ đại, chúng ta có thể học tập kinh nghiệm từ những thành công này, nhưng để giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị không hề đơn giản. Điều này càng đặt ra cho chúng ta thấy mối quan hệ biện chứng giữa chính trị và kinh tế vận động qua nhiều vòng khâu, nấc thang, bước đi, lộ trình, thứ tự ưu tiên trong từng lĩnh vực, trong từng hoàn cảnh, điều kiện cụ thể... như thế nào để bảo đảm sự đồng bộ, phù hợp giữa chính trị với kinh tế.

Tư duy theo lôgic: “Làm đến đâu thì có kinh nghiệm đến đấy”, qua 40 năm đổi mới, Trung Quốc đã đạt được những thành tựu vĩ đại, nền kinh tế vươn lên ở vị trí thứ hai trên thế giới. Thực tế đó chứng tỏ Trung Quốc đổi mới chính trị có nhiều thành tựu và việc giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị có nhiều kinh nghiệm về sự đồng bộ, phù hợp giữa chúng.

Về mặt thể chế, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã nêu lên công thức, theo đó có sự thống nhất hữu cơ giữa sự lãnh đạo của Đảng, quản lý đất nước bằng pháp luật và quyền làm chủ của nhân dân. Những vấn đề quan trọng có liên quan đến sự phát triển của đất nước đều do Quốc hội, cơ quan quyền lực cao nhất thảo luận và thông qua. Bản thân Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng có những nhận thức mới về sự cầm quyền như nêu lên phương châm *cầm quyền khoa học, cầm quyền dân chủ, cầm*

quyền theo pháp luật, cầm quyền vì dân. Gần đây, Trung Quốc còn đặt vấn đề xây dựng mô hình chính đảng kiểu mới, bao gồm chính đảng học tập, chính đảng phục vụ, chính đảng sáng tạo. Đây là lần đầu tiên, một văn kiện chính thức của Đảng nêu lên phương châm xây dựng *chính đảng phục vụ*.

Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền được đẩy mạnh hơn. Tiến trình xây dựng pháp luật được thúc đẩy nhanh hơn, dần dần đáp ứng nhu cầu quản lý đất nước bằng pháp luật và thực hiện hành chính theo pháp luật.

Tuy nhiên, lý luận và thực tiễn giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị ở Trung Quốc cũng đặt ra không ít những vấn đề bất cập, nhất là về đổi mới chính trị. Nhiều nhà khoa học tiếp cận ở các góc độ khác nhau nhưng khi nhận định về vấn đề này thì tương đối có những điểm chung sau đây:

- Cải cách thể chế chính trị được tiếp tục thúc đẩy, nhưng chưa có những giải pháp mang tính đột phá; các quyền của người dân được chú ý hơn, nhưng chưa hình thành một xã hội dân sự; vấn đề kiểm soát quyền lực đã được đặt ra nhưng còn giới hạn và chưa có cơ chế thật sự khách quan, khoa học.

- Trong mối quan hệ theo chiều ngang giữa Đảng - Nhà nước - Tổ chức chính trị - xã hội, quyền lực vẫn tập trung trong tay Đảng. Tình trạng Đảng quyền cao hơn chính quyền và dân quyền vẫn chưa thay đổi. Còn theo chiều dọc, mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương, quyền lực tuy về hình thức vẫn tập trung về Trung ương, nhưng tình trạng “trên có chính sách, dưới có đối sách” vẫn còn tồn tại, thậm chí tương đối nghiêm trọng, nhất là trong lĩnh vực kinh tế. Bộc lộ rõ tình trạng chính quyền trung ương không kiểm soát được chính quyền địa phương.

- Vấn đề tồn tại bao trùm có tác động quan trọng và quyết định nhất đối với sự phát triển chính trị của Trung Quốc hiện tại và tương lai chính là xác lập đúng vai trò của Đảng. Theo thể chế chính trị hiện nay, mặc dù đã qua hơn 40 năm đổi mới, quyền lực vẫn tập trung trong tay Đảng. Quyền lực này sẽ được tiếp tục duy trì, vì Trung Quốc quyết tâm không rập khuôn chế độ chính trị của phương Tây. Điều đó có nghĩa là Đảng vẫn giữ vai trò hạt nhân lãnh đạo toàn diện đối với xã hội và sự lãnh đạo tuyệt đối đối với quân đội và công an. Vấn đề đặt ra là quyền lực tập trung trong tay Đảng, Đảng lại tập trung trong tay Thường vụ Bộ Chính trị, thậm chí cá nhân Tổng Bí thư kiêm Chủ tịch nước và Chủ tịch Quân ủy Trung ương. Nếu quyền lực không được ràng buộc và giám sát rất dễ dẫn đến tình trạng bị lợi dụng, lạm dụng, tham nhũng và thoái hóa. Đây cũng là một nguyên nhân quan trọng làm cho vấn đề tham nhũng ngày càng nghiêm trọng và cuộc đấu tranh chống tham nhũng - tuy đạt kết quả bước đầu, nhưng vẫn rất khó khăn và kéo dài. Ngoài ra, đã tạo kẽ hở để các quan chức và con cái họ lợi dụng - “tham nhũng quyền lực”, tích tụ tài sản, trở thành “tầng lớp quý tộc cộng sản”, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với Đảng, đe dọa địa vị cầm quyền của Đảng.

Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm hữu ích trong công cuộc đổi mới cả về thành tựu, cả về hạn chế đối với chính trị nói chung cũng như đối với chính trị trong mối quan hệ với kinh tế nói riêng của Trung Quốc, qua đó xây dựng và hoàn thiện thể chế phát triển nhanh và bền vững trong giai đoạn mới ở Việt Nam.

2. Những vấn đề của Việt Nam và định hướng hoàn thiện trong giai đoạn mới

Thứ nhất, vấn đề về đổi mới tư duy

Xét trên tổng thể, thì đổi mới bắt đầu là từ đổi mới về tư duy. Không có sự đổi mới này thì không có mọi sự đổi mới khác. Thực chất và yêu cầu của đổi mới tư duy là xác lập đúng đắn tư duy biện chứng duy vật, phản ánh đúng hiện thực khách quan, xuất phát từ hiện thực khách quan, tôn trọng quy luật khách quan, hành động theo quy luật khách quan và khắc phục chủ nghĩa chủ quan, duy ý chí một cách quyết liệt.

Từ việc xác lập tư duy biện chứng duy vật về mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị, tạo cơ sở dẫn đến thành công lớn nhất và quan trọng nhất có ý nghĩa sống còn đối với quốc gia - dân tộc là phải giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa đổi mới kinh tế với đổi mới chính trị ngay từ đầu công cuộc đổi mới. Đây là bước đi đầu tiên hết sức quan trọng, vì nó tạo dựng tinh thần và động lực khách quan, khoa học cho những bước tiếp theo.

Nếu mắc căn bệnh chủ quan, duy ý chí cả trong nhận thức lẫn hành động sẽ dẫn đến nhấn mạnh quá mức vai trò của kiến trúc thượng tầng đối với cơ sở hạ tầng, coi chính trị là thống soái, quyết định kinh tế và tất cả các lĩnh vực của đổi sống xã hội mà không đánh giá đúng vai trò của kinh tế trong quan hệ với chính trị. Đây là sự nhận thức một cách đơn giản về cơ chế tác động của kiến trúc thượng tầng chính trị đối với cơ sở kinh tế. Và như vậy, thực tế chính trị đã can thiệp quá sâu vào các quá trình kinh tế - xã hội bằng hệ thống những mệnh lệnh chủ quan của các cơ quan lãnh đạo, quản lý các cấp. Kéo dài thể chế mệnh lệnh, hành chính, bao cấp, nhất là bao cấp về tư duy dẫn đến thiết chế bộ máy hành chính quan liêu, cửa quyền, cồng

kênh, kém hiệu quả. Tình hình đó chắc chắn sẽ dẫn đến khủng hoảng toàn diện trên tất cả các bình diện của đời sống xã hội; và đó cũng là lý do bức xúc, cấp bách dẫn đến bất luận quốc gia nào muốn tồn tại và phát triển cũng phải tìm đến những giải pháp để giải quyết mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị có hiệu quả hơn, tức là phải tiến hành đổi mới hay cải cách.

Tư duy đổi mới ở đây cơ bản là tiến tới một thể chế chính trị dân chủ hóa làm tiền đề cho tăng trưởng kinh tế dài hạn và phù hợp với xu thế kinh tế thế giới, bởi vì dân chủ chính trị có thể bảo đảm thực thi pháp luật về kinh tế cũng như bảo vệ quyền sở hữu của các thực thể kinh tế. Mặt khác, dân chủ trong chính trị thúc đẩy tăng trưởng kinh tế là vì nó làm triệt tiêu những bất ổn trong phát triển kinh tế, đem đến một hệ thống thể chế hiệu quả hơn và làm cho nền kinh tế phản ứng tốt với những cú sốc khó lường đối với nền kinh tế trong bối cảnh hội nhập quốc tế và cuộc cách mạng khoa học - công nghệ các thế hệ nối tiếp nhau trong tương lai.

Vai trò của thể chế chính trị và thể chế kinh tế đều do hệ thống chính trị xây dựng, vì vậy, hệ thống chính trị ảnh hưởng quan trọng có tính chất quyết định đến tăng trưởng kinh tế trong dài hạn. Thể chế kinh tế được định hình từ các quyết định chính trị của Đảng, hay Nhà nước có tác động quyết định đến tăng trưởng kinh tế, và do đó phát triển kinh tế. Thể chế kinh tế đóng vai trò định hình những động lực phát triển đối với các thực thể kinh tế chủ chốt trong xã hội. Mặc dù văn hóa và địa lý là những nhân tố có ảnh hưởng đến phát triển kinh tế, tuy nhiên chính sự khác nhau trong thể chế kinh tế là lời giải đúng nhất cho sự khác nhau về tăng trưởng kinh tế, xu hướng phát triển giữa các quốc gia. Thể chế kinh tế không những quyết

định tốc độ tăng trưởng kinh tế tiềm năng của một nước, mà còn quyết định đến những kết quả của nền kinh tế. Do vậy, sự lựa chọn một thể chế chính trị sẽ có ảnh hưởng không chỉ đến quy mô của nền kinh tế, mà còn ảnh hưởng đến việc phân chia kết quả của nền kinh tế đó như thế nào giữa các nhóm xã hội, giữa các cá nhân trong một xã hội. Phân tích mối quan hệ biện chứng giữa kinh tế và chính trị cho thấy, thể chế chính trị có tính quyết định đến phân bổ quyền lực chính trị trong xã hội và có tác động đến sự lựa chọn thể chế kinh tế cũng như tác động đến việc hình thành thể chế chính trị trong tương lai. Thể chế kinh tế hiện tại có vai trò quyết định đến các kết quả kinh tế trong tương lai, bao gồm tốc độ tăng trưởng kinh tế và quá trình tái phân phối nguồn lực những năm sau. Thực tế cho thấy, những kết quả kinh tế đạt được là do tái cấu trúc thể chế kinh tế hiện tại, nhưng những thể chế như vậy đều được xác định bởi thể chế chính trị và cơ chế phân bổ nguồn lực trong xã hội.

Chủ thể của tư duy chính trị chủ yếu là ở con người chính trị. Đổi mới tư duy chính trị nếu nhìn từ thực trạng kinh tế - xã hội hiện nay ở nước ta thì “ưu tiên hơn so với kinh tế” - nếu xét chính trị từ góc độ “con người chính trị” - phải là sự đổi mới tư duy theo tầm nhìn biện chứng với phương pháp hệ thống là **một bước đột phá** trong tư duy, trong thế giới quan của cán bộ lãnh đạo, quản lý. Đó phải là nội dung quan trọng hàng đầu trong giáo dục - đào tạo nguồn nhân lực và nên bắt đầu từ đào tạo, sử dụng cán bộ cao cấp, cán bộ cấp chiến lược.

Nói tới đổi mới, xây dựng một nền chính trị Việt Nam hiện đại càng không thể không nhấn mạnh trước hết tới đội ngũ các nhà chính trị, nhất là các thủ lĩnh chính trị ở tầm chiến lược, với tư cách là chủ thể quyết định mô hình thể chế chính trị, sự

vận hành và sức mạnh của nền chính trị quốc gia. Vì vậy, trong đổi mới tư duy chính trị, cần tiếp tục đổi mới *tư duy về chính trị gia*, nhất là tư duy về thủ lĩnh chính trị, tức là đội ngũ những người đứng đầu quốc gia, đứng đầu bộ máy chính trị cao cấp, chiến lược của nền chính trị hiện đại nước nhà, theo hướng *chuyên nghiệp hóa* và *văn hóa hóa*.

Về nguyên tắc, giải quyết mối quan hệ giữa đổi mới kinh tế và đổi mới chính trị phải là đổi mới toàn diện, đồng bộ, phù hợp, nhưng cũng cần xác định trọng tâm, khâu đột phá; cơ chế giải quyết phải tôn trọng tính biện chứng của mối quan hệ kinh tế và chính trị; hiệu quả giải quyết mối quan hệ giữa đổi mới kinh tế với đổi mới chính trị là ở sự tăng trưởng, phát triển bền vững và tiến bộ, công bằng xã hội, cuộc sống người dân được cải thiện và giàu có hơn, đất nước phát triển mạnh hơn. Đây cũng là tiêu chí cơ bản của thể chế phát triển nhanh và bền vững ở nước ta hiện nay.

Thứ hai, vấn đề đổi mới thể chế chính trị

Thực chất của công việc đổi mới thể chế chính trị ở nước ta hiện nay là xác lập một thể chế chính trị bảo đảm và bảo vệ toàn bộ quyền lực vì lợi ích của nhân dân. Thể chế này gồm **bốn trụ cột căn bản**: *một là*, Đảng Cộng sản Việt Nam giữ vai trò cầm quyền, lãnh đạo; *hai là*, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thượng tôn pháp luật; *ba là*, xây dựng xã hội dân chủ làm nền tảng xã hội - chính trị phát triển trên nền móng truyền thống chính trị dân tộc và tiếp thu tinh hoa phát triển chính trị của các quốc gia, dân tộc trên thế giới; *bốn là*, dân chủ xã hội chủ nghĩa là mục tiêu và động lực.

Thể chế đó về bản chất là một thể chế dân chủ - pháp quyền - văn hóa.

Thứ ba, vấn đề đổi mới cấu trúc và cơ chế vận hành của hệ thống chính trị

Với tư cách là “giá đỡ”, nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà nước ta xây dựng không thể không cơ cấu lại hệ thống chính trị một cách tương dung, đồng bộ, phù hợp với đổi mới kinh tế; đồng thời phải xem đây là hệ quả tất yếu của việc đổi mới nền kinh tế. Đó chính là sự đòi hỏi từ hai phía theo yêu cầu, quy mô, tốc độ và chiều sâu thể chế phát triển nhanh và bền vững ở nước ta hiện nay.

V.I. Lê nin đã sớm nhận thấy sức mạnh của tổ chức đối với cách mạng vô sản, nhấn mạnh rằng: “hãy cho chúng tôi một tổ chức những người cách mạng, và chúng tôi sẽ đảo ngược nước Nga lên”¹. Vì thế, phương châm *khoa học của sự tổ chức hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay phải là: rõ, gọn, tinh thông, liên thông, không chồng lấn, minh bạch hóa, hiệu lực và hiệu quả, dễ kiểm tra, kiểm soát và xử lý*, nhưng có khả năng tạo nên sức mạnh tổng hợp của toàn xã hội. Đây được xem là công việc cốt tử của tiến trình cấu trúc lại hệ thống chính trị ở ta hiện nay.

Theo đó, trước mắt, đối với hệ thống chính trị, cần tập trung vào những vấn đề cơ bản sau đây:

- Nhât thể hóa một số chức danh lãnh đạo và quản lý theo hướng một chức danh làm nhiều việc, chứ không phải một việc nhiều người làm.

- Giải thể các bộ máy chồng chéo, sáp nhập các bộ máy dù của Đảng hay Nhà nước làm chung một việc theo hướng thống

1. V.I. Lê nin: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, t.6, tr.162.

nhất và đa năng, giảm mạnh số các đầu mối bộ máy và tổ chức, bảo đảm sự chuyên nghiệp và liên thông - nhất nguyên chế.

- Sàng lọc, kiến tạo, đào tạo, sử dụng đội ngũ công chức, viên chức theo hướng chuyên nghiệp hóa; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức tinh gọn, hiệu quả.

- Xây dựng cơ chế tập trung quyền năng, trách nhiệm của người đứng đầu bộ máy đồng thời đổi mới cơ chế kiểm tra, kiểm soát quyền năng, quyền lực và quyền uy chặt chẽ, dân chủ và minh bạch.

- Xác lập chế tài thưởng, phạt công minh, kịp thời.
- Thể chế hoá, tiến tới luật hóa các nhóm công việc chủ yếu trên.

Đối với toàn bộ hệ thống chính trị, với tư cách là *người lãnh đạo*, Đảng vừa đồng hành vừa dẫn lối; trong vai trò là *hạt nhân*, Đảng tỏa sâu rộng sức lôi cuốn, quy tụ sức mạnh của tất cả các thành viên trong hệ thống chính trị - xã hội theo đường lối chính trị của Đảng. Một cách tất yếu, *Đảng phải tự mình trở thành dân tộc và chịu trách nhiệm lịch sử trước dân tộc*.

Nhà nước mà chúng ta xây dựng là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, với thượng tôn pháp luật. Đổi mới chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước theo hướng quản lý hành chính; không thực hiện các chức năng khác thuộc về các tổ chức kinh tế (các doanh nghiệp, hiệp hội...), các tổ chức xã hội và thậm chí cả tư nhân làm; chỉ làm những gì khi các tổ chức này không thể làm, trên cơ sở luật pháp. Mỗi quan hệ giữa Đảng với Nhà nước là *mối quan hệ giữa lãnh đạo chính trị và quản lý đất nước, giữa định hướng chính trị và quản trị quốc gia, thông qua các đảng viên của Đảng, các tổ chức đảng trong bộ máy nhà nước*. Vì vậy, thực chất vai trò

của Nhà nước xét trong mối quan hệ hữu cơ tổng thể với hệ thống chính trị - xã hội lúc này, có thể nói là, *kiến tạo phát triển và quản trị quốc gia, trên nền tảng pháp luật không ngừng được hoàn thiện phù hợp với đất nước, với thông lệ và luật pháp quốc tế, dưới sự lãnh đạo của Đảng*.

Điều rõ ràng là, Nhà nước được nhân dân trao cho và ủy thác quyền lực, nên sự phân công một cách khoa học, minh bạch công việc chấp quyền và xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực phải trở thành nhiệm vụ cốt tử của Nhà nước trong việc sử dụng, thực thi đúng đắn, phát triển và bảo vệ quyền lực của nhân dân. Do đó, nhiệm vụ cấp bách là, Nhà nước đổi mới cơ chế bằng pháp luật kiểm soát quyền lực nhằm *chống lại mọi sự tha hóa quyền lực và các tệ nạn khác trong sử dụng quyền lực nhân dân* (mua bán chức quyền, lộng quyền, lạm quyền, tiếm quyền, sở hữu quyền lực, quan liêu, hành chính hóa, cục bộ, bản vị, phuờng hội, lợi ích nhóm và nhóm lợi ích, tham nhũng quyền lực...), dưới sự giám sát minh bạch của nhân dân. Nghiên cứu và thực thi *quyền báu miễn trực tiếp* của nhân dân đối với các chức danh do nhân dân bầu, với cơ chế thích hợp, bằng luật định. Đó chính là con đường phát triển duy nhất đúng đắn và phù hợp với đạo đức nền hành chính trên lộ trình cải cách nền hành chính và công vụ hiện nay của Nhà nước trong bối cảnh chúng ta phát triển và thực thi nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tích cực, chủ động hội nhập quốc tế, để Nhà nước làm tốt nhất vị trí, chức năng và nhiệm vụ của mình, trong vị thế là người kiến tạo và quản trị xã hội theo pháp luật một cách khoa học, dân chủ và hiệu quả.

Phải đổi mới cả về tổ chức, nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cá tổ chức chính trị -

xã hội sao cho đồng bộ, phù hợp với nền kinh tế ở nước ta hiện nay một cách quyết liệt hơn nữa những gì chúng ta đang làm.

Thứ tư, vấn đề xây dựng đội ngũ các nhà chính trị chuyên nghiệp và người đứng đầu tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị

Trong công cuộc xây dựng đội ngũ những nhà chính trị điều hành nền chính trị ở nước ta không thể không kiên quyết thực hiện cho được một số việc chủ yếu sau đây:

Một là, xây dựng bộ tiêu chí của một nhà chính trị, yêu cầu của những lĩnh vực chính trị cơ bản và chủ yếu, các chức danh chính trị... phù hợp với nền chính trị của nước ta. Trong đó, phẩm chất cơ bản là tầm nhìn chiến lược, sự dũng cảm và liêm sỉ chính trị gia phải được ưu tiên hàng đầu.

Hai là, cân xác lập cơ chế tuyển dụng hiền tài một cách dân chủ và phù hợp theo cách làm khoa học và từ kinh nghiệm tốt của thế giới cũng như của ông cha ta đã làm.

Ba là, lập trường, mở lớp phù hợp để đào tạo họ một cách toàn diện, trước hết là tư cách, rộng hơn là đạo đức của một người làm chính trị... trong nền chính trị hiện đại.

Bốn là, chế độ đai ngộ với những người làm chính trị, nhất là những chính trị gia, thật ngang tầm và xứng đáng. Đồng thời, trên nền tảng pháp quyền, xử lý thật nghiêm minh những nhà chính trị làm tổn hại uy tín và sức mạnh nền chính trị đất nước.

Thứ năm, vấn đề về văn hóa chính trị

Đổi mới văn hóa, tạo ra môi trường chủ động sáng tạo trước thực tiễn biến đổi nhanh. Khi nước Nga thực hiện Chính sách kinh tế mới, V.I. Lê nin cho rằng: "cái còn thiếu chính là trình độ

văn hóa của những người cộng sản lãnh đạo"¹. Không những **văn hóa chính trị** thúc đẩy phát triển kinh tế đi đôi với đổi mới hệ thống chính trị, mà còn tạo môi trường hình thành nền văn hóa mới mang bản sắc nhân văn. Trên cơ sở những thành tựu theo tư duy mới, tác động của nền văn hóa mới báo hiệu sự ra đời của chủ nghĩa xã hội hiện thực. Đó là tầm nhìn của V.I. Lê nin, khi Người khẳng định: "*Bây giờ, chúng ta chỉ cần hoàn thành cuộc cách mạng văn hóa là đủ để cho nước ta trở thành một nước hoàn toàn xã hội chủ nghĩa*"².

Nhìn lại mấy thập kỷ đổi mới, những vấn đề tồn tại trong kinh tế và chính trị có nguồn gốc trực tiếp là chúng ta chưa phát huy hết sức mạnh của dân tộc. Đó là sức mạnh từ văn hóa “đại nghĩa thắng hung tàn”, sức mạnh ấy rất phù hợp với đòi hỏi của kinh tế tri thức và hoàn toàn đáp ứng nhu cầu xây dựng thể chế phát triển nhanh và bền vững.

Vì vậy, điểm bắt đầu đổi mới kinh tế và chính trị phải từ **văn hóa chính trị**. Hiệu quả đổi mới văn hóa từ cán bộ lãnh đạo chính trị và quản lý kinh tế, kể cả quản lý doanh nghiệp sẽ tạo ra cơ hội lớn và rút ngắn thời gian tiến lên chủ nghĩa xã hội. Nhờ đó, chúng ta sẽ đánh bại "kẻ thù chủ yếu của chủ nghĩa xã hội" ở nước ta là tính tự phát tư lợi, như V.I. Lê nin xác định: "... tính tự phát tiểu tư hữu là kẻ thù chính của chủ nghĩa xã hội ở nước ta"³. Đây là nhược điểm của các nước lạc hậu khi chuyển sang kinh tế thị trường.

1, 2. V.I. Lê nin: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, t.45, tr.114, 429.

3. V.I. Lê nin: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, t.36, tr.362.

Sức mạnh phát triển của một thể chế chính trị dân chủ luôn có dấu hiệu từ bản sắc riêng của từng quốc gia. Bản sắc Việt Nam và văn hóa chính trị, văn hóa dân chủ hiện nay ở Việt Nam có quan hệ như thế nào là vấn đề đáng suy nghĩ nhiều. Qua hàng nghìn năm bị đô hộ, dân tộc Việt Nam vẫn giành lại và dựng nên một đất nước độc lập vững bền. Một nước nhỏ, nghèo khó nhưng biết đoàn kết dân tộc, tạo được sức mạnh dân tộc rất đặc đáo trong lịch sử nhân loại để giữ nước, đánh thắng những đạo quân xâm lăng hùng mạnh nhất thế giới.

Biết dựa vào sức ta để giải phóng cho ta, tận dụng được thời cơ thực hiện thành công Cách mạng Tháng Tám năm 1945, dựng nên Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa - mở đầu một kỷ nguyên mới cho nhân dân các nước thuộc địa. Sự thắng lợi này đã góp phần vô cùng quan trọng vào dòng chảy tiến bộ của lịch sử nhân loại trong thế kỷ XX; mặc dù các đế quốc dồn tất cả sức mạnh có thể để ngăn cản, tiêu diệt, nhưng đều thất bại. Sức mạnh Việt Nam, bản sắc Việt Nam đã trở thành một dấu ấn nổi trội trong thời kỳ hiện đại.

Hiện nay, Việt Nam tuy đang gặp nhiều thách thức và nguy cơ, nhưng đã thực hiện một cuộc *đổi mới lần thứ nhất* (1986-2016: từ Đại hội VI đến Đại hội XII của Đảng) và *cong cuộc đổi mới lần thứ hai* (từ 2016 trở đi - NVV) đặc biệt thành công. Trong đó vừa giữ vững được những giá trị cơ bản đã giành được, vừa tạo lập được những giá trị mới theo yêu cầu của thời kỳ đương đại. Không tự vứt bỏ để quay lại thế kỷ XVIII-XIX mà chúng ta tự khẳng định để vươn đến tương lai xã hội chủ nghĩa. Quá trình này của Việt Nam sẽ góp phần không nhỏ trong việc xác định đường đi của những nước đang phát triển vào thế kỷ XXI như thế nào để có tiến bộ xã hội.

Nhân dân Việt Nam sống có tính nhân nghĩa, nhân nghĩa để đoàn kết, để tạo sức mạnh dân tộc, *một thứ nhân nghĩa chiến đấu* để giữ nước và dựng nước có hiệu quả nổi trội trong lịch sử nhân loại.

Gần 100 năm qua, tinh thần nhân nghĩa này, qua chống thực dân Pháp, chống đế quốc Mỹ đã thấm đượm tinh thần không chỉ chống áp bức dân tộc mà cả chống áp bức nô dịch giai cấp, chống áp bức nô dịch con người. Nghèo khó thì đùm bọc, chia sẻ nhưng áp bức, nô dịch thì phải đấu tranh không điều hòa. Đặc tính đó không phải chỉ có trong sự nghiệp giữ nước mà cả trong sự nghiệp dựng nước, không chỉ có trong quan hệ với kẻ thù bên ngoài mà cả với xây dựng nội bộ bên trong. Nhân dân Việt Nam trong thời kỳ hiện đại là nhân dân cách mạng, đã, đang và sẽ đấu tranh không khoan nhượng với tất cả những gì là phản tiến bộ. Đây không phải là lý tưởng siêu thực mà là tinh thần, là sức mạnh tinh thần trong hoạt động hiện thực đã tích tụ bằng xương máu của các thế hệ, của đa số người Việt Nam hiện nay.

Đảng Cộng sản Việt Nam (ngoài những nguyên nhân quốc tế, thời đại) ra đời trong cái nôi dân tộc và nhân dân như trên. Đảng là biểu hiện tập trung của bản sắc Việt Nam trong thời đại ngày nay. Bản sắc này biểu hiện rõ nét ở 3 mặt chủ yếu, đó là: Đoàn kết dân tộc, tạo dựng sức mạnh dân tộc để giữ nước và dựng nước; Sống với lòng thương người, có trách nhiệm với nhau, sẵn sàng hội nhập và kết bạn với các quốc gia, dân tộc khác; Chiến đấu không khoan nhượng với mọi nô dịch, áp bức, bất công.

Đây là “**hồn sống**” của người Việt Nam qua các thời đại, nhất là hiện nay. Có bản sắc riêng mới hòa nhập và phát triển

được, nếu không sẽ bị hòa tan, vùi dập... Vấn đề bản sắc dân tộc đang là vấn đề sinh tử trong việc xây dựng và vận hành chính trị của mọi quốc gia, dân tộc đương đại. Cái quá khứ đang là linh hồn sống cho hoạt động hướng tới tương lai. *Đổi mới chính trị của nước ta hiện nay chỉ thành công và phát triển chừng nào nó mang được trong bản tính và thể hiện trong thực tiễn những đặc trưng bản sắc trên của dân tộc.*

Một chính sách sai, một hoạt động thoái hóa của cán bộ, đảng viên trái với truyền thống và bản sắc trên, không khắc phục kịp thời, để kéo dài sẽ ảnh hưởng sâu xa đến sinh mệnh của Đảng.

Nếu nhìn chính trị từ góc độ chính sách thì chính trị về cơ bản là chính sách, vì vậy, ở nước ta hiện nay, chính sách phải làm sao phát hiện *những tiềm năng dân tộc*, có *khả năng hấp thụ* những tiềm đề của thời đại kinh tế tri thức, có *khả năng nội sinh hóa* những thành tựu tiên tiến của thế giới vào xây dựng chủ nghĩa xã hội, hướng tới hoàn thiện thể chế phát triển nhanh và bền vững, khắc phục nhanh tình trạng do chồng chéo chức năng và năng lực yếu kém của nhiều chủ thể chính sách dẫn đến nhiều chính sách chưa hợp lòng dân và khó đi vào cuộc sống.

Nếu nhìn từ gốc rễ của các hạn chế trên các lĩnh vực ở nước ta hiện nay, chúng ta phát hiện nguyên nhân sâu xa là từ phản văn hóa, thể hiện ở động cơ danh và lợi, chủ nghĩa cá nhân và lợi ích nhóm. Đây là *sự kìm hãm lớn nhất, khó nhất đối với đổi mới kinh tế và chính trị* nên mất nhiều cơ hội và thời gian. Vì một nền kinh tế mới, một thể chế chính trị mới là thể hiện bản chất của nền văn minh mới *phát sinh và phát triển bắt đầu từ văn hóa chính trị*, từ đó tạo ra nền văn hóa mới của đất nước.

Làm thế nào để bản lĩnh chính trị của cán bộ, đảng viên có nội dung tự ý thức sâu về bản sắc dân tộc, là người đại diện tiêu biểu cho bản sắc đó? Đây là vấn đề rất cơ bản trong hệ thống chính trị của nước ta cả về mặt lý luận tư tưởng lẫn thể chế hoạt động. Có rất nhiều vấn đề phải làm, phải đổi mới hơn nữa, phải quyết liệt hơn, nhanh hơn những gì chúng ta đang làm.

Cần có một cuộc tự kiểm điểm sâu sắc về lòng yêu nước, trọng dân, thương dân, thăm đượm truyền thống và bản sắc dân tộc trong mỗi đảng viên và cán bộ chính trị của chúng ta trong điều kiện hiện nay. Cái hồn dân tộc trong cán bộ chính trị của chúng ta đang có và biến động như thế nào? Phải đấu tranh không khoan nhượng với những bất công xã hội do cán bộ của chúng ta gây ra (từ những quyết định sai trái và sự thoái hóa nhân cách). Chúng ta không thể chấp nhận những cán bộ chính trị làm quan, đứng trên nhìn xuống ban ơn, vô cảm, những nhiễu, hà hiếp, thậm chí là cướp đoạt lợi ích và quyền của dân.

Xây dựng bản lĩnh chính trị không thể chỉ nhấn mạnh đến ý thức về quan hệ giai cấp, quan hệ với các lực lượng thù địch mà phải bao hàm một cách cơ bản cái hồn, cái bản sắc dân tộc trong đó. Thiếu phần này thì khó mà có bản lĩnh chính trị được. Ít hay không hiểu lịch sử dân tộc, không giữ được những giá trị phát triển của dân tộc, không biến nó thành linh hồn sống và sức mạnh hoạt động của mình thì làm thế sao có thể trở thành cán bộ chính trị được. Rõ ràng trong thời gian đổi mới vừa qua, chúng ta chưa chú ý đúng mức đến vấn đề này trong tu dưỡng tinh thần và tư tưởng. Chúng ta thường nhấn mạnh đảng viên, cán bộ phải có “bản lĩnh chính trị vững vàng”, nhưng điều này thường hướng về kẻ thù hơn là hướng về dân. Và do đó, đã xảy ra không ít trường hợp cơ hội, xuyên tạc tính toàn diện về nội

dung của vấn đề. Điều cơ bản trong bản lĩnh chính trị phải là quan hệ với dân và trên cơ sở đó mà nói về những quan hệ với lực lượng thù địch.

Phạm trù dân tộc, nhân dân phải được nhấn mạnh một cách có chiều sâu hơn nữa trong xây dựng thể chế dân chủ và tu dưỡng chính trị ở nước ta hiện nay. Điều này sẽ gợi mở, đặt ra nhiều vấn đề để đổi mới mạnh mẽ, quyết liệt và hiệu quả hơn nữa trong thực tiễn xây dựng và hoàn thiện thể chế phát triển nhanh và bền vững.

Dân tộc ta, nhân dân ta có bản sắc đặc trưng là gì? Cán bộ và đảng viên chúng ta phải phản ánh một cách tiêu biểu bản sắc đó trong điều kiện hiện nay như thế nào? Chắc chắn đó là hai vấn đề không đơn giản trong đổi mới chính trị đồng bộ, phù hợp với đổi mới kinh tế ở nước ta hiện nay.

Một dân tộc giàu lòng yêu quê hương, đất nước sâu sắc được hấp thụ từ văn hóa truyền thống Việt Nam. Tình thần yêu nước của người Việt Nam mang đậm ***bản chất nhân văn*** đối với đồng loại. Một dân tộc có trí tuệ, tư duy năng động, sáng tạo, tài tiếp biến và vượt gộp những gì tốt đẹp, tinh hoa từ trong truyền thống dân tộc và văn minh nhân loại. Đó thực sự là bản chất, bản sắc Việt Nam hiện đại rất phù hợp với xu thế của một nền chính trị đương đại. Xét về thời gian và không gian lịch sử Việt Nam thì từ năm 2016 trở về sau 20 năm, có thể xem là chúng ta tiến hành công cuộc đổi mới lần thứ hai trong điều kiện xuất hiện thời cơ lớn và thách thức lớn. Từ đây đặt ra vấn đề cốt tử về văn hóa chính trị ở nước ta từ nhận thức, tư duy đến hành động như thế nào để những tinh thần sau đây trở thành sức mạnh vật chất to lớn: “Chính trị là văn hóa, văn hóa

là chính trị”; “Văn hóa soi đường cho quốc dân đi”; “Dân chủ hóa là chìa khóa vạn năng” (Hồ Chí Minh); “Văn hóa là đổi mới, đổi mới là văn hóa” (Phạm Văn Đồng).

Trên đây là những công việc then chốt, có ý nghĩa thành bại của tiến trình đổi mới chính trị đồng bộ, phù hợp với đổi mới kinh tế trong việc bảo đảm xây dựng và hoàn thiện thể chế phát triển nhanh và bền vững ở nước ta hiện nay.

VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ QUỐC TẾ VÀ CÁC VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO VIỆT NAM: TỪ LÝ THUYẾT ĐẾN THỰC TIỄN

PGS.TS. NGUYỄN VŨ TÙNG*

Các tổ chức và cơ chế quốc tế (gọi chung là thể chế quốc tế) ngày càng có vai trò trong việc quản trị các mối quan hệ quốc tế đương đại. Bản chất hoạt động của thể chế quốc tế là (i) việc xây dựng những luật lệ đa phương mang tính bền vững, chặt chẽ, có thể chính thức hoặc không chính thức, kiểm soát hành vi, định hướng kỳ vọng và quy định vai trò của các quốc gia trong quan hệ quốc tế, (ii) sự hình thành và giám sát việc tuân thủ những thủ tục, quy trình xử lý công việc liên quan giữa các nước thành viên, và ở một mức độ nào đó là (iii) cưỡng chế hoặc động viên đổi với các hành vi không tuân thủ hoặc tuân thủ các luật lệ và quy trình của thể chế¹.

* Giám đốc Học viện Ngoại giao, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương.

1. Xem Robert O. Keohane: “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, Vol.25, Autumn 1990, pp.731-733; Xem thêm Robert O. Keohane: *After Hegemony (Hậu bá quyền)*, New Jersey: Princeton University Press, 2004. Thể chế quốc tế khác với thể chế quốc gia ở chỗ không có tình trạng vô chính phủ trong khung cảnh chính trị quốc gia. Do đó, nước nào cũng có bộ máy thực thi pháp luật để bảo đảm luật lệ và quy trình được tuân thủ.

I. VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ QUỐC TẾ

Những người theo thuyết thể chế cho rằng, tình trạng vô chính phủ trong quan hệ quốc tế có thể được giảm bớt bằng sự xuất hiện của các thể chế và tổ chức quốc tế được lập ra để điều chỉnh một vài lĩnh vực trong đời sống quan hệ quốc tế, nhất là trong quan hệ kinh tế quốc tế¹. Trong cuốn sách *Hậu bá quyền*, Keohane cho rằng các nước lớn có vai trò lớn trong việc xây dựng nên các tổ chức và cơ chế quốc tế (gọi chung là thể chế quốc tế) với những điều luật, nguyên tắc và chuẩn mực hành vi (norms) điều chỉnh hành vi của các thành viên, kể cả thành viên sáng lập. Điều đó có nghĩa rằng các thể chế quốc tế, tuy mang dấu ấn ảnh hưởng của các nước lớn khi chúng được sinh ra, cũng có đời sống độc lập và quyền lực độc lập của mình, thậm chí có khả năng tồn tại sau khi những điều kiện dẫn đến sự ra đời của chúng không còn nữa², cũng như tạo ra các ràng buộc về luật lệ đối với cả những nước đặt ra luật lệ (thường là nước lớn) và cơ hội cho các nước khác vận dụng luật lệ có lợi cho mình (thường là nước nhỏ). Theo mạch lập luận này, hợp tác quốc tế sẽ trở thành hiện thực.

Những người chỉ trích thuyết thể chế cho rằng, thuyết thể chế thực ra không có giá trị giải thích về hợp tác quốc tế mạnh

1. Xem Robert Keohane: *After Hegemony (Hậu bá quyền)*, Sđd.

2. Điều này sinh ra do các thể chế quốc tế sau khi ra đời thường có xu hướng bị quan liêu hóa, cũng như do chi phí (cost) nên việc lập một tổ chức mới thường tốn kém hơn so với việc sử dụng lại hoặc thêm chức năng cho các cơ chế cũ. Do đó, trong nhiều trường hợp súc ý của tổ chức/thể chế bị coi là cản trở, chứ không phải là thúc đẩy hợp tác.

như người ta vẫn nghĩ. *Thứ nhất*, về mặt xây dựng lý thuyết, thuyết thể chế vẫn phải lấy lại các giả định căn bản của thuyết hiện thực về chủ thể, hệ thống, về tình trạng vô chính phủ, tự cứu..., tức là không có đột phá về hệ quy chiếu (paradigm). *Thứ hai*, về mặt thực tiễn, chưa có dấu hiệu rõ ràng về sự không tồn tại của những điều kiện mà từ đó các thể chế quốc tế lớn nhất trong quan hệ quốc tế ra đời. Cụ thể là kể từ sau năm 1945 đến nay, Mỹ vẫn tồn tại như một siêu cường duy nhất có sức mạnh vượt trội so với các nước lớn khác. Điều đó có nghĩa rằng, chưa xuất hiện tình trạng “hậu bá quyền” để từ đó có cơ sở đánh giá quyền lực độc lập của các thể chế quốc tế. Và *cuối cùng*, tổng hợp từ hai lý do trên, thuyết thể chế *không đưa ra lời giải thích mới cho câu hỏi* tại sao hợp tác quốc tế lại ra đời, tức là không tìm được biến số độc lập giải thích gốc rễ của việc các nước quyết định hợp tác với nhau.

Do đó, người ta cho rằng thuyết thể chế đã làm sáng tỏ một điều là các thể chế quốc tế chỉ có thể đóng vai trò là biến số can thiệp theo lý giải của những người theo thuyết hiện thực về bản chất của sự hợp tác. Điều đó có nghĩa rằng, hợp tác vẫn có tính tạm thời và lệ thuộc rất lớn vào ý đồ của các nước lớn; các nguyên tắc và chuẩn mực mà các thể chế quốc tế đề ra chỉ có giá trị “tham khảo” đối với các nước, nhất là các nước lớn¹.

Tuy nhiên, giá trị và vai trò của thể chế quốc tế ngày càng lớn, vì các nguyên nhân sau:

- Môi trường thể chế: Luật lệ thành văn và bất thành văn liên quan đến các quy định về quyền hạn/nghĩa vụ của thành

1. Xem David Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993.

viên, quy trình ra quyết sách, các điều khoản thực thi... là bản chất của thể chế. Theo Joseph Nye, trong các cơ chế/thể chế quốc tế, luật lệ tạo điều kiện cho các quốc gia thống nhất về một số dạng hành động chung để qua đó giảm thiểu các “chi phí giao dịch” khi phải chung tay xử lý các vấn đề chung thông qua việc tuân thủ ba nguyên tắc (i) *không phân biệt* (non-discrimination), theo đó các quốc gia tham gia phải được đối xử như nhau; (ii) *không phân chia* (indivisibility), theo đó các thành viên tham gia phải là chủ thể có chủ quyền đơn nhất; (iii) *tương hỗ* (diffuse reciprocity), theo đó các bên liên quan phải có nghĩa vụ giữ vững các chuẩn mực chung trong hợp tác¹. Việc tuân thủ ba nguyên tắc trên giúp các nước duy trì được cơ chế và quy trình để tương tác với nhau lâu dài trong khuôn khổ thể chế². Nói cách khác, luật lệ còn thì thể chế còn.

Do đó, thể chế quốc tế tạo ra môi trường để điều tiết quan hệ giữa các nước với nhau cũng như đưa ra các giải pháp quản trị khu vực và toàn cầu - thông qua việc đưa ra những cung cách để khuyến khích sự tuân thủ cam kết của các thành viên, tăng cường thông tin về hành vi của các nước liên quan, giảm chi phí giao dịch (transaction costs)... - và qua đó góp phần giảm mức độ bất định trong quan hệ quốc tế và mối lo ngại về việc các nước sẽ không tham gia hợp tác trên cơ sở đóng góp chung,

1. Xem Joseph Nye: “Unilateralism vs. multilateralism”, *Taipei Times*, 2002; <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2002/09/29/170042/2>

2. Chủ nghĩa đa phương được định nghĩa bởi Bách khoa toàn thư Anh quốc, <https://www.britannica.com/topic/multilateralism>

góp phần giảm dần mức độ vô chính phủ và tinh thần tự cứu trong quan hệ quốc tế¹.

Thuyết thế chế do đó được coi là đã đưa ra những mô tả về thực trạng thế giới **bớt tinh vô chính phủ** và bi quan hơn so với thuyết hiện thực, đã nêu được những khả năng lớn hơn cho **sự hợp tác giữa các quốc gia**, cũng như coi thế chế quốc tế là **một dạng chủ thể** khác trong quan hệ quốc tế tồn tại bên cạnh quốc gia.

- Môi trường thế chế còn được cho là có tác dụng làm giảm chính trị cường quyền, tăng dân chủ và công bằng trong quan hệ quốc tế. Thế chế quốc tế chủ yếu thể hiện qua các dàn xếp đa

1. Krasner cũng cho rằng các nước lớn bá quyền thường có vai trò lớn trong việc tạo dựng và duy trì các thể chế này. Xem Stephan Krasner: *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983; Helen Milner: *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997. Trường phái hiện thực xây dựng lý thuyết trên những khái niệm và giả định sau đây về hiện thực khách quan trong quan hệ quốc tế: (i) *Quốc gia và hệ thống quan hệ quốc tế* (*state and system*): quốc gia là đơn vị cấu thành và là chủ thể của quan hệ quốc tế và hệ thống quan hệ quốc tế được tạo thành bởi các quốc gia, (ii) *Tình trạng vô chính phủ* (*anarchy*): quan hệ quốc tế khác với chính trị nội bộ ở chỗ thiếu một cơ chế kiềm như một “siêu chính phủ” có quyền lực trùm lên tất cả các quốc gia, điều hành quan hệ quốc tế trên một cơ sở luật pháp có tính áp đặt cho tất cả các nước, và có khả năng cưỡng chế đối với các nước vi phạm luật pháp quốc tế cũng như điều hòa tranh chấp quốc tế, (iii) *Tinh thần tự cứu* (*self-help*): do tình trạng vô chính phủ và do tình trạng thường trực của chiến tranh (mặc dù chiến tranh trên thực tế ít khi xảy ra) - điều làm cho khả năng tất cả các nước đều có thể trở thành đối thủ của nhau - các nước không thể chỉ trông chờ vào sự trợ giúp của nước khác. Nói cách khác, các nước phải tự mình bảo đảm cho quyền lợi của mình.

phương. Miles Kahler định nghĩa chủ nghĩa đa phương là việc “số nhiều” tham gia vào công việc quản trị quốc tế với nguyên tắc cơ bản là nhằm chống lại những dàn xếp song phương mang tính chất phân biệt đối xử, vốn được xem là công cụ tăng cường quyền lực của nước mạnh đối với nước yếu và là nguyên nhân làm gia tăng xung đột quốc tế¹. Theo đó, thể chế đa phương có khả năng thúc đẩy dân chủ và công bằng trong quan hệ quốc tế: các nước lớn tuy có vai trò áp đảo trong quan hệ quốc tế nói chung và trong các thể chế đa phương nói riêng, nhưng vẫn có thể bị ràng buộc bởi đa phương và các nước nhỏ có thể lợi dụng nguồn lực của thể chế đa phương để cải thiện thế và lực của mình trong quan hệ với các nước lớn thông qua sử dụng cái gọi là “nguồn lực thể chế”².

Tuy nhiên, môi trường thể chế quốc tế cũng có một số nét đặc thù. Thứ nhất là luật lệ do thể chế đặt ra có tính hai mặt. Luật chơi của các thể chế xét về bản chất là sản phẩm của sự đàm phán/mặc cả giữa các chủ thể. Theo đó, mặc dù các cơ chế đa phương làm tăng tính chính danh cho quá trình làm luật nhưng toàn bộ hệ thống luật pháp quốc tế vẫn gặp phải nhiều hạn chế liên quan đến (a) tính không trọn vẹn/hoàn hảo của các bộ luật chơi, thậm chí còn có những lĩnh vực mới trong đời sống quốc tế mà luật pháp quốc tế chưa kịp phát triển tương ứng, (b) tính cưỡng chế không cao, do có sự tồn tại của nhiều bộ luật

1. Miles Kahler: “Multilateralism with Small and Large Numbers”, *International Organization*, Vol.46, No.3, Summer 1992, p.681.

2. Robert O. Keohane: “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, Vol. 25, Autumn 1990, pp. 731-733. Xem thêm Robert O. Keohane: *After Hegemony (Hậu bá quyền)*, New Jersey: Princeton University Press, 2004.

“mềm” thiếu tính ràng buộc pháp lý đối với các chủ thể có chủ quyền, và do (c) chưa có bộ máy cưỡng chế hiệu quả để bảo đảm luật pháp được thực thi, từ đó đưa đến (d) khả năng vận dụng linh hoạt, thậm chí lạm dụng trong việc diễn giải và tuân thủ luật chơi chung như đã nêu trên.

Do đó, tính hai mặt của thể chế quốc tế, xét từ góc độ luật lệ nằm ở chỗ: *một mặt*, luật lệ có tính phổ quát, áp dụng cho tất cả thành viên; *mặt khác*, nếu quá cứng nhắc, luật lệ không tạo cho thể chế sự linh hoạt cần thiết và làm thể chế mất sức hấp dẫn; trong khi đó nếu lỏng lẻo quá, việc phạm luật dễ xảy ra. Thể chế chặt chẽ hoặc linh hoạt, do đó vẫn là hai thái cực của thể chế và việc tìm ra công thức dung hòa vẫn là vấn đề chính của hầu hết các thể chế quốc tế.

Thứ hai và liên quan đến điểm trên là môi trường thể chế quốc tế có thể đưa đến các dạng hành vi khác nhau của chủ thể trong quan hệ quốc tế. Môi trường thể chế, nhất là đa phương, có thể cho phép (hoặc hạn chế) một số dạng hành vi nhất định của các chủ thể tham gia. Ngoài ra, các nước có thể tìm cách thay đổi hoặc điều chỉnh luật lệ để từ đó nới rộng hoặc thu hẹp phạm vi hành động của các thành viên trong thể chế đa phương. Nói cách khác, các chủ thể hình thành ra các thể chế đa phương và đến lượt mình, các thể chế đa phương có thể khuyến khích và hạn chế một số dạng hành vi của chủ thể. Nhưng việc không hoàn thiện của hệ thống luật pháp và sự thiếu vắng của một cơ quan cưỡng chế/thực thi luật pháp mạnh trong các thể chế quốc tế đã dẫn đến sự đa dạng trong hành vi của các chủ thể trong các cơ chế đa phương. Theo đó, luật lệ và quy định của các thể chế có giá trị tương đối hạn chế trong việc điều chỉnh hành vi của các chủ thể tham gia. Thông thường, các

nước đều tận dụng ở mức tối đa “mức trần và mức sàn” mà thể chế quốc tế đặt ra cho hành vi của họ.

Các chủ thể thành viên thường có ba dạng hành vi cơ bản, đó là: các chủ thể thành viên phải chấp nhận và chơi theo luật chơi chung (rule taker); vận dụng luật chơi hoặc kẽ hở luật pháp để tối ưu hóa lợi ích của mình (rule manipulator); và thay đổi, điều chỉnh hoặc xây dựng luật chơi mới để tương thích với thế và lực mới (rule maker). Thông thường, nước nhỏ thường phải chấp nhận luật chơi và lách luật/vận dụng luật chơi khi có thể. Trong khi đó, nước lớn thường ở vào vị thế có thể xây dựng luật chơi, cũng lách luật và thậm chí không tuân thủ luật chơi. Nói cách khác, luật chơi của các thể chế đa phương có tác động khác nhau đối với hành vi của quốc gia (bất kể nước lớn hay nước nhỏ) và mức độ tuân thủ luật lệ của các chủ thể thành viên không giống nhau (bất kể luật lệ của đa phương lỏng lẻo hay chặt chẽ).

Thứ ba là tính độc lập tương đối của thể chế quốc tế. Cùng với các nhà nước, thể chế quốc tế đã trở thành chủ thể trong quan hệ quốc tế. Trong hoàn cảnh này, thể chế quốc tế cũng có đời sống và quyền lực của mình, có một mức độ độc lập với điều kiện ra đời cũng như trong quan hệ với các chủ thể khai sinh ra nó. Thể chế suy cho cùng là sản phẩm của quyền lực. Tuy nhiên, thể chế cũng có tính độc lập tương đối thể hiện qua (i) tinh thần thượng tôn pháp luật: ít nhất là trên lý thuyết, không nước nào có thể đứng trên pháp luật, mà chỉ vận dụng pháp luật sao cho có lợi nhất cho mình; (ii) sức i của thể chế: các luật lệ và quy trình có thể trở nên lỗi thời trước sự vận động của đời sống quan hệ quốc tế, nhất là liên quan đến bản chất ngày càng phức tạp của các vấn đề chung và thay đổi trong so sánh tương

quan lực lượng giữa các chủ thể thành viên; (iii) bản thân các thể chế quốc tế cũng có xu hướng quan liêu hóa, nhất là trong việc phải duy trì các quy trình, thủ tục và nguyên tắc vận hành. Các khiếm khuyết của thể chế quốc tế ngày càng bộc lộ. Tuy nhiên, không dễ thay thế các thể chế quốc tế không hiệu quả do lập nên thể chế mới sẽ tốn kém và mất thời gian hơn là cải tiến thể chế hiện hành. Do đó, xu hướng chung là các nước duy trì thể chế hiện hành đồng thời tìm cách sửa đổi luật chơi từ bên trong.

Mặt khác, các nước cũng lập ra những thể chế mới nhỏ hơn về phạm vi địa lý và chức năng để bổ sung cho các thể chế hiện hành. Do đó, theo một số học giả, thể chế đa phương phổ quát là để giải quyết các vấn đề giá trị/nguyên tắc; trong khi đó, thể chế tiểu đa phương là để giải quyết các vấn đề lợi ích sát sườn. Nói cách khác, trên nền tảng các nguyên tắc đa phương phổ quát/đa phương chung, các cơ chế “tiểu đa phương” được hình thành để phục vụ lợi ích sát sườn hơn giữa các thành viên, theo đó các cơ chế đa phương phổ quát đóng vai trò quan trọng trong việc đặt luật chơi, nguyên tắc và tiêu chuẩn hành vi chung, và các tiểu đa phương đóng vai trò trong việc áp dụng các nguyên tắc chung vào việc triển khai hợp tác trong những lĩnh vực và vấn đề cụ thể¹.

Thứ tư, việc hình thành và phát triển của các thể chế quốc tế còn là một quá trình tương tác xã hội giữa các chủ thể tham

1. Robert O. Keohane: “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, Vol. 25, Autumn 1990, pp. 731-733. Xem thêm Robert O. Keohane: *After Hegemony (Hậu bá quyền)*, New Jersey: Princeton University Press, 2004.

gia. Theo đó, các quốc gia là những chủ thể có tính xã hội (social actor); tuỳ vào hoàn cảnh lịch sử, xã hội cụ thể và qua tương tác với nhau, các quốc gia phát triển những ý tưởng về nhau, những quan niệm đặc thù về mình và nước khác (gọi là bản sắc - identity) và phát triển quan hệ với nhau trên những quan niệm đó¹. Việc tham gia các thể chế quốc tế, xét từ góc độ này chính là quá trình xây dựng bản sắc quốc gia, trong đó các nước chủ động tìm và lựa chọn cho mình một (hoặc nhiều) bản sắc thích hợp, tương thích với lợi ích quốc gia của mình. Bản thân quá trình lựa chọn bản sắc cũng được kết hợp với yếu tố lợi ích: bản sắc nào không phù hợp với lợi ích của các nước thì hầu như không nằm trong sự lựa chọn².

Lập luận trên đề cao vai trò của các tổ chức và cơ chế quốc tế với các luật lệ, nguyên tắc, chuẩn mực hành vi như lý thuyết của thuyết thể chế đã nêu. Nhưng thuyết kiến tạo đầy lập luận về thể chế quốc tế thêm một bước, cho rằng các nguyên tắc, chuẩn mực hành vi vừa có giá trị nhận biết bản sắc, vừa có giá trị định hướng và định hình đối với những nước đang trong quá trình xây dựng bản sắc quốc gia trong quá trình hội nhập quốc

1. Xem Alexander Wendt: “Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics”, trong *International Organization*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992; và “Collective Identity Formation and the International State”, trong *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2 (6/1994).

2. Xem Jeffrey Checkel: “The Constructive Turn in International Theory”, *World Politics*, Vol. 50, Issue 2 (1998); và Ted Hopf: “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, Vol. 21, No. 1, Summer 1998.

tế. Theo đó, các tổ chức quốc tế thành công, là nơi các nước có cùng bản sắc tập hợp lại với nhau trong một dạng quan hệ quốc tế phục vụ những lợi ích cụ thể. Chính vì thế, các tổ chức quốc tế nếu thành công cần có (i) chung bản sắc; (ii) chung lợi ích (thường là lợi ích an ninh và chiến lược); và (iii) chung những điểm tương đồng về văn hóa và lịch sử. Điều đó có nghĩa rằng, bản sắc đã hạn chế tác động tiêu cực của tình trạng vô chính phủ và những điểm chung về bản sắc càng nhiều thì khả năng hợp tác và duy trì hợp tác càng cao (nếu kết hợp thêm với cả cùng lợi ích). Và điều đó cũng có nghĩa là, các thể chế quốc tế dựa trên bản sắc mạnh và hình thành trong phạm vi khu vực thường có cơ hội thành công lớn hơn¹.

II. THỰC TIỄN VỀ THẾ CHẾ QUỐC TẾ

Kỳ vọng đối với các thể chế quốc tế có khả năng quản trị một thế giới với tính kết nối ngày một lớn đang tăng lên mạnh mẽ. Toàn cầu hóa tiếp tục phát triển dưới tác động của tiến bộ khoa học – công nghệ, nhất là công nghệ số. Ước tính hiện nay, khoảng một nửa dân số thế giới được kết nối internet, lượng thông tin, dữ liệu lưu chuyển xuyên biên giới đang “bung nổ” trên phạm vi toàn cầu tạo thành thế giới “ảo”, không gian mạng không biên giới. Thương mại điện tử xuyên biên giới, nhất là thương mại dịch vụ thông qua các nền tảng kỹ thuật số (digital

1. Xem Michael Barnett: “Identity and Alliances in the Middle East”, trong Peter Katzenstein (ed.): *The Culture of National Security in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, pp. 400-447.

platform) gia tăng¹. Hệ thống thương mại truyền thống dựa trên nền tảng vật chất/vật lý (physical) đang chuyển nhanh sang nền tảng kỹ thuật số với các kỹ thuật hoàn toàn mới như fintech, blockchain và tiền ảo (cryptocurrency). Không chỉ các công ty đa quốc gia, các tập đoàn lớn, các nền kinh tế phát triển mà doanh nghiệp nhỏ cũng có thể thực hiện các hoạt động kinh tế, văn hóa xuyên biên giới. Chuỗi sản xuất, giá trị và cung ứng càng trở nên chặt chẽ hơn thông qua các sáng kiến kết nối kết cấu hạ tầng. Dưới tác động của tiến bộ khoa học - công nghệ, nhất là công nghệ số, khoảng một nửa dân số thế giới kết nối mạng, lượng thông tin và lưu chuyển dữ liệu bùng nổ tạo ra những không gian ảo nằm ngoài tầm kiểm soát của hệ thống quản trị truyền thống. Nói cách khác, quá trình toàn cầu hóa khiến các quốc gia gặp nhiều khó khăn hơn khi giải quyết các vấn đề xuyên quốc gia bằng các công cụ truyền thống của Nhà nước vốn bị bó hẹp trong các lãnh thổ quốc gia đã được xác định².

Sự xuất hiện của các vấn đề toàn cầu với quy mô và tính chất phức tạp đã vượt ngoài khả năng giải quyết của bất kỳ một

1. Dự báo đến năm 2020, hơn 21 tỷ thiết bị điện tử sẽ được kết nối và mức độ trao đổi dữ liệu trên toàn cầu sẽ tăng gấp 3 lần, trở thành “con đường thương mại” toàn cầu mới. Năm 2017, số lượng băng thông rộng (bandwidth) xuyên quốc gia đã tăng 45 lần so với năm 2005 và ước tính sẽ tăng 9 lần trong 5 năm tới nhằm đáp ứng nhu cầu lưu chuyển thông tin, tìm kiếm, video, giao dịch liên tục tăng. Ước tính tốc độ tăng trưởng giao dịch qua Amazon và Alibaba đã tăng trung bình 33%/năm kể từ năm 2012.

2. Xem Singh, Ningthoujam Koiremba and William Nunes: “Nontraditional Security: Redefining State-centric Outlook”, *Jadavpur Journal of International Relations* 20, No. 1, 2016, pp. 102-124.

quốc gia đơn lẻ nào đòi hỏi phải có nỗ lực chung của nhiều quốc gia thông qua hợp tác sâu rộng mới có thể giải quyết được. Sau Chiến tranh Lạnh, xuất hiện hàng loạt vấn đề mới cả về tính chất, quy mô và tần suất nảy sinh. Cụ thể, thế giới phải đối mặt với một loạt các thách thức phi truyền thống như khủng bố địa phương và quốc tế, bệnh dịch, mạng lưới tội phạm có tổ chức, các tập đoàn ma túy, cướp biển, buôn người, xung đột sắc tộc, tôn giáo, suy thoái môi trường, và biến đổi khí hậu toàn cầu với các tác động ngày càng lớn...¹. Ngoài tính chất phi quân sự, các thách thức này có các đặc điểm chung như phạm vi mang tính xuyên quốc gia, xuất hiện bất ngờ, lan truyền nhanh chóng và rất khó kiểm soát trong điều kiện toàn cầu hoá.

Mặt khác, cũng trong bối cảnh toàn cầu hoá, các vấn đề toàn cầu không còn chỉ tác động đến các quốc gia (chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ), mà cả các tổ chức chính trị, kinh tế và xã hội, và những cá nhân cụ thể (sự sinh tồn, thịnh vượng và nhân phẩm của họ)². Các chính phủ đứng trước rất nhiều áp lực để xử lý các vấn đề nảy sinh, nhất là để thoả mãn nhu cầu của số đông dân chúng.

Nhu cầu hợp tác trong các khuôn khổ thể chế đa phương để xử lý các vấn đề toàn cầu do đó đã tăng lên. Tính chất và đặc điểm của các vấn đề toàn cầu hiện nay đòi hỏi tất cả các nước, dù lớn hay nhỏ đều phải chủ động tham gia hợp tác quốc tế và trở thành những chủ thể có trách nhiệm, tuỳ thuộc vào vị trí

1. Xem Srikanth, Divya: “Non-traditional security threats in the 21st century: A review”, *International Journal of Development and Conflict* 4, No.1, 2014, pp. 60-68.

2. Xem Emmers, Ralf: “ASEAN and the securitization of transnational crime in Southeast Asia”, *The Pacific Review* 16, No. 3, 2003, pp. 419-438.

địa lý, tâm vóc và tính năng động của từng nước. Nói cách khác, nhu cầu xây dựng các thể chế hiệu quả để quản trị một thế giới với tính kết nối ngày một lớn đang tăng lên mạnh mẽ.

Tuy nhiên, quá trình thể chế hóa các quan hệ toàn cầu, nhất là thương mại và đầu tư đang chậm lại. Do sự phức tạp của các vấn đề toàn cầu và sự thiếu hiệu quả của các cơ chế đa phương hiện hành, tâm lý và hành vi quay lưng lại và giảm cam kết đối với các giải pháp đa phương cũng mạnh hơn. Trước những tác động tiêu cực của toàn cầu hóa, tâm lý chống toàn cầu hóa (còn gọi là làn sóng “phản toàn cầu hóa”) tăng mạnh nhất là ở các nước phát triển. Một bộ phận dân chúng ở các nước phương Tây lo lắng bị mất việc làm và mất bản sắc văn hóa. Lợi dụng tâm lý này, các chính trị gia dân túy đề cao “chủ nghĩa dân tộc về kinh tế”, chủ trương quay vào bên trong và giảm sự ủng hộ đối với các cơ chế đa phương có chức năng điều tiết/điều phối các tiến trình liên kết khu vực và toàn cầu. Ở cấp độ toàn cầu, vòng đàm phán Doha của WTO tiếp tục bế tắc. Tháng 12/2017, Hội nghị Bộ trưởng WTO không thể đưa ra tuyên bố chung do bất đồng về quan điểm giữa các nền kinh tế thành viên. Các quy định của WTO bị một số thành viên, đặc biệt là Mỹ chỉ trích là “thiếu công bằng”. Hiệp định Thuận lợi hóa thương mại TFA - hiệp định đa phương đầu tiên và duy nhất đến thời điểm này của WTO - cũng đang có nguy cơ đổ vỡ do các thành viên không thể hài hòa lợi ích chung và lợi ích riêng. Ở cấp độ khu vực, các thỏa thuận FTA cũng gặp khó khăn. Mỹ rút khỏi TPP (bất kể Trump hay Clinton thắng cử). Hiệp định mậu dịch tự do Bắc Mỹ (NAFTA) đang phải đàm phán lại với các điều kiện khắt khe do Mỹ đưa ra. Đàm phán Hiệp định Thương mại và Đầu tư xuyên Đại Tây Dương (TTIP)

chưa được khởi động lại sau khi Trump nhậm chức Tổng thống Mỹ. Các nước tăng cường áp dụng chính sách bảo hộ: các biện pháp bảo hộ mậu dịch gia tăng, lĩnh vực mở rộng và tinh vi hơn. Theo thống kê của WTO, trong giai đoạn 2000-2016, số lượng hàng rào phi thuế quan tăng từ 3.200 lên 10.400. Trên 75% biện pháp hạn chế thương mại được duy trì từ năm 2008 đến nay chưa được dỡ bỏ. Với quyết định tăng thuế đánh vào thép và nhôm nhập khẩu vào Mỹ, Tổng thống Trump được cho là đã khơi mào cho một “cuộc chiến thương mại” mới.

Do xu thế khách quan của toàn cầu hóa và lợi ích của mình, các nước vẫn không quay lưng hoàn toàn với toàn cầu hóa. Chủ trương chống bảo hộ, ủng hộ tự do hóa thương mại và đầu tư xuyên biên giới vẫn được duy trì ở mức độ khác nhau tại những diễn đàn đa phương lớn (G20, G7, BRICS, APEC...). Chính quyền Trump vẫn giữ các nguyên tắc thương mại tự do, chỉ điều chỉnh để có lợi hơn cho Mỹ, theo hướng “cân bằng và có đi có lại” hơn. Hội nhập khu vực đang trở thành giải pháp bổ sung cho liên kết toàn cầu. Mô hình EU đang được điều chỉnh trong giai đoạn hậu Brexit; Trung Quốc tiếp tục thúc đẩy Sáng kiến Vành đai và con đường (BRI), mở rộng ảnh hưởng sang những nước láng giềng và những nước trong khu vực; Nhật Bản và các nước TPP-11 kết thúc đàm phán và ký kết CPTPP và Mỹ đang tính tham gia lại tiến trình này. Các nền kinh tế ngày càng lệ thuộc lẫn nhau, lợi ích kinh tế giữa các nước tiếp tục đan xen.

Xu thế dân chủ hóa và chính trị cường quyền tiếp tục đan xen và giằng co trong chính trị quốc tế. Các nước lớn tăng cường áp dụng chính trị cường quyền, cạnh tranh quyền lực, tăng sử dụng các biện pháp song phương và đơn phương, từ đó làm giảm tầm quan trọng của các thể chế đa phương và vai trò của

các nước vừa và nhỏ. Các nước vừa và nhỏ ngày càng bị động trước sự điều chỉnh chính sách của các nước lớn, và các tổ chức/cơ chế đa phương ngày càng bị chia rẽ và giảm vai trò trước chính trị cường quyền.

Tuy nhiên, xu thế dân chủ hóa vẫn có khả năng hạn chế chính trị cường quyền, do (i) sự nổi lên/mạnh lên một cách tương đối của các nước đang phát triển vừa và nhỏ, (ii) các nguyên tắc và luật lệ của các thể chế, tổ chức đa phương quốc tế và khu vực hiện hành vẫn được bảo vệ, (iii) một số cơ chế đa phương mới như BRICS, AIIB, SCO ra đời dưới sự dẫn dắt của các nước lớn mới nổi, nhất là Trung Quốc cũng góp phần tạo ra các “giải pháp thay thế” hoặc “bổ sung” cho các cơ chế hiện hành, (iv) nếu tận dụng tốt tình trạng cạnh tranh nước lớn, các nước vừa và nhỏ có không gian và dư địa hành động rộng hơn, nhất là có khả năng tham gia các tập hợp lực lượng mới linh hoạt và đa dạng hơn, (v) sức mạnh của các phương tiện thông tin đại chúng và nhận thức gia tăng của công luận thế giới về các chuẩn mực hành xử tiến bộ trong quan hệ quốc tế ngày càng góp phần hạn chế xu hướng cực đoan trong chính sách của các nước lớn.

Tóm lại, nhu cầu về một nền quản trị toàn cầu đang đặt ra những vấn đề mới đối với các thể chế đa phương quốc tế. Hệ thống các thể chế quản trị toàn cầu tiếp tục phải xử lý một số thách thức lớn. Một là, cạnh tranh nước lớn theo kiểu truyền thống đang có xu hướng phân rẽ quá trình liên kết toàn cầu theo vùng ảnh hưởng. Vai trò của các thể chế đa phương gần đây bị suy giảm do cạnh tranh nước lớn; các thể chế/cơ chế đa phương đã trở thành “nạn nhân” của cạnh tranh nước lớn do (i) các nước lớn cạnh tranh nhau trong đa phương, làm cho các thể

chế đa phương khó đạt nhất trí hơn, (ii) các nước lớn xét lại các nguyên tắc/cách làm của đa phương hiện tại, đồng thời rút bỏ một số cam kết trong đa phương, hoặc rút khỏi các thỏa thuận đa phương, (iii) lôi kéo các nước khác trong đa phương, phá đa phương từ bên trong, và (iv) hình thành các đa phương mới có tính loại trừ nhau. Bên cạnh các thể chế đa phương cũ (như WB, IMF, WTO, ADB) đã xuất hiện của các thể chế đa phương mới (như AIIB, NDB...) đan xen và cạnh tranh nhau.

Hai là, công nghệ dưới tác động của cách mạng 4.0 đang làm cho các luật lệ/quy chuẩn toàn cầu trở nên bất cập. Nói cách khác, sự lệch pha giữa “quan hệ sản xuất” và “lực lượng sản xuất” ở cấp độ toàn cầu đang ngày càng sâu sắc. Tại Diễn đàn Kinh tế thế giới năm 2018, hầu hết các nhà lãnh đạo của các nền kinh tế lớn trên thế giới đều cho rằng (i) cần phải tăng cường hợp tác để nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức đa phương trên các lĩnh vực mới như thương mại điện tử (tiến tới xây dựng “thị trường chung kỹ thuật số” - common digital market), thương mại dịch vụ, hợp tác tài chính và lưu chuyển lao động, và (ii) các thách thức an ninh truyền thống và phi truyền thống như biến đổi khí hậu, môi trường, tội phạm xuyên quốc gia... diễn ra theo nhiều hình thức mới và trên nhiều lĩnh vực mới, đòi hỏi phải có cách tiếp cận mới.

Ba là, thể chế đa phương rất khó khắc phục các hạn chế có tính cố hữu. Các thể chế đa phương, nhất là đa phương phổ cập luôn dựa trên cơ sở nhất trí và đồng thuận - điều ngày càng khó đạt trong bối cảnh mâu thuẫn lợi ích giữa các nước thành viên và cạnh tranh nước lớn. Do đó, thỏa thuận luôn ở mức tối thiểu, không nước nào hài lòng tuyệt đối. Sự không hoàn thiện của luật lệ trong các cơ chế đa phương tiếp tục nuôi dưỡng hành vi

vị lợi của các nước trong các thể chế đa phương: nước lớn thì áp dụng chính trị cường quyền, nước nhỏ thì ăn theo.

Tuy nhiên, kỳ vọng đổi với các thể chế quốc tế cũng tăng lên. Lý do là (i) không nước nào đoạn tuyệt với các thể chế quốc tế, từ bỏ đa phương; các nước chỉ muốn lái thể chế phục vụ lợi ích của mình hơn, cải tổ thể chế cho hiệu quả hơn và không có phương án thay thế đa phương hiện hành. Nói cách khác, thể chế quốc tế, nhất là cơ chế đa phương vẫn là cái tốt nhất trước khi có cái khác thay thế; (ii) đổi với các nước vừa và nhỏ, thể chế đa phương vẫn là “công cụ của nước nhỏ” để bảo vệ lợi ích của mình một cách hiệu quả; và (iii) do các hình thức tập hợp lực lượng mới hiện nay đang xuất hiện rất linh hoạt, đã xuất hiện thêm nhiều cơ chế đa phương mới, với các chủ thể mới và nguồn lực mới để xử lý các vấn đề liên quan đến quản trị khu vực và toàn cầu. Nói cách khác, thể chế quốc tế hiện nay tiếp tục tạo cho các nước thêm nhiều cơ hội và dư địa để triển khai quan hệ quốc tế.

III. MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỔI VỚI VIỆT NAM

Trong thời gian qua, chủ trương hội nhập quốc tế và đẩy mạnh công tác đổi ngoại đa phương của Đảng và Nhà nước ta đã được quán triệt và triển khai mạnh mẽ. Gần đây nhất, Chỉ thị số 25-CT/TW của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đổi ngoại đa phương đến năm 2030 đã được ban hành (ngày 08/8/2018). Việt Nam đã và đang tích cực tham gia vào các thể chế/cơ chế đa phương khu vực và quốc tế với vai trò là “thành viên tích cực, là đối tác tin cậy và có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế”, và sẽ “nỗ lực vươn lên để đóng vai trò nòng cốt, dẫn

dắt, hòa giải tại các diễn đàn, tổ chức đa phương có tầm quan trọng chiến lược đối với đất nước, phù hợp với khả năng và điều kiện cụ thể. Thậm chí đã có ý kiến cho rằng, Việt Nam tham gia các thể chế đa phương với vị thế của một quốc gia tầm trung”¹.

Trên cơ sở thảo luận về lý thuyết và thực tiễn liên quan đến thể chế quốc tế nêu trên, chúng ta có thể đưa ra một số vấn đề cần phải quan tâm để việc tham gia các thể chế đa phương quốc tế và khu vực có hiệu quả và phục vụ tốt nhất lợi ích quốc gia - dân tộc.

1. Chơi theo luật chơi nào?

Như đã nêu trên, việc hình thành và vận hành các thể chế quốc tế là để quản trị quan hệ giữa các nước và xử lý các vấn đề chung (quản trị toàn cầu). Theo đó, bản chất của thể chế quốc tế là đấu tranh và hợp tác trong việc xây dựng và tuân thủ luật chơi chung, một quá trình phụ thuộc nhiều vào đấu tranh và hợp tác giữa các nước lớn.

Tình trạng cạnh tranh chiến lược đang tăng lên giữa Mỹ và Trung Quốc trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương và trên thế giới chủ yếu liên quan đến xây dựng luật chơi. Trung Quốc tiếp tục nỗ lực định hình và dẫn dắt luật chơi thông qua các sáng kiến BRI, RCEP, AIIB, gắn sự thịnh vượng kinh tế của các nước khu vực với sự phát triển của Trung Quốc. Trong khi đó, Trung Quốc đề xuất “quan điểm an ninh châu Á mới” và tiếp

1. Xem Lê Hồng Hiệp: “Đến lúc Việt Nam định vị mình là “cường quốc hạng trung”, *Tuần báo Thế giới và Việt Nam*, số đặc biệt chào mừng Hội nghị Ngoại giao lần thứ 30, tháng 8/2018; và Lê Đình Tĩnh: “Mục tiêu cường quốc tầm trung và viễn cảnh ngoại giao Việt Nam sau năm 2030”, *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 6/2018.

tục thúc đẩy xây dựng các mô hình hợp tác an ninh như SCO, CICA, Diễn đàn Bác Ngao để tạo tập hợp lực lượng có lợi cho mình. Trung Quốc đã ngày càng tăng cường vị trí và vai trò của mình trong các vấn đề thương mại, tài chính/tiền tệ, kết cấu hạ tầng. Trung Quốc đã có thể dùng sức mạnh kinh tế để làm công cụ phục vụ chính sách đối ngoại theo hướng tăng cường hiện diện và ảnh hưởng trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương, “thưởng” cho các nước đáp ứng lợi ích chiến lược của Trung Quốc và “phạt” những nước ảnh hưởng đến lợi ích chiến lược của Trung Quốc.

Trong khi đó, Mỹ đã coi Trung Quốc là đối thủ và do đó đang tìm cách xây dựng các tập hợp lực lượng về kinh tế để lôi kéo các nước khác. Bên cạnh việc củng cố hệ thống đồng minh truyền thống và mở rộng quan hệ đồng minh/đối tác ba bên, bốn bên, Mỹ nêu ý tưởng xây dựng “mạng lưới an ninh dựa trên nguyên tắc” để tập hợp các nước “cùng ý chí” ngăn chặn ảnh hưởng của Trung Quốc. Kết quả là đã hình thành các tập hợp lực lượng theo các vấn đề an ninh truyền thống (tranh chấp lãnh thổ, vấn đề Triều Tiên), an ninh phi truyền thống (an ninh nguồn nước, khủng bố quốc tế, thậm chí cứu trợ nhân đạo) xoay quanh cực Mỹ - Trung Quốc và mang dấu hiệu cạnh tranh ảnh hưởng giữa hai nước Trung Quốc và Mỹ. Hoạt động của các cơ chế khu vực, nhất là APEC, EAS và ARF đang thể hiện rõ xu hướng này. Xu hướng tập hợp lực lượng giữa các nước muốn thoát khỏi sự cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung cũng đang mạnh lên. Tuy nhiên, các diễn đàn do ASEAN làm nòng cốt đang có xu hướng kém hiệu quả (dưới tác động của cạnh tranh nước lớn và những hạn chế của ASEAN).

Như vậy, trong cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung, vấn đề đặt ra cho việc củng cố và xây dựng thể chế quốc tế là phải theo luật

chơi nào trong thời gian tới? Điều này trực tiếp liên quan đến việc hình thành thái độ ứng xử và chính sách ứng phó của Việt Nam không còn “thụ động chấp nhận luật chơi”, trước sự hình thành các thể chế quốc tế mới cũng như trước các hành động của các nước lớn điều chỉnh, xóa bỏ, bổ sung luật chơi trong các thể chế đa phương. Điều này cũng trực tiếp liên quan đến tính toán các ưu tiên của Việt Nam trong việc tham gia các thể chế đa phương nào để từ đó Việt Nam có thể chủ động tham gia đóng góp xây dựng và định hình luật chơi chung, và “đóng vai trò nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải” - tức là nâng dần khả năng định hình luật chơi, dựa trên nguồn lực và lợi thế so sánh của Việt Nam trong các thể chế đa phương thời gian tới.

2. Lựa chọn bản sắc quốc gia nào?

Việc tham gia các thể chế quốc tế, chấp nhận tuân thủ các luật lệ và quy chuẩn hành vi của một nước thành viên có tác động trở lại đối với việc khẳng định hoặc định hình bản sắc quốc gia trong tiến trình hội nhập quốc tế. Càng hội nhập sâu rộng càng cần khẳng định bản sắc, càng có nhu cầu giữ giá trị văn hóa, truyền thống dân tộc trong một hoàn cảnh quan hệ đối ngoại của nước ta đã trở nên quốc tế hóa cao. Việc tham gia các thể chế quốc tế cũng đồng nghĩa với quá trình xây dựng cho đất nước ta hình ảnh/vị thế gì trong tương tác với nước khác. Bản sắc quốc gia liên quan đến (i) việc xác định chỗ đứng cho Việt Nam trong các mối liên kết quốc tế. Cụ thể nhất là tham gia các cơ chế/tổ chức nào, tham gia tập hợp lực lượng nào để từ đó khẳng định mình qua việc tuân thủ và “chủ động, tích cực xây dựng” luật chơi với tư cách quy chế thành viên, để lựa chọn hoặc hướng tới bản sắc nào, cũng như (ii) việc tham gia vào các

cơ chế đó thỏa mãn lợi ích quốc gia - dân tộc nào, cả trước mắt và lâu dài? Từ đó, vấn đề đặt ra là trong thời gian tới và trong bối cảnh thế giới/khu vực kể trên, chúng ta nên đầu tư vào bản sắc cũ và mới nào để bảo đảm hội nhập hiệu quả? Các hình ảnh/vị thế liên quan đến bản sắc như “là bạn, là đối tác tin cậy” của các nước, “là thành viên tích cực và có trách nhiệm” trong ASEAN và Liên hợp quốc, hoặc là đối tác chiến lược/đối tác toàn diện của một số nước, và “bạn bè truyền thống” của một số nước khác có cần ưu tiên không? Hoặc một số bản sắc nào khác cần xây dựng và phát huy mạnh hơn - trước mắt là từ sự lựa chọn tham gia (hoặc lập ra) các tổ chức/cơ chế tiểu vùng trong khuôn khổ các thể chế rộng lớn hơn (ví dụ ASEAN 4, ASEAN - X trong vấn đề Biển Đông), Hội nghị cấp cao Campuchia - Lào - Việt Nam - Mianma/ Campuchia - Lào - Mianma - Việt Nam - Thái Lan (CLVM/CLMVT) trong khu vực hạ nguồn sông Mê Công hoặc theo đề mục nhỏ trong chương trình nghị sự lớn của Liên hợp quốc¹. Nói cách khác, vấn đề định vị quốc gia trong các mối quan hệ quốc tế và trong khuôn khổ thể chế quốc tế cần được tiếp tục đặt ra trong thời gian tới.

3. Đổi mới thể chế trong nước như thế nào?

Chiều tác động trở lại của việc tham gia định hình luật chơi trong các thể chế quốc tế (xét từ cả góc độ tuân thủ luật

1. Xem Nguyễn Vũ Tùng: “Những thuận lợi, khó khăn và những vấn đề đặt ra trong xử lý mối quan hệ giữa độc lập, tự chủ và chủ động, tích cực hội nhập quốc tế đối với nước ta trong thời gian tới”, trong Vũ Văn Hiền: *Giữ vững độc lập, tự chủ trong hội nhập quốc tế*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017, tr. 393-394.

chơi và xây dựng bản sắc) là quá trình điều chỉnh thể chế trong nước phù hợp với thông lệ quốc tế cũng là một vấn đề cần quan tâm. Việc tham gia thể chế quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải nội luật hóa các cam kết, tiêu chí, chuẩn mực khu vực và quốc tế trên tất cả các lĩnh vực từ chính trị - ngoại giao, an ninh - quốc phòng, văn hóa - xã hội, đến kinh tế - phát triển. Điều này đưa đến yêu cầu phải tiếp tục đổi mới thể chế, bộ máy, thậm chí cả văn hóa trong nước theo yêu cầu của các thể chế quốc tế. Quá trình này đã diễn ra song song với tiến trình hội nhập quốc tế của Việt Nam và đã đạt được nhiều tiến bộ. Tuy nhiên, một số vấn đề tiếp tục phải quan tâm nghiên cứu, gồm:

Một là, đổi mới thể chế đến đâu, mức độ nào để bảo đảm Việt Nam vừa giữ đúng các cam kết quốc tế và vừa bảo đảm lợi ích toàn diện, bao gồm bảo vệ độc lập chủ quyền, bảo vệ Đảng, Nhà nước, nhân dân và chế độ xã hội chủ nghĩa. Nói cách khác, vấn đề tham gia thể chế quốc tế luôn gắn chặt với vấn đề lớn hơn là giải quyết mối quan hệ biện chứng giữa giữ vững độc lập tự chủ và hội nhập quốc tế.

Hai là, xây dựng bộ máy, nâng cao trình độ của đội ngũ cán bộ đổi ngoại các cấp, các ngành để tham gia một cách hiệu quả trong các thể chế quốc tế, không chỉ (i) tuân thủ các luật lệ và quy định, mà còn (ii) tận dụng các cơ hội mà thể chế đem lại dựa trên việc áp dụng có lựa chọn các điều luật đối với từng nhóm nước thành viên, và (iii) vận dụng luật lệ, quy trình/thủ tục trong các thể chế đa phương để bảo vệ tốt hơn lợi ích của Việt Nam dựa trên sự “không hoàn hảo” của các thể chế quốc tế, từ đó nâng cao khả năng đánh đổi lợi ích với các nước khác - cả

bình diện song và đa phương - và kết nối với các lĩnh vực hợp tác/đấu tranh khác trong và ngoài thể chế đa phương¹.

Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nói: “Chúng ta cần xây dựng vị thế và tâm thế mới của Việt Nam trong xử lý quan hệ với các nước cả trong song phương và đa phương”². Điều này phụ thuộc khá lớn vào (i) chủ trương và chính sách đầy mạnh hối nhập quốc tế và đối ngoại đa phương, (ii) nội lực của đất nước, trong đó có sự phát triển kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội nói chung, (iii) sức mạnh của thể chế trong nước, và quan trọng không kém là (iv) trình độ của cán bộ, doanh nghiệp và người dân, nhất là kiến thức và kỹ năng hoạt động trong môi trường quốc tế cộng với sự hiểu biết, khả năng nắm vững và vận dụng luật chơi trong các thể chế quốc tế và khu vực để bảo vệ lợi ích quốc gia - dân tộc.

Nhiều nước đã theo đuổi các mô hình hoạt động khá hiệu quả trong thể chế đa phương. Điểm khác biệt nằm ở khả năng của các chủ thể xây dựng một chiến lược hoạt động hiệu quả trong các thể chế đa phương, trong đó có tính đến các yếu tố quan hệ song phương, đặc thù của thể chế đa phương, và dựa

1. Thủ trưởng Bộ Công Thương Trần Quốc Khanh (tháng 8/2018) nêu ý: trong thời gian qua, Việt Nam thực hiện các cam kết đa phương trên tinh thần “chân thành”, nay cần chú trọng hơn tinh thần “thông minh” để bảo vệ lợi ích quốc gia hiệu quả hơn trên cơ sở khai thác tốt hơn các kẽ hở, quy chế đặc thù trong luật lệ và quy trình của thể chế đa phương, điều mà các nước khác làm khá bài bản.

2. “Toàn văn bài phát biểu của Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị Ngoại giao lần thứ 30”, Tuần báo thế giới và Việt Nam, số tháng 8/2018.

trên nguồn nhân lực và vật lực cũng như chọn được lĩnh vực hợp lý để giành thế chủ động trong sân chơi thể chế quốc tế. Chỉ theo đó, Việt Nam mới có thể xác định được các ưu tiên tham gia thể chế quốc tế phù hợp với khả năng của mình và đạt hiệu quả tối ưu, điều mà đến lượt nó sẽ có tác động tích cực đối với việc tiếp tục cải tổ thể chế trong nước.

CẢI CÁCH THỂ CHẾ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN Ở TRUNG QUỐC - NHỮNG GỢI MỞ VỚI VIỆT NAM

GS.TS. ĐỖ TIẾN SÂM*

Mở đầu

Trung Quốc là nước lớn đang phát triển, đang thực hiện cải cách mở cửa, nhờ vậy nước này đã từ quốc gia nghèo nàn, lạc hậu vào cuối thập kỷ 70 của thế kỷ XX vươn lên trở thành nền kinh tế lớn thứ hai, thương mại và dự trữ ngoại tệ lớn nhất thế giới. Trên cơ sở đó, Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc họp tháng 10/2017 đã đặt ra mục tiêu xây dựng thành công toàn diện xã hội khá giả vào năm 2020, cơ bản thực hiện hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa vào năm 2035 và biến Trung Quốc thành cường quốc hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa vào giữa thế kỷ XXI, thực hiện Giấc mơ Trung Quốc, phục hưng Trung Hoa¹.

* Viện Nghiên cứu Trung Quốc, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

1. Xem Tập Cận Bình: “Quyết tâm xây dựng thành công toàn diện xã hội khá giả để chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc thời đại mới giành thắng lợi vĩ đại” (Báo cáo tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc ngày 18/10/2017), Nxb. Nhân dân, Bắc Kinh, 2017, tr.28-29.

Một trong những nguyên nhân quan trọng để Trung Quốc có thể đạt được kỳ tích nêu trên là do Đảng Cộng sản Trung Quốc với tư cách là hạt nhân lãnh đạo đã coi trọng giải phóng tư tưởng, mạnh dạn và quyết tâm cải cách thể chế để giải phóng và phát triển sức sản xuất xã hội.

Bài viết này trình bày và phân tích tiến trình và nội dung cải cách thể chế của Trung Quốc từ khi cải cách mở cửa đến nay, rút ra những bài học kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tham khảo.

I. KHÁI QUÁT QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH THỂ CHẾ Ở TRUNG QUỐC

1. Khái quát chung

Cải cách mở cửa ở Trung Quốc được bắt đầu từ Hội nghị Trung ương 3 khóa XI (cuối năm 1978), mở đầu bằng việc thực hiện khoán sản lượng đến hộ gia đình ở nông thôn, sau đó chuyển sang thành thị. Hội nghị Trung ương 3 khóa XII (ngày 20/10/1984) đã họp và ban hành Quyết định về cải cách thể chế kinh tế, định ra bức tranh cải cách toàn diện, đẩy nhanh bước đi cải cách các phương diện của toàn bộ thể chế kinh tế lấy thành thị là trọng điểm¹. Cứ như vậy công cuộc cải cách được mở rộng về lĩnh vực, đi sâu về cấp độ, hình thành cục diện được gọi là “Tam vị nhất thể” (theo cách nói của Việt Nam là “Ba

1. Xem “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về cải cách thể chế kinh tế” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XII Đảng Cộng sản Trung Quốc ngày 20/10/1984), <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65378/4429523.html>.

trong một”, bao gồm kinh tế, chính trị, văn hóa); “Tứ vị nhất thế” (kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội); từ Đại hội XVIII đến nay là “Ngũ vị nhất thế” (kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và xây dựng văn minh sinh thái). Cùng với đó là thực hiện mở cửa đổi ngoại nhằm thu hút vốn, công nghệ tiên tiến và kinh nghiệm quản lý tiên tiến của nước ngoài, mở đầu bằng việc xây dựng 4 đặc khu kinh tế, mở cửa 14 thành phố ven biển. Từ đầu những năm 1990, mở cửa ven biển giới đất liền, hình thành cục diện được gọi là mở cửa “Ba vùng ven” (bao gồm ven biển, ven sông và ven biên giới). Tiếp theo đó là tích cực và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, tham gia vào tiến trình toàn cầu hóa kinh tế thế giới, đàm phán gia nhập WTO (năm 2001); thực hiện chiến lược “Đi ra ngoài” (Đại hội XVI, năm 2002), với các trụ cột thương mại, đầu tư trực tiếp ra bên ngoài, thầu khoán công trình, mua bán/sáp nhập công ty; từ đó hình thành cục diện mở cửa đổi ngoại được gọi là “mở cửa toàn phương vị, nhiều tầng nấc và đa lĩnh vực”.

Nhờ vậy, từ sau khi thực hiện cải cách, mở cửa, Trung Quốc đã duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao liên tục trong nhiều năm liền. Tính theo giá không thay đổi, GDP năm 2017 đạt 82.700 tỷ NDT (khoảng gần 13.000 tỷ USD), tăng gấp 33,5 lần so với năm 1978, bình quân hàng năm tăng khoảng 9,5%, còn bình quân cứ 8 năm GDP tăng gấp đôi¹. Tổng lượng kinh tế từ năm 2010 tiếp tục duy trì vị trí thứ hai thế giới, cùng với thương mại (năm 2017 đạt khoảng hơn 4.000 tỷ USD) và nguồn dự trữ ngoại tệ (cuối năm 2017 đạt khoảng 3.100 tỷ USD) tiếp

1. Xem “Báo cáo số 1 về thành tựu phát triển kinh tế - xã hội 40 năm cải cách mở cửa”, <http://www.examw.com/tjs/hangye/530739/>.

tục đứng đầu thế giới¹; Trung Quốc tự tin khi bước vào thực hiện điều chỉnh kết cấu kinh tế, chuyển đổi phương thức phát triển kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng và hiệu quả. Đại hội XVIII (tháng 11/2012) và Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc (tháng 10/2017), và theo kiến nghị của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc, Quốc hội nước này đã thảo luận và lần lượt thông qua các bản Quy hoạch 5 năm lần thứ XII (2010-2015) và Quy hoạch 5 năm lần thứ XIII (2016-2020). Trong các quy hoạch này, phía Trung Quốc đã chủ động điều chỉnh tốc độ tăng trưởng kinh tế ở mức độ cao vừa phải, dao động khoảng 6 - 6,5%², đưa nền kinh tế bước vào thời kỳ được gọi là “Tình trạng bình thường mới”, còn các nhà khoa học nước này gọi là “hạ cánh mềm”, nhưng vẫn bảo đảm có thể vượt qua được cái gọi là “Bãy thu nhập trung bình”.

Tuy nhiên, cùng với những kết quả to lớn “mang tính lịch sử” đã đạt được, vẫn kiện Đại hội XIX cũng đã thừa nhận sự phát triển nói chung, kinh tế nói riêng của Trung Quốc đang phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức mới. Một trong những nguyên nhân quan trọng là bộ máy lãnh đạo của Đảng và Nhà nước đã không hoàn toàn thích ứng với những yêu cầu

1. Xem “Thành tựu vĩ đại 40 năm, long trời lở đất nhưng khỏe mạnh”, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201808/31/t20180831_30175789.shtml.

2. Xem “Cương yếu Quy hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội quốc dân nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa” (Thông qua tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội Khóa XII ngày 16/3/2016), Nxb. Nhân dân, Bắc Kinh, 2016, tr.12; “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về việc đi sâu cải cách bộ máy Đảng và Nhà nước” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XIX Đảng Cộng sản Việt Nam Trung Quốc, ngày 28/02/2018), Nxb. Nhân dân, Bắc Kinh, 2018, tr.13-14.

mối của việc thúc đẩy bối cục tổng thể “Ngũ vị nhất thể” và thúc đẩy hài hòa bối cục chiến lược “Bốn toàn diện” (Toàn diện đi sâu cải cách, Toàn diện xây dựng xã hội khá giả, Toàn diện xây dựng nhà nước pháp trị xã hội chủ nghĩa và Toàn diện nghiêm trị Đảng), cũng như việc thực hiện hiện đại hóa năng lực quản trị và hệ thống quản trị quốc gia. Trong đó, chủ yếu bao gồm khắc phục các hạn chế: bộ máy Đảng và Chính phủ ở một số lĩnh vực trùng lặp, chức trách chồng chéo, vấn đề quyền lợi và trách nhiệm không đi liền với nhau tương đối nồng cộm; việc sắp xếp bộ máy và phân tách chức trách của một số cơ cấu chính phủ chưa khoa học, vấn đề thiếu trách nhiệm và hiệu năng nổi bật, chuyển đổi chức năng của chính phủ chưa đến nơi đến chốn; cơ chế kiểm soát và ràng buộc sự vận hành quyền lực ở một số lĩnh vực chưa hoàn thiện, vấn đề lạm dụng chức quyền, dùng quyền lực mưu lợi riêng vẫn còn tồn tại, v.v..¹.

2. Về cải cách thể chế nhằm tạo lập nền tảng cho sự tăng trưởng và phát triển

2.1. Những tìm tòi tháo gỡ về thể chế quản lý đất đai ở nông thôn

Đảng Cộng sản Trung Quốc từ khi thành lập năm 1921 đến nay, đã trải qua ba thời kỳ lớn được gọi là Cách mạng (1921 - 1949), Xây dựng (1949 - 1978) và Cải cách mở cửa (1978 -). Trong thời kỳ Cách mạng, các nguồn lực đều nằm trong tay

1. Xem “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về việc đi sâu cải cách bộ máy Đảng và Nhà nước” (Thông qua tại hội nghị Trung ương 3 khóa XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 28/02/2018), *Sđd*, tr.13-14.

Dân, nhất là Nông dân. Để khuyến khích người dân cung cấp sức người, sức của cho Đảng, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đưa ra khẩu hiệu rất hợp lòng Dân là “Người cày có ruộng”. Vì vậy, người Dân, trong đó đông đảo và chủ yếu là nông dân đã đi theo Đảng làm Cách mạng, giúp Đảng giành được chính quyền.

Sau khi giành được chính quyền, Đảng Cộng sản Trung Quốc tiến hành khôi phục nền kinh tế quốc dân (1949-1952); thực hiện cải tạo xã hội chủ nghĩa và khi hoàn thành cải tạo cũng được coi là kết thúc thời kỳ quá độ. Từ năm 1956 bước vào xây dựng chủ nghĩa xã hội theo mô hình chủ nghĩa xã hội truyền thống, với đặc trưng là xây dựng một thể chế mới được gọi là “tập trung thống nhất cao độ” (theo cách nói của Việt Nam là chế độ tập trung quan liêu, bao cấp) và coi xã hội Trung Quốc đã là xã hội xã hội chủ nghĩa.

Như vậy, khi giành được chính quyền và trở thành Đảng cầm quyền, với thể chế quản lý mới này, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã tập trung mọi nguồn lực vào tay, trong đó có ruộng đất quy về thuộc sở hữu toàn dân, đất đai ở khu vực đô thị do Nhà nước sở hữu, còn đất đai ở nông thôn do tập thể sở hữu. Thể chế quản lý mới này đã có tác dụng nhất định trong việc huy động và tập trung nguồn lực cho công nghiệp hóa. Nhờ vậy, qua sự nỗ lực của toàn dân cùng với sự giúp đỡ to lớn và có hiệu quả của Liên Xô, Trung Quốc đã xây dựng được hệ thống công nghiệp tương đối độc lập của mình. Tuy nhiên, do duy trì quá lâu thể chế quản lý này, nhất là thể chế quản lý ruộng đất ở nông thôn; cùng với sự nôn nóng, chủ quan, duy ý chí của hệ thống chính trị do Chủ tịch Mao Trạch Đông đứng đầu khi “Phóng tay phát động quần chúng”, cho tiến hành các chiến dịch “Đại nhảy vọt” và “Đại cách mạng văn hóa vô sản”, làm

phung phí các nguồn lực của Dân, nhất là trói buộc sức sản xuất ở nông thôn, làm cho nông thôn Trung Quốc lâm vào tình cảnh thật “nghèo”, nông nghiệp thật “bi đát” và đời sống nông dân thật “khổ”.

Như đã nêu ở trên, khi tiến hành Cải cách mở cửa, cải cách thể chế kinh tế được bắt đầu từ nông thôn, thực hiện khoán sản lượng đến hộ gia đình, nhằm tháo gỡ những rào cản về mặt thể chế quản lý ruộng đất trước đó ở nông thôn, tách quyền sở hữu với quyền sử dụng ruộng đất, theo đó quyền sở hữu vẫn thuộc về tập thể, còn quyền sử dụng thì cấp có thời hạn cho nông dân, trước đây là 30 năm, sau khi kết thúc vòng 1 được tiếp tục kéo dài thêm 30 năm.

Từ sau Đại hội XVIII, Trung Quốc tiếp tục tháo gỡ về mặt thể chế quản lý ruộng đất, theo hướng tách bạch ba quyền, bao gồm: quyền sở hữu, quyền sử dụng và quyền kinh doanh đất khoán; nghĩa là, quyền sở hữu ruộng đất ở nông thôn vẫn thuộc về tập thể, quyền sử dụng lâu dài ruộng đất khoán vẫn thuộc về nông dân, nhưng quyền sử dụng được tách thành quyền tư cách (vẫn thuộc về nông dân nhận khoán) và quyền kinh doanh (do nông dân chuyển nhượng cho doanh nghiệp hoặc những nông dân có điều kiện kinh tế tốt hoặc kinh doanh giỏi có thể kinh doanh)¹. Điều này, một mặt vẫn bảo đảm quyền lợi lâu dài cho nông dân - những người trước đây đã tin theo khẩu hiệu “Người cày có ruộng” mà đi theo Đảng làm cách mạng, giúp Đảng giành được chính quyền và trở thành Đảng cầm quyền; mặt khác,

1. Xem “Ý kiến của Trung ương Đảng và Quốc Vụ viện về thực hiện Chiến lược chấn hưng xã thôn” (Văn kiện số 1, năm 2018), http://www.xinhuanet.com/2018-02/04/c_1122366449.htm.

through qua khuyến khích người nông dân chuyển nhượng quyền kinh doanh ruộng đất, đồng thời kêu gọi các doanh nghiệp, sinh viên tốt nghiệp đại học, nhất là nông dân đi làm công ở các thành phố về quê lập nghiệp kinh doanh, qua đó góp phần tích tụ ruộng đất, thực hiện hiện đại hóa nông nghiệp.

2.2. *Những tìm tòi đột phá trong quá trình nhận thức về vai trò của kinh tế thị trường trong phân bổ nguồn lực*

Cần thấy rằng, quá trình cải cách thể chế kinh tế nhằm chuyển đổi từ thể chế kinh tế kế hoạch truyền thống sang kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ở Trung Quốc cũng là quá trình tìm tòi gian khổ về việc xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, mà các nhà khoa học nước này gọi là mối quan hệ giữa “bàn tay hữu hình” (Nhà nước) và “bàn tay vô hình” (thị trường).

Như đã nêu trên, Hội nghị Trung ương 3 khóa XI (cuối năm 1978) được ghi vào lịch sử khi đã thông qua một bản Quyết nghị mang tính lịch sử là chuyển trọng tâm công tác của Đảng Cộng sản Trung Quốc mà trước đó một thời gian dài “lấy đấu tranh giai cấp làm cương lĩnh” sang coi xây dựng kinh tế là nhiệm vụ trung tâm, thực hiện hiện đại hóa, tiến hành cải cách mở cửa. Tiếp theo, Hội nghị Trung ương 3 khóa XII (năm 1984) khi thảo luận và ban hành Quyết định về cải cách thể chế kinh tế, vẫn đặt vấn đề xây dựng thể chế Kế hoạch tự giác vận dụng quy luật giá trị, phát triển kinh tế hàng hóa xã hội chủ nghĩa¹.

1. Xem “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về cải cách thể chế kinh tế” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XII Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 20/10/1984), *Tlđd*.

Cho đến Đại hội XIV (năm 1992), Đảng Cộng sản Trung Quốc mới xác định xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, và Hội nghị Trung ương 3 khóa XIV (năm 1993) chính thức ban hành Quyết định về một số vấn đề xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa¹. Như vậy, Đảng Cộng sản Trung Quốc phải mất 15 năm, tính từ khi bắt đầu cải cách mở cửa với nhiều tranh luận, thậm chí trả giá đắt khi hai Tổng Bí thư bị mất chức, mới nêu lên được mục tiêu của cải cách thể chế kinh tế là xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, thị trường vẫn chỉ được coi là đóng vai trò nền tảng hay cơ sở cho việc phân bổ nguồn lực. Tiếp theo đó, trải qua 4 kỳ họp Trung ương 3 với khoảng thời gian 20 năm nữa, đến Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII (năm 2013), khi ban hành Quyết định về một số vấn đề quan trọng toàn diện đi sâu cải cách, thị trường mới chính thức được xác định là đóng vai trò mang tính quyết định trong phân bổ nguồn lực; đồng thời đặt vấn đề phát huy tốt hơn vai trò quản lý của Nhà nước².

Vai trò mang tính quyết định của kinh tế thị trường trong phân bổ nguồn lực nghĩa là phải “thúc đẩy việc phân bổ nguồn

1. Xem “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về một số vấn đề xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XIV Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 14/11/1993), <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/134902/8092314.html>.

2. Xem “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về một số vấn đề quan trọng toàn diện đi sâu cải cách” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 12/11/2013), <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>.

lực theo quy tắc thị trường, giá cả thị trường, cạnh tranh thị trường, từ đó thực hiện tối đa hóa hiệu ích và hiệu quả”, hướng tới xây dựng một nền kinh tế thị trường hiện đại với các nội dung chủ yếu như sau: *một là*, xây dựng quy tắc thị trường công bằng, mở cửa và minh bạch; *hai là*, hoàn thiện cơ chế giá cả chủ yếu do thị trường quyết định; *ba là*, xây dựng thị trường sử dụng đất xây dựng thống nhất giữa thành thị và nông thôn; *bốn là*, hoàn thiện thị trường tiền tệ, trong đó có việc hoàn thiện cơ chế hình thành thị trường hóa tỷ giá Nhân dân tệ; *năm là*, đi sâu cải cách thể chế khoa học - công nghệ, gắn với việc tăng cường vận dụng và bảo hộ bản quyền trí tuệ.

Còn việc phát huy tốt hơn vai trò quản lý của Nhà nước được thể hiện ở chỗ: bảo đảm duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, tăng cường và tối ưu hóa các dịch vụ công, bảo đảm cạnh tranh công bằng, tăng cường giám sát thị trường, bảo vệ trật tự thị trường, thúc đẩy phát triển bền vững, xúc tiến cùng nhau giàu có, bổ khuyết những hạn chế của thị trường.

Như vậy, quá trình cải cách mở cửa cũng là quá trình tìm tòi xử lý tốt mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường. Phải mất 35 năm - tính từ Hội nghị Trung ương 3 khóa XI bắt đầu thực hiện cải cách cuối năm 1978 đến Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII (tháng 10/2013), Đảng Cộng sản Trung Quốc với tư cách hạt nhân lãnh đạo sự nghiệp cải cách và mở cửa, mới đi đến được nhận thức chung cho rằng: “Thị trường quyết định phân bổ nguồn lực là quy luật chung của kinh tế thị trường, kiện toàn thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa cần phải theo quy luật này, tập trung giải quyết vấn đề hệ thống thị trường không

hoàn thiện, Chính phủ can dự quá nhiều và giám sát không đến nơi đến chốn”¹.

2.3. Những tìm tòi trong cải cách bộ máy Chính phủ

Phải nói rằng, quá trình lãnh đạo cải cách mở cửa cũng là quá trình cải cách bộ máy Chính phủ. Tuy nhiên, đây cũng là quá trình tìm tòi gian khổ, nhất là trong việc tinh gọn bộ máy, cắt giảm nhân viên, với nhiều quanh co khúc khuỷu, tạo nên tình trạng được ví như một vòng tròn ác tính “phình to - tinh giản - lại phình to - lại tinh giản”.

Ngay sau khi Hội nghị Trung ương 3 khóa XI (cuối năm 1978) thông qua chủ trương thực hiện cải cách, ngày 18/8/1980 ông Đặng Tiểu Bình đã có bài phát biểu tại phiên họp Bộ Chính trị mở rộng bàn về vấn đề cải cách chế độ lãnh đạo của Đảng và Nhà nước. Theo đó, ông đã luận giải về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, giữa chính quyền với doanh nghiệp, giữa Trung ương với Địa phương, trong đó nội dung hạt nhân là thực hiện phân tách giữa Đảng và Chính phủ, giữa chính quyền và doanh nghiệp... Điều này, theo các nhà khoa học Trung Quốc, công cuộc cải cách ở Trung Quốc ngay từ khi bắt đầu đã có sự kết hợp lẫn nhau giữa cải cách thể chế kinh tế với cải cách thể chế chính trị².

Thực tiễn cũng cho thấy, từ khi cải cách mở cửa đến nay,

1. Xem “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về một số vấn đề quan trọng toàn diện đi sâu cải cách” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 12/11/2013), *Tlđd*.

2. Xem “Cải cách chế độ lãnh đạo Đảng và Nhà nước”, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64167/4527261.html>.

Trung Quốc đã tiến hành 8 lần cải cách bộ máy Chính phủ vào các năm 1982, 1988, 1992, 1998, 2003, 2008, 2013 và 2018. Mỗi lần cải cách đều có mục tiêu và trọng tâm khác nhau, nhưng mục tiêu chung vẫn là nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy Chính phủ. Vì vậy, một trong những trọng tâm mà các cuộc cải cách này hướng tới, nhất là từ khi Trung Quốc gia nhập WTO, tham gia vào tiến trình toàn cầu hóa kinh tế thế giới là chuyển đổi chức năng của Chính phủ, theo hướng chuyển từ quản lý trực tiếp sang gián tiếp, từ quản lý vi mô sang vĩ mô, từ quản lý theo các dự án sang quản lý theo quy hoạch. Từ khi xây dựng và ban hành Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc dân lần thứ X (2001-2005), Trung Quốc đã thay Kế hoạch thành Quy hoạch. Còn trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ: Ủy ban Kế hoạch nhà nước trước đây đã được tổ chức lại, đổi thành Ủy ban Cải cách và Phát triển quốc gia. Đây được xem là một sự đổi mới trong tư duy phát triển, nhằm hướng tới xây dựng mô hình chính phủ - theo cách gọi của Việt Nam là kiến tạo phát triển (còn tiếng Trung Quốc là Doanh tạo - tức sáng tạo môi trường phát triển).

Đặc biệt, sau Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc, Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đã dành một kỳ họp - Hội nghị Trung ương 3 (ngày 28/02/2018) để thảo luận và thông qua bản Quyết định về việc đi sâu cải cách bộ máy Đảng và Nhà nước. Mục tiêu là xây dựng hệ thống các cơ quan chức năng của bộ máy Đảng và Nhà nước có hệ thống hoàn chỉnh, quy phạm khoa học, vận hành hiệu quả cao. Từ đó hình thành 4 hệ thống, bao gồm: hệ thống lãnh đạo của Đảng theo hướng thống lĩnh toàn cục, hài hòa các bên; hệ thống quản trị của Chính phủ theo hướng chức trách rõ ràng, hành chính theo

pháp luật; hệ thống lực lượng vũ trang theo hướng đặc sắc Trung Quốc, đứng đầu thế giới; hệ thống công tác đoàn thể theo hướng liên hệ rộng rãi và phục vụ quần chúng¹.

Riêng về vấn đề cải cách bộ máy của Chính phủ, bản Quyết định nêu rõ: Chuyển biến chức năng Chính phủ là nhiệm vụ trọng yếu của việc đi sâu cải cách bộ máy Đảng và Nhà nước; cần phải kiên quyết loại bỏ những khuyết tật về cơ chế thể chế đã trói buộc để cho thị trường phát huy vai trò mang tính quyết định trong phân bổ nguồn lực, phát huy tốt hơn vai trò của Chính phủ... ; tăng cường và hoàn thiện các chức năng điều tiết kinh tế, quản lý và giám sát thị trường, quản lý xã hội, dịch vụ công, bảo vệ môi trường sinh thái của Chính phủ ... ; nâng cao toàn diện năng lực và hiệu quả của Chính phủ, xây dựng Chính phủ theo mô hình phục vụ làm hài lòng nhân dân².

Với tinh thần đó, kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XIII của Trung Quốc đã thảo luận và thông qua Phương án cải cách bộ máy Quốc Vụ viện, theo đó phương hướng chung là thiết lập các bộ đa ngành, giảm đầu mối và trao quyền. Sau cải cách, bộ máy Quốc Vụ viện Trung Quốc hiện hành, ngoài Văn phòng Quốc Vụ viện, có 26 bộ và ủy ban, giảm được 8 đầu mối cấp bộ và 7 đầu mối cấp dưới bộ so với trước đây. Các bộ mới thành lập hoặc sắp xếp lại đáng chú ý có: Bộ Tài nguyên tự nhiên, Bộ Môi trường sinh thái, Bộ Nông nghiệp và Nông thôn, Bộ Văn hóa và Du lịch, Ủy ban Y tế và sức khỏe quốc gia, Bộ Sự vụ quân nhân giải ngũ, Bộ Quản lý ứng cứu khẩn cấp, Bộ Khoa học và Công nghệ,

1, 2. Xem “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về việc đi sâu cải cách bộ máy Đảng và Nhà nước” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 28/02/2018), *Sđd*.

Bộ Tư pháp, Bộ Thủy lợi, Tổng Kiểm toán¹. Việc cải cách này sẽ làm cho bộ máy của Chính phủ được thiết lập tương thích với những thay đổi của kinh tế thị trường; làm cho bộ máy Chính phủ chuyển biến theo hướng phục vụ hiệu quả cao, có lợi cho sự phát triển của kinh tế thị trường².

Như vậy, qua nhiều lần tìm tòi cải cách, Trung Quốc đã và đang hướng tới thiết lập bộ máy Quốc Vụ viện không chỉ tinh gọn về đầu mối, mà quan trọng hơn là chuyển biến chức năng, nhờ đó có thể nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý của Chính phủ, vừa thích ứng với những biến đổi của kinh tế thị trường, vừa làm hài lòng nhân dân. Đương nhiên, việc cải cách này phải được đặt trong tổng thể công cuộc đi sâu cải cách bộ máy Đảng và Nhà nước và đồng bộ với cải cách 4 hệ thống đã nêu ở trên.

II. NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Qua 40 năm tìm tòi cải cách mở cửa cả về lý luận lẫn thực tiễn, nhằm thực hiện sự chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch truyền thống sang kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cơ bản sau:

1. Kiên trì sự lãnh đạo của Đảng đối với cải cách mở cửa, đồng thời luôn bảo đảm phuong hướng xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc không thay đổi

Ngay từ khi bắt đầu cải cách, Đảng Cộng sản Trung Quốc

1. Xem “Phương án cải cách bộ máy Quốc Vụ viện” (Thông qua tại Kỳ họp thứ nhất Quốc hội Trung Quốc khóa XIII, ngày 17/3/2018),

http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm.

2. Xem Giải thích “Phương án cải cách bộ máy Quốc Vụ viện” năm 2018: Ưu hóa kết cấu, tinh giản cơ cấu”, <https://www.gelonghui.com/p/169560>.

với Đặng Tiểu Bình là đại biểu đã xác định cải cách như một cuộc cách mạng. Vì vậy, Trung Quốc phải vừa làm vừa rút kinh nghiệm theo kiểu dò đá qua sông: địa bàn cải cách đi từ nông thôn đến đô thị; lĩnh vực cải cách đi từ nông nghiệp đến công nghiệp rồi ngân hàng, tài chính. Còn đối với mở cửa, địa bàn mở cửa đi từ thí điểm xây dựng các đặc khu kinh tế đến mở cửa 14 thành phố ven biển, rồi đến mở cửa ba vùng ven (ven biển, ven sông, ven biên giới), sau đó là khai phát Phố Đông Thượng Hải; tầng bậc mở cửa là từ Đặc khu kinh tế, Khu khai phát kinh tế - kỹ thuật, nay là các Khu mậu dịch tự do và Cảng mậu dịch tự do... Thời kỳ đầu, cải cách và mở cửa, nay bước vào giai đoạn mới - cải cách và pháp trị (theo cách nói của Việt Nam là pháp quyền) được ví như hai cánh của một con chim, hai bánh của một chiếc xe, có mối quan hệ chặt chẽ không thể tách rời. Cải cách thể chế cũng bắt đầu từ cải cách thể chế kinh tế, sau đó mở rộng và tiến hành đồng bộ với cải cách thể chế chính trị, thể chế văn hóa, thể chế xã hội và các lĩnh vực khác. Tất cả đều nhằm mục tiêu tháo gỡ các rào cản về mặt thể chế để giải phóng và phát triển sức sản xuất kinh tế, xã hội và văn hóa.

Giờ đây khi cải cách bước vào vùng nước sâu và giai đoạn công kiên, Đảng Cộng sản Trung Quốc tập trung thiết kế lại từ tầng đỉnh, nhấn mạnh toàn diện đi sâu cải cách, đột phá vào sự cản trở của các tập đoàn lợi ích (bao gồm lợi ích bộ ngành, lợi ích địa phương và lợi ích ngành nghề), kiên quyết ngăn chặn sự hình thành các tập đoàn lợi ích trong Đảng. Đồng thời, Đảng Cộng sản Trung Quốc đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng, lấy lại lòng tin của người dân đối với Đảng; coi trọng công tác xây dựng Đảng, nhất là về chính trị, thanh lọc các tư tưởng độc hại trong Đảng, trong quân đội và trong ngành công

an; qua đó củng cố nền tảng cầm quyền để Đảng duy trì được địa vị cầm quyền lâu dài...

Trên cơ sở nhìn lại, phân tích, đánh giá những thành tựu, tồn tại và vấn đề đang đặt ra, dự báo tình hình thế giới, đất nước và bản thân Đảng; nắm chắc các quy luật phát triển của kinh tế thị trường, quy luật vận động của xã hội loài người và quy luật cầm quyền của các chính đảng trên thế giới; nắm bắt xu thế lớn của thế giới, nhất là cuộc cách mạng công nghệ, Hội nghị Trung ương 6 khóa XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc đã rút ra nhận xét tổng quát, cho rằng: Giải quyết mọi công việc của Trung Quốc then chốt là ở Đảng, Đảng phải quản lý tốt Đảng, nghiêm trị Đảng toàn diện; Đảng phải có “hạt nhân lãnh đạo”.

Đặc biệt, Đại hội XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chính thức cho rằng: chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc đã bước vào thời đại mới, với mục tiêu giành thắng lợi trong xây dựng toàn diện xã hội khá giả vào năm 2020, cơ bản hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa vào năm 2035 và hoàn thành hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa vào giữa thế kỷ XXI. Để thực hiện mục tiêu trên, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã xác lập tư tưởng Tập Cận Bình đồng thời lấy đó làm “chỉ nam hành động” mà Đảng phải kiên trì lâu dài; nhấn mạnh toàn Đảng phải phục tùng sự tập trung thống nhất và tính quyền uy của Trung ương và “hạt nhân lãnh đạo”.

Từ những nội dung trên cho thấy, mặc dù cải cách được coi là sáng tạo của quần chúng, nhưng Đảng Cộng sản Trung Quốc là người lãnh đạo, đứng mũi chịu sào, chèo lái con thuyền cải cách mở cửa vượt qua nhiều khó khăn cả về mặt lý luận lẫn thực tiễn. Nhờ vậy, công cuộc cải cách mở cửa trải qua 40 năm đã đạt được thành tựu có ý nghĩa lịch sử. Có thể nói rằng, kiên

trì sự lãnh đạo của Đảng và giữ vững phương hướng xã hội chủ nghĩa trong toàn bộ tiến trình cũng như trong mỗi bước đi của cải cách là bảo đảm quan trọng và có ý nghĩa quyết định đối với cải cách của Trung Quốc cả quá khứ, hiện tại và tương lai.

2. Kiên trì lấy giải phóng và phát triển sức sản xuất là tiêu chuẩn đánh giá cải cách; đồng thời kích hoạt và tôn trọng mọi sự sáng tạo của toàn xã hội

Như đã nêu ở trên, Hội nghị Trung ương 3 khóa XII Đảng Cộng sản Trung Quốc họp và thông qua bản “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về cải cách thể chế kinh tế” (tháng 10/1984), trong đó nêu lên một quan điểm rất cơ bản: Coi việc có lợi cho phát triển sức sản xuất xã hội hay không là tiêu chuẩn chủ yếu nhất để kiểm nghiệm được mất, thành bại của mọi cải cách. Sang đầu những năm 1990, ông Đặng Tiểu Bình đã phát triển thêm quan điểm này, nêu lên quan điểm được gọi một cách rút gọn thành “Ba điều có lợi”, bao gồm: có lợi cho việc phát triển sức sản xuất xã hội, có lợi cho việc tăng cường sức mạnh tổng hợp quốc gia, có lợi cho việc nâng cao đời sống của nhân dân; đồng thời lấy đó làm tiêu chuẩn để phán đoán đúng sai, được mất của mọi công tác.

Căn cứ vào tiêu chuẩn này, trong quá trình lãnh đạo cải cách, các thế hệ lãnh đạo khác nhau của Đảng Cộng sản Trung Quốc đều rất coi trọng tìm tòi về lý luận và tổng kết thực tiễn, mạnh dạn cải cách, tháo gỡ những rào cản về mặt cơ chế, thể chế để phát triển sức sản xuất xã hội. Sau đó đúc kết và đưa vào Điều lệ Đảng, trở thành tư tưởng chỉ đạo hay chỉ nam hành động cho toàn Đảng như Lý luận Đặng Tiểu Bình, Tư tưởng Ba đại diện, Quan điểm phát triển khoa học, và Đại hội XIX gần đây là Tư tưởng Tập Cận Bình.

Cải cách mở cửa là một sự nghiệp hoàn toàn mới, chưa có đáp án trong các trước tác của chủ nghĩa Mác - Lê-nin, chưa có kinh nghiệm thành công trong thực tiễn. Vì vậy, trong quá trình lãnh đạo cải cách, Đảng Cộng sản Trung Quốc rất coi trọng khuyến khích sự sáng tạo của quần chúng và cơ sở. Thực tiễn cho thấy, từ việc khoán sản lượng đến hộ gia đình, phát triển xí nghiệp hương trấn, làm sống động kinh tế nhà nước, phát triển kinh tế phi công hữu, xây dựng đặc khu kinh tế,..., tất cả đều bắt nguồn từ sự sáng tạo của nhân dân và ở cơ sở, sau đó được phát hiện, nghiên cứu, tổng kết và nhân rộng ra cả nước. Bản Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về một số vấn đề xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa (thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XIV ngày 14/11/1993) có đoạn ghi rõ: Kịp thời tổng kết kinh nghiệm thực tiễn mà quần chúng sáng tạo ra, tôn trọng ý nguyện của quần chúng; hướng dẫn tốt, bảo vệ tốt, phát huy tốt tính tích cực của quần chúng.

Từ khi được bầu làm Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc, ông Tập Cận Bình cũng đã nhiều lần nhấn mạnh cho rằng: Cải cách là sự nghiệp của hàng trăm triệu nhân dân, cần phải kiên trì tôn trọng tinh thần sáng tạo đầu tiên của nhân dân... Ông nêu lên hàng loạt ví dụ để khẳng định: Mỗi lần đột phá và phát triển về nhận thức và thực tiễn của cải cách mở cửa, mỗi lần nảy sinh và phát triển những sự vật mới trong cải cách mở cửa, sự sáng tạo và tích lũy trong mỗi kinh nghiệm cải cách mở cửa, tất cả đều là từ thực tiễn và trí tuệ của hàng trăm triệu nhân dân. Vì vậy, giờ đây khi cải cách mở cửa bước vào giai đoạn mới, một lần nữa ông kêu gọi: Đảng của chúng ta (tức

Đảng Cộng sản Trung Quốc) tôn trọng cao độ tinh thần sáng tạo đầu tiên của nhân dân.

Những nội dung trên cho thấy, việc xác định một cách rõ ràng lấy phát triển sức sản xuất xã hội làm tiêu chuẩn để đánh giá được mất, thành bại của cải cách mở cửa; cùng với việc ghi công tinh thần sáng tạo đầu tiên của nhân dân và cơ sở, là một trong những kinh nghiệm quan trọng giúp cho Đảng Cộng sản Trung Quốc có thể tự tin hơn trong quá trình lãnh đạo cải cách mở cửa.

3. Xử lý đúng đắn mối quan hệ thống nhất hữu cơ giữa cải cách, phát triển và ổn định trong quá trình lãnh đạo cải cách mở cửa

Quá trình lãnh đạo cải cách mở cửa cũng là quá trình Đảng Cộng sản Trung Quốc xử lý hài hòa mối quan hệ giữa cải cách, phát triển và ổn định. Đây cũng được xem là ba trụ cột quan trọng trong xây dựng hiện đại hóa xã hội chủ nghĩa của Trung Quốc.

Trong ba trụ cột trên, cải cách lẽ đương nhiên là quan trọng nhất, được coi là động lực; phát triển là mục đích; còn ổn định được xác định là tiền đề. Ba trụ cột này có mối quan hệ thống nhất hữu cơ với nhau, nó bảo đảm xã hội Trung Quốc có được cục diện gọi là “an định đoàn kết, hài hòa ổn định”. Nhờ vậy, cải cách mở cửa đã đạt được những thành tựu về kinh tế, văn hóa, chính trị, xã hội ổn định.

Giờ đây, khi cải cách mở cửa bước vào giai đoạn mới, đối mặt với những khó khăn, thách thức mới, thậm chí trước nay chưa từng có, Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc Tập Cận Bình càng coi trọng hơn việc xử lý ba mối quan hệ nêu trên.

Ông nhấn mạnh, Đảng phải có dũng khí và trí tuệ lớn hơn, giải phóng tư tưởng, giải phóng và phát triển sức sản xuất, giải phóng và tăng cường sức sống xã hội hơn nữa. Ông chỉ rõ: Đảng phải kết hợp thống nhất giữa mức độ cải cách, tốc độ phát triển và khả năng chịu đựng của xã hội lại với nhau; coi cải thiện đời sống của nhân dân là điểm kết hợp của việc xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa cải cách, phát triển và ổn định; chỉ có sự ổn định của xã hội, cải cách và phát triển mới có thể không ngừng được thúc đẩy; chỉ có cải cách và phát triển không ngừng được thúc đẩy, sự ổn định của xã hội mới có được nền tảng vững chắc¹.

Kết luận

Quá trình lãnh đạo cải cách mở cửa cũng là quá trình Đảng Cộng sản Trung Quốc có dũng khí đột phá vào những quan niệm tư tưởng không còn phù hợp, quyết tâm và kiên trì giải phóng tư tưởng, mạnh dạn và dũng cảm tháo gỡ những rào cản về mặt thể chế, để sức sản xuất xã hội không ngừng được giải phóng, sức sáng tạo của toàn xã hội không ngừng được khơi dậy và tôn trọng.

Ba bài học kinh nghiệm nêu trên là những bài học được rút ra từ chính quá trình tìm tòi gian khổ, nhưng cũng có sai lầm và phải trả giá cả về mặt đối nội và đối ngoại khi lãnh đạo cải cách mở cửa của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Loại trừ tính đặc thù và những tiêu cực diễn ra trong quá trình cải cách mở cửa, những kinh nghiệm này cũng có giá trị gợi mở và tham khảo nhất định cho những nước đang trong quá trình chuyển đổi, trong đó có Việt Nam.

1. Dẫn lại theo Vương Đông Kinh (Phó Hiệu trưởng Trường Đảng Trung ương Trung Quốc): “Kinh nghiệm cơ bản của cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc”, *Nhân dân nhật báo*, ngày 29/5/2018.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về một số vấn đề quan trọng toàn diện đi sâu cải cách” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 12/11/2013), <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>.
2. “Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về việc đi sâu cải cách bộ máy Đảng và Nhà nước” (Thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XIX Đảng Cộng sản Trung Quốc, ngày 28/02/2018), Nxb. Nhân dân, Bắc Kinh, 2018.
3. Điền Hằng Quốc: “Ba tư tưởng lớn về cải cách chế độ lãnh đạo Đảng và Nhà nước của Đặng Tiểu Bình”, Nghiên cứu Sử đảng và Số học, kỳ 5/2012; http://www.cssn.cn/zt/zt_xkzt/12746/zxzt_dxp/xssy_zz1/201403/t20140304_1017921.shtml.
4. “Phương án cải cách bộ máy Quốc Vụ viện” (Thông qua tại Kỳ họp thứ nhất Quốc hội Trung Quốc khóa XIII, ngày 17/3/2018), http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm.
5. Vương Dũng (Ủy viên Quốc Vụ viện): “Thuyết minh về Phương án Cải cách bộ máy Quốc Vụ viện”(Tại Kỳ họp thứ nhất Quốc hội Trung Quốc khóa XIII, ngày 13/3/2018). *Mạng Tân hoa*, ngày 14/3/2018; http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/14/c_1122533011.htm.
6. Vương Đông Kinh (Phó Hiệu trưởng Trường Đảng Trung ương Trung Quốc): “Kinh nghiệm cơ bản của cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc”, *Nhân dân nhật báo*, ngày 29/5/2018.

SỰ THÀNH BẠI CỦA CÁC QUỐC GIA NHINH TỪ LÝ THUYẾT THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN VÀ CHỈ SỐ THÀNH BẠI CỦA VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2006-2018

GS.TS. HỒ SĨ QUÝ*

Tóm tắt:

Khát vọng phát triển dù cháy bỏng nhưng mới chỉ là nhân tố đầu tiên - nhân tố tinh thần, điều kiện cân - khả dĩ góp phần làm nên sự thịnh vượng của mỗi quốc gia. Sự thành công hay thất bại của các quốc gia, xưa nay luôn là kết quả của những quy luật thép của sự phát triển - thể chế chính trị và thể chế kinh tế *dung hợp* hay *chiếm đoạt*, tầm nhìn vĩ mô và các sách lược phát triển *sáng suốt* hay *thiếu sáng suốt*, khả năng huy động và giải phóng các nguồn lực *hợp lý* hay *bất hợp lý*, ý chí phát triển của lãnh đạo *được lòng dân* hay *mất lòng dân*, các chính sách phát triển *giải quyết được* hay *làm nảy sinh thêm các vấn đề xã hội...*

Bài học thành công dường như khó học hỏi. Vậy thì bài học thất bại chắc là có thể tránh được dễ hơn. Chỉ số thành bại quốc

* Viện Thông tin Khoa học Xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

gia (FSI) là một trong các phương án khai thác nhiều hơn bài học về sự thất bại. Với D. Acemoglu và J. A. Robinson, vai trò của thể chế - *thể chế kinh tế* và *thể chế chính trị* - được coi là nhân tố cơ bản và chủ yếu quy định sự thịnh vượng. Cho đến nay, các quốc gia thành công đều là các quốc gia chủ động vận hành theo thể chế “dung hợp”. Còn các nước nghèo, không có ngoại lệ đều là các nước bị trói buộc trong thể chế được gọi là “chiếm đoạt” hay “bóc lột”. Các nhân tố khác như điều kiện địa lý hay tài nguyên tự nhiên, nguồn lực văn hóa hay nhân tố con người... đương nhiên rất có ý nghĩa, nhưng chúng chỉ thể hiện vai trò đối với sự thành công khi được vận hành trong thể chế “dung hợp”.

Với Việt Nam, 30 năm qua sự thành công trong cải cách kinh tế, phát triển hạ tầng xã hội, ổn định chính trị vĩ mô... đã được chính D. Acemoglu và J. A. Robinson giải thích bằng nguyên nhân thể chế. Thể chế “dung hợp” ở Việt Nam đang hình thành và vẫn tiến triển theo chiều tích cực. Mặc dù dư luận và không ít ý kiến chủ quan hiện đang rất không thỏa mãn với thực trạng kinh tế - xã hội còn nhiều khiếm khuyết và bất ổn, nhưng theo các Báo cáo FSI thì mức độ thành công của Việt Nam giai đoạn 2006-2018, kể từ khi công bố báo cáo FSI đầu tiên, không đến nỗi bi quan. Trong bối cảnh quốc tế và khu vực ngày càng phức tạp, dù vẫn là quốc gia bị xếp loại “Cảnh báo” (Warning), nhưng với tổng số điểm FSI có nhiều dấu hiệu tích cực, Việt Nam đã không rơi vào số 50 quốc gia thất bại, chứng tỏ được khả năng kiểm soát các nhân tố thành bại so với Trung Quốc và các nước trong khối ASEAN.

Nếu vào năm 2006, thứ hạng thành bại của Việt Nam là 70/177 nước thì đến năm 2018 Việt Nam đã ở vị trí 107/178 nước, tiến về phía tích cực 37 bậc và còn cách xa nước thành

công nhất là Phần Lan 71 bậc. Năm 2006, khoảng cách thành công giữa Việt Nam với Xingapo và Brunây là rất xa và với Thái Lan là khá xa. Đến năm 2018, Việt Nam chỉ còn thua kém Xingapo 54 bậc, thua kém Brunây 17 bậc, thua kém Malaixia 9 bậc, và đã vượt lên trước Thái Lan rất xa, 30 bậc. Tuy nhiên, điểm tuyệt đối của chỉ số FSI thì chưa cải thiện nhiều, mới chỉ từ 78,6 điểm giảm xuống còn 68,4 điểm. Nghĩa là mới chỉ cải thiện được 10,2 điểm về phía tích cực, vẫn nằm trong số quốc gia thuộc loại “Cảnh báo”. Điều này một mặt phản ánh sự tiến bộ của Việt Nam, nhưng cũng phản ánh sự thất bại của một số quốc gia trên thế giới đã làm thay đổi vị trí tương đối của Việt Nam.

Dẫu sao đó cũng là những thành tựu rất có ý nghĩa đối với Việt Nam về phương diện thể chế phát triển, đặc biệt trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế làm thế giới chao đảo những năm 2008-2011, tình trạng khủng bố và bất ổn làm suy thoái nhiều quốc gia, tình hình chính trị ngày càng căng thẳng ở biển Đông, và cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung chưa dễ dự đoán hiện nay, v.v.. Và, nếu lưu ý đến tình trạng chế độ chính trị ở Việt Nam không tương đồng với nhiều quốc gia khác, thì những thành tựu đó còn có ý nghĩa hơn nhiều.

Cơ may trở thành “con hổ mới” vẫn chưa phải đã hết. Một số học giả quốc tế vẫn nhìn sự phát triển tiếp theo của Việt Nam với nhiều hy vọng.

I. SỰ THÀNH BẠI CỦA CÁC QUỐC GIA VÀ VẤN ĐỀ CỦA VIỆT NAM

Khát vọng phát triển xưa nay luôn là tâm thế thường trực của tất cả các quốc gia và của hầu hết các chính phủ. Nhưng ở

mỗi thời đại lại thường chỉ có một số ít quốc gia đạt tới thịnh vượng. Và ngay cả khi đã đạt tới thịnh vượng, cũng không nhiều quốc gia giữ được thịnh vượng bền lâu. Phần lớn các quốc gia lãy lùng trong quá khứ ngày nay đều đã lùi lại nhường chỗ cho các quốc gia khác vượt lên. Đế quốc Ba Tư và Hy Lạp cổ đại, đế quốc La Mã và đế quốc Nguyên Mông, nền văn minh Maya và Pompeii, chủ nghĩa tư bản Anh và Pháp cận hiện đại, kể cả Liên bang Xôviết trước đây... là những trường hợp như vậy.

Sự thành công hay thất bại của các quốc gia, chắc chắn phải là kết quả những quy luật thép của sự phát triển. Những quy luật đó cùng với các bài học kinh nghiệm tương ứng của các quốc gia điển hình, cho đến nay đã được lý luận đúc kết khá nhiều. Tuy nhiên, việc nắm được các quy luật và sử dụng được các bài học kinh nghiệm lại không dễ dàng. Vẫn có các quốc gia tiếp tục thất bại, mặc dù điều kiện khách quan không kém thuận lợi và thái độ cầu thị của các quốc gia này không thể nói là không đủ sâu sắc.

Tại sao lại có các quốc gia thất bại và tại sao chỉ có một số ít các quốc gia thành công? Đầu là những nhân tố đích thực quyết định sự thành bại: địa lý và khí hậu hay văn hóa và con người, tri thức và khoa học hay kinh nghiệm và truyền thống, kinh tế và trình độ sản xuất hay chế độ xã hội và thể chế? Đó là những câu hỏi gay gắt đặt ra đối với các chính phủ, các chính khách và các nhà nghiên cứu, nhất là đối với những người có trách nhiệm và tâm huyết.

Những năm gần đây, từ khi kinh tế học thể chế (Institutional Economic) gắn liền với tên tuổi của Daron Acemoglu - Giáo sư kinh tế Viện Massachusetts (Mỹ) và James A. Robinson - Giáo sư chính trị học Đại học Harvard trở thành

thời thượng, thì vai trò của thể chế - trực tiếp là *thể chế kinh tế* và đằng sau nó là *thể chế chính trị* - được coi là nhân tố cơ bản và chủ yếu quyết định sự thịnh vượng của các quốc gia.

Lý thuyết *kinh tế học thể chế* khẳng định rằng, xã hội loài người trên thực tế, đã và đang tồn tại chỉ hai loại thể chế chính trị và kinh tế chủ yếu quy định sự phát triển của các xã hội, sự thành bại của các quốc gia. Đó là *thể chế chiếm đoạt* (“Extractive Institutions”, còn được dịch là “bóc lột” hay “khai thác”), và *thể chế dung hợp* (“Inclusive Institutions”, còn được dịch là “dung hòa” hay “bao trùm”). Các quốc gia có cơ may thành công đều là các quốc gia có nền kinh tế và toàn bộ đời sống xã hội vận hành theo thể chế *dung hợp*. Còn các nước nghèo đều là các nước bị trói buộc (có thể là ngẫu nhiên, không chủ ý) trong thể chế được gọi là *chiếm đoạt*, *bóc lột*. Các nhân tố khác như địa lý, tự nhiên, nguồn lực văn hóa, con người... đương nhiên rất quan trọng, nhưng (theo lý thuyết này là) không quyết định¹.

Trong tác phẩm nổi tiếng, xuất bản lần đầu năm 2012 chứa đựng những tư tưởng chủ yếu giải thích *Tại sao các quốc gia thất bại*, Acemoglu và Robinson lý giải, tất cả các quốc gia thất bại đều có nguyên nhân là nền kinh tế của họ và các hoạt động xã hội thuộc nền kinh tế đó bị chi phối, bị quy định, và trong nhiều trường hợp bị quyết định bởi thể chế kinh tế *chiếm đoạt*. Cơ chế chủ yếu vận hành ở thể chế này là thu nhập từ nhóm xã hội này chuyển qua nhóm xã hội khác, từ một số nhóm trong xã

1. Xem D. Acemoglu và J.A. Robinson: *Tại sao các quốc gia thất bại: nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*, Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2013.

hội mang về cho các nhóm khác, và cuối cùng những nhóm nào mạnh hơn, có vị thế kinh tế và xã hội lớn hơn sẽ có sức hút lớn hơn. Sự khai thác thu nhập từ nhóm khác, cộng đồng khác, tầng lớp khác, tập đoàn khác... là quy luật và là một cơ chế được xã hội mặc nhiên thừa nhận. Khi các thể chế được hình thành để những người có quyền lực chính trị và kinh tế có quyền “khai thác” lợi ích từ những người khác, thì đa số các nhóm xã hội sẽ bị tước đoạt và *động lực để tạo ra của cải là giàu giấm thu nhập và tài sản*. Điều này hạn chế trình độ của toàn bộ nền kinh tế¹.

Theo Acemoglu và Robinson, các thể chế chính trị và kinh tế *dung hợp*, luôn có xu hướng thực thi các quyền sở hữu, tạo lập tài sản hợp lý, tạo ra một “sân chơi bình đẳng”. Do bản chất của nó, thể chế này luôn khuyến khích đầu tư vào công nghệ mới và các kỹ năng có ích cho tăng trưởng kinh tế. Sự phân bổ quyền lực chính trị rộng rãi theo cách đa nguyên cho phép thể chế dung hợp đạt tới một mức độ hợp lý của sự tập trung hóa chính trị, thiết lập bộ máy pháp luật mạnh và trật tự ổn định, nền tảng của các quyền tài sản an toàn, và một nền kinh tế thị trường dung hợp.

Các thể chế kinh tế *dung hợp* khuyến khích sở hữu tư nhân, tạo ra ưu đãi cho người có sở hữu và sử dụng tài sản sở hữu để đạt được thành công trong dài hạn. Một xã hội có phần lớn cư dân có sở hữu tài sản đủ mạnh, sẽ cho phép toàn bộ hệ thống đạt tới hiệu quả gần như tối đa cả về nguồn nhân lực và tài sản xã hội. Thể chế *dung hợp* cho phép và khuyến khích sự tham gia của đông đảo người dân với kỹ năng của họ vào sản xuất xã

1. Xem D. Acemoglu và J.A. Robinson: *Tại sao các quốc gia thất bại: nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*, Sđd, 2013.

hội, vào guồng máy kinh tế, vào sự phát triển và thịnh vượng của quốc gia. Các thể chế kinh tế dung hợp tạo ra các thị trường dung hợp. Điều này cho phép dân chúng tự do theo đuổi các thiên hướng nghề nghiệp theo cách phù hợp nhất với tài năng của họ, khuyến khích tính tự nguyện của các thành viên xã hội. Ngoài ra, “các thể chế dung hợp cũng lát đường cho hai động cơ của thịnh vượng: công nghệ và giáo dục. Tăng trưởng kinh tế bền vững gần như luôn luôn đi kèm với cải tiến công nghệ... gắn bó mật thiết với công nghệ là giáo dục, kỹ năng, tài năng và bí quyết của lực lượng lao động được hấp thụ ở nhà trường, ở nhà và trong công việc”¹.

Ở Việt Nam, trong tâm thế kỳ vọng vào một sự phát triển bứt phá nhờ cải cách thể chế, đa số các học giả tán thành quan điểm này. Tại nhiều diễn đàn và ngay tại Đại hội XII của Đảng Cộng sản Việt Nam, việc phải cải cách thể chế đã được nêu ra như một yêu cầu đặc biệt cấp thiết.

Mặc dù thể chế kinh tế và thể chế chính trị của Việt Nam có vẻ khác nhiều so với các nước phương Tây cũng như các nước Đông Á, Đông Nam Á, nhưng đối với sự phát triển xã hội, sự thành bại của quốc gia, thì lý thuyết thể chế (với các thành tố, các nguyên tắc, quy luật và cơ chế vận hành của nó), về đại thể vẫn có thể học hỏi và vận dụng được.

Khái niệm “thể chế”, Báo cáo Việt Nam 2035 định nghĩa, “là những “luật chơi” chính thức và phi chính thức ràng buộc các tương tác trong xã hội, hỗ trợ tăng trưởng và phát triển kinh tế

1. D. Acemoglu và J.A. Robinson: *Tại sao các quốc gia thất bại: nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*, Sđd, tr. 111-112.

trong dài hạn”¹. Đây là khái niệm được nhiều nhà kinh tế học Việt Nam và thế giới, đặc biệt là các chuyên gia Ngân hàng Thế giới (WB) tán thành. Thực ra, khái niệm này cũng là sự tiếp nối Douglass North - Giáo sư kinh tế lượng Đại học Washington, giải Nobel kinh tế năm 1993, người có nhiều cuốn sách về thể chế kinh tế. Trong cuốn sách của mình (*Institutional Competition*, 1994), ông định nghĩa: “thể chế là những ràng buộc do con người tạo ra để định hướng và điều chỉnh các tương tác của mình”. Thể chế là “những luật chơi trong xã hội” để điều chỉnh những tương tác trong hoạt động kinh tế và kinh doanh, bao gồm: (1) Những quy tắc chính thức (hiến pháp, luật và các quy định do Nhà nước hoặc các tổ chức được Nhà nước hậu thuẫn ban hành); (2) Những ràng buộc phi chính thức (chuẩn mực hành vi xã hội, quy tắc ứng xử); (3) Cơ chế thực thi².

Với quan niệm về thể chế như vậy, thực ra triết lý của kinh tế học thể chế cũng khá đơn giản: tất cả mọi biểu hiện phong phú và phức tạp của sự phát triển xã hội, trên thực tế đều chỉ thuộc về một trong hai thể chế kinh tế (và được quy định bởi thể chế chính trị) là thể chế khai thác, bóc lột và thể chế dung hợp. Khái niệm thể chế lại không đồng nhất với khái niệm chế độ chính trị nên diện mạo của các xã hội cũng rất tương đối: thể chế độc đoán như Hàn Quốc những năm 60-70 của thế kỷ XX lại vẫn thuộc thể chế dung hợp, còn sự phát triển khá ngoạn

1. Xem Việt Nam 2035: *Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Ngân hàng Thế giới - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016, tr. 92.

2. Xem Douglass C. North: *Institutional Competition*, Economic History 9411001, EconWPA, 1994.

mục như Liên Xô những năm 30 của thế kỷ XX lại vẫn không vượt ra khỏi khung khổ của thể chế bóc lột¹.

Bài học vĩ mô nhất từ sự thành công và thất bại của các quốc gia đã được đúc kết và cũng nhiều lần đã được khẳng định là: Không nhất thiết phải giàu tài nguyên, không nhất thiết phải có quá khứ tư bản chủ nghĩa, ngày nay, chỉ cần vài ba chục năm, các nước đi sau hoàn toàn có thể công nghiệp hóa thành công, nếu tránh được những sai lầm về mặt thể chế.

Với Việt Nam, chính D. Acemoglu và J.A. Robinson đã cho rằng, sở dĩ từ những năm 1980 đến nay Việt Nam thoát nghèo và tăng trưởng khá nhanh, trước hết là do nền kinh tế đã *tự nó* chuyển đổi từ mô hình thể chế *chiếm đoạt* sang mô hình *dung hợp*. Bước chuyển này tất nhiên có sự lựa chọn của con người, nhưng nguyên nhân thúc đẩy là sự quy định của những nhân tố khách quan, trong điều kiện mới của nền kinh tế thế giới ở thời đại toàn cầu hóa. Muốn đạt được đỉnh cao của thịnh vượng và thành công, Việt Nam cần phải tiếp tục đoạn tuyệt với thể chế kinh tế chiếm đoạt, bắt nguồn từ các thể chế chính trị chiếm đoạt để phát triển và hoàn thiện thể chế kinh tế dung hợp, trong đó Nhà nước phải ngày càng mạnh và ngày càng minh bạch với trách nhiệm giải trình; quyền lực mà trước hết là quyền lực đối với tài nguyên được phân phối một cách rộng rãi, các tiềm năng của đất nước được huy động và được giải phóng².

1, 2. Xem D. Acemoglu và J.A. Robinson: *Tại sao các quốc gia thất bại: nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và nghèo đói*, Sđd, tr.111-112, 562-567.

Vấn đề là ở chỗ, cơ hội và tiềm năng để Việt Nam trở thành một quốc gia thịnh vượng “sánh vai với các cường quốc năm châu” trong nhiều thập kỷ gần đây đều không ở mức quá thiếu hụt. Ý chí phát triển của lãnh đạo và dân chúng cũng được đánh giá là rất tích cực. Trí tuệ và các sách lược phát triển, về lý thuyết cũng không kém phần thực tế và khôn ngoan. Tuy nhiên, sự thành công để đạt tới trình độ “thịnh vượng” hay “cất cánh hóa rồng” hiện vẫn còn nằm ngoài tầm với.

Trong so sánh với các quốc gia và vùng lãnh thổ châu Á lân cận như Hàn Quốc, Xingapo, Đài Loan hay Thái Lan..., sự tụt lại phía sau của Việt Nam trong nửa cuối thế kỷ XX đã trở thành nỗi ám ảnh thôii thúc khát vọng phát triển, nhất là đối với các nhà lãnh đạo và những người có trách nhiệm ở Việt Nam. Việc đúc rút kinh nghiệm của các quốc gia đi trước gần như liên tục được nghiên cứu nhằm tìm kiếm các giải pháp cả ở phạm vi vĩ mô và vi mô. Tuy vậy, có quá nhiều lý do cả khách quan và chủ quan khiến tham vọng của Việt Nam phần đấu đến năm 2020 cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại chưa đạt được.

Hiện nay, tiềm năng của Việt Nam được đánh giá là vẫn không đến nỗi thiếu hụt. Triển vọng “hóa rồng” cũng vẫn được xem là còn có cơ hội, nhất là sau sự phát triển khá nhanh của nền kinh tế hai năm gần đây. Khả năng thành công trong một tương lai gần vẫn được giới phân tích quốc tế coi là khả năng tương đối thực tế của Việt Nam. Và do vậy, khát vọng vươn tới thịnh vượng và thành công vẫn là tâm thức bắt gặp khá phổ biến cả trong đường lối vĩ mô của Đảng và Chính phủ cũng như trong kế sách chiến lược của các doanh nghiệp.

II. CHỈ SỐ THÀNH BẠI CỦA CÁC QUỐC GIA (FSI)

Lý thuyết thể chế phát triển từ đầu những năm 2000 đã được thiết kế dành cho nghiên cứu định lượng. Ý tưởng chính của các chuyên gia thiết kế là, bài học thành công thì có thể khó học hỏi, nhưng bài học thất bại thì về nguyên tắc là có thể tránh được. Muốn thành công, trước hết, các quốc gia đi sau cần phải học được những bài học về sự thất bại. Dựa trên các quan điểm của lý thuyết thể chế, *Chỉ số thành bại của các quốc gia* (*Fragile States Index*, FSI) được Quỹ Vì Hòa bình, thuộc tạp chí *Foreign Policy*, Mỹ công bố từ năm 2005. Kể từ đó, báo cáo FSI hàng năm được đón nhận nồng nhiệt¹. Cũng có những ý kiến phê phán, nhưng đa số các học giả và các quốc gia, kể cả các quốc gia bị rơi vào thứ hạng tiêu cực vẫn thừa nhận phương pháp đánh giá quốc gia thất bại là tương đối khách quan; chí ít đó cũng là những căn cứ để mỗi quốc gia tự nhìn nhận mình.

1. Xem *Fragile States Index* (*Chỉ số thành bại của các quốc gia*), <http://fundforpeace.org/fsi/>. Quỹ Vì Hòa bình (Fund for Peace), một Think tank độc lập thuộc tạp chí *Foreign Policy*, Mỹ; được thành lập năm 1957. Từ năm 2014, tên gọi của chỉ số có một chút thay đổi từ “Failed States Index” sang “Fragile States Index”. Cả hai tên gọi này chúng tôi đều dịch là “Chỉ số thành bại của các quốc gia” bởi tên gọi này phản ánh chính xác hơn tư tưởng của các nhà thiết kế - chỉ số chung và các chỉ số thành phần đều đo theo thang điểm 10: điểm cao hơn phản ánh tình huống có vấn đề (Problematic Situations) nhiều hơn, tức là độ thất bại lớn hơn. Điểm thấp hơn là điểm có vấn đề ít hơn, ít thất bại nhất, tức là thành công hơn. Thực chất chỉ số này phản ánh cả sự thành công và sự thất bại của các quốc gia. Những nước có chỉ số cao là những nước thất bại, thực ra là thất bại nhiều, thành công ít; ngược lại, những nước thành công là những nước có chỉ số thấp, thực ra là thất bại ít, thành công nhiều.

Chi số thành bại của các quốc gia tổng hợp 90.000 nguồn dữ liệu theo 3 lĩnh vực xã hội, kinh tế và chính trị của gần 200 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới. FSI gồm 12 chỉ báo (Indicator) để đánh giá 3 lĩnh vực theo nguồn dữ liệu thu thập được. 12 chỉ báo đo sự thành bại của các quốc gia gồm: *4 chỉ báo xã hội*: (1) Áp lực dân số (Demographic pressures); (2) Người tị nạn và nguy cơ nhân đạo (Refugees and IDPs); (3) Các nhóm thù địch xã hội (Group grievance, kể cả cuồng tín - paranoia); (4) Di dân trốn hoán cảnh sống trong nước (Human flight). *2 chỉ báo kinh tế*: (1) Chênh lệch về phát triển theo các nhóm dân (Uneven development); (2) Nghèo và suy thoái kinh tế (Poverty and economic decline). *6 chỉ báo chính trị*: (1) Tính chính đáng của Nhà nước, kể cả tham nhũng của chính quyền (Legitimacy of the State); (2) Dịch vụ công (Public services); (3) Quyền con người, bao gồm cả sự yếu kém của luật pháp, độc đoán trong chấp hành luật pháp, vi phạm nhân quyền (Human rights); (4) Bộ máy an ninh, kể cả tình trạng sự vận hành các cơ quan an ninh “nhà nước bên trong nhà nước” (Security apparatus); (5) Tình trạng bỏ ra nước ngoài của giới thượng lưu, kể cả chảy máu chất xám (Fractionalized elites); (6) Mức độ can thiệp từ bên ngoài (External intervention).

Tổng điểm của 12 chỉ báo này là tổng số điểm đánh giá mức độ thành bại, tức FSI của quốc gia được đo đạc. Căn cứ vào tổng số điểm, các quốc gia được chia thành 4 loại: (1) **Báo động** (Alert), gồm “Báo động” (Alert, có điểm số FSI từ 90 đến 100 điểm), “Báo động cao” (High Alert, có điểm số FSI từ 100 đến 110 điểm) và “Báo động cực cao” (Very High Alert, có điểm số FSI từ 110 trở lên). (2) **Cảnh báo** (Warning), gồm: “Cảnh báo” (Warning, có điểm số FSI từ 60 đến 70 điểm), “Cảnh báo

cao” (Elevated Warning, từ 70 đến 80 điểm) và “Cảnh báo rất cao” (High Warning, có điểm số FSI từ 80 đến 90 điểm). (3) **Ôn định** (Moderate/Stable), gồm: “Rất ổn định” (Very Stable, từ 30 đến 40 điểm), “Ôn định cao” (More Stable, có điểm số FSI từ 40 đến 50 điểm) và “Ôn định” (Stable, có điểm số FSI từ 50 đến 60 điểm). (4) **Bền vững** (Sustainable), gồm: “Rất bền vững” (Very Sustainable, có điểm số FSI dưới 20 điểm) và “Bền vững” (Sustainable, dưới 30 điểm), là các nước ít vấn đề nhất, thành công nhất. Báo cáo FSI hàng năm cũng quy ước, 60 quốc gia có tổng số điểm FSI cao nhất bị coi là *nhóm quốc gia thất bại*. Gần đây, các chuyên gia còn chú ý hơn đến 20 quốc gia có số điểm cao nhất, tức là 20 quốc gia có FSI tiêu cực nhất, ở vào tình trạng nguy hiểm nhất, để cảnh báo các vấn đề của các chính phủ.

Kết quả nghiên cứu cho thấy, từ năm 2005 đến nay, đứng đầu các quốc gia có chỉ số thất bại cao nhất (tiêu cực nhất) luôn thuộc về các nước châu Phi. Các quốc gia thành công nhất vẫn thuộc về châu Âu, Bắc Mỹ, châu Đại Dương rồi đến châu Á, Nam Mỹ và Trung Đông. Các quốc gia có FSI tiêu cực đều ít nhiều vướng vào các chỉ số như tham nhũng nặng, các hành vi phạm tội phổ biến, không có khả năng thu thuế hoặc ít được dân chúng ủng hộ. Một số nước có số lượng đáng kể người buộc phải bỏ quê hương, nền kinh tế suy thoái, sự bất bình đẳng giữa các tầng lớp, thậm chí có cả sự hâm hại dân chúng một cách có tổ chức hoặc phân biệt đối xử nghiêm trọng. Một vài nước có sức ép dân số, người tài bỏ ra nước ngoài, môi trường sống bị phá hoại nặng.

Trung Quốc năm 2009 bị xếp thứ 57, thuộc vào loại quốc gia thất bại, tức là thuộc nhóm 60 nước có FSI cao nhất nhưng năm

2010 đã tiến 5 bậc về phía các chỉ số tích cực hơn. Năm 2018, Trung Quốc tiến về phía thành công 29 bậc, xếp thứ 89 (89)/178 nước, với 72,4 điểm FSI, không còn là nước nằm trong số 60 nước thất bại. Tuy nhiên, Trung Quốc vẫn bị đánh giá là quốc gia ở mức “Cảnh báo cao”, trong khi đó Việt Nam với 68,4 điểm FSI, xếp thứ 71 (107)/178 nước, thuộc diện “Cảnh báo”.

Năm 2011, 20 quốc gia thất bại nhất được gọi bằng cái tên khá ám ảnh “Những tấm bưu thiếp gửi từ địa ngục” (Postcard from Hell¹), gồm Xômali, Sát, Xuđăng, Cônggô, Haiti, Dimbabuê, Ápganixtan, Trung Phi, Irắc, Cốt Đivoa, Ghinê, Pakixtan, Yêmen, Nigêria, Nigiê, Kênia, Burundi, Mianmar, Ghinê Bítxao, Étôpia. Điều này phản ánh một năm đầy biến động và cảnh báo nguy cơ bất ổn toàn cầu.

Năm 2018, trong số 32 quốc gia thuộc loại “Báo động” có 6 nước thuộc loại “Báo động cực cao”, gồm: Cộng hòa Cônggô (110,7 điểm FSI), Trung Phi (111,1 điểm FSI), Xyri (111,4 điểm FSI), Yêmen (112,7 điểm FSI), Xômali (113,2 điểm FSI) và cao nhất là Nam Xuđăng 113,4 điểm FSI. Dĩ nhiên đây là những quốc gia được coi là “Thất bại”.

Quốc gia thành công nhất năm 2018 là Phần Lan, với tổng FSI là 17,8 điểm, rồi đến Na Uy (19,2 điểm), Thụy Sĩ (19,2 điểm) và Đan Mạch (19,8 điểm).

Cũng năm 2018, 12 quốc gia có FSI đạt tới mức “Bền vững” gồm Aixølen, Ailen, Ôxtrâylia, Lúcxămbua, Thụy Điển, Niu Dilân, Canada, Đức, Áo, Hà Lan, Bồ Đào Nha và Bỉ. Như vậy,

1. Xem Heather Carriro: *Life in a “failed state”*. <http://matadornetwork.com/abroad/life-in-a-failed-state-a-response-to-foreign-policies-postcards-from-hell/>, June 25, 2010.

chỉ có 3 nước ngoài châu Âu là Ôxtrâylia, Niu Dilân, Canada đạt tới trình độ này.

Xingapo năm 2018 với tổng FSI là 30,4 điểm, xếp thứ 17 (161)/178 nước, là quốc gia có FSI tích cực nhất châu Á, thành công hơn cả Pháp, Anh, Nhật Bản (tổng FSI là 34,5 điểm, xếp thứ 20 (158)/178 nước, Mỹ (tổng FSI là 37,7 điểm xếp thứ 24 (154)/178 nước, Hàn Quốc (tổng FSI là 35,7 điểm, xếp thứ 22 (156)/178 nước...

Việt Nam năm 2018 với tổng FSI là 68,4 là điểm, xếp thứ 71(107)/178 nước, có tiến bộ về phía thành công; Indônêxia có tổng FSI là 72,3 điểm, xếp thứ 87 (91)/178 nước. Thái Lan có tổng FSI là 75 điểm, xếp thứ 101 (77)/178 nước; Lào có tổng FSI là 80,7 điểm, xếp thứ 118 (60)/178 nước; Campuchia có tổng FSI là 84 điểm, xếp thứ 125 (53)/178 nước. Philíppin có tổng FSI là 85,5 điểm, xếp thứ 131 (47)/178 nước. Mianma có tổng FSI là 96,1 điểm, xếp thứ 156 (22)/178 nước. Trong số các nước ASEAN, đã nhiều năm Lào, Campuchia, Philíppin và Mianma vẫn thuộc loại quốc gia thất bại, trong đó Mianma vẫn là nước kém ổn định nhất.

III. CHỈ SỐ THÀNH BẠI CỦA VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2006-2018

Căn cứ vào các báo cáo thường niên về FSI để tổng hợp số liệu về FSI của Việt Nam trong 13 năm qua như sau:

Năm 2006, Việt Nam xếp thứ 70 với tổng số điểm FSI là 78,6 điểm. Trong đó, áp lực gia tăng dân số là 7,0 điểm; người tị nạn và nguy cơ nhân đạo là 6,5 điểm; nhóm thù địch xã hội là 5,3 điểm; tình trạng di dân là 7,0 điểm; chênh lệch phát triển vùng miền và các nhóm xã hội là 6,2 điểm; tình trạng nghèo và

suy thoái kinh tế là 5,6 điểm; mức độ tham nhũng và tính chính đáng của Nhà nước là 7,0 điểm; tình trạng dịch vụ công là 6,6 điểm; tình trạng quyền con người là 7,0 điểm; bộ máy an ninh 7,5 điểm; tình trạng bỏ ra nước ngoài của giới thương lưu là 7,0 điểm và tình trạng can thiệp từ bên ngoài là 5,9 điểm.

Trong con mắt của các chuyên gia FSI, vào năm 2006, các chỉ số mà Việt Nam còn ở mức cao gồm áp lực gia tăng dân số là 7,0 điểm; tình trạng di dân là 7,0 điểm; mức độ tham nhũng là 7,0 điểm; tình trạng quyền con người là 7,0 điểm; bộ máy an ninh 7,5 điểm; Tình trạng bỏ ra nước ngoài của giới thương lưu là 7,0 điểm.

Năm 2007, Việt Nam xếp thứ 78 với tổng số điểm FSI là 77,8 điểm. Trong đó, áp lực gia tăng dân số là 6,5 điểm; ty nạn và nguy cơ nhân đạo là 5,9 điểm; nhóm thù địch xã hội là 5,3 điểm; tình trạng di dân là 7,0 điểm; chênh lệch phát triển vùng miền và các nhóm xã hội là 6,2 điểm; tình trạng nghèo và suy thoái kinh tế là 6,2 điểm; mức độ tham nhũng và tính chính đáng của Nhà nước là 7,0 điểm; tình trạng dịch vụ công là 6,5 điểm; tình trạng quyền con người là 6,9 điểm; Bộ máy an ninh 7,4 điểm; tình trạng bỏ ra nước ngoài của giới thương lưu là 7,0 điểm và tình trạng can thiệp từ bên ngoài là 5,9 điểm.

Năm 2010, Việt Nam xếp thứ 95 (tức tăng 1 bậc về phía tích cực hơn so với năm 2009), như vậy là thành công hơn so với Ấn Độ (xếp thứ 79), Thái Lan (xếp thứ 81), Indônêxia (xếp thứ 61), Philíppin (xếp thứ 51), Campuchia (xếp thứ 40), Lào (xếp thứ 40), Mianma (xếp thứ 16); chỉ kém Malaixia (xếp thứ 110), Brunây (xếp thứ 117), Xingapo (xếp thứ 160). Như vậy, tính từ khi công bố FSI năm 2005 đến năm 2010, Việt Nam là quốc gia thành công thứ 4 trong 10 quốc gia thuộc khối ASEAN. Mặc dù

vậy, với tổng số 76,6 điểm và xếp thứ 95 trên 177 nước, Việt Nam vẫn thuộc vào loại quốc gia “Cảnh báo” có nguy cơ thất bại. Có hai chỉ tiêu cao từ 7,0 điểm trở lên và tăng về phía tiêu cực, đó là chỉ tiêu tham nhũng (thuộc tính chính đáng của Nhà nước) có số điểm là 7,3 và chỉ tiêu về quyền con người cũng với số điểm là 7,3. Tuy vậy, khoảng cách giữa Việt Nam với Xingapo, Brunây và Malaixia vẫn khá xa: cách Xingapo 65 bậc (thua kém Xingapo về độ thành công), cách Brunây 22 bậc, cách Malaixia 15 bậc, và Thái Lan 14 bậc. Vào thời điểm năm 2010, Việt Nam thành công hơn so với Trung Quốc 33 bậc, Indônêxia 34 bậc, Philíppin 44 bậc, Lào và Campuchia 55 bậc, và đặc biệt thành công hơn so với Mianma 79 bậc.

Năm 2017, Việt Nam xếp thứ 105/178 nước với tổng số điểm FSI là 70,2 điểm. Trong đó, áp lực gia tăng dân số là 6,1 điểm; người tị nạn và nguy cơ nhân đạo là 4,7 điểm; các nhóm thù địch xã hội là 6,0 điểm; tình trạng di dân là 6,2 điểm; chênh lệch phát triển vùng miền và các nhóm xã hội là 5,0 điểm; tình trạng nghèo và suy thoái kinh tế là 5,1 điểm; mức độ tham nhũng và tính chính đáng của Nhà nước là 8,3 điểm; tình trạng dịch vụ công là 4,7 điểm; tình trạng quyền con người là 7,4 điểm; bộ máy an ninh và cơ chế vận hành trong các cơ quan công quyền là 4,6 điểm; tình trạng bỏ ra nước ngoài của giới thượng lưu là 6,9 điểm; và tình trạng can thiệp từ bên ngoài là 5,2 điểm.

Năm 2018, Việt Nam xếp thứ 107/178 nước với tổng số điểm FSI là 68,4 điểm. Trong đó, áp lực gia tăng dân số là 5,8 điểm; người tị nạn và nguy cơ nhân đạo là 4,4 điểm; các nhóm thù địch xã hội là 5,7 điểm; tình trạng di dân là 6,2 điểm; Chênh lệch phát triển vùng miền và các nhóm xã hội là 4,7 điểm; tình

trạng nghèo và suy thoái kinh tế là 4,8 điểm; mức độ tham nhũng và tính chính đáng của Nhà nước là 8,3 điểm; tình trạng dịch vụ công là 4,4 điểm; tình trạng quyền con người là 7,7 điểm; bộ máy an ninh và cơ chế vận hành trong các cơ quan công quyền là 4,3 điểm; tình trạng bỏ ra nước ngoài của giới thượng lưu là 6,9 điểm; và tình trạng can thiệp từ bên ngoài là 5,2 điểm.

Về các chỉ số vận động theo hướng tích cực (số điểm tuyệt đối giảm đi), Việt Nam trong những năm qua đã có chuyển biến đáng kể ở các chỉ số “Áp lực gia tăng dân số”, “Ty nạn và nguy cơ nhân đạo”, “Di dân”, “Chênh lệch phát triển”, “Dịch vụ công”, “Bộ máy an ninh và cơ chế vận hành trong các cơ quan công quyền”. Các chỉ số này tuy không tiến bộ vượt bậc, nhưng thay đổi đều, tuần tự và luôn đi theo xu hướng tích cực. Sau hơn 10 năm 2006-2018: “Áp lực gia tăng dân số” giảm độ căng thẳng từ 7,0 điểm xuống còn 5,8 điểm, “Ty nạn và nguy cơ nhân đạo” giảm từ 6,5 điểm xuống 4,4 điểm, “Di dân”, tức là tình trạng trốn hoàn cảnh sống trong nước giảm từ 7,0 xuống 6,2 điểm; năm 2014 là năm có điểm chỉ số di dân xuống thấp nhất với 5,5 điểm. Chỉ số “Chênh lệch phát triển” giữa các vùng miền và giữa các tầng lớp cư dân giảm đáng kể theo hướng tích cực từ 6,2 điểm năm 2006 xuống còn 4,7 điểm năm 2018. Tình trạng “Dịch vụ công” hơn 10 năm qua cũng giảm (căng thẳng) từ 6,6 điểm (năm 2006) xuống còn 4,4 điểm vào năm 2018. Mặc dù báo chí trong nước vẫn phàn nàn nhiều, nhưng chỉ số mà FSI đo được đã phản ánh sự cải thiện rất đáng kể trong khu vực này. Thật ra chúng tôi cũng không rõ các chuyên gia FSI đo đạc chi tiết bằng những đại lượng nào, nhưng việc sử dụng lại số liệu của Tổng cục Thống kê, của các tổ chức quốc tế tại Việt Nam

nhiều WB, UNDP, Liên hợp quốc... và của các cơ quan nghiên cứu quốc tế khác, cũng có ý nghĩa khách quan.

Một vài chỉ số theo FSI thì Việt Nam chưa có tiến bộ, đặc biệt là chỉ số “Tính chính đáng của Nhà nước” (Legitimacy of the State). Ở chỉ số này, thành phần đóng vai trò quyết định là các số liệu về tham nhũng, lãng phí, thất thoát nguồn lực công¹. Việt Nam năm 2006 có chỉ số này là 7,0 điểm; liên tục tăng đều đặn qua các năm, đến năm 2012 chỉ số này là 7,5 điểm và năm 2018 là 8,3 điểm. Đây là con số cao so với nhiều quốc gia. Năm 2016, quốc gia có chỉ số “Tính chính đáng của Nhà nước” cao nhất là Triều Tiên và Xyri - hai nước này có số điểm tuyệt đối thất bại là 10/10; những nước có chỉ số này rất cao (>9/10 điểm) là Ápganixtan, Irắc, Trung Phi, Lào, Udobêkixtan. Chỉ số điểm năm 2016 của Trung Quốc là 8,3 điểm; Campuchia 8,5 điểm; Nga 8,2 điểm; Thái Lan 7,7 điểm. Xingapo được coi là nước ít tham nhũng và có hệ thống công quyền tốt nhất châu Á, nhưng chỉ số “Tính chính đáng của Nhà nước” vẫn là 3,9 điểm, tiêu cực hơn so với Hàn Quốc 3,4 điểm, và kém hơn nhiều so với Nhật Bản 1,4 điểm; Anh 1,7 điểm; Na Uy 0,5 điểm. Phần Lan, nước thành công nhất thế giới năm 2016 có chỉ số “Tính chính đáng của Nhà nước” là 0,6 điểm.

Nếu vào năm 2006, khoảng cách thành công giữa Việt Nam với Xingapo và Brunây là rất xa và với Thái Lan là khá xa, thì đến 2018 Việt Nam chỉ còn kém Xingapo 54 bậc, kém Brunây

1. Chỉ số tham nhũng của Việt Nam công bố tháng 02/2018 là 35/100, xếp thứ 107/180 nước. Xem “Corruption Perceptions Index 2017”, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

17 bậc, kém Malaixia 9 bậc, và đã vượt lên trước Thái Lan rất xa, 30 bậc¹. Điều này một mặt phản ánh sự tiến bộ của Việt Nam, nhưng mặt khác cũng phản ánh sự bất ổn, lúng túng của Thái Lan trong xử lý các vấn đề kinh tế - xã hội trong hơn 10 năm qua.

Ở chỉ số “Quyền con người” hơn 10 năm qua, tình trạng được FSI coi là thất bại của Việt Nam cũng không giảm. Năm 2006 chỉ số “Quyền con người” của Việt Nam là 7,0 điểm, năm 2013 là 7,5 điểm, năm 2016 là 7,5 điểm và năm 2018 là 7,7 điểm. Điều này thể hiện cách nhìn của phương Tây vào thực trạng quyền con người ở Việt Nam. Những cố gắng của Việt Nam trong lĩnh vực này hầu như không được các chuyên gia FSI ghi nhận, mặc dù trên thực tế nhiều tổ chức quốc tế cũng đã đưa ra những đánh giá tích cực hơn về việc thực thi quyền con người ở Việt Nam.

Về chỉ số “Tình trạng bỏ ra nước ngoài của giới thượng lưu, kể cả chảy máu chất xám”, theo các báo cáo của FSI, trong 13 năm qua chỉ số này ở Việt Nam cũng vẫn khá tiêu cực. Mức biến động của chỉ số này qua các năm đều xấp xỉ ở là 7/10 điểm. Đây là con số khá cao tương đương với Trung Quốc (Trung Quốc năm 2010: 6,9 điểm; năm 2012: 6,9 điểm; năm 2016: 7,2 điểm; năm 2018: 7,2 điểm). Với chỉ số này, các nước có tình trạng bỏ ra nước ngoài tiêu cực hơn cả Việt Nam là Nga (năm 2010: 7,6 điểm; năm 2012: 8,0 điểm; năm 2016: 8,1 điểm; năm 2018: 8,1

1. Năm 2006: FSI của Việt Nam là 78,6, xếp thứ 70/146 nước; trong khi đó Brunay là 16,8, xếp thứ 146/146; Xingapo là 30,8, xếp thứ 133/146; và Thái Lan là 74,9, xếp thứ 79/146. Đến năm 2018: FSI của Việt Nam là 68,4, xếp thứ 107/178 nước; trong khi đó Brunay là 59,8, xếp thứ 124/178; Xingapo là 30,4, xếp thứ 161/178; và Thái Lan là 75, xếp thứ 77/178.

điểm), Ucraina (năm 2010: 8,0 điểm; năm 2012: 8,0 điểm, năm 2016: 8,0 điểm; năm 2018: 8,0 điểm), Thái Lan (năm 2010: 8,0 điểm; năm 2012: 8,8 điểm; năm 2016: 9,7 điểm; năm 2018: 9,4 điểm. Đây là con số rất cao hàm ý Thái Lan thất bại trong lĩnh vực này), Campuchia (năm 2010: 7,7 điểm; năm 2012: 8,0 điểm; năm 2016: 8,3; năm 2018: 8,6 điểm), Lào (năm 2010: 8 điểm; năm 2012: 8,65 điểm; năm 2016: 8,1 điểm; năm 2018: 8,3 điểm). Những con số này phản ánh thái độ của Quỹ Vì Hòa bình và chuyên gia FSI. Chúng tôi cũng không rõ việc thu thập dữ liệu và đo đạc được tiến hành như thế nào và độ chính xác đến đâu. Dường như ở Việt Nam, vấn đề này lại không thấy có gì được coi là “nóng”; tuy nhiên, con số lạnh lùng đó dẫu sao cũng là sự cảnh báo rất đáng lưu ý.

IV. KẾT LUẬN

Nếu vào năm 2006, thứ hạng thành bại của Việt Nam là 70/177 nước thì đến năm 2018 Việt Nam đã ở vị trí 107/178 nước, tiến về phía tích cực 37 bậc và còn cách xa nước thành công nhất là Phần Lan 71 bậc. Năm 2006, khoảng cách thành công giữa Việt Nam với Xingapo và Brunây là rất xa và với Thái Lan là khá xa. Đến năm 2018, Việt Nam chỉ còn kém Xingapo 54 bậc, kém Brunây 17 bậc, kém Malaixia 9 bậc, và đã vượt lên trước Thái Lan rất xa, 30 bậc. Tuy nhiên, điểm tuyệt đối của FSI thì chưa cải thiện nhiều, mới chỉ từ 78,6 điểm giảm xuống còn 68,4 điểm. Nghĩa là mới chỉ cải thiện được 10,2 điểm về phía tích cực, vẫn nằm trong số quốc gia thuộc loại “Cảnh báo”. Điều này một mặt phản ánh sự tiến bộ của Việt Nam, nhưng cũng phản ánh sự thất bại của một số

quốc gia trên thế giới đã làm thay đổi vị trí tương đối của Việt Nam.

Chúng tôi cho rằng, mặc dù có người chưa hài lòng nhưng đó cũng là những thành tựu đặc biệt có ý nghĩa đối với Việt Nam về phương diện thể chế phát triển, nhất là trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế - tài chính làm thế giới chao đảo trong những năm 2008-2011, tình trạng khủng bố và bất ổn làm suy thoái nhiều quốc gia, tình hình chính trị ngày càng căng thẳng ở Biển Đông và cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung chưa dễ dự đoán hiện nay, v.v.. Và, nếu lưu ý đến tình trạng chế độ chính trị ở Việt Nam không tương đồng với nhiều quốc gia khác, thì những thành tựu đó còn có ý nghĩa hơn nhiều.

Những số liệu mà FSI đã công bố cho thấy, mức độ thành công của Việt Nam giai đoạn 2006 - 2018 như vậy là không đến nỗi bi quan, mặc dù thực trạng dư luận trong nước qua báo chí và qua các hội nghị thường kỳ của Quốc hội và Chính phủ thì dường như còn kém lạc quan hơn. Cần phải nhìn vào thực trạng đó để thấy được những cố gắng chủ quan của Việt Nam trong hơn 10 năm qua kể từ khi có Báo cáo FSI đầu tiên, sự tiến bộ của Việt Nam trong việc duy trì và kiểm soát các nhân tố thành bại có thể cho rằng đã rõ và chấp nhận được. Trong bối cảnh thế giới có nhiều nước bị tụt hạng thì việc Việt Nam vẫn giữ thứ hạng thành công như đã công bố trong bảng xếp hạng toàn cầu là sự phản ánh thực tế khách quan.

THỂ CHẾ CHO SỰ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG: KINH NGHIỆM CỦA NHẬT BẢN VÀ NHỮNG GỢI Ý ĐỐI VỚI VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN TIẾN DŨNG*
NCS. TRƯƠNG TRỌNG HIẾU**

I. NHẬN THỨC CHUNG VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Trong nghiên cứu, thuật ngữ “bền vững” có thể sử dụng cho nhiều bối cảnh và mục tiêu nghiên cứu, như ở khía cạnh môi trường, kinh tế, xã hội, thể chế, đạo đức, chính trị... Mặc dù cảm nhận về các khía cạnh của phát triển cũng như sự cần thiết của nó là khá rõ ràng, nhưng để đưa ra một định nghĩa và cách hiểu chung về thuật ngữ này thì vẫn còn rất nhiều tranh luận. Một phần, tình trạng này xuất phát chủ yếu từ phạm vi nghiên cứu rất đa dạng, một phần là do có nhiều vấn đề nảy sinh từ bản chất “chia hai” khi khái niệm “phát triển bền vững” bao hàm hai khái niệm đơn: phát triển và bền vững. Kết quả các nghiên

* Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

** Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

cứu tổng hợp gần đây cho thấy, có hơn 100 định nghĩa về phát triển bền vững, và thu hút sự quan tâm của rất nhiều diễn đàn quốc tế: Liên hợp quốc, Ngân hàng Thế giới, Diễn đàn kinh tế và phát triển,... Tuy nhiên, các khái niệm đa phần đề cập cho từng lĩnh vực cụ thể, như môi trường, kinh tế, môi trường vẫn đề xã hội hoặc có thể chỉ nhấn mạnh khía cạnh quản trị, kỹ thuật, nhận thức hay quyết định chính trị¹.

Đáng chú ý nhất là khái niệm được Ngân hàng Thế giới đưa ra vào năm 1992. Cụ thể, phát triển bền vững lúc bấy giờ được hiểu là sự phát triển liên tục trong dài hạn của một xã hội hướng đến thỏa mãn các nhu cầu của con người ở thời điểm hiện tại và cả trong tương lai thông qua việc sử dụng hợp lý cũng như bổ sung các nguồn lực tự nhiên, đồng thời bảo đảm giữ gìn và bảo vệ trái đất cho các thế hệ mai sau. Định nghĩa được Liên hợp quốc và các nghiên cứu ngay sau đó thì cho rằng, phát triển bền vững là “khả năng của một hệ thống tiếp nhận sự thay đổi và vẫn tiếp tục thực hiện chức năng trong suốt thời gian sau đó”. Hay nói cách khác, đó là khái niệm chỉ đến khả năng của một hệ thống có thể duy trì một trạng thái hoặc chức năng như ước muốn xuyên suốt thời gian².

1. Xem Remigijus Ciegis, Jolita Ramanauskiene, and Bronislovas Martinkus: “The Concept of Sustainable Development and Its Use for Sustainability Scenarios”, *Engineering Economics* 62, no. 2 (October 4, 2015), p. 29, <https://doi.org/10.5755/j01.ee.62.2.11609>.

2. Xem UN: “Indicators of Sustainable Development - Review and Assessment”, Expert Group Meeting on Indicators of Sustainable Development (New Yourk, US: UN Division for Sustainable Development, 15/12/2005); Anita Milman and Anne Short: “Incorporating Resilience into Sustainability Indicators: An Example for the Urban Water Sector,” *Global Environmental Change*, Local evidence on vulnerabilities and adaptations to global environmental change, 18, no. 4 (October 1, 2008), p. 759, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.08.002>.

Có thể nhận thấy, cách tiếp cận trên tương đối khái quát. Thực ra, dưới góc độ kinh tế có nhiều nghiên cứu tiếp cận khá chi tiết, và có khá nhiều vấn đề được đề cập khi bàn luận về phát triển bền vững, như gia tăng thu nhập thực tế, cải thiện trình độ giáo dục, cải thiện sức khỏe người dân và chất lượng cuộc sống nói chung; tối ưu hóa các lợi ích kinh tế và xã hội đạt được ở thời điểm hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng nhận lấy lợi ích trong tương lai; hay sự phát triển đó phải có khả năng duy trì hiệu suất¹.

Theo Remigijus Ciegis, Jolita Ramanauskienė và Bronislovas Martinkus (2015), nhiều định nghĩa khác nhau mạnh mẽ cạnh cải thiện chất lượng cuộc sống của công chúng khi nói về phát triển bền vững. Đặc biệt, các nghiên cứu từ sau những năm 1990 dù có thể tiếp cận và diễn đạt một cách khác nhưng vẫn tiếp tục gắn phát triển bền vững với tất cả các khía cạnh về môi trường, kinh tế và xã hội. Đặc biệt, phát triển bền vững đã được hiểu một cách rõ ràng rằng, nó không phải là sự lựa chọn giữa phát triển xã hội và bảo vệ môi trường mà thay vào đó là sự cố gắng nhiều hơn trong phát triển kinh tế và xã hội nhưng vẫn bảo đảm khả năng bảo vệ môi trường². Hay nói cách khác, phát triển bền vững không phải là lựa chọn hoặc là phát triển hoặc là kinh tế, mà chính là sự tương tác bổ trợ phát triển kinh tế và môi trường.

Tuy nhiên, việc dung hòa ba mục tiêu kinh tế, xã hội và môi

1, 2. Xem Remigijus Ciegis, Jolita Ramanauskienė, and Bronislovas Martinkus: “The Concept of Sustainable Development and Its Use for Sustainability Scenarios”, *ibid*, pp.29-30, 30.

trường là một thách thức lớn. Về cơ bản, mục tiêu kinh tế là tiếp tục đạt được sự tiến bộ về mặt kinh tế để các nước nghèo có thể thoát nghèo, nhưng cần phải bảo đảm “thu nhập đầu người của thế hệ tương lai không thấp hơn con số ở thời điểm hiện tại”. Mục tiêu xã hội bao hàm sự bảo đảm tất cả các phần lợi ích xã hội hay nói cách khác là toàn cộng đồng - không phân biệt độ tuổi, giới tính, nhóm nhỏ hay lớn, giàu hay nghèo; quan trọng là tiếp tục duy trì các mối gắn kết cộng đồng. Và mục tiêu bền vững về môi trường, sinh thái đòi hỏi phải chấm dứt ngay các lực lượng hủy diệt, gây thiệt hại cho môi trường. Xa hơn, sự phát triển đó vẫn phải bảo đảm sự đa dạng của các loài sinh vật, các hệ sinh thái căn bản và các quy trình sinh học. Do đó, phát triển bền vững cần phải bao hàm cả ba mục tiêu trên. Rõ ràng, phát triển bền vững với những đòi hỏi như vậy là một vấn đề khá phức tạp và đa chiều, mặc dù chúng có liên hệ và bổ trợ cho nhau¹.

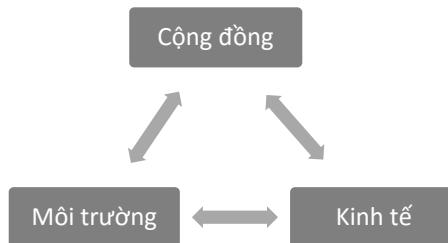
Nhưng dù gì thì “ba trụ cột” vẫn là tiếp cận phổ biến hiện nay về phát triển bền vững². Tùy thuộc vào mức độ tiếp cận về mối tương quan giữa các yếu tố, mô hình chính sách và thực thi

1. Xem Jeffrey D. Sachs, “Japan’s Role in Sustainable Development”, *The Tokyo Foundation for Policy Research*, CSR White Paper, October 17, 2016, <http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2016/sustainable-development>; Remigijus Ciegis, Jolita Ramanauskienė, and Bronislovas Martinkus, “The Concept of Sustainable Development and Its Use for Sustainability Scenarios”, *ibid*, p.31.

2. Xem Neil Middleton and Phil O’Keefe, *Redefining Sustainable Development*, Pluto Press, 2001, p.4; Jeffrey D. Sachs: “Japan’s Role in Sustainable Development”, *ibid*.

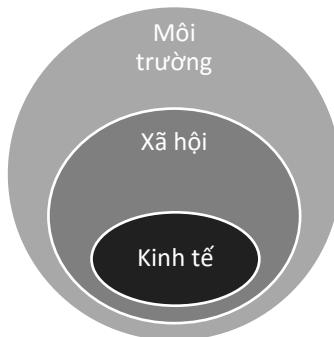
có thể có sự khác biệt ít nhiều. Trong ba mô hình được minh họa bằng sơ đồ bên dưới¹.

Mô hình 1: Mô hình phát triển bền vững



Nguồn: Neil Middleton and Phil O'Keefe: *Redefining Sustainable Development*, Pluto Press, 2001, p.12.

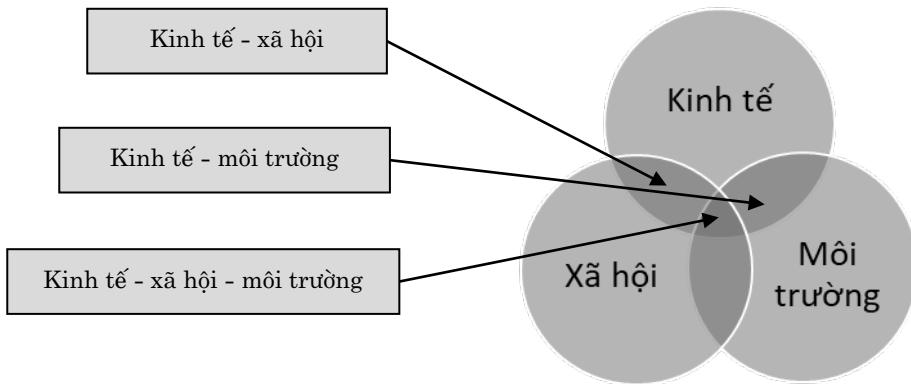
Mô hình 2: Mô hình vòng tròn trung tâm



Nguồn: L. Kavanagh: "Social Sustainability & High Density Development", in PIA Queensland: Planing Acquisitions & Development Pty Ltd, 2010, p.8

1. Xem Liam Kavanagh: "Social Sustainability & High Density Development", in PIA Queensland: Planning Acquisitions & Development Pty Ltd, 2010, p.8. Tác giả thiết kế lại từ Neil Middleton and Phil O'Keefe: *Redefining Sustainable Development*, Pluto Press, 2001, p.12.

Mô hình 3: Mô hình vòng tròn kết nối



Nguồn: L. Kavanagh: "Social Sustainability & High Density Development", in PIA Queensland: Planing Acquisitions & Development Pty Ltd, 2010, p.8.

Ba mô hình trên cho thấy, Mô hình 1 nhấn mạnh yếu tố nền tảng của kinh tế và môi trường để phát triển và bảo vệ cộng đồng; Mô hình 2 thì quan tâm đến tầm quan trọng và sự ưu tiên đến phát triển kinh tế; từ Mô hình 3, có thể nhận thấy nhiều điểm thú vị: Phát triển bền vững có thể không được đánh giá trên từng khía cạnh đơn lẻ, mà được xem xét ở khả năng giao thoa giữa các "vòng". Phân tích có thể tiếp cận cùng lúc ở bền vững về kinh tế - xã hội hay bền vững về kinh tế - môi trường. Mục tiêu của chính sách lúc bấy giờ là làm cho phân chia giữa hai vòng tròn kinh tế và xã hội hay kinh tế và môi trường ngày càng lớn hơn. Kéo theo đó, "phân chia" chung giữa ba vòng tròn kinh tế, môi trường và xã hội cũng sẽ lớn hơn. Điều đó có nghĩa rằng, phát triển bền vững thật sự dựa trên ba trụ cột đã đạt được, và ngày càng bền vững. Tuy nhiên, từ tất cả các tiếp cận đó, có thể thấy một số yếu tố cần được phân tích khi đề cập

đến phát triển bền vững: kinh tế, môi trường, xã hội và thiết chế thực thi.

Thứ nhất, nhân tố bền vững về mặt kinh tế. Đây là nhân tố dựa trên mô hình phát triển Solow (1974, 1986, 1993) và khuếch đại lý thuyết về sự chuyển đổi vốn và khái niệm Hicks-Lindahl về thu nhập tối đa có thể thu được bằng cách tiết kiệm nguồn lực (tài chính) thiết yếu dồi dào để các thế hệ sau hưởng. Quá trình này diễn ra theo nguyên tắc bảo đảm phân phối công bằng giữa các thế hệ. Sự bền vững về mặt kinh tế vì vậy tiệm cận quá trình tối đa hóa dòng thu nhập và tiêu dùng trong khi vẫn bảo đảm duy trì tài sản vốn (tài chính) để có đầu ra hữu ích. Mục tiêu chính yếu của việc thực thi nguyên tắc bền vững là bảo đảm một khoản vốn tối ưu chung (hoặc là tổng của các loại vốn khác nhau) cho các thế hệ tương lai.

Lựa chọn mô hình phát triển kinh tế nào để bảo đảm tính bền vững là một câu hỏi khó. Không ít nghiên cứu đã chỉ ra rằng, tăng trưởng về tổng sản phẩm quốc nội (GDP) không thể đóng vai trò là một chỉ số của phúc lợi, chẳng hạn: mức độ giàu có trên mỗi người có thể tăng trở lại khi mà GDP trên đầu người tăng. Cho dù có như vậy thì rõ ràng đối với các nền kinh tế có giá trị GDP thấp thì tỷ lệ về nghèo đói và tử vong vẫn cao hơn các nền kinh tế có giá trị GDP cao. Trong một chừng mực nhất định, phát triển khi đó có thể chỉ được đánh giá và tập trung vào các vấn đề về thu nhập, sức khỏe và giáo dục (là những nhu cầu cơ bản - ảnh hưởng đến chất lượng cuộc sống) nếu nó có thể giải quyết vấn đề phúc lợi hoặc cho thấy sự thích ứng với môi trường¹.

1. Xem Balaceanu Cristina and Apostol Diana: “The Perspective of Concept Sustainability”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 5th World Conference on Educational Sciences, 116 (February 21, 2014), p. 2258, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.555>.

Thứ hai, tiếp cận sinh thái học về phát triển bền vững chú ý nhiều đến sự ổn định của hệ sinh thái và vật chất (để chỉ đến phân tích của Holling từ những năm 1973, 1978, 1986). Vì vậy, bền vững về mặt sinh thái học (hoặc tiêu chuẩn bền vững Holling), ngược lại với tiêu chí bền vững “Solow-Hartwick” đang đối mặt với nhiều phê phán, là tập trung vào hệ sinh thái khỏe mạnh và sống động. Nó được mô tả ở khả năng tái tạo, sống động và tính linh hoạt của tổ chức, năng động và hệ thống cấp bậc. Theo cách tiếp cận này, công việc cơ bản của phát triển kinh tế là xem xét giới hạn của hệ thiên nhiên đối với nhiều hoạt động kinh tế khác nhau. Khi đó, sự sống động của tiểu hệ sinh thái trở nên quan trọng trong cái nhìn cẩn trọng về sự ổn định của toàn hệ sinh thái. Vì vậy, ý nghĩa của việc bảo tồn đa dạng sinh học được nhấn mạnh nhằm bảo vệ thiên nhiên được cân bằng, tính đòn hồi của hệ sinh thái trong phạm vi toàn cầu và khả năng của chúng khi tiếp nhận sự thay đổi xung quanh cũng như bảo toàn các khả năng trong tương lai.

Ở khía cạnh này, điều quan trọng cần phải biết đó chính là tính giới hạn của môi trường. Và vấn đề quan trọng là làm sao để thiết lập lại một nền kinh tế hoặc xã hội hoặc cả hai (kinh tế - xã hội) trong một giới hạn bền vững của thiên nhiên. Hay nói cách khác là thay thế cho tiếp cận truyền thống, xu hướng có vẻ tiệm cận với các mục tiêu về mặt xã hội và sinh thái hơn là chỉ cố gắng tối đa hóa độ thỏa dụng¹. Và phát triển bền vững vì vậy cần phải cải thiện chất lượng cuộc sống và tạo ra sự cân bằng giữa kinh tế và bảo vệ môi trường trong khi bảo đảm sự

1. Xem Cristina and Apostol Diana: “The Perspective of Concept Sustainability”, ibid, p.2259.

công bằng cũng như sự tham gia của mọi người¹. Hay nói cách khác, suy cho cùng, phát triển bền vững là hướng đến sự phát triển về mặt chất lượng và bền vững một cách bền chặt (strong sustainability/quality growth). Tuy nhiên, bền vững một cách bền chặt là một khái niệm chuẩn tắc và mang tính đạo đức² nên việc định lượng và hiện thực hóa là đòi hỏi tương đối khó khăn, phức tạp.

Thứ ba, tính bền vững cũng tạo ra sức ép cho những giới hạn về khả năng của xã hội trong việc trao đổi với các hệ thống thiên nhiên xung quanh cũng như những giới hạn về cấu trúc xã hội. Khái niệm bền vững về văn hóa - xã hội hướng đến con người phản ánh sự tương tác giữa phát triển và sự thống trị của các thiết chế xã hội cũng như những cố gắng để duy trì sự bền vững của hệ thống xã hội. Khi đó, sự phát triển sẽ hướng đến việc cắt giảm mức độ dễ bị tổn thương và duy trì sự khỏe mạnh của hệ thống văn hóa - xã hội, đặc biệt là khả năng chịu đựng, đứng vững của xã hội trước những cú sốc. Bền vững về mặt văn hóa - xã hội vì vậy đòi hỏi ít nhất sự bảo toàn về các cấu thành để đánh giá một cách chắc chắn về vốn xã hội (social capital), và sau này được hiểu là khả năng của xã hội trong việc giải quyết các vấn đề về môi trường, kinh tế và xã hội, để trở nên năng động hơn trong việc thiết lập quá trình phát triển cho toàn hệ

1. Xem Eunice Ngina Ndeke: “A Critical Review of the Development of Sustainability Indicators for the City of Cape Town: A Focus on Environmental and Socio-Economic Sustainability”, Thesis, Stellenbosch: Stellenbosch University, 2011, p.19, <http://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/18078>.

2. Xem Cristina and Apostol Diana: “The Perspective of Concept Sustainability”, *ibid*, p.2259.

thống. Phát triển bền vững chính là cách để giải quyết hai nhóm mục tiêu khác biệt, đôi khi mâu thuẫn: tăng trưởng gắn với phát triển và bảo đảm an toàn môi trường. Đó là lý do vì sao trách nhiệm xã hội của công ty cũng là một phần của sự bền vững về mặt văn hóa - xã hội¹. Bền vững về mặt xã hội thực ra là một khái niệm khá phức tạp, bao gồm các mối liên hệ giữa môi trường xã hội và bền vững về mặt kinh tế.

Đặc biệt, tiếp cận của Jeffrey D. Sachs khá thú vị. Ông cho rằng, chìa khoá phản ánh sự phát triển bền vững bao gồm 6 loại vốn: Vốn kinh doanh, hạ tầng, vốn con người, vốn trí tuệ, vốn tự nhiên và vốn xã hội. Tất cả đều phát huy hiệu quả, nhưng mỗi loại có một vai trò riêng biệt. Điều quan trọng hơn, đó là sáu loại vốn cùng vận động theo cách thức bổ trợ: vốn kinh doanh không có hạ tầng và vốn con người không thể tạo ra lợi nhuận; thị trường tài chính cũng không thể vận hành nếu vốn xã hội (niềm tin) bị mất; không có vốn tự nhiên (môi trường khí hậu bảo đảm, đất tốt, nước sạch và khả năng chống lại lũ lụt) thì các loại vốn khác cũng sẽ biến mất; không có cách thức tiệm cận với đầu tư công vào vốn con người, khoa học sẽ không chống chịu được trước tình trạng bất công về thu nhập và của cải...

Thứ tư, các nghiên cứu còn khẳng định rằng, thực thi bất kỳ một chính sách nào cũng phụ thuộc vào khía cạnh thiết chế /tổ chức - hay nói cách khác, đó là ý nghĩa và tầm quan trọng của các thiết chế trong chính sách, và năng lực của các thiết chế này. Với lý do này, quá trình thực thi chính sách phát triển bền vững đòi hỏi việc đánh giá mức độ (dimension) bền vững về mặt

1. Xem Remigijus Ciegis, Jolita Ramanauskiene, and Bronislovas Martinkus: "The Concept of Sustainable Development and Its Use for Sustainability Scenarios", *ibid*, p.33.

tổ chức (thiết chế), vì các thiết chế có chức năng phù hợp, hiệu quả là nền tảng quan trọng cho sự phát triển một cách bền chặt trong việc hiện thực hóa các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường được xã hội thiết lập ra. Cho nên, phát triển bền vững còn cần phải bảo đảm phát triển đúng mục tiêu, phân phối hợp lý giữa các bộ phận, khu vực, thiết chế và nhóm lợi ích, và giới hạn của những lợi ích đó vì lợi ích chung của xã hội là khả năng duy nhất cho sự tồn tại một hệ thống quản trị mạnh của quốc gia, vùng cũng như các đô thị và các bộ phận chức năng quốc tế rõ ràng. Các nghiên cứu còn cho rằng, bỏ qua khía cạnh thiết chế và đóng góp về mặt tổ chức (institutional capital) là một trong những thiếu sót lớn nhất trong quản trị vận hành phát triển xã hội bền vững¹.

Không những thế, khi tiếp cận phát triển bền vững ở góc độ thiết chế hay tổ chức thực thi, nhiều nghiên cứu còn đề cập và đánh giá tầm quan trọng của hoạt động quản trị. Từ đó, yêu cầu về quản trị bền vững cũng được phân tích như là một trong những chỉ số đầy ý nghĩa mang lại sự bền vững về mặt thiết chế, cũng chính là sự phát triển bền vững nói chung. Quản trị trong nội hàm của phát triển bền vững bao gồm sự tham gia chủ động và dân chủ của công chúng vào tiến trình ra quyết định.

Quản trị bền vững cũng cần được xem như là một sự đánh giá thống nhất các yếu tố đầu vào của chính sách, tiến trình biến đổi, đầu ra và thành quả hướng đến việc phân phối các dịch vụ công. Quản trị bền vững liên quan đến tính bền chặt về

1. Xem Remigijus Ciegis, Jolita Ramanauskiene, and Bronislovas Martinkus: “The Concept of Sustainable Development and Its Use for Sustainability Scenarios”, *ibid*, p.34.

mặt thiết chế của các chương trình chính sách công cũng như sự đánh giá liên tục các chính sách hay các chương trình, kế hoạch thực thi ở cấp độ một dự án. Quản trị bền vững còn hàm ý đến thiết chế có khả năng cung ứng các dịch vụ công có thể tiếp nhận các hệ thống, quy trình năng động cũng như có thể cải thiện quá trình phân phối dịch vụ trong dài hạn.Thêm vào đó, các tổ chức này phải linh hoạt để có thể vượt qua các thách thức khi chúng xuất hiện. Theo nghiên cứu của Cloete F., Merrifield A., Masiteng K. (2003), kết quả của quản trị bền vững bao gồm các đặc trưng sau:

- Công bằng và mang tính đại diện trong quản lý và phân bổ nguồn lực.
- Hướng đến phát triển.
- Chiến lược hướng đến con người, trách nhiệm và có tham gia.
- Quyền dân chủ, ổn định và các quy trình minh bạch, hợp pháp.
- Tính trách nhiệm về mặt chính trị và tài chính.
- Hành xử có đạo đức và chuyên nghiệp.
- Các quy trình linh hoạt, hiệu quả và có thể chấp nhận được.
- Tính chặt chẽ, tích hợp và thống nhất của các dịch vụ.
- Hoạt động khởi nghiệp, cạnh tranh và sáng tạo.
- Xem các cư dân được giáo dục, nuôi dưỡng, được trao quyền và có thể tham gia như các sản phẩm.
- Thu nhập bền vững¹.

Thực ra, các nghiên cứu cũng thường có xu hướng phân tích

1. Xem Eunice Ngina Noleke: “A Critical Review of the Development of Sustainability Indicators for the City of Cape Town: A Focus on Environmental and Socio - Economic Sustainability”, ibid, p.18.

sự phát triển bền vững không chỉ bao gồm bốn yếu tố: kinh tế, môi trường, xã hội và thiết chế, mà còn phải xem đó như là một hệ thống tích hợp toàn bộ. Nhưng cho dù thế nào thì phát triển bền vững cũng không thể là phép cộng đại số các yếu tố mà cần thiết phải tiếp cận chúng như một hệ thống, một thực thể. Và đặc biệt, để bảo đảm tính chắc chắn, việc phân tích sự phát triển bền vững cần được tiến hành dựa trên bốn cấp độ: cấp độ vi mô (gồm doanh nghiệp và người tiêu dùng), cấp độ trung gian (*meso level* - gồm các thiết chế và mạng lưới của chúng), cấp độ vĩ mô (gồm tài chính, tiền tệ và điều kiện phân phối) và siêu cấp độ (*meta level* - gồm các mục tiêu xã hội)¹.

Cuối cùng, cần phải lưu ý lại rằng phát triển bền vững để xóa bỏ nghèo đói, nhưng mục tiêu của phát triển bền vững còn hướng đến nhiều thứ hơn là chỉ chống lại tình trạng nghèo đói. Đó là lý do vì sao phát triển bền vững cho đến thời điểm hiện nay không phải chỉ là câu chuyện của các nước nghèo, mà nó còn là mục tiêu phấn đấu của nhiều nước phát triển khác như Nhật Bản, Mỹ, Trung Quốc, EU². Tuy nhiên, cũng sẽ có một sự thật là so với các nước phát triển, các nước đang phát triển sẽ phải nỗ lực nhiều hơn và giải quyết nhiều vấn đề hơn trong hành trình chạm tới cánh cửa phát triển bền vững.

II. TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Liên hợp quốc là cơ quan đi đầu trong các đề xuất về xác định các nhân tố đánh giá sự phát triển bền vững của quốc gia

1. Xem Remigijus Ciegis, Jolita Ramanauskiene, and Bronislovas Martinkus: “The Concept of Sustainable Development and Its Use for Sustainability Scenarios”, ibid, p.35.

2. Jeffrey D. Sachs: “Japan’s Role in Sustainable Development”.

sau khi có sự đồng thuận về phát triển kinh tế bền vững vào năm 1992. Theo đó, Ủy ban về phát triển bền vững của Liên hợp quốc trong khoảng thời gian từ năm 1996 đến năm 1999 đã xây dựng và kiểm nghiệm 134 nhân tố tại 22 quốc gia để thẩm tra và đưa ra quyết định cuối cùng về bảng các nhân tố đánh giá mức độ phù hợp và khả năng áp dụng của các quyết định đưa ra ở cấp quốc gia. Dù vậy, Ủy ban về phát triển bền vững của Liên hợp quốc cũng nhận định và luôn thúc đẩy các quốc gia xây dựng bảng nhân tố đánh giá bền vững riêng dựa trên cơ sở các nhu cầu cụ thể của từng quốc gia đó. EU vào năm 2006 công bố chiến lược phát triển bền vững và Văn phòng phát triển bền vững EU đã đề xuất khung đánh giá với 54 nhân tố lên Ủy ban châu Âu. Theo tiếp cận của EU, các nhân tố đánh giá phát triển bền vững là “công cụ phù hợp dùng để đo lường các vấn đề có mối tương quan của phát triển bền vững”¹.

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu tổng hợp của Eunice Ndeke (2011), nhân tố phát triển bền vững được chia thành hai nhóm: nhân tố không tích hợp (non-integrated indicators) và nhân tố tích hợp vào các chỉ số. Theo đó, các nhân tố không tích hợp là các nhân tố không được kết nối vào một trị số duy nhất (a single numerical value). Đương nhiên, có các dãy nhân tố và khung đánh giá gắn với các vấn đề về kinh tế, môi trường và xã hội. Đến nay, có thể kể đến bộ khung đánh giá của WB, OECD, EU và Liên hợp quốc. Trong đó, OECD nhấn mạnh đến các nhân tố rà soát sự biến đổi của môi trường, hỗ trợ và đánh giá

1. Xem Eunice Ndeke: “A Critical Review of the Development of Sustainability Indicators for the City of Cape Town: A Focus on Environmental and Socio - Economic Sustainability”, *ibid.*

chính sách cũng như mức độ đối thoại với khu vực công và đã phát triển thêm 31 nhân tố đánh giá sự thay đổi về mặt xã hội vào năm 2010. WB thì sử dụng bảng nhân tố để đánh giá sự thay đổi về mặt xã hội và con người ở 170 quốc gia. EU và Liên hợp quốc có tiếp cận bao quát hơn khi hướng đến cân bằng các khía cạnh quan trọng trong kinh tế, môi trường và xã hội cũng như thiết chế của phát triển bền vững.

Các nhân tố tích hợp cũng bao gồm nhiều nhân tố khác nhau nhưng được tích hợp thành một chỉ số riêng lẻ (a single index) và bao gồm:

- Bảng điều khiển bền vững (DS) được phát triển từ năm 1990 bởi một nhóm chỉ số phát triển bền vững và Trung tâm nghiên cứu của Ủy ban châu Âu.
- Các chỉ số về thị trường và nền kinh tế bao gồm GDP, chỉ số thị trường nội bộ, yếu tố môi trường kinh doanh, vận hành của thị trường lao động, chỉ số tiết kiệm thuần.
- Chỉ số về xã hội và chất lượng cuộc sống, chủ yếu gồm có Chỉ số phát triển con người (HDI), Đo lường bình đẳng giới (GEM) và một số nhân tố đánh giá khác.
- Chỉ số môi trường.
- Các chỉ số đối với các thành phố. Đây là các chỉ số được sử dụng khi đánh giá mức độ phát triển bền vững của các thành phố bền vững được xây dựng. Điển hình như chỉ số phát triển thành phố (CDI), Chỉ số bền vững của Đài Bắc, Chỉ số đô thị bền vững (USI) và Chỉ số bền vững vòng cung (Compass Index of Sustainability)¹.

1. Xem Eunice Ngina Ndeke: “A Critical Review of the Development of Sustainability Indicators for the City of Cape Town: A Focus on Environmental and Socio - Economic Sustainability”, *ibid*, pp.25-34.

III. TIẾP CẬN PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG TẠI NHẬT BẢN

Nhật Bản trở thành nền kinh tế công nghiệp dẫn đầu châu Á vào cuối thế kỷ XIX bởi đặc tính quốc gia về “sự thuần nhất, lực lượng lãnh đạo có tầm nhìn cung như thái độ làm việc cần mẫn”. Từ các kết quả mà Nhật Bản đạt được, nhiều học giả cho rằng Nhật Bản là “người thầy vĩ đại của thế giới về phát triển kinh tế hiện đại”. Trong thời đại phát triển bền vững, một lần nữa vai trò mơ ước của Nhật Bản về thành tựu phát triển bền vững lại trở thành hình mẫu, đặc biệt là những kinh nghiệm xử lý của quốc gia này về các vấn đề mang tính toàn cầu hay các thách thức mà quá trình toàn cầu hóa mang lại¹.

Thể chế phát triển là nhân tố đóng vai trò quan trọng trong việc đưa Nhật Bản tiệm cận với các mục tiêu phát triển bền vững. Tác động của các chính sách hỗ trợ của Chính phủ đối với sự phát triển của Nhật Bản là có và luôn được đánh giá là một trong số các nhân tố quyết định đến sự thành công của quốc gia này². Với Nhật Bản, cải cách bộ máy và thể chế nhằm biến quốc gia này thành quốc gia ít quản chế (a “minimum regulation country”). Điều này theo đó không chỉ nhằm thúc đẩy sự dân thân của khu vực tư nhân trong các lĩnh vực được kiểm soát hay các công ty nhà nước, mà còn thu hút các quỹ tư nhân, nguồn nhân lực, công nghệ và đặc biệt là để biết phải ứng xử

1. Xem Jeffrey D. Sachs: “Japan's role in Sustainable Development”, *ibid*, pp.6-7.

2. Hugh Patrick: “Crumbling or Transforming? Japan's Economic Success and Its Postwar Economic Institutions”, Working Paper (New York, US: Columbia University, 1995), pp.4-5.

nurse thế nào với các lĩnh vực này để chúng trở thành nguồn năng lượng phát triển mới¹.

Thể chế phát triển kinh tế ở Nhật Bản có thể được định hình bởi chính sách, luật lệ và các kế hoạch phát triển năm năm. Điểm đặc biệt là, giới nghiên cứu nhận ra rằng, lựa chọn một chủ thuyết kinh tế để dựa vào đó thực thi các chính sách là cách thức mà nền kinh tế này đã đi; trong số đó là luận thuyết kinh tế Schumpeter rồi sau đó chuyển hướng dần sang trường phái Keynes². Đến nay, không ít kinh tế gia là thành viên Ban Cố vấn của Thủ tướng S.Abe vẫn là những người theo đuổi học thuyết kinh tế Keynes, và không khó để tìm thấy bóng dáng các tư tưởng của trường phái kinh tế đó trong các chiến lược hành động của Abenomics. Và kết quả là, “phát triển” vẫn tiếp tục làm mục tiêu không được rời bỏ, Nhật Bản còn gắn cho quá trình phát triển đó các sứ mệnh mới, phát triển tổng thể, cân bằng, bền vững và mạnh³.

1. Tập trung phát triển kinh tế với chính sách công nghiệp mạnh

Tái thiết nền kinh tế sau cuộc chiến là nhu cầu và là mục tiêu mà Nhật Bản đã đặt ra sau năm 1945. Chính vì vậy, một kế hoạch xây dựng và thực thi chính sách công nghiệp cụ thể đã được Nhật Bản vạch ra, và không ai khác chính Bộ Công

1. MOFA: “Japan Growth Strategy 2013” (Japan: Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2013), p4.

2. Hugh Patrick: “Crumbling or Transforming? Japan’s Economic Success and Its Postwar Economic Institutions”, Working Paper (New York, US: Columbia University, 1995), pp. 12.

3. Xem MOFA: “Japan Growth Strategy 2013”, *Tlđd*, tr.3.

nghiệp và Thương mại quốc tế Nhật Bản (MITI) là cơ quan đảm trách việc này. Chính sách công nghiệp cho sự phát triển trở lại của nền kinh tế Nhật Bản được triển khai ngay từ những năm cuối 1940 và tập trung vào việc nuôi dưỡng và củng cố các ngành công nghiệp xuất khẩu để thu ngoại tệ¹. Và đương nhiên, mục tiêu quan trọng nhất của nó là tạo môi trường cho sự hình thành và phát triển của các doanh nghiệp đầu tàu.

Bước sang những năm 1960, Nhật Bản tiếp tục đẩy mạnh chính sách công nghiệp đã vạch ra. Đặc biệt, các Kế hoạch phát triển quốc gia toàn diện (the Comprehensive National Development Plans - CNDP) bắt đầu được xây dựng. Phiên bản đầu tiên được thông qua vào năm 1962, thời điểm mà nền kinh tế Nhật Bản đang phát triển nóng. Theo bản Kế hoạch này, 15 “thành phố công nghiệp mới” và 6 “khu vực phát triển công nghiệp đặc biệt” chính thức hình thành². Đồng thời, đây cũng là giai đoạn MITI tăng cường và thúc đẩy sự hợp tác giữa Chính phủ với khối tư nhân. Đặc biệt, các khối công nghiệp cần gia tăng năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế được quan tâm, đầu tư và tái cấu trúc. Và sau khi kinh tế Nhật Bản đã thực sự vững vàng trở lại sau những năm 1970, các chính sách

1. Xem thêm Trương Trọng Hiếu: “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong mối tương quan giữa chính sách công nghiệp và chính sách cạnh tranh”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp 24 (280), December 2014.

2. Kenji Ono: “Challenges for a Balanced and Sustainable Development in Japan”, in *Spatial and Urban Development in Asia (Karl Peter Schön)*, Informationen Zur Raumentwicklung (IZR) (Germany: The Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), 2008), pp.507-508.

và thể chế kinh tế dân chủ, cạnh tranh và lành mạnh cùng với các vấn đề khác mới bắt đầu được quan tâm trở lại¹.

2. Xử lý vấn đề môi trường

Cùng với sự phát triển, Nhật Bản đối diện với nhiều vấn đề môi trường, nhất là tình trạng ô nhiễm. Trong bối cảnh đó, đương nhiên Chính phủ Nhật Bản buộc phải chú ý hơn vấn đề bảo vệ môi trường đi kèm với các mục tiêu tăng trưởng kinh tế từ chính sách công nghiệp không ngừng tăng cường. Hay nói cách khác, các chính sách thực thi có dấu hiệu của sự dịch chuyển “từ sự tập trung vào phát triển kinh tế trước đây sang sự quan tâm lớn hơn là loại trừ khả năng ô nhiễm môi trường”².

Kết quả là, Luật Cơ bản về kiểm soát ô nhiễm môi trường được Nhật Bản thông qua vào năm 1967, tiếp theo Luật Cải thiện hệ thống phòng ngừa ô nhiễm tại các nhà máy được ban hành năm 1971. Đặc biệt, một sắc luật riêng hướng đến bảo vệ môi trường cho vùng biển Seto cũng được thông qua vào năm 1973, Luật Bảo vệ nguồn nước tại các hồ được ban hành sau này vào năm 1984 và trước đó Luật Bảo vệ môi trường tự nhiên được ban hành năm 1972.

Nhưng quan trọng hơn là các cơ quan bảo vệ môi trường cũng đã được thiết lập sau đó. Điển hình, Văn phòng môi trường được thành lập ngay trong năm 1971 để đảm trách việc triển

1. Xem Matsushita: *International Trade and Competition Law in Japan*, New York: Oxford University Press, 1993.

2. Ryo Fujikura: “Environmental Policy in Japan: Progress and Challenges after the Era of Industrial Pollution”, *Environmental Policy and Governance* 21 (September 1, 2011), p. 303; <https://doi.org/10.1002/eet.579>.

khai các biện pháp nhằm kéo giảm tình trạng ô nhiễm môi trường trong những năm 1970-1980. Sau này, vào năm 2001, Văn phòng này phát triển thành Bộ Môi trường và được duy trì cho đến nay.

Điều này cho thấy, ngay trong quá trình phát triển thần tốc, Nhật Bản đã phải đối diện và sớm nhận ra các vấn đề môi trường. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng Nhật Bản có vẻ còn khá lùng chùng và chậm chạp phản ứng trong khoảng thời gian đầu.

Nghiên cứu của OECD năm 1977 cho thấy, quá trình quản lý sử dụng các tiêu chuẩn như là “vũ khí” hơn là việc các mệnh lệnh đã được tự giác thực hiện. Với Nhật Bản, các tiêu chuẩn về khí thải được thực thi dựa trên sự thuyết phục và khuyến khích hơn là ép buộc, và quá trình thực thi được thực thi dựa theo các hướng dẫn quản lý hơn là các quyết định xử phạt bên gây ô nhiễm. Đặc biệt, MITI vẫn là một trong những cơ quan đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng và thực thi chính sách bảo vệ môi trường, và MITI đương nhiên là cơ quan có thể dung hòa được các chiến lược phát triển kinh tế cân bằng và bền vững.

Sau giai đoạn phát triển nóng, và cho đến thời điểm hiện nay, Nhật Bản vẫn tiếp tục đối diện với nhiều vấn đề môi trường mới, cả trong nước lẫn toàn cầu. Đó là ô nhiễm công nghiệp trong những năm 1960-1970 (đặc biệt là ô nhiễm môi trường nước do nước thải công nghiệp khai thác mỏ)¹, ô nhiễm phong cách sống (lifestyle pollution) như rác thải và nước thải

1. Ryo Fujikura: “Environmental Policy in Japan: Progress and Challenges after the Era of Industrial Pollution”, Environmental Policy and Governance 21 (September 1, 2011), p. 335; <https://doi.org/10.1002/eet.579>.

sinh hoạt trong những năm 1980, hiện tượng biến đổi khí hậu và trái đất nóng dần lên từ sau những năm 1980¹ cũng như khôi phục lại hệ sinh thái từ những năm 1990². Nhật Bản dù vậy khá chủ động và tiên phong trong việc bảo vệ môi trường³. Nhật Bản xúc tiến các hoạt động khuyến khích cải thiện công nghệ xử lý rác thải, phát triển công nghệ xanh và đặc biệt là công nghiệp sạch như cách Nhật Bản vẫn áp dụng (thay vì đặt nặng chính sách ép buộc)⁴. Chính vì vậy, Nhật Bản cũng là một trong những quốc gia đi đầu trong việc phát triển thị trường sản phẩm khí thải trên thế giới. Đặc biệt là từ sau những năm 1980 công nghệ môi trường của Nhật Bản đã đuổi kịp và thậm chí vượt mặt các nước phương Tây dù trước đó bị các nước này bỏ lại phía sau. Kết quả ấn tượng nhất là từ năm 2004, Nhật Bản đã nắm trong tay khoảng 20% thị phần sản phẩm công nghệ toàn cầu⁵.

Ngoài ra, Nhật Bản cũng được đánh giá là một trong những quốc gia cổ vũ mạnh việc chia sẻ trách nhiệm cắt giảm hiệu ứng nhà kính, và hạn chế thiết lập nhà máy công nghiệp theo các tiêu chuẩn về kiểm soát khí khai. Ấn tượng nhất là lần đầu tiên khái niệm phát triển bền vững với hàm ý gắn phát triển kinh tế

1. Xem Elin Vinger: Japanese Environmental Policy - and Approach to Environmental Technology, ITPS PM 2008:006, Ostersund: ITPS.

2. Ryo Fujikura: “Environmental Policy in Japan: Progress and Challenges after the Era of Industrial Pollution”, *Environmental Policy and Governance* 21 (September 1, 2011), p. 305; <https://doi.org/10.1002/eet.579>.

3. Elin Vinger: Japanese Environmental Policy - and Approach to Environmental Technology, ibid, p.6.

4, 5. Tani Midori: “Japan’s Environmental Policy”, p.6.

với bảo vệ môi trường được đưa ra và khẳng định ngay trong phiên bản Luật Cơ bản về môi trường được Quốc hội Nhật Bản thông qua năm 1993¹.

3. Giải quyết các mục tiêu phát triển bền vững

Khi định hướng phát triển bền vững rộng mở, tiếp cận phát triển bền vững ở Nhật Bản đã có sự thay đổi, tập trung vào nguồn vốn xã hội (social capital). Thậm chí, đã có quan điểm khẳng định rằng các chính sách của chính quyền trung ương lấn địa phương có vận hành được hay không tùy thuộc vào mức độ tích tụ (accumulation) nguồn vốn xã hội. Từ đó, vấn đề phát triển cộng đồng, con người được quan tâm nhiều hơn, đặc biệt là sự tham gia của công dân vào quá trình vận hành các thiết chế được xem là biến quan trọng thúc đẩy quá trình phát triển của đất nước, và khái niệm phát triển này từ đó trở thành điểm nhấn trong bảng CNDP thứ năm có tên gọi là “Thiết kế vĩ đại cho thế kỷ XXI” (Grand Design for the 21st century) được Chính phủ Nhật Bản thông qua vào tháng 3 năm 1998².

Điểm nhấn khá quan trọng cho chặng đường phát triển mới của Nhật Bản được đánh dấu bởi một khởi xướng về mặt chính sách mới được đưa ra vào năm 2009 có tên gọi là “Cải cách phân quyền xanh” (green decentralization reform). Sự vận động này kéo theo sự phát triển của các thành phố bền vững. Dưới góc độ phát triển theo hướng gia tăng tiềm lực cho các cộng đồng (địa

1. Xem Fujikura: “Environmental Policy in Japan Progress and Challenges after the Era of Industrial Pollution”, ibid, p.308.

2. Ono: “Challenges for a Balanced and Sustainable Development in Japan”, p.508; Kusakabe: “Advancing Sustainable Development at the Local Level”, p.12.

phương), cuộc cải cách đặt mục tiêu thúc đẩy “phát triển tự lực” (internally driven development) nhằm đánh thức động lực tiềm tàng tại các cộng đồng. Theo đó, Nhật Bản nỗ lực tận dụng nguồn lực tại chỗ, gia tăng năng lực của họ để phát triển khả năng tự cung, tự cấp hoàn toàn về thức ăn, năng lượng lẫn các dịch vụ chăm sóc. Đường nhiên, quá trình phát triển “từ dưới lên” (bottom up) này cũng đối diện không ít khó khăn, lớn nhất là do sự sụt giảm về mặt dân số tại các cộng đồng nông thôn do một lượng lớn người dân đã di cư đến các trung tâm đô thị trong giai đoạn phát triển nóng trước đó.

Vẫn như lựa chọn thường thấy, Chính phủ xây dựng các bản kế hoạch phát triển dù với nội dung gì thì mục tiêu phát triển chung là phát triển bền vững. Như phiên bản thứ ba của bản Kế hoạch 2011-2016 thì mục tiêu “trở thành một quốc gia và những cộng đồng năng động và bền vững” trở thành một trong bốn thành tựu quan trọng mà Nhật Bản hướng đến¹.

Trên cơ sở Các mục tiêu phát triển thịnh vượng (Millennium Development Goals - MDGs) được Liên hợp quốc đưa ra, Nhật Bản đã thiết kế kịch bản phát triển với các điểm nhấn tích hợp phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường cũng như bảo vệ quyền con người về giáo dục và bình đẳng giới. Khi Liên hợp quốc công bố phiên bản 17 mục tiêu phát triển bền vững (Sustainable Development Goals - SDGs) hướng đến Kỷ nguyên 2030 (The 2030 Agenda) thì Nhật Bản thật sự theo đuổi các mục tiêu hướng đến quá trình phát triển bền vững trên cơ sở bảo đảm sự gắn kết giữa phát triển kinh tế, bao hàm xã hội và bền vững về

1. Asian Development Bank, ed., *Sanitation and Sustainable Development in Japan* (Mandaluyong City: Asian Development Bank, 2016), p.18.

môi trường¹. Tám lĩnh vực được Nhật Bản ưu tiên để có thể đạt được các mục tiêu phát triển bền vững theo bản Kỷ nguyên 2030 này, đó là:

- (i) Trao quyền cho tất cả mọi người.
- (ii) Đạt được thành tựu về chăm sóc sức khỏe cũng như kéo dài tuổi thọ.
- (iii) Tạo dựng các thị trường phát triển, tái sinh các vùng nông thôn, và thúc đẩy đổi mới khoa học và công nghệ.
- (iv) Sử dụng quỹ đất hiệu quả và bền vững, phát triển cơ sở hạ tầng có chất lượng.
- (v) Bảo tồn năng lượng, năng lượng có thể phục hồi, đổi phó biến đổi khí hậu, và xã hội tái chế nguyên vật liệu (sound material-cycle society).
- (vi) Bảo vệ môi trường, gồm cả đa dạng sinh học, hệ sinh thái rừng và biển.
- (vii) Hướng đến xã hội ổn định, an toàn và chắc chắn.
- (viii) Tăng cường các khuôn khổ và công cụ thực thi SDGs².

Đáng chú ý là Chính phủ Nhật Bản đã triển khai thực thi các mục tiêu này thông qua cơ chế hợp tác công - tư trên cơ sở Bản hành động hợp tác công - tư (Public Private Action for Partnership - PPAP). Theo đó, Nhật Bản triển khai các mô hình hợp tác theo diện rộng gồm chính quyền các địa phương, các tổ chức phi chính phủ/phi lợi nhuận (NGOs/NPOs), các học viện, khu vực

1. Jeffrey D. Sachs, “Japan’s Leadership and Inspiration in Sustainable Development”, *ibid*, p.6.

2. UN, “Japan’s Efforts toward Achieving the SDGs through PPAP, Public Private Action for Partnership”, Japan: Sustainable Development Knowledge Platform (United Nations, 2017), <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/japan>.

tư nhân, tổ chức quốc tế, nghị sĩ, nhà khoa học và các đối tác; đặc biệt là khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân.

Theo giáo sư Jeffrey D. Sachs, giáo sư chuyên nghiên cứu về phát triển bền vững tại Đại học Columbia và cũng là cố vấn đặc biệt của Tổng Thư ký Liên hợp quốc, bài học lớn nhất từ mô hình phát triển của Nhật Bản chính là tầm quan trọng của hướng tiếp cận rộng trong phát triển bền vững. Trên thực tế, trong suốt chặng đường phát triển của mình, Nhật Bản đã là hình mẫu của thế giới về sử dụng hiệu quả năng lượng lẫn thiết kế đô thị, cụ thể là đã có sự kết nối giữa hiệu quả kinh tế với văn hóa, thẩm mỹ và các giá trị môi trường sống ở đô thị. Điều này cho thấy, không phải ngẫu nhiên mà tuổi thọ trung bình của người dân Nhật Bản đứng vào top cao nhất của thế giới, với con số ấn tượng là 83,7 tuổi như số liệu khảo sát trong những năm gần đây¹.

4. Phát triển thành phố bền vững

Một trong số những sản phẩm lập pháp gây chú ý trong tất cả những văn bản pháp lý được Nhật Bản thông qua dưới thể chế “kinh tế dân chủ” mà Hoa Kỳ muốn tạo dựng là Luật Tự quyết của địa phương năm 1947. Luật Tự quyết của địa phương năm 1947 đã được sửa đổi nhiều lần sau đó cùng với tiến trình phân cấp diễn ra ngày càng mạnh mẽ, đặc biệt là nửa sau thế kỷ XX². Điều này cho thấy, trên chặng đường hướng đến mục

1. Xem Jeffrey D. Sachs, “Japan’s Leadership and Inspiration in Sustainable Development”, *ibid*, p.6.

2. Brendan F. D. Barrett, “Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority”, *Japanese Studies* 20, no. 1 (May 1, 2000), pp.33, <https://doi.org/10.1080/10371390050009057>.

tiêu phát triển bền vững ở Nhật Bản, cộng đồng và chính quyền địa phương đóng vai trò quan trọng. Đặc biệt, Nhật Bản còn có cách tiếp tục thú vị là nếu quá trình phân cấp diễn ra theo hướng “từ trên xuống”¹, thì phát triển bền vững được xây dựng từ dưới lên với việc hình thành các thành phố bền vững trước tiên.

Ở khía cạnh bảo vệ môi trường, chính quyền địa phương được đánh giá có vai trò quan trọng trong việc thiết lập một “hệ thống kiểm soát và điều khiển”, và đây được xem là đặc trưng của hệ thống kiểm soát ô nhiễm môi trường Nhật Bản. Theo cách nhìn nhận của Nhật Bản, vấn đề ô nhiễm môi trường mang tính địa phương và không có gì ngạc nhiên khi chính quyền địa phương phải tham gia và đối phó.

Quan trọng hơn, chính quyền trung ương và địa phương luôn có sự phối hợp chặt chẽ. Theo đó, cả Bộ Môi trường, Tỉnh trưởng và Thị trưởng của các thành phố đều có thể yêu cầu các công ty báo cáo về mức độ tác động đến môi trường từ các hoạt động sản xuất kinh doanh của họ khi cần thiết. Đáng chú ý là, hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường của Nhật Bản sau này được trao cho chính quyền địa phương nhiều quyền hơn. Theo đó, rất nhiều hoạt động quản lý hành chính được đảm trách bởi chính quyền địa phương. Thậm chí, chính quyền địa phương đã có thể ban hành quy định kiểm soát chặt chẽ hơn cả quy định chung của quốc gia².

1. Brendan F. D. Barrett, “Decentralization in Japan: Negotiating the Transfer of Authority”, *Japanese Studies* 20, no. 1 (May 1, 2000), pp.33-34, <https://doi.org/10.1080/10371390050009057>.

2. Tani Midori: “Japan’s Environmental Policy”, pp.2-5.

Khi kịch bản phát triển bền vững đã rõ nét, lựa chọn phát triển các thành phố bền vững cũng thể hiện rõ nét hơn, trên cơ sở sự phối hợp tiếp tục gắn kết giữa chính quyền trung ương và địa phương, theo các kế hoạch sử dụng đất bền vững cho từng vùng rộng lớn. Đến nay, các thành phố Kyoto, Fukuoka, Kitakyushu, Iida, Muroran, Tahara, Takashima, Yasu và Omihachiman là các đô thị được biết đến như các thành phố bền vững của Nhật Bản¹. Điều đặc biệt là các nghiên cứu định lượng cũng cho thấy, tương quan thuận chiều (positive correlation) giữa tích tụ vốn xã hội (được biểu thị qua sự tham gia của cư dân vào dự án phát triển thành phố) và mức độ bền vững đạt được. Theo đó, mức độ tham gia của cư dân vào dự án và mức độ liên quan trong năm giữ vốn có thể thu hút sự tích vụ vốn xã hội chính yếu thông qua các mạng lưới bắc cầu hay cagy ghép chứ không phải bằng cách thu hút các mạng lưới xã hội. Và kết luận tổng hợp chung sau điều tra định lượng trên cơ sở dữ liệu từ ba thành phố lựa chọn nghiên cứu là Kyoto, Yasu và Takashima (tỉnh Shiga): “khi nào cộng đồng theo kế hoạch phát triển bền vững có sự tham gia của nhiều cư dân thì tiến trình hướng đến sự bền vững càng lớn”².

IV. GỢI Ý ĐỔI VỚI VIỆT NAM

Kinh nghiệm xây dựng nền kinh tế hướng đến mục tiêu phát triển bền vững của Nhật Bản để lại nhiều bài học cho các quốc gia trong khu vực lẫn thế giới. Từ thực trạng và mục tiêu

1. MLIT: “Sustainable Cities in Japan”.

2. Kusakabe: “Advancing Sustainable Development at the Local Level”, p.50.

phát triển của mình, Việt Nam có thể tìm thấy nhiều kinh nghiệm từ chính sách và thực tiễn phát triển của quốc gia này.

Thứ nhất, Việt Nam cần xây dựng một chính sách phát triển kinh tế rõ ràng hơn. Kiến nghị này được đưa ra vì trên thực tế cũng chưa có câu trả lời chắc chắn rằng chính sách công nghiệp của Việt Nam hiện tại là gì. Thực tế có quá nhiều nghiên cứu, đề xuất, nhưng các kết luận đó chưa trở thành kế hoạch hành động chung được chính quyền phê chuẩn. Một vài hay có thể là rất nhiều các nội dung này được thông qua trong các nghị quyết phát triển, nhưng mục tiêu và chiến lược phát triển chung lại rời rạc và nằm phân tán ở nhiều văn bản, tuyên bố, được thông qua và quản lý bởi nhiều cơ quan. Nhật Bản trong lịch sử và ở thời điểm hiện tại xử lý rất tốt vấn đề này. Chiến lược phát triển qua các giai đoạn đều thể hiện tập trung trong các kế hoạch của quốc gia. Và mỗi thời kỳ, mục tiêu và nội dung cụ thể cần đạt được thể hiện rất rõ nét. Thực tế, Nhật Bản cũng có kịch bản phát triển chuyên đề như: các chương trình hành động sử dụng đất bền vững hay các kế hoạch về bảo vệ môi trường, nhưng đây là các kịch bản được xây dựng trên cơ sở phù hợp và để đạt được mục tiêu chung trong kế hoạch phát triển toàn diện của quốc gia. Nếu nhìn rộng ra, Hàn Quốc chính là quốc gia hình mẫu về việc ứng dụng kinh nghiệm này của Nhật Bản khi bắt tay xây dựng các kế hoạch phát triển chu kỳ 5 năm.

Thứ hai, Việt Nam cần chỉ định hoặc thành lập cơ quan chủ trì và đủ sức chủ trì các kế hoạch phát triển của quốc gia. Lịch sử xây dựng và thực thi quyết liệt chính sách công nghiệp của Nhật Bản ở thời kỳ phát triển nóng nửa sau thế kỷ XX cho thấy, vai trò rất lớn của MITI. Việt Nam có Bộ Thương mại,

Bộ Công nghiệp và bấy giờ là Bộ Công Thương nhưng trong suốt chiều dài lịch sử, rất khó tìm thấy hình ảnh tương tự của MITI ở cơ quan này. Đáng tiếc hơn khi gắn với vấn đề xây dựng chính sách ở trên, câu hỏi chính sách phát triển nền kinh tế của quốc gia là gì cũng không dễ tìm được câu trả lời từ các kế hoạch, tài liệu lưu trữ tại cơ quan này. Một khi kịch bản chưa rõ ràng, thì quá trình triển khai chiến lược phát triển cũng sẽ không thể nào trôi chảy.

Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy, chính quyền trung ương luôn tạo mối gắn kết trong phối hợp quản lý của các cơ quan quản lý chuyên ngành. Thực ra, phối hợp quản lý theo chiều ngang (và dọc) cũng được ghi nhận và là nguyên tắc quản lý trụ cột trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam. Tuy nhiên, tình trạng quản lý cho thấy, sự phối hợp này còn khá rời rạc. Nhìn từ Nhật Bản, một dấu ấn khác trong thực thi chính sách phát triển của quốc gia là Chính phủ luôn thành lập các cơ quan thuộc Chính phủ để phụ trách các kế hoạch được thiết lập. Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu các cơ quan, và thành viên của các cơ quan này cũng chính là các thành viên có liên quan của nội các. Đây cũng chính là cách mà Nhật Bản kéo các cơ quan quản lý ngành có liên quan vào các kế hoạch phát triển chiến lược của quốc gia.

Thứ ba, phát triển kinh tế là trụ cột chính. Nhìn vào chặng đường phát triển của Nhật Bản, chúng ta không phủ nhận là quốc gia này đã quan tâm đến các chính sách môi trường và phát triển cộng đồng khá sớm. Tuy nhiên, các khía cạnh “bền vững” chỉ thật sự được chú tâm khi các mục tiêu của trụ cột kinh tế đã đạt được. Điều này một phần do tiến trình nhận thức

của thế giới về nhu cầu phát triển bền vững chỉ mới đặt ra trong những thập kỷ gần đây ở Nhật Bản (cũng như trên bình diện quốc tế). Tuy nhiên, nhìn vào các quyết sách gần đây của Chính phủ Nhật Bản, chúng ta vẫn có thể thấy cách tiếp cận như trên về vị trí quyết định của trụ cột kinh tế. Nhật Bản hiện nay đã vạch ra kịch bản phát triển dựa trên sự kết hợp hài hòa ba trụ cột kinh tế - môi trường - xã hội, nhưng sứ mệnh dẫn dắt của kinh tế vẫn không thay đổi.

Việt Nam không đợi đến khi quá muộn mới nhận thấy tác động tiêu cực của phát triển kinh tế, rồi phải tiêu tốn quá nhiều chi phí để khắc phục, như chính bài học của Nhật Bản trong những năm sau phát triển nóng. Việt Nam ở thời điểm hiện nay, từ bài học của nhiều nền kinh tế, hòa nhập vào chiến lược phát triển bền vững chung. Tuy nhiên, thay vì quá tập trung vào cân bằng và dung hòa về lợi ích giữa ba trụ cột, Việt Nam cần quyết liệt hơn trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Kinh nghiệm lựa chọn lịch sử của các nước, đặc biệt là Nhật Bản cho thấy, Việt Nam cần dành sự chú ý đến các mục tiêu phát triển kinh tế trên cơ sở cân bằng lợi ích của phát triển kinh tế và với chi phí giải quyết các vấn đề môi trường, xã hội. Hay nói cách khác, tập trung chiến lược phát triển kèm theo giải pháp giải quyết các vấn đề phát sinh là lựa chọn cần được nghiên cứu. Môi trường và xã hội là hai trụ cột bảo đảm tính bền vững trong phát triển nhưng môi trường và thiết chế cộng đồng tự thân không phải là cú hích cho sự phát triển. Và đương nhiên, không có phát triển thì không có phát triển bền vững.

Thứ tư, sự phát triển của Nhật Bản cho thấy vai trò rất lớn của Nhà nước, đặc biệt là sự tập trung quyền lực của chính

quyền trung ương. Chính phủ Nhật Bản đã nhanh chóng lựa chọn con đường riêng, tận dụng bệ đỡ Hoa Kỳ nhưng không quá phụ thuộc vào Hoa Kỳ lần thể chế dân chủ mà Hoa Kỳ có ý định đặt vào Nhật Bản. Kịch bản này một lần nữa cũng được Hàn Quốc vận dụng thành công khi Chính phủ nước này không ít lần rất cứng rắn trước những yêu cầu của Hoa Kỳ. Trong khi đó, Philíppin chính là bài học đắt giá về sự lệ thuộc và thiếu chủ động trong tận dụng cơ hội.

Trên thực tế, nhu cầu quản lý và kiểm soát của Nhà nước thường có xu hướng vận động ngược, là tập trung quyền lực, và cuối cùng hình thành nên các chính phủ tập trung quyền lực mạnh, ngay cả khi tình trạng đó có tính ngẫu nhiên. Đó cũng là lý do vì sao Nhật Bản trong khoảng thời gian sau này đã xúc tiến tiến trình phân quyền, ít nhất là sau khi các mục tiêu phát triển kinh tế đã đạt được. Hay nói cách khác, giải quyết câu hỏi về mặt thể chế xã hội làm không gian nền tảng phát triển cũng là nội dung rất quan trọng. Dân chủ có thể là lựa chọn, nhưng tránh các tác động tiêu cực của chủ nghĩa dân túy cũng là khía cạnh lưu tâm đúng mực.

Trở lại bối cảnh xã hội Việt Nam, nguyên tắc tập trung quyền lực trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước có thể là tiền đề để chính quyền trung ương có đủ sức mạnh trong việc lèo lái con tàu phát triển của quốc gia. Tuy nhiên, bài học của Nhật Bản là chính quyền trung ương phải là lực lượng lãnh đạo tinh túy, nhìn xa trông rộng (visionary leadership). Muốn vậy, sách lược thu hút nhân tài và lực lượng tinh túy vào đội ngũ lãnh đạo và quản lý chiếm vị trí quan trọng. Bài học này sau này cũng đã được Hàn Quốc, Đài Loan, Indônêxia, đặc biệt là

Xingapo, vận dụng và thành công. Giới nghiên cứu, kể cả các nghiên cứu của phương Tây về bài học thành công của các nước và vùng lãnh thổ Đông Á, gọi đây là sự thành công của phương pháp kỹ trị. Ở đó, hoạt động quản lý phải bảo đảm sự tập trung quyền lực, để bảo đảm điều kiện ra quyết định lấn quyết liệt thực thi. Và sự tập trung của trí thức và giới tinh hoa vào lực lượng quản trị quốc gia nhằm tránh sự sai sót và độc đoán của các quyết định quản lý nói trên¹. Có lẽ, đây là lựa chọn Việt Nam cần tham khảo, trên cơ sở gia tăng hàm lượng tri thức trong các quyết sách phát triển trên nền tảng tập trung quyền lực quản lý sẵn có. Đặc biệt, đề xuất này có phần thuyết phục hơn trên cơ sở sự xuất hiện và đóng góp vai trò rất lớn của lực lượng lãnh đạo kỹ trị trong sự thành công của các thành phố lớn cũng như toàn Trung Quốc². Trong khi các cuộc tranh luận về lựa chọn của dân chủ hóa kỹ trị hay kỹ trị hóa dân chủ thì có một nhận định đáng chú ý của Reinhold Niebuhr là “công bằng sẽ làm cho dân chủ hiệu nghiệm”³. Và đương

1. Xem thêm Boo Teik Khoo, Teresa S. Encarnacion Tadem, and Takashi Shiraishi: “Technocracy and Economic Decision-Making in Southeast Asia: An Overview”, *Southeast Asian Studies* 3, no. 2 (August 28, 2014), pp. 241-253, https://doi.org/10.20495/seas.3.2_241; Shiraishi Takashi, “Technocracy in Indonesia: A Preliminary Analysis” (The Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), March 2006), <https://www.rieti.go.jp/en/publications/summary/06030002.html>.

2. Xem thêm Shi Chen: “The Chinese Technocratic Leadership: A Case Study of the Municipal Leadership of Shanghai in the Reform Era” (The doctor thesis of Philosophy, The University of Toronto, 1997), <https://core.ac.uk/display/102548439>.

3. Middleton and O’Keefe, *Redefining Sustainable Development*, 100.

nhiên, phát triển và phát triển bền vững có thể mang lại sự “công bằng” đó.

Cuối cùng, Việt Nam cần nghiên cứu để phát triển các đô thị phát triển bền vững. Trên thực tế, quan tâm chính yếu về phát triển bền vững trong thế kỷ XXI chính là cách thức mà các thành phố (với hàm ý là các khu vực rộng lớn, dân cư đông như các trung tâm thương mại, dịch vụ hành chính, giao thông...) được quản lý, vì ở đó có nhu cầu lớn về giải quyết các vấn đề liên quan đến con người, nguồn nguyên vật liệu cũng như hệ thống quản lý chất thải hay sự chênh lệch về thu nhập giữa các nhóm người khác nhau¹. Các thành phố thông minh phải hướng đến tính bền vững và đây phải là các thành phố phát triển bền vững, các thành phố thông minh bền vững (smart sustainable cities). Khi đó, thành phố thông minh sẽ phát triển hướng đến:

- (i) Về kinh tế: Một thành phố với nền kinh tế năng động, mạnh và đáng tin cậy.
- (ii) Về mặt xã hội: Một thành phố thúc đẩy các khía cạnh xã hội và chất lượng cuộc sống của cư dân.
- (iii) Về môi trường: Một thành phố triển khai các hoạt động sinh thái để bảo vệ môi trường.
- (iv) Về mặt thiết chế: Một thành phố được quản trị một cách minh bạch và hướng đến dân chúng.

Đặc biệt, gắn kết với yếu tố công nghệ và “thông minh”, thành phố thông minh bền vững phát triển hướng đến: (i) giải

1. Xem Eunice Ngina Ndeke: “A Critical Review of the Development of Sustainability Indicators for the City of Cape Town: A Focus on Environmental and Socio - Economic Sustainability”, *ibid.*

quyết các vấn đề xã hội và con người (chất lượng cuộc sống), (ii) các hệ sinh thái (bền vững), (iii) các nền tảng e-learning và quản trị tri thức, (iv) các công cụ mô phỏng và hình ảnh sống động, và (v) các yêu cầu chuẩn mực. Có thể nói, đây là tiền đề quan trọng để các thành phố này chuyển đổi thành các thành phố trí tuệ (intelligent cities) và thành phố số (digital cities) trong tương lai¹.

1. Elsa Estevez, Nuno Vasco Lopes, and Tomasz Janowski: “Smart Sustainable Cities - Reconnaissance Study” (United Nations University (Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance - UNU-EGOV) and International Development Research Center (IDRC), 2016), pp.9-10.

THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP RÚT NGẮN - KINH NGHIỆM CỦA NHẬT BẢN VÀ HÀN QUỐC; GỢI Ý CHO VIỆT NAM

PGS.TS. NGÔ TUẤN NGHĨA*

I. GIẢI QUYẾT QUAN HỆ NHÀ NƯỚC - THỊ TRƯỜNG TIẾP CẬN TỪ KHÍA CẠNH THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP RÚT NGẮN CỦA NHẬT BẢN VÀ HÀN QUỐC

Có nhiều cách hiểu về phát triển công nghiệp rút ngắn, tuy nhiên, trong cách tiếp cận từ khía cạnh thể chế có thể hình dung: phát triển công nghiệp rút ngắn là quá trình công nghiệp hóa mà một quốc gia đi sau phát huy vai trò của Nhà nước để xây dựng hệ thống thể chế công nghiệp sao cho có thể thu hẹp được trình độ phát triển so với các quốc gia đã thực hiện công nghiệp hóa, phát triển hiện đại. Hạt nhân của hệ thống thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn tựu trung lại là hệ thống chính sách công nghiệp của quốc gia. Đây cũng chính là biểu hiện tập trung của việc giải quyết quan hệ Nhà nước - thị trường trong

* Viện trưởng Viện Kinh tế chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

thúc đẩy phát triển công nghiệp phù hợp với giai đoạn lịch sử nhất định của đất nước. Về biểu hiện, phát triển công nghiệp rút ngắn được quy về rút ngắn thời gian thực hiện công nghiệp hóa¹.

Chính sách công nghiệp quốc gia là một hệ thống các chiến lược và quy định do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh việc phân bổ nguồn lực cho phát triển công nghiệp. Đó là hệ thống thể chế mà nhiệm vụ hướng tới: *i)* phục vụ phát triển hạ tầng công nghiệp như cung cấp địa điểm công nghiệp, hệ thống kết cấu hạ tầng công nghiệp, cung cấp nước công nghiệp và điện năng; *ii)* phân bổ nguồn lực giữa các ngành, điều chỉnh cơ cấu ngành, củng cố các hảng, giới hạn sản lượng, điều chỉnh sản lượng và đầu tư; *iii)* các chính sách phục vụ phát triển liên ngành như các biện pháp đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ². Xét theo nghĩa đó, chính sách phát triển công nghiệp chính là sự thể hiện vai trò của Nhà nước, thể hiện cách tiếp cận thể chế của Nhà nước trong giải quyết mối quan hệ với thị trường nhằm thúc đẩy phát triển công nghiệp. Trong điều kiện phát triển công nghiệp rút ngắn, chính sách công nghiệp hay thực chất, vai trò của Nhà nước phải được phát huy theo hướng tạo ra khả năng để quốc gia có thể rút ngắn được khoảng cách về trình độ phát triển khi thực hiện quá trình phát triển mang tính “đuổi kịp” đối với các quốc gia phát triển. Xét về hàm ý này, ứng với giai đoạn lịch sử của Nhật Bản và Hàn Quốc trong những thập

1. Xem Lê Cao Đoàn (Chủ biên): *Công nghiệp hóa, hiện đại hóa rút ngắn - Những vấn đề lý luận và kinh nghiệm thực tiễn thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr.226.

2. Xem Ryutaro Komyia: *Chính sách công nghiệp Nhật Bản*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1990, tr.5.

kỷ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, đặc biệt là giai đoạn 1960-1990, cả hai quốc gia đã xây dựng hệ thống thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn phù hợp, đi liền với đó là việc giải quyết quan hệ Nhà nước - thị trường đạt được nhiều thành công, có thể có những kinh nghiệm quý đối với con đường phát triển của quốc gia phát triển đi sau. Cụ thể:

1. Thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn của Nhật Bản giai đoạn 1960-1990

Mở đầu cho thời kỳ phát triển công nghiệp mang tính hiện đại hóa những năm 1960, trên cơ sở kế thừa thành tựu phát triển công nghiệp giai đoạn 1945-1960 - thời kỳ phát triển công nghiệp dựa trên phạm vi của thể chế bảo hộ bởi Nhà nước, Chính phủ Nhật Bản ra thông báo chủ trương tự do hóa thương mại, tức chính thức chuyển từ cách tiếp cận thể chế phát triển công nghiệp bảo hộ dựa vào kiểm soát giá cả sang thể chế phát triển công nghiệp tự do thương mại. Sau năm 1964, khi Nhật Bản chính thức gia nhập OECD, vấn đề tự do hóa đầu tư trực tiếp nước ngoài đã trở thành một nội dung chính sách quan trọng. Tình thế đó yêu cầu chính quyền trung ương Nhật Bản phải thay đổi cách tiếp cận thể chế phát triển công nghiệp mới. Tự do hóa thương mại, Chính phủ không thực hiện kiểm soát trực tiếp giá cả mà phát huy vai trò của thị trường trong kiểm soát giá cả, cũng có nghĩa là Nhà nước phải giảm đi quyền lực của mình trong việc phân bổ nguồn lực cho phát triển công nghiệp. Tuy nhiên, nếu để cho thị trường thuần túy tự dẫn dắt sự phát triển công nghiệp sẽ khó có thể đưa đến sự phát triển đúng tham vọng vươn lên là quốc gia phát triển và rút ngắn khoảng cách tụt hậu. Để giải quyết mâu thuẫn đó, Nhật Bản đã

tiến hành xây dựng hệ thống thể chế phát triển công nghiệp thúc đẩy hiện đại hóa rút ngắn phù hợp với đặc thù của mình.

Thể chế phản ánh vai trò của Nhà nước trong việc dẫn dắt sự phát triển công nghiệp của Nhật Bản được lập ra trước hết là hệ thống hội đồng chính sách. Trong đó, tất cả các chính sách quan trọng cho phát triển công nghiệp trước hết được thảo luận ở một hội đồng chính sách, với một báo cáo chính thức được gửi tới vị bộ trưởng phụ trách ngành - trong trường hợp được làm thành luật. Vào đầu những năm 1960, chính sách phát triển công nghiệp hầu hết được giải quyết trong Ủy ban cơ cấu ngành (Ủy ban này được thành lập và đi vào hoạt động tháng 4/1961, phòng nghiên cứu cơ cấu ngành được thành lập vào cùng thời gian là một bộ phận trong Ban Thư ký của MITI)¹ và trong Hội đồng cơ cấu ngành (ISC) được tích hợp từ các Ủy ban liên quan đến phát triển công nghiệp. Hoạt động của các Ủy ban thuộc chế độ hội đồng chứ không phải bộ máy hành chính. Ủy ban phối hợp của ISC là ủy ban cao nhất, dưới nó là các ủy ban phục vụ cho việc thảo luận chính sách công nghiệp đối với các ngành riêng biệt. Cùng với ISC, còn có hội đồng ngành công nghiệp điện tử, hội đồng ngành công nghiệp dệt và các hội đồng ngành công nghiệp khác được thành lập căn cứ vào những đạo luật cụ thể. Nhìn chung, ISC bao gồm các cựu quan chức của bộ máy hành chính, các nhà báo và đại diện của các hãng tư nhân. ISC là diễn đàn để trao đổi, tạo ra sự nhất trí đối với chính sách

1. Hàng loạt các ủy ban như Ủy ban năng lượng, Ủy ban tài chính công nghiệp, Ủy ban công nghệ công nghiệp, Ủy ban thép, Ủy ban công nghiệp hóa chất, Ủy ban đặc điểm công nghiệp, Ủy ban ô nhiễm công nghiệp, Ủy ban công nghiệp thông tin... cũng được Chính phủ Nhật Bản cho thành lập.

công nghiệp, trao đổi thông tin giữa các khu vực chính phủ và tư nhân, là kênh để giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường khi thực hiện những chính sách công nghiệp ngành, nêu ra những kiến nghị cụ thể của khu vực tư nhân đối với Chính phủ. Thực tế, ISC đã soạn thảo rất nhiều báo cáo trong những năm 1960¹. Những báo cáo như vậy tạo ra cơ sở cho việc khẳng định hiệu lực của Chính phủ khi can thiệp vào hoạt động phân bổ nguồn lực ngành công nghiệp, cũng như khi chỉ đạo phối hợp hoạt động ngành. Những báo cáo của ISC có hiệu quả thực sự trong việc tạo ra sự công bằng và tiêu chuẩn phân bổ nguồn lực của các chính sách phát triển công nghiệp ngành. Trên thực tế, điều quan trọng đối với thể chế ISC là tạo ra thể chế để khuyến khích rất nhiều chủ thể đại diện cho các ngành. Do có sự tham gia của họ vào ISC, nên có thể nhận định rằng họ sẽ phản ứng lại tất cả những đề xuất của Chính phủ hạn chế nghiêm trọng khả năng hoạt động độc lập của các hãng mà họ đại diện. Vì vậy, các đề xuất của các hội đồng có thể ngăn cản việc đưa ra chính sách tìm cách thay đổi tổ chức ngành bằng cách can thiệp mệnh lệnh hành chính.

Thể chế Kanmin - quản trị quốc gia về phát triển công nghiệp dựa trên đầu tư có định hướng.

Hệ thống Kanmin là thể chế phân bổ nguồn lực, trong đó Chính phủ cố gắng định hướng đầu tư sao cho phù hợp với mục tiêu quản trị công nghiệp quốc gia hướng tới hiện đại hóa nền công nghiệp Nhật Bản. Với hệ thống thể chế Kanmin, hoạt động đầu tư của các hãng được đặt trong mối quan hệ phát triển công

1. Xem Ryutaro Komyia: *Chính sách công nghiệp Nhật Bản*, Sđd, tr.100.

nghiệp tổng thể của cả quốc gia. Sự định hướng như vậy nhằm bảo đảm tránh tình trạng công suất quá mức có thể xảy ra trong tương lai gần. Hệ thống Kanmin nhằm vào các ngành sản xuất nguyên liệu thô như thép, lọc dầu, hàng dệt, sợi nhân tạo, giấy và bột giấy. Thông qua hệ thống Kanmin, MITI đã tìm cách định hướng các khoản đầu tư vào thiết bị cố định.

Ở những lĩnh vực có nhiều nhà cung ứng và sự tập trung hóa thị trường thấp, Chính phủ can thiệp bằng các chính sách nhằm phối hợp sự phân chia sản phẩm giữa các hãng để phát triển một hệ thống những người sản xuất được chuyên môn hóa và tăng cường hợp tác trong sản xuất. Các biện pháp can thiệp được tiến hành để tạo ra những nhà sản xuất máy công cụ chuyên môn hóa là ví dụ về cách thức quản trị đầu tư theo kiểu Kanmin. Hàng loạt đạo luật đã được ban hành vào những năm 1960 như: Luật Công nghiệp chế tạo máy năm 1960; Luật Công nghiệp dầu mỏ năm 1962; Luật Các doanh nghiệp vừa và nhỏ năm 1963; Luật Sử dụng điện năm 1964; Luật Về hội đồng tư vấn năng lượng năm 1965; Luật Về cơ quan phát triển năng lượng hạt nhân và sản xuất điện năng 1967; Luật Về các biện pháp tạm thời tái tổ chức ngành khai thác than năm 1967. Những luật này được ban hành để bảo đảm mục tiêu: duy trì cung ứng ổn định; duy trì sở hữu trong nước; thuận lợi hóa các điều chỉnh ngành.

Khi xu hướng tự do hóa nổi trội, hệ thống Kanmin được điều chỉnh cụ thể hóa bằng việc thành lập các nhóm tư vấn phôi hợp Kanmin, ví dụ nhóm tư vấn công nghiệp sợi nhân tạo đã được thành lập vào tháng 10/1964. Hệ thống Kanmin khác với sự phôi hợp trong một ngành ở bản thân các thành viên mà Chính phủ tìm kiếm nhằm làm cho các mục tiêu chính sách của mình

được phản ánh trong các quyết định của ngành. Để thực hiện mục tiêu đó, Chính phủ phải có một quyền lực nào đó như là tiền đề cần thiết cho việc bảo đảm hiệu quả của việc can thiệp.

Phối hợp thể chế phát triển công nghiệp theo chiều dọc và theo chiều ngang những năm thuộc thập kỷ 70 của thế kỷ XX.

Bước sang thập kỷ 70 của thế kỷ XX, thể chế phát triển công nghiệp của Nhật Bản có chuyển biến mới. Sự thay đổi đó được thể hiện trong chiến lược của Chính phủ Nhật Bản có tên gọi *Tầm nhìn cho những năm 1970*, chiến lược này được ban hành dưới hình thức Sách trắng về phát triển công nghiệp xuất bản năm 1970. Trong đó bao hàm hệ thống thể chế gồm các chính sách phát triển công nghiệp theo chiều dọc (tác động vào các ngành đặc biệt) và chính sách phát triển công nghiệp theo chiều ngang (tác động vào một nhóm ngành). Chính sách phát triển công nghiệp theo chiều dọc lại bao hàm các chính sách công nghiệp có mục tiêu dựa trên sự thay đổi cơ cấu nhờ bảo hộ, khuyến khích hoặc cung cấp các ngành then chốt và những chính sách tìm cách điều chỉnh những ngành ngưng trệ và suy giảm. Chính sách phát triển công nghiệp theo chiều ngang bao gồm các chính sách về môi trường, phân bố địa điểm công nghiệp, doanh nghiệp nhỏ, các quan hệ quốc tế, tài nguyên thiên nhiên, năng lượng và bảo vệ người tiêu dùng. Sau cuộc khủng hoảng dầu mỏ, các chính sách công nghiệp mục tiêu được áp dụng cho một số ít ngành và một phần cho chính sách công nghiệp chung; ngược lại, các chính sách điều chỉnh ngành và các chính sách theo chiều ngang giữ vai trò rất lớn. Tất cả những chính sách đó nhằm đối phó với ảnh hưởng của những thay đổi của môi trường kinh doanh quốc tế đến chính sách công nghiệp. Điểm đặc biệt trong những năm sau khủng hoảng dầu mỏ, thể chế phát triển

công nghiệp của Nhật Bản nhấn mạnh vào việc sử dụng cơ chế thị trường ở mức độ lớn; tức là, giảm dần chính sách công nghiệp có mục tiêu, vai trò yếu đi của chính sách bảo hộ, khuyến khích hoặc cung cố ngành và áp dụng chính sách dựa trên những quy tắc trực tiếp. Đặc biệt, mối quan hệ giữa nhà nước và trị trường trong phát triển công nghiệp của Nhật Bản được thể hiện trong *Tầm nhìn cho những năm 1970*. Trong đó nhấn mạnh các vấn đề đối với phát triển công nghiệp của Nhật Bản trong thập kỷ 1970 gồm: *Thứ nhất*, khẳng định đã có sự thay đổi từ chính sách phát triển công nghiệp theo đuổi mục tiêu tăng trưởng sang chính sách tận dụng lợi thế của tăng trưởng (hoàn thiện môi trường lao động, tích tụ vốn xã hội, tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, cung cống chất lượng nhân lực, tăng đầu tư vào nghiên cứu và triển khai, gia tăng viện trợ nước ngoài); *Thứ hai*, sử dụng cơ chế thị trường ở mức hợp lý. Nói cách khác, sự can thiệp chính sách quá mức và các biện pháp bảo hộ quá đáng sẽ bị ngăn cấm thông qua việc cơ chế thị trường tận dụng ở mức đầy đủ để thực hiện các mục tiêu phân bổ nguồn lực. Chính sách công nghiệp được giới hạn ở các lĩnh vực thị trường bị trực trặc như giải quyết vấn đề ô nhiễm, rủi ro đi liền với phát triển công nghệ và các nguồn tài nguyên thiên nhiên, cung cấp các nguồn vốn xã hội, hàng hóa công cộng, khuyến khích các ngành công nghiệp non trẻ và giúp đỡ các ngành suy giảm đang điều chỉnh. Chính điều này đã tạo lập nền tảng cho nền công nghiệp Nhật Bản tiếp tục phát triển. Nhiều quan điểm về thể chế cho phát triển công nghiệp Nhật Bản liên tiếp được đưa ra như: *Tầm nhìn dài hạn về cơ cấu công nghiệp* (*Tầm nhìn năm 1975*); *Tầm nhìn MITI* cho những năm 1980, là sự mở rộng *Tầm nhìn cho những năm 1970* trước đó.

Tâm nhìn cho những năm 1980 đã tạo ra sự phát triển một cơ cấu công nghiệp mà trọng tâm là công nghệ cao và có thể coi là cơ cấu công nghiệp sáng tạo, sử dụng nhiều hàm lượng chất xám¹.

Chuyển từ hỗ trợ sang thế chế cung cấp thông tin về các khuynh hướng dài hạn của cơ cấu ngành trong những năm cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX.

Để tiến hành các bước đi chủ động nhằm tồn tại trong một nền kinh tế và xã hội ngày càng phát triển, chính sách công nghiệp của Nhật Bản từ thập kỷ 70 đến cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX đã giúp cho các hãng thực hiện tăng năng suất bằng cách sử dụng hồn hợp tối ưu các đầu vào cơ bản của mình, bao gồm cả việc tiết kiệm năng lượng và nâng cao năng suất lao động; kiên trì theo đuổi các nỗ lực kiểm tra chất lượng sản phẩm của mình; phát triển sản phẩm mới và thiết kế lại các sản phẩm hiện có để đáp ứng tốt hơn sự đa dạng của nhu cầu thị trường; đổi phò với những thay đổi về cơ cấu ngành thông qua đa dạng hóa và đi vào các lĩnh vực công nghệ cao; và để thực hiện được như vậy, phải tăng chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển. Trên thực tế, nhiều hãng của Nhật Bản đã rất thành công trong việc tăng tích luỹ nội bộ của mình về các nguồn vốn, nhân lực và công nghệ. Kết quả là, thay vì chính sách công nghiệp do Chính phủ khởi xướng, nền công nghiệp của Nhật Bản đã đi đầu trong việc yêu cầu Chính phủ cung cấp thông tin về những thay đổi của cơ cấu ngành và vệ sự phát triển của công nghệ cao. Các hãng được lôi cuốn vào những thay đổi chủ yếu thông qua việc cung cấp thông tin hơn là biện pháp cứng thông qua trợ cấp tài chính lãi suất thấp và các mối lợi về thuế khóa. Việc cung cấp thông tin về các khuynh hướng dài hạn của cơ cấu ngành và của

1. Xem Ryutaro Komyia: *Chính sách công nghiệp Nhật Bản*, Sđd, tr.167.

nền kinh tế thế giới đã trở thành hạt nhân của thể chế cho phát triển công nghiệp của Nhật Bản trong những năm 1980.

2. Thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn của Hàn Quốc giai đoạn 1960-1990

Thể chế phát triển công nghiệp “đuổi kịp” thông qua các chaebol những năm 1960-1970.

Hầu như các tập đoàn chaebol của Hàn Quốc đều bắt đầu thành lập và đi vào hoạt động từ khi quốc gia này bước vào giai đoạn sản xuất hàng công nghiệp nhẹ định hướng xuất khẩu¹. Sự phát triển của các chaebol thời kỳ đầu thập kỷ 60 của thế kỷ XX gắn liền với vai trò của tổng thống Hàn Quốc Park Chung Hee. Trên thực tế, các chaebol trở thành nơi sản sinh ra các ý tưởng chính sách đổi mới cho phát triển công nghiệp.

Khi Park Chung Hee lên nắm quyền, ông đã thực hiện chính sách thúc đẩy phát triển công nghiệp bằng việc khích lệ các chaebol hợp tác trong các dự án công nghiệp do Nhà nước hoạch định thông qua trao đổi sự ủng hộ chính trị với hoạt động chấp nhận rủi ro bất cân xứng của Chính phủ và chaebol. Để thúc đẩy các chaebol đầu tư vào các lĩnh vực rủi ro, Park Chung Hee sẵn sàng hỗ trợ các chaebol được ông lựa chọn một cách chiến lược trong hoạt động nâng cao năng lực kinh doanh.

Để nâng cao vai trò của Nhà nước, Park Chung Hee thuyết phục các chaebol hợp tác với chính quyền quân sự (nhà nước). Để thực hiện được ý tưởng phát triển công nghiệp của Hàn

1. Hãng Luky sản xuất kem đánh răng, hãng Goldstar sản xuất máy thu thanh, hãng Samsung sản xuất quần áo và Huynhđai ký hợp đồng với quân đội Mỹ trong cuộc chiến tranh Triều Tiên để vận tải, Deawoo được thành lập năm 1967...

Quốc, Park Chung Hee cho thành lập Ủy ban Kế hoạch và Kinh tế (EPB) và dùng Ủy ban này khuyến khích các chaebol chia sẻ rủi ro để đổi lấy sự ủng hộ chính trị. Đi liền với đó, các ngân hàng thương mại được quốc hữu hóa nhằm điều chỉnh nguồn tài chính theo ý tưởng phát triển công nghiệp của Hàn Quốc. Theo lệnh của Bộ Tài chính, ngân hàng không còn hoạt động như những chủ thể giao dịch tài chính thương mại. Thay vào đó, chúng trở thành công cụ mà thông qua đó Nhà nước có thể bảo đảm được sự tuân thủ của doanh nghiệp với các mục tiêu trong chính sách công nghiệp và kế hoạch kinh tế vĩ mô. Bằng cách ngầm ngầm đe dọa chấm dứt các khoản cho vay ngân hàng ưu đãi nếu người đi vay không đạt các mục tiêu do Nhà nước đặt ra¹.

Để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp lớn có thể tham gia vào thực hiện chính sách công nghiệp, Chính phủ Hàn Quốc dưới sự lãnh đạo của Tổng thống Park Chung Hee đã cho thành lập Liên đoàn công nghiệp Hàn Quốc (FKI) năm 1968. FKI là một tổ chức hội nghị cấp cao của các tập đoàn công nghiệp lớn không chỉ đóng vai trò là một kênh đóng góp ý kiến và bảo vệ lợi ích tập thể của các doanh nghiệp lớn, mà còn cho phép Nhà nước kiểm soát, định hình và tác động đến những lợi ích của các doanh nghiệp lớn. Tinh thần đồng đội phát triển thông qua FKI đã giúp Chính phủ Hàn Quốc và các chaebol cùng nhau thực thi các nhiệm vụ đầy thách thức về việc đàm phán phân chia thị trường cần thiết để thiết lập các cartel hợp lý hóa công nghiệp nhằm ngăn cản tình trạng cạnh tranh quá mức giữa các tập đoàn đối thủ. Hệ thống FKI cũng là thể chế phản ánh sự trung

1. Xem Kim Byung - Kook và Ezra F.Vogel (Chủ biên): *Kỷ nguyên Park Chung Hee và quá trình phát triển thần kỳ của Hàn Quốc*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017, tr.438-439.

thành chính trị của các thành viên trong tổ chức này với Chính phủ và ngăn chặn không chỉ phe đối lập, mà cả các đối thủ tiềm năng bên trong liên minh cầm quyền chiếm được nguồn cung các quỹ chính trị độc lập.

Như vậy, quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp dưới hình thức chaebol là các biểu hiện của thể chế phát triển công nghiệp mang mục tiêu “đuổi kịp” với tầm nhìn rõ ràng và việc tổ chức thực hiện quyết liệt của Chính phủ của Tổng thống Park Chung Hee trong những năm 60 của thế kỷ XX.

Thiết lập thể chế bình ổn và tăng trưởng kinh tế để điều chỉnh sự phát triển công nghiệp thích ứng với tình hình biến động của thị trường trong thập kỷ 70 của thế kỷ XX.

Bước sang thập kỷ 70 của thế kỷ XX, công nghiệp Hàn Quốc gặp phải một số áp lực, nền kinh tế suy sụp suốt năm 1970. Hơn nữa, thập kỷ siêu tăng trưởng định hướng xuất khẩu dựa trên các ngành công nghiệp thâm dụng lao động đã dẫn đến sự giảm thặng dư lao động và gia tăng mức lương thực tế, điều này gây nên sự mất mát trong lợi thế tương đối. Hơn 200 công ty đã phá sản vào năm 1971. Trước tình thế như vậy, hệ thống FKI đã tích cực đóng góp ý kiến về các nhu cầu tập thể của các chaebol, kêu gọi Nhà nước có những bước đi cần thiết để giải quyết cuộc khủng hoảng thanh khoản. FKI thậm chí đề xuất cắt giảm ngân sách của Chính phủ và nguồn thu thuế đi một nửa. Trước tình hình đó, chính quyền của Tổng thống Park Chung Hee đã ban hành sắc lệnh khẩn cấp bình ổn và tăng trưởng kinh tế (EDESG) vào năm 1971.

Để giải cứu cộng đồng doanh nghiệp yếu kém về tài chính, EDESG cho phép các doanh nghiệp mắc nợ chi trả các khoản nợ trong vòng 5 năm, tức là giảm gánh nặng tài chính của các doanh nghiệp đi vay xuống trung bình hai phần ba. Mặc dù

EDESG được thiết kế để hỗ trợ doanh nghiệp ở tất cả các quy mô, người hưởng lợi nhiều nhất vẫn là các chaebol, vì chúng chiếm đến 64% các khoản vay trên thị trường. Để đổi lấy sự tham gia của các tập đoàn vào chương trình phát triển công nghiệp hóa ngành công nghiệp nặng và hóa chất đầy rủi ro của Nhà nước, các tập đoàn nhận được sự hỗ trợ rộng rãi từ Nhà nước, bao gồm lãi suất thấp ở các khoản vay ngân hàng, cắt giảm thuế, bảo lãnh nhà nước cho các khoản vay nước ngoài. EDESG đã củng cố vị thế của các chaebol bằng cách không chỉ trao cho các chaebol một nền tảng tài chính vững chắc hơn, mà còn cho phép họ khai thác các cơ hội mới từ sự tăng trưởng doanh nghiệp. EDESG là thể chế mang tính chất tình thế, song có vai trò quan trọng trong việc khẳng định vai trò bà đỡ của Nhà nước trong giai đoạn đầu thực hiện công nghiệp hóa có định hướng.

Hoàn thiện thể chế chaebol đi cùng với thúc đẩy sự phát triển của khoa học - công nghệ và thiết lập thể chế các công ty thương mại tổng hợp (GTC) cuối những năm 1970, đầu những năm 1980

Ngay từ giữa những năm 1970, bị chấn động bởi tác động của khủng hoảng dầu mỏ năm 1974 và bị thách thức bởi làn sóng chủ nghĩa bảo hộ thương mại gia tăng ở thị trường các quốc gia công nghiệp tiên tiến, Chính phủ Hàn Quốc đã ban hành Luật về các GTC năm 1975 theo khuyến nghị của các chaebol. Thể chế GTC phỏng theo mô hình sogo shosha của Nhật Bản, được tổ chức để giải quyết việc xuất khẩu và nhập khẩu nhiều loại hàng hóa ở nhiều thị trường, Chính phủ Hàn Quốc hy vọng các GTC sẽ tận dụng tốt nhất các nguồn lực hạn hẹp.

Trên thực tế, ngay từ những năm 1973, Chính phủ Hàn Quốc đã công bố chương trình hoàn thiện cấu trúc các chaebol.

Ý thức được nhu cầu cần tập trung nguồn lực để hiện thực hóa lợi thế kinh tế theo quy mô trong các ngành công nghiệp nặng và hóa chất thâm dụng vốn, nhưng cũng thận trọng với rủi ro và sự trì trệ của các công ty độc quyền, Chính phủ Hàn Quốc lựa chọn chiến lược phát triển công nghiệp bằng cách buộc các chaebol xây dựng một cấu trúc độc quyền nhóm cạnh tranh trong 5 ngành công nghiệp: kim loại không sắt, hóa dầu, cơ khí, đóng tàu và điện tử. Ngành công nghiệp thứ sáu nhận được sự hỗ trợ lớn từ phía Chính phủ là ngành thép và được dành cho công ty thuộc sở hữu và quản lý nhà nước.

Với sự xuất hiện của thể chế GTC, đã trở thành tác nhân cho việc thúc đẩy xuất khẩu. GTC trở thành công cụ để tập trung hóa và đa dạng hóa xuất - nhập khẩu và tăng khả năng tiếp cận với các khoản vay từ phía Chính phủ. GTC đã giúp các chaebol đưa các nhà sản xuất vừa và nhỏ vào mạng lưới liên kết ngang và dọc của các tập đoàn. GTC trở thành vòng tròn đồng tâm của các doanh nghiệp, với GTC ở trung tâm, hỗ trợ cho các công ty liên kết bằng thông tin thị trường và chuyên môn quản lý cũng như phối hợp tập thể của các công ty này. Đến năm 1979, một nửa hàng hóa xuất khẩu của Hàn Quốc được thực hiện bởi các GTC thuộc sở hữu của các chaebol.

Bên cạnh việc thúc đẩy đổi mới thể chế chaebol, hình thành GTC, Chính phủ Hàn Quốc còn đồng thời chủ trương phát triển công nghiệp dựa trên phát triển khoa học - công nghệ, lấy khoa học và công nghệ thúc đẩy tiến trình phát triển công nghiệp. Đường lối này được thực hiện xúc tiến mạnh từ giữa thập kỷ 70 của thế kỷ XX.

Để thúc đẩy sự phát triển của nền tảng khoa học và công nghệ, kể cả năng lực khoa học và công nghệ khu vực công cũng như từ các tập đoàn, Chính phủ Hàn Quốc đã cho hình thành

hàng loạt các thể chế thúc đẩy sáng tạo cũng như phối hợp giữa các tổ chức khoa học và công nghệ để khuyến khích sáng tạo công nghệ mới theo sự đặt hàng của các tập đoàn. Ngay từ giữa những năm 1960, Hàn Quốc đã thành lập Viện Khoa học và Công nghệ Hàn Quốc (KIST) năm 1966, tiếp đến và thành lập Tổng cục Khoa học kỹ thuật năm 1967, Luật Bồi dưỡng khoa học và công nghệ của Hàn Quốc cũng được ban hành trong thời điểm đó. Để thúc đẩy ứng dụng mạnh mẽ công nghệ trong công nghiệp, dưới sự chỉ đạo của Tổng thống Hàn Quốc Park Chung Hee, Chính phủ Hàn Quốc phát động phong trào cách mạng hóa khoa học toàn dân năm 1973, Luật Xúc tiến phát triển khoa học và công nghệ cũng được Chính phủ Hàn Quốc bổ sung, sửa đổi trong những năm 1970. Bước sang những năm 1980-1990, hàng loạt viện nghiên cứu tư nhân được thúc đẩy thành lập, Đại học Khoa học Công nghệ Hàn Quốc cũng được thành lập trong thập kỷ 80 của thế kỷ XX. Từ đó, các thể chế về khoa học và công nghệ đã hòa quyện cùng với các thể chế công nghiệp, thúc đẩy sản xuất công nghiệp phát triển, đưa Hàn Quốc từ một quốc gia có xuất phát điểm là nước nghèo vươn lên hàng các quốc gia OECD trong vòng 30 năm. Mặc dù còn có nhiều tranh luận về mặt kỹ thuật, song về tổng quát, sự thành công được ngưỡng mộ đó của Hàn Quốc có sự góp phần quan trọng của thể chế phát triển công nghiệp đúng đắn.

II. HÀM Ý ĐỐI VỚI VIỆC XÂY DỰNG THỂ CHẾ CHO PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

Từ phân tích trên, mặc dù có nhiều khía cạnh kỹ thuật về các thể chế nêu trên nay không còn phù hợp nữa, song có thể rút ra một số kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc mang

tính hàm ý đối với Việt Nam về xây dựng thể chế cho phát triển công nghiệp nhanh và bền vững như sau:

1. Thể chế cho phát triển công nghiệp phải hướng tới xây dựng một nền công nghiệp nền tảng sản xuất thực

Cả kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc đều cho thấy, thể chế phát triển công nghiệp của hai quốc gia đều có trọng tâm là hướng tới xác lập nền tảng công nghiệp sản xuất thực, bao hàm những ngành cốt lõi sản xuất tư liệu sản xuất trong sự thống nhất với tăng cường thúc đẩy mở rộng ứng dụng kỹ thuật vào nền tảng sản xuất. Không chỉ vậy, để có thể thực hiện phát triển công nghiệp rút ngắn, thể chế phát triển công nghiệp còn phải luôn được điều chỉnh để giải quyết những bước ngoặt trong quá trình phát triển gắn với phần còn lại của thế giới. Xét về khía cạnh này, thể chế cho phát triển công nghiệp của Nhật Bản giai đoạn 1960-1990 cho thấy kinh nghiệm hợp lý đối với việc giải quyết đồng thời hai thách thức rất căn bản trong phát triển, đó là: quan hệ giữa Nhà nước và thị trường trong phân bổ nguồn lực và quan hệ giữa thực hiện tự do thương mại và bảo hộ hợp lý cho phát triển công nghiệp trong nước để quá trình tự do hóa thương mại không gây tổn hại lớn cho nhiều ngành công nghiệp bản địa. Mặt khác, chính sách công nghiệp tìm ra cách tạo ra hệ thống công nghiệp bản địa phát triển được trong quá trình tự do hóa thương mại. Thể chế công nghiệp như vậy được xem là thành công và góp phần tạo ra nền tảng thể chế cho phát triển công nghiệp rút ngắn trong bối cảnh tự do hóa thương mại. Thái độ của Chính phủ đối với quá trình tự do hóa thương mại là thái độ hết sức thận trọng. Trong quá trình tự do hóa thương mại ngày càng tăng, khi thấy có vấn đề về chất

lượng hàng hóa hoặc về đẩy mạnh cạnh tranh của các ngành chiến lược, như ngành sản xuất ôtô và máy tính, quá trình tự do hóa đã bị trì hoãn đến khi Chính phủ biết chắc chắn rằng các ngành đó có thể cạnh tranh được với các ngành tương tự ở nước ngoài. Trong quá trình chuyển đổi sang hệ thống kinh tế mở, Chính phủ đặc biệt chú ý tới việc tạo ra trật tự công nghiệp mới có khả năng đương đầu với những thay đổi đó. Quá trình tạo lập cơ cấu công nghiệp mới đã đặt trọng tâm vào vấn đề hiện đại hóa nền công nghiệp Nhật Bản nói chung, từ các công ty lớn đến các doanh nghiệp quy mô nhỏ¹.

2. Sự đồng hành giữa doanh nghiệp công nghiệp bản địa với Nhà nước, từ xây dựng đến thực thi thể chế vì mục tiêu lợi ích quốc gia là điều kiện đủ cho việc hiện thực hóa mục tiêu lớn phát triển đất nước

Về quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, trọng tâm là quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp, cả kinh nghiệm của Nhật Bản cũng như Hàn Quốc đều cho thấy nội dung xác định lại các mối quan hệ Chính phủ - ngành là một đòi hỏi về việc thay thế hệ thống “giá cả” bằng hệ thống “hợp tác” của khu vực tư nhân đối với Chính phủ trong việc phối hợp có tổ chức quá trình phân bổ nguồn lực (hệ thống Kanmin). Việc xác định lại trật tự cạnh tranh và sự quan tâm của chính sách đối với quy mô ngày càng tăng của các hãng không phù hợp với sự lựa chọn hợp lý của các hãng trong hệ thống thị trường là vấn đề cần được giải quyết một cách thường xuyên. Quan niệm của Chính phủ về những tính chất đặc thù của ngành, sự cần thiết phải hợp nhất các

1. Xem Ryotaro Komyia: *Chính sách công nghiệp Nhật Bản*, Sđd, tr.102

hãng có khả năng đạt được kinh tế quy mô, phân chia sản phẩm cho các nhà sản xuất khác nhau, việc phối hợp đầu tư vào dịch vụ, liên kết giữa các hãng - tất cả những điều đó đã được thể hiện thành các kế hoạch phát triển công nghiệp. Việc tạo ra trật tự công nghiệp mới gồm có các nội dung như: xác định lại các mối quan hệ Chính phủ - ngành với hàm ý mở rộng quyền lực của Chính phủ để can thiệp vào ngành; xác định lại khái niệm cạnh tranh thích hợp và tăng quy mô của các hãng thông qua quá trình cơ cấu lại ngành.

Trong công tác xây dựng thể chế, ngoài việc phát huy vai trò của nhân tố hạt nhân chính trị và tầm nhìn của họ đối với sự phát triển của quốc gia, rất cần có một sự hưởng ứng trực tiếp của doanh nghiệp bản địa, vì mục tiêu lớn của quốc gia là đuổi kịp các quốc gia công nghiệp phát triển đi trước.

Tóm lại, trong bối cảnh thế giới luôn thay đổi, kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc cho thấy, muốn phát triển được nền tảng công nghiệp quốc gia để từ đó có thể xác lập được nền kinh tế độc lập, tự chủ thì trước hết phải tạo ra được một nền công nghiệp sản xuất thực, không phải là một nền công nghiệp gia công, lắp ráp. Muốn phát triển nhanh, một nền công nghiệp thực sự do lực lượng doanh nghiệp bản địa làm nòng cốt cần phải được tạo dựng. Nghiên cứu kinh nghiệm thể chế của cả Nhật Bản và Hàn Quốc cho thấy, hai quốc gia này không thực hiện phát triển công nghiệp theo định hướng gia công, lắp ráp hoặc dựa vào doanh nghiệp không phải là bản địa để phát triển. Hơn thế, muốn rút ngắn khoảng cách phát triển, cần có sự đồng hành về ý chí vì lợi ích chung của đất nước trong từng bước thực hiện sự rút ngắn đó.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. A. Amsden: *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, Second edition*, New York: Oxford University Press, 1992.
2. Lê Cao Đoàn (chủ biên): *Công nghiệp hóa, hiện đại hóa rút ngắn - Những vấn đề lý luận và kinh nghiệm thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.
3. Kim Byung-kook và Ezra F. Vogel (Chủ biên) *Kỷ nguyên Park Chung Hee và quá trình phát triển thần kỳ của Hàn Quốc*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017.
4. Meredith Woo-cummings: *Sự thần kỳ chỉ là khúc dạo đầu: Nhà nước và cải cách khu vực công ty ở Hàn Quốc*, Trong Suy ngẫm lại sự thần kỳ Đông Á, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
5. Michael Schuman: *The Miracle: The Epic Story of Asia's Quest for Wealth*, HarperCollins Publishers, 2009, Bản dịch tiếng Việt do Nxb. Thời đại xuất bản, Hà Nội, 2010.
6. OECD: *Industrial Policy and territorial development: lessons from Korea*, <http://OECD.Org/dev/pulication>, 2015.
7. Ryutaro Komiya, Masahiro Okuno, Kotaro Suzzumura: *Industrial policies of Japan*, 1990. Bản dịch tiếng Việt do Nxb. Chính trị quốc gia xuất bản, Hà Nội, 1999.
8. Yangmi Koo: *Evolution of industrial policy and Economic growth in Korea: Challenges, Crises and Responses*, <http://revel.unice.fr/erip/index.html?id=3598>, 2013.

KINH NGHIỆM XÂY DỰNG ĐỒNG BỘ THỂ CHẾ (CHÍNH TRỊ, KINH TẾ, XÃ HỘI) BẢO ĐẢM SỰ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG CỦA XINGAPO VÀ NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN HUY HOÀNG*

1. Đặt vấn đề: Về vai trò của thể chế đối với phát triển

Thể chế nói chung và thể chế kinh tế, chính trị, xã hội nói riêng được cho là nhân tố quan trọng, quyết định sự phát triển của một quốc gia. Theo nghiên cứu của Iqbal, Jong (2001), qua việc tiến hành khảo sát 150 quốc gia trong giai đoạn 1960 - 1980 cho thấy, các nước có chế độ chính trị mở cao đạt mức tăng trưởng kinh tế trung bình hàng năm cao hơn 2,5-3% so với những nước có nền kinh tế thiếu dân chủ và đóng cửa. North (1990) nghiên cứu thực tế các nền kinh tế dân chủ, đã đi đến kết luận là thể chế dân chủ đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì một chính quyền tốt, hạn chế tham nhũng; thúc đẩy phát triển kinh tế hiệu quả; bảo đảm môi trường kinh tế tự do hơn, tạo điều kiện cho phát triển.

* Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Nghiên cứu của Daron Acemoglu và James Robinson (2010) chỉ ra rằng, yếu tố quyết định chính đối với sự khác biệt về thịnh vượng giữa các quốc gia là khác biệt về thể chế kinh tế, do đó để giải quyết vấn đề phát triển đòi hỏi phải cải cách các thể chế này. Tuy nhiên, đây là việc khó khăn vì thể chế kinh tế là sự lựa chọn tập thể, là kết quả của một quá trình và ý chí chính trị. Thể chế kinh tế của một xã hội phụ thuộc vào bản chất của thể chế chính trị và sự phân bố quyền lực chính trị trong xã hội đó. Tuy nhiên, các yếu tố đưa xã hội vào trạng thái cân bằng chính trị sẽ hỗ trợ các định chế kinh tế tốt. Rõ ràng đó là bản chất chính trị quyết định một trạng thái cân bằng thể chế khiến rất khó thực hiện cải cách các thể chế kinh tế. Nghiên cứu của Daron Acemoglu và Robinson (2010) cũng minh họa cho nhận định này bằng việc đưa ra một loạt các cạm bẫy của việc cải cách thể chế. Qua đó cho thấy, những thách thức là đáng kể đối với những xã hội muốn giải quyết tốt vấn đề phát triển. Tuy nhiên, một số quốc gia đã trải qua quá trình chuyển đổi chính trị, cải cách thể chế và chuyển sang con đường phát triển kinh tế thành công hơn. Chúng ta cũng có thể học được rất nhiều từ những câu chuyện thành công này.

Dựa trên những kết quả nghiên cứu về vấn đề này, một số tổ chức quốc tế đã đưa ra một số giải pháp tư vấn và hỗ trợ các nước nghèo nhằm mục tiêu phát triển bền vững như: ưu tiên hàng đầu không phải là cải cách dân chủ ngay tức thì, mà là phải cải cách thể chế hỗ trợ cho tăng trưởng kinh tế, phải tiến hành cải cách chính trị theo hướng dân chủ đồng thời với chính sách và thể chế kinh tế phù hợp.

Ngược dòng lịch sử, ý tưởng về sự phồn vinh của một xã hội phụ thuộc vào các thể chế kinh tế, chính trị và xã hội đã được

Adam Smith đề cập trong các nghiên cứu về chủ nghĩa trọng thương và vai trò của thị trường, và nổi bật hơn với luận điểm xã hội thành công về kinh tế khi họ có được thể chế kinh tế tốt. Bên cạnh đó, các nhà khoa học Việt Nam cũng cho rằng: để Việt Nam phát triển toàn diện, bền vững trong bối cảnh hiện nay thì cải cách thể chế là vô cùng cần thiết, đó là con đường ngắn nhất và hiệu quả nhất để tăng cường nội lực, thực hiện đoàn kết, bảo vệ đất nước và phát triển bền vững¹.

Do vậy, có thể nói rằng thể chế có vai trò cực kỳ quan trọng trong quá trình phát triển, đặc biệt là phát triển kinh tế - xã hội. Cho đến nay, đã có những cách thức khác nhau ghi nhận vai trò của thể chế đối với phát triển, chẳng hạn vai trò của từng loại thể chế như: thể chế hành chính, thể chế chính trị, thể chế kinh tế... đối với phát triển, hoặc ghi nhận vai trò của thể chế đối với từng lĩnh vực phát triển cụ thể như: tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội... và cũng có những ghi nhận về vai trò của thể chế đối với sự thịnh vượng của một quốc gia. Bằng những kiểm nghiệm lịch sử phát triển của các quốc gia và với tư cách là những nguyên tắc xác định mối quan hệ xã hội; định hình cách thức ứng xử của các thành viên trong xã hội và điều chỉnh sự vận hành xã hội, thể chế của một quốc gia, vùng lãnh thổ có những vai trò chủ yếu như: (i) định hướng, hướng dẫn, tạo khung khổ cho việc tổ chức, vận hành xã hội; (ii) kiến tạo nền tảng kinh tế, chính trị, xã hội của quốc gia; (iii) chủ thể quản lý xã hội và xác lập các công cụ quản lý xã hội hữu hiệu;

1. “Bản kiến nghị” được gửi ngày 08/9/2011 với tựa đề “Cải cách toàn diện để phát triển đất nước” của các tác giả là những nhà khoa học người Việt Nam đang sinh sống và làm việc tại nhiều quốc gia trên thế giới.

(iv) duy trì một chính quyền tốt, hạn chế tham nhũng; (v) góp phần tạo ra những điều kiện tiên đề nhằm hạn chế những khuyết tật của tiến trình phát triển xã hội; (vi) kiểm soát các nguồn lực trong xã hội; và (vii) bảo đảm các chủ thể xã hội thực hiện được các quyền và nghĩa vụ. Như vậy, có thể thấy rằng nếu phát huy được hết vai trò của mình thì thể chế hành chính, kinh tế, chính trị và xã hội của một quốc gia có vai trò quyết định trong việc bảo đảm sự phát triển nhanh và bền vững của quốc gia đó.

Ngoài ra, để tạo được đột phá trong thực tế về cải cách thể chế cũng như cải thiện môi trường kinh doanh, các quốc gia thường bắt đầu từ giải pháp then chốt đó là năng lực quản trị nhà nước. Đây cũng chính là nguyên nhân tạo nên những thành công nhất định của một số quốc gia trong khu vực như Xingapo và Malayxia, mà Việt Nam có thể học hỏi. Vì vậy, trong khung khổ bài viết này chúng ta sẽ tìm hiểu quá trình thực thi thể chế hành chính, kinh tế, chính trị và xã hội ở Xingapo như thế nào mà bảo đảm được tăng trưởng phát triển cao?

2. Xây dựng đồng bộ thể chế bảo đảm sự phát triển nhanh và bền vững: Kinh nghiệm của Xingapo

Là một đảo quốc được tách ra từ Malaixa và trở thành quốc gia độc lập từ ngày 09/8/1965, Xingapo có diện tích 660 km², dân số khoảng 5,6 triệu người¹, nghèo nàn về tài nguyên và có xuất phát điểm thấp, nhưng hiện đang là quốc gia có thu nhập bình quân đầu người đứng thứ hai châu Á, sau Nhật Bản và

1. Số liệu năm 2017. Xem tại: <https://www.singstat.gov.sg//media/files/publications/population/population2017.pdf>

nằm trong top các quốc gia phát triển hàng đầu trên thế giới. Năm 1960, GDP của Xingapo là 0,7 tỷ USD, thu nhập bình quân đầu người mới chỉ đạt 427 USD thì đến năm 2017, GDP của đảo quốc này là hơn 323,91 tỷ USD, thu nhập bình quân đầu người đạt 55.235 USD¹. Theo báo cáo về môi trường kinh doanh năm 2016 của WB, Xingapo là nơi có môi trường kinh doanh tốt nhất trên thế giới. Vậy, câu hỏi đặt ra là vì sao Xingapo lại đạt được thành công nhanh chóng đến như vậy?

Mặc dù là nước nhỏ, ít tài nguyên nhưng Xingapo đã rất thành công trong phát triển kinh tế khi chỉ mất hơn 30 năm để biến một nước nghèo thành nước có mức thu nhập cao. Một trong những nhân tố đóng vai trò quan trọng là hệ thống thể chế mà nước này xây dựng và vận hành. Hiện nay, hầu hết các ý kiến đều cho rằng, Xingapo là quốc gia được cho là thành công trong việc xây dựng đồng bộ thể chế bảo đảm sự phát triển nhanh và bền vững cho nền kinh tế đất nước. Giải pháp then chốt mà Xingapo luôn đặt trọng tâm thực hiện là nâng cao năng lực quản trị nhà nước và vận hành một hệ thống chính trị do một Đảng² cầm quyền lãnh đạo với phương châm: *cách thức chính quyền nắm quyền lực và thực thi thẩm quyền để tạo ra các chính sách công, cũng như cung cấp các dịch vụ và sản phẩm công, hoặc là: năng lực của chính quyền trong việc vạch ra và thực hiện những chính sách và khuôn khổ quản lý các tương tác giữa người dân và Nhà nước.*

1. Xem <https://tradingeconomics.com/singapore/gdp-per-capita>

2. Xingapo là một nước cộng hòa nghị viện đa đảng nhất thể, có chính phủ nghị viện nhất viện theo hệ thống Westminster. Đảng Hành động Nhân dân giành chiến thắng trong tất cả các cuộc bầu cử kể từ khi Xingapo tự trị vào năm 1959.

2.1. Về thể chế hành chính: phương thức sử dụng công chức và quản trị công

Đối với phương thức sử dụng công chức: Những thành công hiện nay của Xingapo được cho là có công rất lớn của cố Thủ tướng Lý Quang Diệu. Khi còn đương nhiệm, Lý Quang Diệu từng phát biểu: *Không có cách nào để vận hành một đất nước tốt hơn là dùng người giỏi nhất cho công việc khó khăn nhất.* Với quan điểm đó, ông đã tập hợp những người giỏi nhất để làm việc trong các cơ quan chính phủ, tạo ra một bộ máy hành chính ưu việt và được quản trị một cách rất hiệu quả. Ngay từ những ngày đầu xây dựng đất nước, để xây dựng thể chế hành chính và sử dụng công chức một cách phù hợp, hiệu quả, Lý Quang Diệu sau khi kiểm tra với các nhà lãnh đạo doanh nghiệp của các tập đoàn đa quốc gia về cách họ tuyển dụng và thăng cấp nhân lực cao cấp đã đi đến quyết định sử dụng một trong những hệ thống tốt nhất là hệ thống được phát triển và sử dụng bởi Tập đoàn Shell của Hà Lan, được gọi là Mô hình 9 hộp hay còn gọi là mô hình hiệu suất và tiềm năng (Hình 1) để đánh giá đội ngũ công chức của Chính phủ sử dụng hệ thống đánh giá năng lực thực hiện HAIR¹. Bộ máy công chức được tổ chức theo nguyên tắc kỷ luật, hiệu quả, hợp lý và dựa trên năng lực của cán bộ, công chức. Cán bộ, công chức được tuyển dụng, đề bạt, cất nhắc không chỉ dựa vào tiêu chuẩn bằng cấp mà còn căn cứ vào khả năng, chuyên môn thực tế. Bên cạnh đó, tất cả cán bộ

1. Hệ thống đánh giá năng lực thực hiện HAIR bao gồm: H (High level vision from a Helicopter): Tâm nhìn ở mức cao; A (Power of Analysis): Năng lực phân tích; I (Imagination): Khả năng tưởng tượng; và R (Sense of Reality): giác quan phát hiện thực tế.

cấp cao đều phải được đào tạo bắt buộc và thường xuyên trong quá trình công tác. Ông cho rằng, sự sống còn của Xingapo hoàn toàn dựa vào sự liêm khiết, hiệu suất làm việc của các bộ trưởng và quan chức cao cấp của Chính phủ.

Hình 1. Mô hình 9 hộp



Nguồn: <https://peoplecentre.wordpress.com/2015/01/16/succession-planning/>

Sau khi thử nghiệm hệ thống theo Tập đoàn Shell và nhận thấy hệ thống đó rất thực tế và đáng tin cậy, Lý Quang Diệu đã áp dụng cho hệ thống dịch vụ công của Xingapo vào năm 1983, thay thế cho hệ thống của Anh mà Xingapo được thừa hưởng.

Hệ thống mà Shell áp dụng tập trung vào việc xác định tiềm năng lâu dài của nhân viên và mô hình này đáng được mô phỏng vì khả năng dễ áp dụng cho lĩnh vực dịch vụ công của Xingapo và nhấn mạnh vào phát triển nhân sự phục vụ mục tiêu phát triển. Tiềm năng ngắn hạn của công chức dựa trên khả năng thăng tiến lên cấp tiếp theo của công chức đó. Còn tiềm năng dài hạn được đánh giá là tiềm năng dự tính thì hiện tại (CEP-Current Estimate Potentials) là ước tính hiện tại về cấp cao nhất mà ở đó một nhà quản trị hành chính cuối cùng có thể đạt được để có thể thực hiện quản trị một cách thành công với giả định là cơ hội không bị giới hạn¹.

Trong sử dụng và quản lý nguồn nhân lực công, Xingapo áp dụng các nguyên tắc: Liêm chính; Thực tài; Định hướng kết quả (đãi ngộ và thăng tiến của công chức gắn chặt với kết quả thực thi và đóng góp của họ vào thành quả chung), thực hiện đãi ngộ công bằng đối với những đóng góp trong nền công vụ (thực hiện chế độ tiền lương cạnh tranh và các biện pháp khác để giữ chân những người có phẩm chất, năng lực trong nền công vụ). Bên cạnh đó, Xingapo còn thực hiện phân cấp, phân quyền cho các đơn vị tự chủ, giữ quyền định hướng chính sách và kiểm tra, giám sát cho các cơ quan trung ương; xây dựng văn hóa làm chủ, lòng tự hào nghề nghiệp và không ngừng cải tiến công tác thông qua đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện các chương trình cải cách. Không ngừng đổi mới, ứng dụng công nghệ thông tin để nâng cao hiệu suất, thỏa mãn khách hàng, truyền đạt thông tin kịp thời và bảo đảm minh bạch; đề cao văn hóa lãnh đạo thông

1. Xem: <https://www.emeraldinsight.com/doi/book/10.1108/s0732-1317%282010%2919>

qua nêu gương, qua đó thể hiện mạnh mẽ các giá trị và nguyên tắc quản trị tốt trong xã hội.

Đối với công tác quản trị công: Xingapo áp dụng cách thức mở và tham vấn trong xây dựng chính sách công nhằm đáp ứng nhu cầu của nhân dân và xã hội. Để thực hiện tốt, Xingapo chú trọng xây dựng xã hội cởi mở và công bằng, xây dựng lòng tin của người dân đối với uy tín, đạo đức và năng lực của cơ quan công quyền và khuyến khích sự tự đổi mới, tạo điều kiện cho công chức trẻ, có tài năng học tập, rèn luyện qua nhiều vị trí và áp dụng cách thức tổ chức phối hợp liên ngành, phát huy sức mạnh tổng thể của toàn tổ chức, của cả hệ thống công vụ, Chính phủ và quốc gia đối với những vấn đề phức tạp cần có sự phối hợp giải quyết¹.

Qua nghiên cứu cho thấy, nền quản trị và hành chính Xingapo chuyển đổi theo hướng thị trường cùng trào lưu quản lý công mới đang được sử dụng trên thế giới. Từ những năm 1990, Xingapo tiến hành nhiều cuộc cải cách đồng bộ, tập trung xây dựng các thể chế phục vụ nền quản trị chuyên nghiệp, trong sạch, hiệu quả, vận dụng các thực tiễn tốt từ quản trị doanh nghiệp. Thời điểm đó, Xingapo là một trong số ít nước đầu tiên thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Khi đó, khu vực công đã chuyển từ vai trò điều tiết và cung ứng dịch vụ

1. Liên quan đến xếp hạng về quản trị, theo Bộ Chỉ số cạnh tranh toàn cầu năm 2015- 2016, Xingapo đứng thứ 2/140 về đánh giá chung; 2/140 về thể chế; 3/140 về không lót tay và hối lộ; 2/140 về không thiên vị trong việc ra quyết định của Chính phủ; 2/140 về minh bạch trong ra quyết định của Chính phủ; 1/140 về tính hiệu quả, hiệu lực của khung khổ pháp lý; 1/140 về kết quả thực thi của khu vực công; 1/140 về lòng tin của công chúng.

sang trợ giúp, tạo điều kiện và thống nhất các hoạt động kinh doanh, bảo đảm môi trường thuận lợi (về kết cấu hạ tầng, nền tảng thương mại pháp luật, chế độ thuế, cấp phép...). Xingapo ủy quyền cho các cơ quan tác nghiệp trực tiếp thực hiện chức năng cung ứng dịch vụ, cấp Bộ chỉ giữ lại trách nhiệm hoạch định chính sách và xây dựng những văn bản pháp quy chính yếu. Việc quản lý tài chính truyền thống theo dòng ngân sách đã được thay bằng giao ngân sách theo kế hoạch trọn gói, với tràn ngân sách, bảo đảm trách nhiệm giải trình giữa phân bổ ngân sách và kết quả thực thi công tác. Hầu hết doanh nghiệp nhà nước hoạt động trên cơ sở lợi nhuận, chịu sự điều chỉnh của pháp luật giống như doanh nghiệp tư nhân, và không còn công chức quản lý doanh nghiệp. Việc xây dựng chính phủ điện tử, ứng dụng công nghệ thông tin được triển khai mạnh mẽ, với cơ chế “một cửa, không nhầm cửa”¹ giúp liên thông, khắc phục tối đa hạn chế về ranh giới giữa các cơ quan với nhau, với đối tác và công chúng. Ở Xingapo, quản trị và hành chính công là việc thiết kế, tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật và cung ứng dịch vụ công tập trung vào 4 nguyên tắc như: (i) Chú trọng công tác lãnh đạo; (ii) Tạo động lực làm việc: đai ngộ, khen thưởng

1. Cơ chế “Không nhầm cửa” (No Wrong Door) ban hành năm 2004 quy định công chức khi nhận yêu cầu của công chúng không thuộc chức trách, nhiệm vụ, họ phải liên hệ để người có yêu cầu làm việc với cơ quan có thẩm quyền. Quy ước Người phản hồi đầu tiên (First Responder Protocol) ban hành năm 2012 quy định khi xem xét vấn đề không rõ thuộc chức năng cơ quan nào thì cơ quan liên quan đầu tiên tiếp nhận yêu cầu phải nghiên cứu, làm rõ và phối hợp với các cơ quan khác để phản hồi. Cơ quan xem xét đầu tiên không nhất thiết là cơ quan có thẩm quyền chủ trì giải quyết, vì đây là trách nhiệm của hệ thống công vụ.

theo kết quả; (iii) Quyền lợi chung: cơ hội cho tất cả; (iv) Lường trược sự thay đổi, thích ứng với môi trường. Do đó, công tác sử dụng nhân lực công và quản trị công ở Xingapo được đánh giá là rất hiệu quả, góp phần quan trọng vào phát triển bền vững, nhanh chóng đưa Xingapo trở thành nước phát triển.

2.2. Về thể chế kinh tế

Quan điểm về xây dựng chính sách cạnh tranh của Xingapo là đặt các doanh nghiệp tại Xingapo (không phân biệt trong nước, nước ngoài, hình thức sở hữu) trong môi trường cạnh tranh quốc gia bình đẳng, theo kiểu chọn lọc tự nhiên. Nhà nước không bảo hộ, nhưng ưu tiên đầu tư cho doanh nghiệp hoạt động trong các ngành quan trọng bằng cổ phần lớn của Nhà nước. Khi các doanh nghiệp này đủ mạnh, có khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế, Nhà nước bán cổ phiếu cho người dân, như với Công ty Vận tải biển Neptune và Công ty Bus Services - hai tập đoàn lớn tại Xingapo.

Chính phủ Xingapo rất chú trọng phát triển nguồn nhân lực với quan điểm: “*Mọi cố gắng bằng không khi dân không được giáo dục và đào tạo một cách bài bản, chuẩn mực*”. Xingapo luôn coi nhân lực là nhân tố cực kỳ quan trọng cho quá trình phát triển kinh tế. Vì có nguồn cung lao động hạn chế, Chính phủ Xingapo phải can thiệp vào thị trường lao động để đẩy mức lương lên mức cạnh tranh và thúc đẩy hợp tác giữa các công đoàn. Người dân được giáo dục tốt nhờ vào thời kỳ thực dân Anh trong nhiều thập kỷ trước, với trình độ thông thạo tiếng Anh có tỷ lệ cao biến Xingapo thành một trong những nước có lực lượng lao động có chất lượng nhất và cạnh tranh nhất ở châu Á.Thêm vào đó, những vấn đề nảy sinh do mức lương thực

tế tương đối cao vì lực lượng lao động có hạn đã được Chính phủ cố gắng kiểm soát thông qua cơ chế đặt lương được thông qua năm 1972, qua đó đề xuất đưa ra hướng dẫn thực hiện lộ trình tăng lương không bắt buộc. Vì vậy, Xingapo cũng thu hút được một số lượng lớn tài năng từ nước ngoài, cung cấp lao động quản lý cần thiết cho các công ty đa quốc gia (MNCs).

Trong quá trình phát triển kinh tế, Xingapo cũng thực hiện chính sách can thiệp, Nhà nước gần như can thiệp vào tất cả các thị trường của nền kinh tế¹. Tuy nhiên, cách thức mà Nhà nước Xingapo tổ chức nền kinh tế hầu như không giống với các nước công nghiệp hóa mới (NIEs) khác ở Đông Á. Ví dụ, Xingapo chưa bao giờ xây dựng và phát triển các tập đoàn lớn như kiểu Chaebol của Hàn Quốc hay một số nước khác ở Đông Á. Ngược lại, nước này lựa chọn phương thức định hình mô hình phát triển của riêng mình để thu hút MNCs vào đầu tư và kinh doanh. Một lý do khác nữa đối với thể chế kinh tế của Nhà nước với một đảng cầm quyền duy nhất của Xingapo không muốn các công ty địa phương phát triển, vì họ nghi ngờ và cho rằng khi các tập đoàn hay công ty kinh tế địa phương đủ mạnh có thể làm suy yếu quyền lực và chế độ của đảng cầm quyền².

Với vị trí địa lý quan trọng của mình, Xingapo trở thành trung tâm thương mại quốc tế nằm giữa châu Á và phần còn lại

1. Xem Wong, P. K.: “The role of the state in Singapore’s industrial development”. Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs, Singapore University Press, Singapore, 2001, pp.503-569.

2. Xem Akkemik, K.A.: “Industrial development in East Asia: a Comparative look at Japan, Korea, Taiwan, and Singapore”, Hackensack, NJ: World Scientific, Singapore, 2019.

của thế giới, kết hợp với truyền thống tài chính và thương mại của người Xingapo đã góp phần giúp nước này thành lập một thể chế thương mại tự do và xúc tiến đầu tư trực tiếp nước ngoài cũng như luôn hỗ trợ ý tưởng thu hút các công ty đa quốc gia vào đầu tư tại quốc đảo này. Về phương diện thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, Xingapo đã rất thành công chủ yếu nhờ vào cách tiếp cận kinh doanh của Hội đồng Phát triển Kinh tế (EDB) và khả năng của Chính phủ trong việc cung cấp các ưu đãi mạnh mẽ cho các công ty đa quốc gia.

Nhà nước cũng can thiệp vào thị trường đất đai để bảo đảm nguồn cung đất công nghiệp ổn định, từ đó dẫn đến việc hoàn thành việc cung cấp đầu tư khu nhà ở dưới hình thức chương trình nhà ở công cộng lớn. Chương trình này được cho là một trong những chương trình tốt nhất trên thế giới, hiện vẫn còn cung cấp đến hơn 80% số căn nhà cho người dân ở Xingapo.

Thị trường vốn cũng bị Nhà nước kiểm soát vì ba mục tiêu như: (i) thúc đẩy tiết kiệm và đầu tư; (ii) phát triển và điều tiết hệ thống ngân hàng và thị trường tài chính; và (iii) phân bổ đầu tư vào sản xuất. Sự can thiệp của Nhà nước vào thị trường vốn bảo đảm cho việc tạo ra các thị trường, các thể chế cần thiết và quan trọng trong một nền kinh tế định hướng thị trường. Kết quả là Xingapo có một hệ thống tài chính hoạt động tốt, tiết kiệm, đầu tư được tạo mọi điều kiện thuận lợi và có hiệu quả cao.Thêm nữa, việc phổ biến và ứng dụng một cách nhanh chóng các loại công nghệ mới nhất vào nền kinh tế Xingapo đã và vẫn đang được thúc đẩy bởi Nhà nước, cùng với các chương trình nhằm nuôi dưỡng và tạo ra các doanh nhân, doanh nghiệp kỹ thuật - công nghệ phục vụ mục tiêu phát triển quốc gia.

Kết quả là Xingapo được coi là một nền kinh tế linh hoạt có khả năng thích nghi với những thay đổi có thể có ảnh hưởng đến nền kinh tế nước này¹. Tuy nhiên, trong câu chuyện phát triển của Xingapo, vai trò chính dẫn dắt vẫn là Chính phủ. Thông qua bộ máy nhà nước, Chính phủ can thiệp khi thấy cần thiết. Cách tiếp cận này, với những thành tựu nổi tiếng của nó, dẫn đến kết quả là hệ thống thể chế của Xingapo thể hiện tính ưu việt mà những nước chỉ có một đảng cầm quyền như Việt Nam có thể học hỏi.

Với chính sách và mô thức thực hiện thể chế đó, nền trong thực tế không có sự tồn tại một tầng lớp tư bản nội địa Xingapo mạnh. Mặt khác, với một nền kinh tế mạnh và một môi trường chính trị ổn định với các tổ chức và thị trường tài chính được thành lập, Xingapo nhanh chóng trở thành một trung tâm tài chính nổi tiếng ở châu Á, thu hút các tập đoàn tài chính quốc tế lớn từ khắp nơi trên thế giới. Do tính chất bùng nổ của hoạt động tài chính theo quy định khá lỏng lẻo và tiến trình toàn cầu hóa, thị trường tài chính Xingapo đã dễ dàng kết nối với các trung tâm tài chính khác của thế giới, biến các hoạt động dịch vụ tài chính của Xingapo trở nên cực kỳ hiệu quả, đóng góp lớn cho tăng trưởng và phát triển kinh tế nước này.

Bên cạnh đó, đối với thể chế hoạt động của thị trường, trong khi nhiều nước vận dụng nguyên tắc thị trường trong cải cách khu vực nhà nước vì hoạt động kém hiệu quả thì Xingapo đã có khu vực nhà nước hoạt động tương đối hiệu quả. Trong khi

1. Xem Wong, P.K.: “The role of the state in Singapore’s industrial development”. Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs, Singapore University Press, Singapore, 2001.

nhiều nước đang phát triển chấp nhận tư nhân hóa và cơ cấu lại khu vực nhà nước do tình trạng nợ công ngày càng lớn thì Xingapo không chịu áp lực trong việc tiến hành cải cách theo hướng thị trường. Do vậy, tư nhân hóa không phải là ưu tiên duy nhất trong cải cách khu vực nhà nước ở Xingapo. Trên thực tế, nước này lại áp dụng mô hình doanh nghiệp đối với một số đơn vị dịch vụ công bằng cách vận dụng thực tiễn quản lý doanh nghiệp trong khi vẫn duy trì sở hữu công. Việc hoạch định chính sách tiếp cận theo hướng khách quan, phát triển bền vững thông qua phát triển năng lực khu vực công dựa trên sự chuyển đổi từ tư duy “*thực hiện theo nhiệm vụ được giao*” sang “*hợp tác*”, từ “*việc của tôi, trách nhiệm của tôi*” sang “*hãy cùng nhau làm việc*”, và từ “*cung ứng dịch vụ*” sang “*kiến tạo giá trị*” đã mang lại hiệu quả cao cho các tổ chức kinh tế nhà nước của Xingapo.

2.3. Về thể chế chính trị

Có thể nói, Xingapo là hình mẫu nhà nước thành công hàng đầu trong phát triển kinh tế ở châu Á. Vậy, câu hỏi đặt ra là tại sao Xingapo lại đạt được phát triển kinh tế thần kỳ như vậy? Câu trả lời là có nhiều yếu tố hội tụ ở Xingapo đã thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh và bền vững ở nước này. Các nhân tố đó bao gồm cơ chế hay thể chế quản trị công và sử dụng nhân lực hiệu quả, thể chế hành chính và một cơ chế chính trị đủ mạnh để thúc đẩy phát triển kinh tế. Trong thể chế chính trị, Xingapo thể hiện “*ý thức hệ sống còn, ý thức hệ thực dụng và ý thức hệ giá trị châu Á*¹”; là chính sách trọng người tài và tiếng

1. Nguyên văn từ tiếng Anh: “ideology of survival; pragmatism and ideology of Asian value”.

Anh được chọn là ngôn ngữ chính thức; kiên quyết chống tham nhũng và chủ trương trả lương xứng đáng với công sức bỏ ra và vị trí việc làm cho công chức. Đây được cho là chủ trương và là vai trò tổ chức thực hiện của hệ thống chính trị Xingapo - Đảng Nhân dân Hành động (PAP) trực tiếp lãnh đạo quá trình phát triển đất nước một cách rất hiệu quả.

Về mặt tổ chức, hệ thống chính trị Xingapo thực hiện cơ chế đa đảng¹, nhưng trong thực tế chỉ có một đảng nổi trội và cầm quyền trong suốt gần 60 năm qua, đó là PAP; các đảng đối lập hoạt động yếu. Do vậy, việc thực hiện cơ chế đa đảng cũng không nói lên được sức mạnh của các phe đối lập trong hệ thống chính trị của Xingapo do ngoài PAP, các đảng khác không có ảnh hưởng hay vai trò gì nhiều trong hệ thống chính trị nước này. Vì vậy, có thể nói cơ chế một đảng lãnh đạo có khuynh hướng độc quyền là phù hợp với môi trường chính trị, kinh tế và xã hội của Xingapo và các nước Đông Á, đóng vai trò quan trọng trong phát triển đất nước.

Về hệ thống chính trị đa đảng nhưng do một đảng độc quyền lãnh đạo và về hệ thống dân chủ, cựu Thủ tướng Lý Quang Diệu từng cho rằng: “Ở các quốc gia mới, dân chủ có tác dụng và tạo ra kết quả tốt chỉ khi có một Chính phủ trung thực và hiệu quả, có nghĩa là người dân đủ thông minh để bầu ra một Chính phủ như vậy. Chính phủ được bầu ra chỉ tốt như những người chọn lựa họ.

1. Hiện có khoảng 20 đảng chính trị đăng ký hoạt động trong chính trường Xingapo, trong đó có một số đảng tương đối được biết đến như Đảng Dân chủ Xingapo, Đảng Lao động; Đảng Cải cách; Đảng Liên minh Dân chủ Xingapo...

Trái với những gì các nhà bình luận chính trị Mỹ nói, tôi không tin nền dân chủ nhất thiết dẫn đến phát triển. Tôi tin rằng những gì một quốc gia cần cho phát triển là kỷ luật hơn là dân chủ. Sự thừa thãi của dân chủ dẫn đến tình trạng vô trật tự và vô trật tự lại không hỗ trợ cho phát triển. Thủ nghiệm gần nhất về giá trị của một hệ thống chính trị là liệu nó có giúp xã hội thiết lập các điều kiện để cải thiện mức sống cho đa số người dân hay không, cộng với việc cho phép tối đa quyền tự do cá nhân phù hợp với quyền tự do của người khác trong xã hội hay không.

Không có sân chơi bình đẳng của bất kỳ Chính phủ nào mà có thể giúp phe đối lập giành được phiếu bầu.

Điểm yếu của nền dân chủ là giả định rằng tất cả mọi người đều bình đẳng và có khả năng đóng góp cho lợi ích chung là như nhau. Đây là một quan điểm không hoàn thiện¹. Tuy nhiên, Xingapo không hoàn toàn độc tài theo kiểu Đảng cầm quyền toàn trị mà hệ thống chính trị nước này cho phép phản biện xã hội, tiếp thu những ý kiến có giá trị của người dân, đặc biệt là tầng lớp trí thức đối với phát triển của đất nước. Quan điểm trên của Lý Quang Diệu thể hiện vai trò của một đảng có khuynh hướng độc quyền trong phát triển kinh tế - xã hội là hình mẫu mà Việt Nam có thể học tập để củng cố vai trò của Đảng Cộng sản Việt Nam, đảng lãnh đạo duy nhất của Việt Nam nhằm tiến tới thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng thể chế dân chủ theo mô hình Xingapo và của một số nước Đông Á.

Là đảng cầm quyền và chiếm ưu thế trong chính trường

1. Xem <http://time.com/3748654/singapore-lee-kuan-yews-opinions/>

Xingapo, hệ tư tưởng của PAP có 4 điểm chính như: (i) *chủ nghĩa thực dụng*; (ii) *chế độ nhân tài*; (iii) *các giá trị châu Á*; và (iv) *chủ nghĩa cộng đồng*. Đây được cho là xương sống cho hệ tư tưởng có vai trò thúc đẩy phát triển ở Xingapo trong gần 60 năm qua. Trong quá trình lãnh đạo đất nước, PAP đã thể hiện được mình là một chính đảng được lòng dân nhờ những nỗ lực nhằm lấy được sự tín nhiệm của dân chúng như: (i) *PAP lấy phát triển kinh tế nhanh và bền vững làm tiền đề cho sự ổn định chính trị, xã hội và xây dựng tính chính đảng*; (ii) *PAP thực hiện tập trung quyền lực thông qua bộ máy nhà nước*; (iii) *PAP đã xây dựng được một hình ảnh là đảng thống nhất, đoàn kết, trong sạch và thân dân*; (iv) *PAP thực hiện duy trì phản biện xã hội nhưng kiên quyết ngăn chặn các lực lượng đối lập*.

Như vậy, có thể nói rằng mặc dù được cho là nước có nền kinh tế thị trường theo mô hình tư bản nhưng hệ thống chính trị Xingapo lại nghiêng nhiều hơn về chế độ độc quyền toàn trị (hay độc tài) với một đảng cầm quyền trong suốt gần 60 năm qua. Sự thống trị duy nhất, lâu đời và phi thường của PAP là vấn đề đặc biệt thú vị trong chính trường thế giới, vì nó đặt Xingapo - một trong số các nước giàu nhất thế giới - vào vị trí tương phản hoàn toàn và trực tiếp với một trong những mô hình được thành lập trong khoa học chính trị - mô hình coi nền dân chủ có tác động trực tiếp đến phát triển kinh tế. Chắc chắn không có câu trả lời rõ ràng cho điều bí ẩn này với trường hợp Xingapo.

3. Kết luận và một số hàm ý cho Việt Nam

Có thể nói, mặc dù phát triển kinh tế theo hướng thị trường với cơ chế chính trị cho phép đa đảng cùng tồn tại nhưng trên thực tế qua gần 60 năm vận hành nhà nước, Xingapo vẫn được

gán cho là nước có hình mẫu một đảng cai trị có khuynh hướng độc quyền. Cùng với những chính sách và thể chế hành chính, quản trị và kinh tế phù hợp, Xingapo đã đạt được những thành công lớn trong xây dựng và phát triển đất nước, biến nước này trở thành một trong những nước thuộc nhóm có thu nhập bình quân đầu người cao nhất thế giới. Qua đó, cũng như theo quan điểm của Lý Quang Diệu trong những năm lãnh đạo đất nước cho thấy, một đảng độc quyền cai trị nhà nước và coi kỷ luật quan trọng hơn dân chủ cũng là một mô hình chính trị thành công trong quá trình vận hành và phát triển kinh tế đất nước.

Qua trường hợp Xingapo, một số hàm ý cho Việt Nam trong việc xây dựng thể chế hành chính, kinh tế và chính trị phục vụ mục tiêu phát triển như sau:

3.1. Cần xây dựng và vận hành một thể chế hành chính và quản trị công phù hợp có vai trò hỗ trợ và thúc đẩy phát triển kinh tế. Thông qua chế chế hành chính này, việc tuyển dụng và sử dụng nhân lực cho khối nhà nước cần chú trọng cả mặt năng lực, khả năng chuyên môn thực tế và đạo đức. Việc tuyển chọn phải được thực hiện minh bạch, khách quan. Sau khi đã được tuyển dụng cần có chế độ giám sát và đánh giá dựa trên kết quả công việc và cũng được đào tạo lại thường xuyên nhằm phù hợp với những thay đổi của bối cảnh chung.

3.2. Về quản trị công, cần áp dụng cách thức mở và tham vấn trong xây dựng chính sách công nhằm đáp ứng nhu cầu của nhân dân và xã hội. Cần thiết kế, tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật và cung ứng dịch vụ công tập trung vào 4 nguyên tắc: (i) Chú trọng công tác lãnh đạo; (ii) Tạo động lực làm việc: đai ngộ, khen thưởng theo kết quả; (iii) Quyền lợi chung: cơ hội cho tất cả; (iv) Lường trước sự thay đổi, thích ứng với môi trường để

công tác sử dụng nhân lực công và quản trị công đạt được hiệu quả, góp phần quan trọng vào phát triển bền vững đất nước.

3.3. Cần xây dựng và tạo lập môi trường bình đẳng chung cho các doanh nghiệp, kể cả trong và ngoài nước, đặt chúng trong môi trường cạnh tranh quốc gia bình đẳng, theo kiểu chọn lọc tự nhiên. Nhà nước không bảo hộ, nhưng ưu tiên đầu tư cho doanh nghiệp hoạt động trong các ngành quan trọng bằng cổ phần lớn của Nhà nước.

3.4. Về kinh tế, cần thực hiện chính sách can thiệp một cách hợp lý. Nên học tập Xingapo trong việc tổ chức nền kinh tế theo mô hình không xây dựng và phát triển các tập đoàn lớn như kiểu Chaebol của Hàn Quốc hay một số nước khác ở Đông Á. Ngược lại, nước này lựa chọn phương thức định hình mô hình phát triển của riêng mình để thu hút các công ty đa quốc gia (MNCs) vào đầu tư và kinh doanh. Bên cạnh đó, cũng cần có chính sách can thiệp vào thị trường đất đai hợp lý hơn để bảo đảm nguồn cung đất công nghiệp ổn định, từ đó dẫn đến việc hoàn thành việc cung cấp đầu tư khu nhà ở dưới hình thức chương trình nhà ở công cộng lớn nhằm bảo đảm an sinh xã hội, góp phần ổn định và phát triển kinh tế.

Ngoài ra, cũng cần có chính sách kiểm soát thị trường vốn nhằm: (i) thúc đẩy tiết kiệm và đầu tư; (ii) phát triển và điều tiết hệ thống ngân hàng và thị trường tài chính; và (iii) phân bổ đầu tư vào sản xuất. Sự can thiệp của Nhà nước vào thị trường vốn bảo đảm cho việc tạo ra các thị trường và các thể chế cần thiết và quan trọng trong một nền kinh tế định hướng thị trường.

3.5. Về khu vực nhà nước, kinh nghiệm của Xingapo cho thấy tư nhân hóa không phải là ưu tiên duy nhất trong cải cách

khu vực nhà nước. Trên thực tế, nước này lại áp dụng mô hình doanh nghiệp đối với một số đơn vị dịch vụ công bằng cách vận dụng thực tiễn quản lý doanh nghiệp trong khi vẫn duy trì sở hữu công. Việc hoạch định chính sách tiếp cận theo hướng khách quan, phát triển bền vững thông qua phát triển năng lực khu vực công dựa trên sự chuyển đổi từ tư duy “*thực hiện theo nhiệm vụ được giao*” sang “*hợp tác*”, từ “*việc của tôi, trách nhiệm của tôi*” sang “*hãy cùng nhau làm việc*”, và từ “*cung ứng dịch vụ*” sang “*kiến tạo giá trị*” đã mang lại hiệu quả cao cho các tổ chức kinh tế nhà nước của Xingapo. Đây cũng là một hàm ý cho Việt Nam trong việc thực hiện quản lý các doanh nghiệp nhà nước.

3.6. Về thể chế chính trị, việc xây dựng thể chế chính trị đa đảng nhằm hướng tới thực hiện dân chủ, nhân quyền là lựa chọn của nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên, với Xingapo thì mặc dù thực hiện chế độ đa đảng nhưng nước này lại thực hiện cơ chế một đảng cầm quyền trong gần 60 năm qua mà vẫn bảo đảm được ổn định, phát triển nhanh và bền vững. Kinh nghiệm này là hết sức quan trọng đối với những nước chỉ có một đảng cầm quyền như nước ta. Để thực hiện tốt, chúng ta cần thực hiện theo nguyên tắc của Xingapo là dân chủ là quan trọng, nhưng để phát triển thì kỷ luật quan trọng hơn dân chủ. Do đó, cần thực hiện tốt kỷ luật sẽ bảo đảm phát triển.

Bên cạnh đó, để lấy được tín nhiệm của nhân dân, Đảng lãnh đạo nên cần: (i) lấy phát triển kinh tế nhanh và bền vững làm tiền đề cho sự ổn định chính trị, xã hội và xây dựng tính chính đảng; (ii) thực hiện tập trung quyền lực thông qua bộ máy nhà nước; (iii) xây dựng được một hình ảnh là đảng thống nhất,

đoàn kết, trong sạch và thân dân; (iv) thực hiện duy trì phản biện xã hội nhưng kiên quyết ngăn chặn các lực lượng đối lập.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Daron Acemoglu, James Robinson: *The Role of Institutions in Growth and Development* (*Vai trò của thể chế trong tăng trưởng và phát triển*), Review of Economic and Institutions, Vol. 1, No. 2 (2010).
2. IQbal, Jong Ilyou: *Democracy, Market Economics, and Development: An Asian Perspective* (*Dân chủ, Kinh tế học thị trường và phát triển: Nhìn từ châu Á*), the World Bank, Washington DC, 2001.
3. North, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (*Thể chế, thay đổi thể chế và hoạt động kinh tế*), Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
4. Jon S.T. Quah: Chapter 11 Public administration Singapore-style, in Jon S.T. Quah (ed.) *Public Administration Singapore-style (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 19)* Emerald Group Publishing Limited, 2010, pp.237-256.
5. Akkemik, K. A.: *Industrial development in East Asia: a comparative look at Japan, Korea, Taiwan, and Singapore*. Singapore; Hackensack, NJ: World Scientific, 2009.
6. Wong, P. K.: *The role of the state in Singapore's industrial development'. Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs*, Singapore University Press, Singapore, 2001, pp.503-569.

7. Soon, T. W., Tan, S., & World Bank.: The Lessons of East Asia-Singapore: Public Policy and Economic Development: World Bank, 1993.
8. IMF.: World Economic Outlook Database. World Economic Outlook Database Retrieved 20/04/2012, from International Monetary Fund, 2012.
9. Jung Sik, K.: International Reserve Management in East Asia. Paper presented at the e Claremont Conference on the Political Economy of Exchange Rates, Claremont, CA, 2004.
10. Huff, W. G.: What is the Singapore model of economic development?, *Cambridge Journal of Economics*, 19(6), 1995, pp.735-759.
11. World Bank: “Joint External Debt Hub”, Retrieved 23/5/2012.

THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ PHƯƠNG TÂY ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ MỘT SỐ GỢI Ý CHO VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS.TS. LƯU VĂN QUẢNG*

1. Thể chế và thể chế chính trị

Thể chế là khái niệm được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Có hai cách hiểu phổ biến hiện nay là:

1.1. Cách hiểu thứ nhất, thể chế là tập hợp các quy tắc chính thức, các quy định không chính thức, hay những nhận thức chung có tác động kìm hãm, định hướng, hoặc chi phối sự tương tác của các chủ thể trong những lĩnh vực nhất định. Các thể chế được tạo ra và bảo đảm được thực hiện bởi cả nhà nước và các tổ chức phi nhà nước.

Theo Douglas North: Thể chế là những luật lệ của một cuộc chơi trong xã hội. Thể chế là cái khung mà con người phải tuân theo khi tương tác với nhau, được tạo thành bởi ba yếu tố:

- Những hạn định hay những chuẩn mực không chính thức như: truyền thống, tập quán, dư luận xã hội;

* Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

- Những quy tắc chính thức như: Hiến pháp, luật, tòa án, quy định hành chính;
- Những cơ chế cưỡng chế nhằm bảo đảm tuân thủ quy tắc thể chế.

1.2. Cách hiểu thứ hai, thể chế là các cơ quan, tổ chức công với các cơ cấu và chức năng được định sẵn một cách chính thức nhằm điều chỉnh các lĩnh vực hoạt động nhất định áp dụng chung cho toàn bộ dân cư. Đối với mỗi quốc gia, các thể chế chính trị bao gồm: Chính phủ, Quốc hội và các cơ quan tư pháp. Mọi quan hệ giữa các thể chế này được quy định bởi Hiến pháp¹.

Trong bài viết này, thể chế chính trị được hiểu là tập hợp các yếu tố gồm các luật chơi (Hiến pháp, các luật, các quy định), cơ chế thực thi quyền lực và các tổ chức của hệ thống chính trị (bộ máy nhà nước, các đảng phái, các tổ chức chính trị - xã hội...).

2. Vai trò của thể chế chính trị ở các quốc gia phương Tây đối với sự phát triển xã hội

Có thể nói, hầu hết các quốc gia phát triển ở phương Tây đều có hệ thống thể chế chính trị ổn định. Điều này đem lại những lợi ích to lớn đối với sự phát triển của xã hội nói chung:

2.1. Thể chế chính trị đặt ra những giới hạn pháp lý đối với các tổ chức và cá nhân trong xã hội

Trong các nền dân chủ phương Tây hiện đại, nguồn gốc của quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước được cho là xuất phát từ dân, thông qua "khế ước xã hội", thông qua các cuộc bầu cử

1. Xem Đào Hồng Minh, Lê Hồng Hiệp (Chủ biên): *Sổ tay thuật ngữ Quan hệ quốc tế*, Khoa Quan hệ quốc tế, Đại học Khoa học xã hội và nhân văn Thành phố Hồ Chí Minh, 2013.

dân chủ. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước (bên đại diện - được ủy quyền) và người dân (người chủ quyền lực) luôn tồn tại một mối quan hệ trong đó người chủ có nguy cơ bị những người đại diện "qua mặt". Các quan chức trong bộ máy nhà nước được mong đợi sẽ hành động một cách công tâm, khách quan. Nhưng trên thực tế, khi thực thi công vụ, họ có thể đưa ra các quyết định dựa trên những định kiến cá nhân, theo cảm xúc nhất thời, hoặc đưa ra các quyết định vì lợi ích của bản thân mình... Để xử lý những tình huống đó, hệ thống thể chế chính trị được đặt ra nhằm ngăn chặn các hành động tùy tiện, ngẫu hứng, hoặc mang tính chủ quan của người nắm giữ quyền lực; buộc họ phải đưa ra những quyết định phù hợp với thể chế.

Nói cách khác, hệ thống thể chế chính trị được thiết lập sẽ tạo ra những giới hạn cho hành động của các nhà chính trị, các công chức trong bộ máy nhà nước nhằm bảo đảm rằng, quyền lực nhà nước sẽ được thực hiện đúng mục đích và hoạt động hiệu quả. Việc giới hạn thẩm quyền pháp lý có nghĩa rằng, hành động của Nhà nước phải có sự cho phép của pháp luật, và không một hành động nào của Nhà nước có thể mâu thuẫn với các quy định pháp lý đã có.

Vấn đề quan trọng đối với sự giới hạn của quyền lực nhà nước ở đây là sự thực thi các quy định của thể chế, mà cụ thể là hệ thống pháp luật. Nó đòi hỏi Nhà nước và các chủ thể quyền lực phải tự kiểm soát chính mình. Hobbes cho rằng, điều này khó có tính khả thi cả về mặt lý thuyết cũng như thực tế, bởi vì, "nếu như bạn bị giới hạn bởi chính bản thân mình, thì có nghĩa là bạn không bị giới hạn". Giải pháp cho vấn đề này được đưa ra là cần tách bạch các chức năng của bộ máy nhà nước: các cơ quan khác nhau sẽ thực hiện những chức năng khác nhau

nhằm tạo ra sự kiểm soát quyền lực giữa cơ quan này với cơ quan khác.

Ngoài ra, bản thân hệ thống pháp luật, hệ thống thể chế chính trị cũng phải tuân thủ những giới hạn đối với quyền lập pháp của Nhà nước. Theo đó, đối với một số vấn đề, Nhà nước không được phép hợp pháp hóa bằng các quyết định, luật lệ, chẳng hạn những nội dung đã được Hiến pháp bảo vệ, những ràng buộc mà quốc gia phải tuân thủ khi tham gia các cam kết quốc tế, hoặc bị giới hạn bởi các quyền con người căn bản. Trong các thể chế chính trị phương Tây, việc gạt bỏ các giới hạn này thường được xem là khó chấp nhận.

2.2. Thể chế chính trị bảo đảm sự chắc chắn, khả năng có thể dự báo đối với hành động của các chủ thể chính trị

Khi hệ thống thể chế chính trị được thiết lập tốt, mỗi người dân có thể biết trước các phản ứng, các hành động của Nhà nước trong từng tình huống chính trị cụ thể. Điều này rất có ý nghĩa, vì người dân có thể biết rõ mình được phép và không được phép làm những gì. Nhìn chung, những gì luật pháp không cấm, người dân có thể thực hiện. Nếu không có sự bảo đảm bởi hệ thống thể chế chính trị này, các cá nhân, hoặc sẽ hành động một cách bất cẩn, hoặc luôn mang một nỗi sợ mơ hồ, bởi những bất trắc, những rủi ro có thể xảy ra với các hành động của mình.

Trong mối quan hệ giữa công dân với công dân, người dân có thể tương tác với nhau và biết trước rằng, các hoạt động của họ có bị luật pháp ngăn cấm hay không. Việc dự đoán các khả năng

có thể xảy ra làm cho các công dân có nhiều lựa chọn hơn và họ cũng đối xử với nhau tốt hơn¹.

2.3. Duy trì xã hội trong vòng trật tự và hòa bình

Ở những quốc gia phương Tây có hệ thống thể chế chính trị mạnh sẽ hiếm khi xảy ra tình trạng bạo lực, vì các mâu thuẫn, các xung đột trong xã hội thường được hóa giải thông qua các biện pháp hòa bình, thông qua các quy trình và thủ tục pháp lý. Trong xã hội đó, nhìn chung người dân cảm thấy yên tâm với môi trường sống xung quanh. Đây cũng là điều kiện tối thiểu cho một xã hội có thể tồn tại và phát triển.

Mặt khác, trong các thể chế chính trị phương Tây, sự thay thế chính quyền diễn ra một cách hòa bình. Bầu cử trở thành một phương tiện thông qua đó các đảng phái, các ứng cử viên cạnh tranh nhằm giành quyền kiểm soát bộ máy nhà nước. Sau khi kết quả bầu cử được công bố, bên thua cuộc chấp nhận luật chơi, thừa nhận chiến thắng của đối thủ cạnh tranh và chờ đợi trận đấu tiếp theo trong các cuộc bầu cử lần sau. Sự đổi lập trong hệ thống đảng phái phương Tây thực ra là sự đổi lập trung thành; mặc dù có sự khác biệt trong cách thức để giải quyết các vấn đề của đời sống xã hội, nhưng họ đều hướng tới những mục tiêu chung của cả hệ thống. Các yếu tố này tạo nên nền tảng của pháp luật, chi phối các hành vi xã hội.

2.4. Thúc đẩy sự phát triển kinh tế

Có thể nói, một hệ thống thể chế chính trị mạnh góp phần

1. Xem Brian Z.Tamanaha: *A concise guide to the rule of law*, Florence workshop on the rule of law, Neil Walker, Gianluigi Palombella, eds, Hart Publishing Company, 2007.

cải thiện tính ổn định, tính có thể dự báo của đời sống kinh tế - xã hội. Điều này được thể hiện ở một số điểm quan trọng:

Thứ nhất, trong một môi trường thể chế mạnh, các chủ thể kinh tế có thể dự báo được các chi phí và lợi ích của các giao dịch trong hoạt động sản xuất và kinh doanh, từ đó giúp họ đưa ra được các quyết định hiệu quả hơn. Khi được bảo đảm bởi một hệ thống thể chế tốt, các nhà kinh doanh sẽ cảm thấy yên tâm hơn khi thực hiện các giao dịch, các hợp đồng kinh tế, bởi họ biết rằng, các đối tác sẽ thực hiện đúng các cam kết trong hợp đồng. Trong trường hợp có những bất trắc, Nhà nước sẽ đóng vai trò là người bảo đảm cho sự an toàn của họ, sẽ đưa ra những phán xử công bằng và khách quan. Niềm tin vào hệ thống thể chế như vậy sẽ khuyến khích các nhà kinh doanh bỏ vốn để đầu tư vào các dự án, từ đó góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế của quốc gia. Ngược lại, những quốc gia có hệ thống thể chế chính trị yếu kém sẽ tạo ra những hoài nghi cho các nhà đầu tư, từ đó khiến họ đưa ra các quyết định thận trọng, hoặc mang tính thăm dò.

Thứ hai, những quốc gia có hệ thống thể chế mạnh, việc bảo đảm quyền sở hữu và bảo vệ tài sản của người dân, của các nhà đầu tư luôn được chú trọng. Các nhà đầu tư không lo sợ tài sản do mình làm ra bị chiếm đoạt bởi người khác, hoặc bị tịch thu bởi chính Nhà nước. Do vậy, động cơ làm giàu, sản xuất kinh doanh của người dân cũng sẽ cao hơn.

2.5. Duy trì sự công bằng xã hội

Hệ thống thể chế mạnh cũng thường xác lập sự bình đẳng giữa các thành viên trong xã hội. Trong một xã hội mà nhà nước pháp quyền ngự trị, về nguyên tắc, mọi thành viên trong xã hội

đều bình đẳng trước pháp luật. Không một cá nhân nào được ưu ái hơn người khác khi tham gia vào đời sống xã hội, vì lý do địa vị xã hội, tài sản, hay do nắm giữ các chức vụ trong bộ máy nhà nước. Đây cũng là những yếu tố góp phần quan trọng tạo nên sự phát triển của xã hội.

3. Các đặc trưng của thể chế chính trị phương Tây

Thể chế chính trị ở các nước phương Tây được đánh giá là những thể chế chính trị tương đối ổn định, trải qua lịch sử phát triển hàng trăm năm. Nhìn một cách tổng quát, hệ thống thể chế chính trị phương Tây có một số đặc trưng quan trọng:

3.1. Các cuộc bầu cử cạnh tranh dựa trên sự tín nhiệm của người dân

Hệ thống đa đảng cạnh tranh là một đặc trưng của nền chính trị phương Tây. Để giành được quyền lực nhà nước, các đảng chính trị phải cạnh tranh với nhau nhằm giành phiếu bầu của người dân. Đảng nào (hoặc liên minh nào) được đa số nhân dân ủng hộ, đảng (hoặc liên minh) đó sẽ trở thành đảng cầm quyền. Một trong những cơ sở quan trọng để người dân lựa chọn giữa các đảng phái, giữa các ứng cử viên là cương lĩnh tranh cử, là các phương án giải quyết các vấn đề mà quốc gia họ đang phải đối mặt.

Việc thiết lập một chính phủ thông qua sự ủy nhiệm quyền lực từ lá phiếu của người dân là một cách thức đạt được sự nhất trí trong xã hội bằng con đường phi bạo lực. Với việc tuân thủ "luật chơi chung", tuân thủ hệ thống thể chế đã được thiết lập, các đảng phái chính trị cùng chia sẻ những cam kết chung, cùng hướng tới những giá trị cơ bản của xã hội như: tôn trọng

Hiến pháp và các nguyên tắc của nó, ủng hộ chế độ sở hữu tư nhân, phát triển nền kinh tế thị trường, ủng hộ luật pháp và trật tự...

Tính thường xuyên của các cuộc bầu cử và tính nghiêm kỵ của các chức danh được bầu có nghĩa rằng, không một đảng phái, một nhà chính trị nào được bảo đảm sẽ nắm giữ chức vụ, cương vị hiện tại của mình mãi mãi. Trong cuộc chơi này, bất kể đảng nào phá bỏ "luật chơi" chung đều khó có thể có chỗ đứng vững chắc trong đời sống chính trị ở các nước phương Tây.

Về thực chất, đảng thua cuộc chấp nhận "luật chơi" không phải vì họ ủng hộ các chính sách của đảng cầm quyền, mà là vì họ trung thành với Hiến pháp, với hệ thống thể chế, với quá trình dân chủ và tính hợp pháp của Nhà nước¹.

3.2. Nhà nước pháp quyền

Hầu hết các quốc gia phương Tây đều xây dựng nhà nước pháp quyền. Trong nhà nước pháp quyền, mọi quan hệ xã hội đều được điều chỉnh bằng luật, mọi chủ thể quyền lực trong xã hội đều phải đặt mình dưới pháp luật. Luật pháp trở thành quy tắc tối cao chi phối đời sống xã hội. Chính quyền chỉ thực thi quyền lực một cách hợp pháp theo các luật đã được soạn thảo và được công bố. Những luật đó được thông qua theo đúng các quy trình hợp lý đã được xã hội thừa nhận. Nguyên tắc này nhằm mục đích ngăn ngừa sự cai trị độc đoán (có thể là sự độc đoán của cá nhân, độc đoán của tổ chức, hay sự độc đoán của đa số quần chúng nhân dân) của các chủ thể quyền lực.

1. Xem Lưu Văn Sùng (Chủ biên): *Các loại hình thể chế chính trị đương đại và những giá trị tham khảo cho Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 229-235.

Trong nhà nước pháp quyền, nhà nước xây dựng nền pháp luật để quản lý xã hội và tự đặt mình dưới pháp luật. Mọi công dân, mọi cơ quan nhà nước đều phải được tổ chức theo pháp luật và chỉ được phép hoạt động trong khuôn khổ quy định của pháp luật. Quyền công dân và quyền con người được pháp luật bảo vệ. Đây cũng chính là giới hạn cho phạm vi của quyền lực nhà nước. Nói cách khác, trong hệ thống thể chế chính trị phương Tây, quyền công dân và quyền con người chính là giới hạn phạm vi của quyền lực nhà nước.

Để có một nhà nước pháp quyền phải có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ, phù hợp và kịp thời. Dân chủ chính là nền tảng để hoàn chỉnh pháp luật.

3.3. Quyền lực được kiểm soát hiệu quả

Thể chế chính trị phương Tây được xây dựng dựa trên các lý thuyết đã được tổng kết trong lịch sử, trong đó có lý thuyết tam quyền phân lập - được Montesquieu phát triển và hoàn thiện. Lý thuyết này dựa trên tiên đề về bản chất vị kỷ của con người. Khi được trao quyền, con người luôn có xu hướng lạm dụng quyền lực được giao. Cách tốt nhất để kiểm soát quyền lực là phân chia quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp) cho các cơ quan khác nhau nắm giữ nhằm tạo ra cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan.

Sau này, Nam tước Acton đã đưa ra luận đê khá nổi tiếng: Quyền lực luôn có xu hướng tham nhũng; quyền lực tuyệt đối sẽ dẫn tới tham nhũng tuyệt đối. Như vậy, khi có quá nhiều quyền lực trong tay, ngay cả người tốt cũng có thể cai trị độc đoán, cũng có thể lạm dụng quyền lực. Lòng tốt, tính thiện trong mỗi con người bị đặt trước sự hoài nghi khi con người đứng trước

những cám dỗ. Hệ thống kiểm soát quyền lực dựa trên lý thuyết tam quyền phân lập chính là lời giải cho sự hoài nghi này.

Dựa trên lý thuyết tam quyền phân lập, các quốc gia phương Tây, tùy thuộc vào bối cảnh lịch sử, văn hóa, nhận thức và tương quan chính trị của mình, đã xây dựng nên các mô hình chính thể khác nhau: mô hình phân quyền mềm dẻo (các quốc gia theo mô hình Anh), mô hình phân quyền cứng rắn (các quốc gia theo mô hình Mỹ) và mô hình hỗn hợp (các quốc gia theo mô hình Pháp). Dù được thiết kế theo mô hình nào, thì ý tưởng chủ đạo của nó là phải tạo ra cơ chế phân chia quyền lực hiệu quả, chống lại sự lạm dụng quyền lực của các nhánh; dùng nhánh quyền lực này để kiểm soát một nhánh quyền lực khác, để bảo đảm rằng quyền lực được thực thi đúng mục đích và hiệu quả.

4. Một số gợi ý cho xây dựng thể chế chính trị Việt Nam hiện nay

Trên cơ sở nghiên cứu các đặc trưng, điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống thể chế chính trị các quốc gia phương Tây; từ thực tiễn đời sống chính trị Việt Nam hiện nay, đặt trong bối cảnh hướng tới sự phát triển của xã hội, có thể đưa ra một số gợi ý cho việc xây dựng hệ thống thể chế chính trị Việt Nam trong thời gian tới như sau:

4.1. Tăng thêm cơ hội cho sự lựa chọn của người dân

Trong đời sống chính trị hiện đại, quyền lực nhà nước được thiết lập dựa trên các cuộc bầu cử là tiêu chí phổ biến của các nền dân chủ. Nó trao cho người dân quyền lựa chọn những người đại diện cho mình. Đây là một trong những yếu tố quan trọng tạo nên tính chính đáng của quyền lực nhà nước. Trong

các thể chế chính trị phương Tây, đó là cuộc cạnh tranh giữa các đảng chính trị. Ở nước ta, do chỉ có một đảng duy nhất cầm quyền, cơ chế bầu cử nên được thiết kế theo hướng tăng cường hơn nữa cơ hội lựa chọn của người dân (chẳng hạn, tăng số lượng ứng cử viên/đơn vị bầu cử Quốc hội).

4.2. Hoàn thiện các thể chế của nhà nước pháp quyền

Cần hoàn thiện hệ thống pháp luật tạo cơ sở cho việc giải quyết các dạng xung đột, các quan hệ phát sinh trong đời sống xã hội. Hơn nữa, hệ thống luật pháp cần bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, tránh sự mâu thuẫn, xung đột giữa các văn bản luật, bảo đảm tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả.

Nguyên tắc mọi chủ thể quyền lực đều bình đẳng trước pháp luật cần được tôn trọng. Để bảo đảm điều này, hệ thống tư pháp cần có vị thế độc lập, khi xét xử chỉ dựa trên cơ sở của pháp luật.

4.3. Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực

Ở nước ta hiện nay, tình trạng tham nhũng đang diễn ra khá nghiêm trọng. Tham nhũng là hệ quả của tình trạng quyền lực không được kiểm soát chặt chẽ. Nơi nào quyền lực không được kiểm soát chặt chẽ, nơi đó có khả năng xảy ra tham nhũng. Mặc dù không tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tam quyền phân lập, nhưng về kỹ thuật, muốn kiểm soát quyền lực, muốn chống tham nhũng, cần thiết lập cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan quyền lực. Bất kể một cơ quan quyền lực nào được trao quyền (bất kể là cơ quan Đảng, cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội), cũng cần thiết kế một cơ chế kiểm soát quyền lực tương ứng. Mọi chủ thể

quyền lực trong xã hội đều được giới hạn trong những phạm vi nhất định và phải chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Thiết kế quyền lực cần dựa trên nguyên tắc: quyền lực càng lớn, trách nhiệm càng cao; quyền lực càng cao, càng phải được kiểm soát chặt chẽ. Nếu không, nguy cơ lạm quyền, tham nhũng sẽ xuất hiện.

Cơ chế kiểm soát quyền lực có thể được thiết kế theo chiều ngang (giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương với nhau) và thiết kế theo chiều dọc (giữa cơ quan nhà nước ở Trung ương với cơ quan nhà nước ở địa phương).

MỐI QUAN HỆ CỦA THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ VỚI THỂ CHẾ KINH TẾ, XÃ HỘI TRONG PHÁT TRIỂN - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI Ý CHO VIỆT NAM

TS. NGÔ HUY ĐỨC*

I. MỞ ĐẦU

Mối quan hệ của thể chế chính trị với thể chế kinh tế, xã hội trong phát triển là một chủ đề lớn và đã được nghiên cứu nhiều năm, tuy nhiên cho đến nay dường như chúng ta vẫn chưa có những bước tiến căn bản. Bằng chứng là những đề tài tương tự vẫn là các chủ đề được lặp đi lặp lại và có lẽ chúng ta vẫn tranh cãi về các khái niệm cũng như các thuật ngữ vốn quá khái quát cho nên khó đi đến sự đồng thuận.

Có thể khẳng định rằng, với mỗi kết luận về mối quan hệ giữa chính trị với kinh tế và xã hội chúng ta đều có thể tìm được những bằng chứng để phủ định hoặc khẳng định, và do vậy cái tư duy ráo riết trắng đen rõ ràng của toán học và các khoa học tự nhiên áp dụng vào đây là không thể và không khả thi.

* Viện trưởng Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Nói một cách hình tượng, điều quan trọng không phải là những hiện tượng cụ thể mà là sự tin tưởng và đồng thuận về điều đó (có thể không phải là chân lý) mới là quan trọng. Vì đó là cơ sở của một xã hội cùng nhau hành động, để phân công lao động và cùng hưởng thụ thành quả theo các cách thức và mức độ được mọi người coi là thỏa đáng... Niềm tin vào Chúa hay các đấng thần linh đã từng có vai trò như vậy trong phát triển.

Trên thế giới, việc xem xét vai trò của thể chế chính trị nói chung và các hình thái nhà nước nói riêng trong sự phát triển đó đến nay đã có hai quan điểm tương phản nhau rất rõ ràng, đó là: chủ nghĩa trọng cá nhân (individualism, cá nhân luận) và chủ nghĩa trọng xã hội (socialism, xã hội luận). Và từ đó, mối quan hệ giữa thể chế chính trị với thể chế kinh tế, xã hội gắn với hai quan điểm này mặc dù có nhiều biến thể nhưng khá rõ ràng.

Việt Nam đi theo chủ nghĩa xã hội với hệ thống chính trị nhất nguyên, một đảng cầm quyền nhưng lại chấp nhận các yếu tố của cạnh tranh thị trường, vốn dựa vào các quan điểm của chủ nghĩa trọng cá nhân. Do vậy, câu hỏi và cũng là vấn đề lớn của chúng ta về mối quan hệ giữa thể chế chính trị với kinh tế và xã hội nếu xét cho cùng là mối quan hệ giữa hai luồng lập luận khởi phát từ hai tiên đề khác biệt.

Từ các lập luận trên, sự khảo sát kinh nghiệm quốc tế về vai trò của thể chế chính trị trong mối quan hệ với thể chế kinh tế và thể chế xã hội không phải là sự khảo sát bản thân các thể chế chính trị (dù là "dân chủ tự do" phương Tây hay chủ nghĩa xã hội) như rất nhiều nghiên cứu so sánh (tức tập trung vào sự nhất quán nội tại của chủ nghĩa đó, mà coi các chủ nghĩa khác là không tương thích), mà là khảo sát về sự tương tác giữa hai

dòng tư tưởng này trong cùng một chế độ chính trị. Cụ thể hơn, chúng ta cần xem xét kinh nghiệm của cả hai loại chế độ: các chế độ "dân chủ tự do" phương Tây đã ứng xử thế nào với các yếu tố dân chủ xã hội bên trong chúng (ở các nước như Mỹ, Anh v.v.), và ngược lại, các chế độ [định hướng] xã hội chủ nghĩa đã ứng xử thế nào với các yếu tố dân chủ tự do xuất hiện từ bên trong (như ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây và cả Việt Nam, Trung Quốc hiện nay). Nói cách khác, tiêu điểm của nghiên cứu là *các tương tác* của mâu thuẫn này đã thể hiện qua các biến đổi nào, và quan trọng hơn, điểm chung phổ quát của chúng là gì, bất kể đó là chế độ tư bản chủ nghĩa hay xã hội chủ nghĩa khi đối diện với vấn đề căn cốt này. Những điểm chung này có thể chính là các kinh nghiệm cần tham khảo cho Việt Nam.

II. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ

Khi xem xét kinh nghiệm quốc tế về vai trò của thể chế chính trị có thể thấy, các nước đều đã có các cuộc cải cách thể chế, tùy thuộc vào tương quan của các luồng tư tưởng này: Mỹ, Anh, Pháp,... vào những năm 1950 đã từng chịu ảnh hưởng của tư tưởng xã hội chủ nghĩa, sau đó đến những năm 1980 lại quay ngược sang tân tự do. Các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu cũng đã có các cải cách thể chế nhấn mạnh vào tự do trong kinh tế những năm 1950 và 1960.

Có thể thấy, ngoài vai trò chính yếu như đúng với tên gọi của mình là "trừng phạt" mọi thành phần không tuân thủ, chế độ chính trị còn có ba vai trò quan trọng trong mối quan hệ này:

1. Vai trò là chế độ của chân lý (đặc biệt trong khoa học xã hội)

Đây là vai trò ít được để ý trong cuộc sống hằng ngày khi bàn về thể chế chính trị. Tuy nhiên, nhìn sâu hơn thì đây chính là vai trò quan trọng nhất ảnh hưởng đến tốc độ và chất lượng của sự phát triển.

Trong khoa học tự nhiên và kỹ thuật, vai trò của chế độ chính trị về chân lý là không nổi trội, cho dù đã từng có các áp đặt hay can thiệp từ phía những người nắm quyền lực đối với các nhà khoa học tự nhiên và ảnh hưởng đến sự phát triển. Tuy nhiên, với các phương pháp, bằng chứng xác đáng và được thừa nhận rộng rãi, bất cứ chế độ chính trị nào, sớm hay muộn cũng phải công nhận các kết quả khoa học cho dù chúng ngược với mong muốn chính trị.

Đối với khoa học xã hội, vai trò này có tầm quan trọng khác hẳn vì đây là các khoa học mềm. Và như chúng ta đã từng chứng kiến, Chúa có thể không tồn tại nhưng niềm tin vào Chúa, được bảo vệ bởi chế độ chính trị đã từng là yếu tố quan trọng bậc nhất để bảo đảm toàn bộ xã hội cùng chia sẻ niềm tin và từ đó, bảo đảm sự hợp tác tự nguyện cần có trong phát triển.

Trong một bài phỏng vấn Foucault nói: "Chân lý không ở bên ngoài quyền lực, hay bản thân nó không bao gồm quyền lực... Chân lý là của thế giới này, nó là sản phẩm của nhiều tình huống khó khăn... Mỗi xã hội có chế độ chân lý riêng, chính trị chung của chân lý... Có các cuộc đấu tranh cho chân lý, hay ít nhất là xung quanh chân lý, nếu chúng ta hiểu chân lý không phải là những vật có thực (true things) chỉ cần phát hiện ra, mà là *một tập hợp các nguyên tắc* dùng cho việc phân biệt cái đúng với cái sai, đồng thời gán các hệ quả quyền lực riêng cho "cái

"đúng" đó"¹. Nói cách khác mỗi xã hội có một *chế độ* về "chân lý" và *chính trị* của "chân lý" của riêng mình và đó chính là vai trò mà các thể chế chính trị quy định.

Trong mối quan hệ với các thể chế kinh tế, xã hội thì vai trò *chế độ* chân lý là vai trò chi phối như chúng ta có thể chỉ ra trong lịch sử. Sự áp đặt chân lý, nhân danh những "sự hợp lý", tức các chân lý *chưa chắc chắn*, có thể là điều nguy hiểm, và là một trong các kinh nghiệm quan trọng mà bất cứ *chế độ* chính trị nào cũng đã từng mắc phải cho dù là *chế độ* với chủ nghĩa trọng cá nhân "tự do học thuật", "tự trị đại học", v.v., hay *chế độ* trọng xã hội, với "tự do có định hướng" và "khoa học phục vụ chính trị", v.v..

Từ phân tích trên, đề xuất cho Việt Nam: phải xây dựng được các trung tâm học thuật quốc gia; phân biệt rõ ràng giữa chính trị với kỹ trị.

2. Vai trò là chế độ của phân công và hợp tác xã hội (đặc biệt trong kinh tế)

Như chúng ta đã chứng kiến, các thể chế chính trị khác nhau có các nguyên tắc khác nhau trong bảo đảm sự hợp tác và

1. Nguyên văn đoạn trích tiếng Anh như sau: "Truth is not outside of power or itself lacking in power... Truth is of this world; it is the product of multiple constraints... Each society has its own regime of truth, its general politics of the truth... There is a combat for the truth, or at least around the truth, as long as we understand by the truth not those true things which are waiting to be discovered but rather the ensemble of rules according to which we distinguish the true from the false, and attach special effects of power to "the truth" (trích dẫn của Dreyfus H.L. and Paul Rabinow (2nd edition): *Michel Foucault, beyond structuralism and hermeneutics*, The University of Chicago Press, 1983, p.117). Các chữ in nghiêng do tác giả bài viết này nhấn mạnh.

phân công xã hội. Về căn bản, có hai mô hình chính như đã phân tích: nhà nước thụ động (cực điểm là Laissez-faire) và nhà nước chủ động (Cực điểm là command economy, hay như trong cộng sản thời chiến). Cả hai mô hình đều có các biến thể và đã được tranh luận phân tích trong suốt 100 năm nay. Ngay trong từng nước, các cải cách cũng cho thấy sự biến đổi giữa các biến thể này mà ví dụ gần nhất là sự lên ngôi rồi sụp đổ của chủ nghĩa tân tự do trong khoảng từ năm 1980 đến năm 2008.

Đây có lẽ là phần quan trọng nhất trong xem xét của chúng ta về Việt Nam mà phần sau của bài viết này sẽ đề cập chi tiết hơn.

Từ phân tích trên, đề xuất cho Việt Nam: Đảng và Nhà nước cần chủ động tạo lập môi trường đầu tư vào sáng tạo khoa học và công nghệ, thiết lập và chuyển giao công nghệ cho hệ thống kinh doanh.

3. Vai trò là chế độ bảo đảm sự công bằng (đặc biệt trong các vấn đề xã hội)

Các thể chế chính trị cũng có các tương phản trong quan niệm về công bằng. Trong khái quát, có thể phân biệt hai chế độ chính về sự công bằng: công bằng về số lượng, thể hiện qua sự công bằng trong địa vị pháp lý và công bằng về chất lượng, thể hiện qua sự công bằng trong địa vị và điều kiện xã hội.

Đề xuất cho Việt Nam: vẫn phải giữ sự công bằng về địa vị pháp lý, nhưng trên cơ sở đó bảo đảm công bằng về điều kiện tham gia thông qua các chính sách và sự đồng thuận xã hội.

III. KIẾN NGHỊ TỔNG QUÁT CHO VIỆT NAM

Có thể nói, cũng như nhiều nước khi đứng trước các khuynh hướng tư duy khác biệt, Việt Nam có hai lớp vấn đề cần giải quyết:

(1) *Vấn đề chung về Nhà nước*: là các vấn đề về đổi mới chính trị nói chung và hệ thống chính trị nói riêng, như về sự lãnh đạo của Đảng và về hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đây là lớp vấn đề có tính nền tảng và sẽ ảnh hưởng quan trọng đến mọi cách thức can thiệp của thể chế chính trị đối với nền kinh tế và các vấn đề xã hội.

(2) *Vấn đề riêng về chủ động định hướng (kiến tạo) phát triển*: là các vấn đề về nội dung, cách thức can thiệp, định hướng phát triển đối với Việt Nam. Đây là lớp vấn đề có tác động thực tiễn trực tiếp hơn, nhưng cũng sẽ bị chi phối bởi lớp vấn đề thứ nhất¹.

Nói cách khác, ngay cả khi đã thực thi lớp vấn đề thứ nhất, Việt Nam có thể đứng trước hai khả năng: đi theo mô hình nhà nước kiến tạo phát triển, hoặc có thể không đi theo mô hình nhà nước kiến tạo phát triển mà đi theo mô hình nhà nước điều chỉnh như các nước Âu - Mỹ khác, tức chấp nhận các lập luận có thể trái với nền tảng tư tưởng chính thống. Việc không tách biệt hai lớp vấn đề này có các tác động cũng tương tự như việc không tách biệt giữa tác động của “hiến pháp” với “chính sách”, dù chúng đều là các “cách thức quy định sự hoạt động của nhà nước và xã hội”.

Định hướng đổi mới hệ thống chính trị tới đây có mục tiêu là bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững của chế độ chính trị. Điều này phụ thuộc vào hai nền tảng chính là *tính nhất quán*

1. Xem Ngô Huy Đức và Mai Thị Hồng Liên: “Nhà nước kiến tạo phát triển: Cơ sở lý luận, thực tiễn trên thế giới”, in trong Trịnh Quốc Toản và Vũ Công Giao (Chủ biên): *Nhà nước kiến tạo phát triển: Lý luận, thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2017, tr.71.

và *tính chính đáng* của quyền lực tối cao trong một đất nước được quy tụ về mặt pháp lý ở nhà nước pháp quyền.

1. Vấn đề chung về nhà nước

Với tình hình hiện nay, bài viết này tập trung vào 3 kiến nghị cơ bản sau:

Kiến nghị 1: Hợp nhất những bộ phận có tính quyền lực nhà nước của Đảng với các cơ quan của Nhà nước có chức năng tương đồng

Sự hợp nhất này để trên thực tế pháp luật của Nhà nước chính là pháp luật điều chỉnh *quyền lực tối cao* của đất nước.

Việc hợp nhất có thể tiến hành theo 3 mức độ: hợp nhất chức năng, hợp nhất chức danh và hợp nhất tổ chức, tùy thuộc vào tình hình cụ thể.

“Nhất thể hóa bộ máy”, “nhất thể hóa chức danh” là hai thuật ngữ được nhắc tới trong 10 năm gần đây trong nhiều nghiên cứu và thảo luận chính trị. Tuy nhiên, các thuật ngữ này có thể dẫn tới sự hiểu nhầm, mà đặc biệt là sự hiểu nhầm rằng chỉ cần một bộ máy nhà nước, hay cho đó là “phủ nhận vai trò lãnh đạo của Đảng”, v.v.. Vì thế, không nên dùng từ “nhất thể hóa” mà dùng từ “hợp nhất”, bởi việc hợp nhất này chỉ trong phạm vi “các bộ phận” có cùng chức năng mang tính quyền lực đối với toàn bộ xã hội của Đảng và Nhà nước. Trong thực tế, đây chính là các bộ phận do Đảng lãnh đạo trực tiếp, toàn diện và tuyệt đối, nhưng đồng thời, cũng do Nhà nước quản lý và cấp ngân sách.

Việc *hợp nhất* về *tổ chức* của các bộ phận quyền lực đương nhiên sẽ dẫn tới *hợp nhất* *chức danh* lãnh đạo cũng như *hợp*

nhất chức năng của các chức danh đó, loại trừ được các mâu thuẫn và không nhất quán như đã phân tích. Nếu nhìn nhận như vậy có thể thấy hợp nhất tổ chức là cấp độ cao nhất, và hợp nhất chức danh, hợp nhất chức năng, nhiệm vụ là cấp độ giữa và thấp nhất. Sự hợp nhất có thể tiến hành dần từ cấp độ thấp lên cao, hoặc từ cấp độ giữa lên cao tùy thuộc vào bối cảnh và đều cần được coi là *các hoàn thiện nhà nước pháp quyền quan trọng...*

Việc hợp nhất này trước tiên có thể thực hiện ở một số ban Đảng và các Bộ, trong đó, các lĩnh vực quan trọng gồm có: Ban Tổ chức Trung ương - Bộ Nội vụ, Ban Tuyên giáo Trung ương - Bộ Thông tin và Truyền thông, Ban Nội chính Trung ương - Bộ Công an, Học viện Chính trị quốc gia - Học viện Hành chính, Ban kinh tế Trung ương - Bộ kế hoạch Đầu tư. Trong thực tế, Đảng ta cũng đã hợp nhất một số ban vào Nhà nước (điển hình là các ban liên quan đến kinh tế như Ban Nông nghiệp, Ban Công nghiệp và giải thể Ban Kinh tế trước đây, v.v.).

Bản thân các ban này, cũng như Văn phòng Trung ương Đảng, Ban Dân vận Trung ương, và Ban Đối ngoại Trung ương có thể chỉ cần chuyển giao một số *chức năng thích hợp*, vì Đảng vẫn cần một số thể chế đặc thù.

Việc hợp nhất này, khác với phần trên, là *điều có thể làm được trong khung khổ điều kiện hiện tại*, dù cần nhiều nghiên cứu và thảo luận cụ thể kỹ lưỡng và toàn diện. Đây có thể coi là điều kiện tiên quyết cho quá trình hoàn thiện thể chế, vì nó không chỉ bảo đảm cho sự nhất quán của chính quá trình hoàn thiện, mà còn vì chính sự hợp nhất này mới đặt ra các yêu cầu về sự khu biệt các chức năng khác nhau của quyền lực nhà nước.

Kiến nghị 2: Khu biệt các chức năng chính trị và kỹ trị

Sự khu biệt nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa các đòi hỏi về chính trị với đòi hỏi về chuyên môn kỹ thuật trong môi trường hiện nay của kinh tế thị trường toàn cầu và hội nhập quốc tế.

a) Phân chia chính trị và kỹ trị ở Việt Nam

Như trên đã phân tích, nguyên tắc song trùng trực thuộc trong thiết kế hệ thống chính trị, tức là các cấp chính quyền đều do đảng cấp đó trực tiếp lãnh đạo, ngoài sự lãnh đạo từ cấp trên. Chính nguyên tắc này dẫn đến sự khác biệt về chức năng khái quát của 2 nhóm lãnh đạo: nhóm lãnh đạo chính trị bên Đảng và nhóm lãnh đạo kỹ trị - bên Nhà nước, tương ứng với 2 nhóm chức năng quan trọng nhất của hệ thống chính trị:

(i) Nhóm các chức năng hệ thống (system functions): các chức năng có ảnh hưởng đến tổng thể và mọi bộ phận của hệ thống, mà cốt lõi nhất là lựa chọn mục tiêu chung để tạo dựng sự đồng thuận xã hội;

(ii) Nhóm các chức năng quá trình (process functions): các chức năng liên quan đến cách thức thực hiện mục tiêu chung, mà cốt lõi là xác định các quy trình, thủ tục, chính sách vừa đáp ứng đúng nhu cầu nguyện vọng, vừa đạt hiệu quả nhất.

Ở các nước phát triển, hai nhóm chức năng như vậy được chia theo chiều dọc: nhóm chính trị về cơ bản là do bầu cử theo nhiệm kỳ, còn nhóm kỹ trị về cơ bản là do thi tuyển, không theo nhiệm kỳ. Trong khi ở Việt Nam, cơ bản được chia theo chiều ngang, giữa cơ quan Đảng và Nhà nước cùng cấp. Do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân quan trọng là một khi có 2 trung tâm quyền lực không phối hợp tốt với nhau, tất yếu sẽ có sự khác biệt nào đó về ảnh hưởng giữa chúng, dù không có tính chất đối kháng và xuất hiện khuynh hướng là sự phân chia

này lại không được tuân thủ rạch ròi, với nghĩa là nhóm chức năng chính trị (các cơ quan Đảng) lại cũng đòi hỏi đáp ứng các tiêu chí chuyên môn kỹ trị, và ngược lại, nhóm chức năng kỹ trị (Nhà nước) lại cũng đòi hỏi các tiêu chí về phẩm chất chính trị.

Chính vì vậy, trong thực tế, sự phân biệt chức năng như vậy không phải khi nào cũng thể hiện rõ ràng và có thể dẫn đến sự bao biện làm thay của chính trị, hoặc ngược lại, quyền lực kỹ trị lấn át chính trị.

Trong bản thân bộ máy nhà nước, cũng do không có sự phân biệt thành 2 nhóm (lãnh đạo chính trị và quản lý kỹ trị) rõ ràng, cán bộ lãnh đạo như các bộ trưởng, thứ trưởng hay vụ trưởng luôn phải bảo đảm cả hai tố chất - chính trị và kỹ trị. Cần thấy rằng, đây chính là yếu tố xuyên suốt, lâu dài có tính ảnh hưởng đối với toàn bộ hệ thống, và đặc biệt chi phối quá trình lựa chọn các thế hệ lãnh đạo, nhất là cơ cấu của nhóm lãnh đạo, cho dù trong các thời kỳ khác nhau có các quy định, tiêu chí cụ thể khác nhau.

Các phân tích trên cho thấy, việc nhóm lãnh đạo ở cùng cấp phải có đủ nhân sự để bảo đảm toàn diện các chức năng từ chính trị đến kỹ trị. Nếu có đủ các cán bộ như vậy thì chính là lý tưởng trong tổ chức, vì chính trị và kỹ trị hợp nhất và hiệu quả cao. Đương nhiên những cán bộ toàn tài như vậy càng ngày càng hiếm, không phải do yếu tố chủ quan là cán bộ, công chức ngày càng kém cỏi, thoái hóa, mà quan trọng nhất là do tính chất ngày càng phức tạp của công việc cũng như yêu cầu của xã hội hiện đại, tức do khách quan. Điều này cũng giống như một thực tế rằng hiện nay rất khó có được các nhà bác học bách khoa toàn thư giống các thế kỷ trước, vì chính khối lượng đồ sộ và tốc độ tăng trưởng nhanh của tri

thức khiến cho ai cũng phải chuyên môn hóa sâu mới mong có những thành tựu thiết thực.

Như vậy, có thể kết luận rằng, dù trong lịch sử, sự không khu biệt rõ chính trị và kỹ trị trong một thể chế quyền lực (Nhà nước, Đảng) hoặc sự khu biệt theo chiều ngang có thể đã có các tác dụng nhất định vừa do yêu cầu của bối cảnh lúc đó, vừa do có một thế hệ các cán bộ lãnh đạo đủ tố chất. Nhưng cho đến nay, cấu trúc như vậy là không hiệu quả và dẫn đến nhiều kết quả không mong muốn. Sự khu biệt này, đương nhiên phải là một định hướng quan trọng trong đổi mới hệ thống chính trị. Vấn đề về thẩm quyền kỹ trị chuyên môn so với thẩm quyền chính trị (tức ý kiến của đa số) được chú ý mạnh mẽ vì không phải khi nào số đông cũng đúng, hơn nữa, trong xã hội hiện đại, những người đại diện cho đa số thông thường không bao giờ có đủ kiến thức chuyên môn sâu về các lĩnh vực mà mình có quyền quyết định. Do vậy, cần có sự khu biệt có tính tương đối với nghĩa cần tìm được điểm cân bằng giữa hai loại thẩm quyền này.

b) Một số vấn đề chủ yếu đặt ra

Ở Việt Nam, việc thiết kế hệ thống, và từ đó thiết kế bộ máy nhà nước đã chưa tách biệt được giới kỹ trị và chính trị, và do vậy các tiêu chí về tài năng, hiệu quả và đạo đức sẽ dễ bị lấn lướt và thậm chí không phù hợp khi đưa các tiêu chí dù quan trọng cho vị trí này nhưng lại không thích hợp cho việc lựa chọn cán bộ ở vị trí khác, mà nổi bật là tiêu chí về bằng cấp và tuổi tác. Hiện tượng một số lãnh đạo đoàn thể chuyển sang lãnh đạo nhà nước có các điểm yếu cũng chính là do vấn đề này. Xã hội càng phức tạp, yêu cầu về chuyên môn hóa càng cao, đến mức ngay cả chính trị cũng đòi hỏi sự chuyên nghiệp, tức là cũng trở

thành một nghề, mà nổi bật là lịch sử phát triển của các quan lại trước đây trở thành các công chức chuyên nghiệp trong thế kỷ XX như Weber đã từng phân tích.

Vấn đề này đã được nghiên cứu và đề cập nhiều trong nghiên cứu chính trị học. Về cơ bản, các nước trên thế giới đều đi theo mô hình tách biệt chính trị với kỹ trị, dù quan niệm về thế nào là tính chất chính trị có thể có các khác biệt rất lớn. Trong thời đại dân chủ thì tính chính trị chính là đại diện lợi ích chủ quan của nhân dân (tức do bầu cử), còn tính kỹ trị chính là đại diện cho sự hợp lý khách quan mà mọi tổ chức cần có (tức do thi cử). Sự khu biệt này đương nhiên cũng có nhiều mức độ, nhưng về mặt hình thức pháp lý, các công chức kỹ trị thông thường không được có quan điểm chính trị riêng và đưa lợi ích riêng của mình vào thực thi công vụ, mà phải tuân thủ sự lãnh đạo chính trị (cơ quan do nhân dân bầu ra).

Ở Việt Nam, Trung Quốc và một số nước xã hội chủ nghĩa trước đây như Liên Xô, việc khu biệt này đã từng được áp dụng, mà nổi bật là bộ trưởng không nhất thiết phải là đảng viên (tức lãnh đạo kỹ trị) và thứ trưởng do Đảng bổ nhiệm, chịu trách nhiệm về đường lối chính trị.

Một hình thức khác của sự khu biệt này có thể quan sát thấy từ thời kỳ Xtalin. Ở các tổ chức đảng tại các nước cộng hòa và khu tự trị, từ thời kỳ Xtalin bắt đầu thiết lập vị trí “Bí thư thứ hai”. Trong thực tế, Bí thư thứ hai luôn là người Nga và do Ban Chấp hành Trung ương, mà thực chất là do Xtalin lựa chọn và bổ nhiệm, và do vậy có quyền lực thực sự hơn Bí thư thứ nhất (là người địa phương).

c) Hai cấp độ khu biệt và một số định hướng

Việc khu biệt hai chức năng kỹ trị và chính trị như vậy cũng có thể tiến hành ở hai cấp độ:

(i) Cấp độ tổ chức: phân biệt rõ các tổ chức dân cử và các tổ chức hành chính, các tổ chức xã hội. Trong điều kiện hiện nay, điều này chưa làm được thật rõ ràng ở Việt Nam.

(ii) Cấp độ cá nhân: phân biệt rõ các tiêu chí tuyển chọn và sử dụng, để bạt cán bộ. Đồng thời quy định các chức năng chính trị và kỹ trị cho các vị trí tương ứng. Đây là điều có thể làm được trong thực tế.

Bài viết này kiến nghị phương hướng chính như sau:

- Các bộ trưởng đều là các bổ nhiệm chính trị, đều phải do Đảng đưa ra và dân tín nhiệm qua bầu cử, lấy tiêu chí phẩm chất chính trị làm chính.

- Trong số các thứ trưởng, có thể dành 2/3 cho các bổ nhiệm trên cơ sở chủ yếu là tiêu chuẩn kỹ trị, tức không nhất thiết phải là đảng viên, hoặc nếu là đảng viên thì tiêu chuẩn chuyên môn vẫn phải chiếm ưu thế.

Kiến nghị 3: Hoàn thiện các thủ tục và chuẩn mực pháp lý để bảo đảm tính khoa học và trách nhiệm xã hội trong việc thúc đẩy giá trị xã hội chủ nghĩa

Sự hoàn thiện này có nội dung cụ thể là bảo đảm *sự kiểm soát quyền lực tối cao và sự tham gia chính trị thực chất* của người dân.

Ở đây xem xét hai hướng hoàn thiện “tính chất xã hội chủ nghĩa” của hệ thống chính trị thông qua chính *các thủ tục và chuẩn mực pháp lý* có tính thúc đẩy *những giá trị xã hội chủ nghĩa* như trên phân tích. Trong đó, có hai giá trị quan trọng là hệ thống chính trị phải thúc đẩy “tính giáo dục” và “sự tham gia có trách nhiệm của nhân dân” trên hai vấn đề lớn hiện đang nổi lên là *kiểm soát quyền lực và tham gia chính trị*. Trong đó giá

trị cốt lõi của pháp luật không phải là trừng phạt mà là giáo dục, khai mở tri thức, nâng cao ý thức xã hội, và trên cơ sở sự tham gia rộng rãi, thực chất của toàn bộ xã hội.

a) Hoàn thiện thủ tục và chuẩn mực pháp lý về kiểm soát quyền lực

Việc kiểm soát quyền lực luôn có hàm ý về *kiểm soát quyền lực tối cao*. Trong điều kiện hiện tại, nếu Đảng và Nhà nước ta chưa hợp nhất các bộ phận quyền lực như phần trên đề cập hoặc chưa khu biệt rõ đâu là quyền lực cao nhất, vấn đề về hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước luôn là vấn đề không dễ giải quyết ráo riết, vì về cơ bản phải hiểu là kiểm soát quyền lực tối cao chứ không phải chỉ kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong thực tế, hiện nay vấn đề kiểm soát quyền lực ngay trong Đảng là điều kiện tiên quyết, vì bản thân Đảng đang có tư cách là quyền lực chi phối. Kiểm soát quyền lực nhà nước chỉ có ý nghĩa khi các bộ phận quyền lực của Đảng và Nhà nước đã hợp nhất trong khung khổ thể chế nhà nước, như đa số các nước trên thế giới. Đây là một lý do mạnh nữa cho việc hợp nhất các bộ phận quyền lực.

Kiến nghị về các hình thức kiểm soát quyền lực đã có rất nhiều, có thể đưa ra đây các kiến nghị được coi là quan trọng nhất như sau:

(i) Kiểm soát qua hạn chế phạm vi quyền lực:

Đây chính là việc đưa ra các tự hạn chế về quyền lực nhà nước mà chúng ta đã và đang làm, đặc biệt là các quy định về “người dân được làm mọi điều mà pháp luật không cấm”, chứ không còn là chỉ được làm những điều mà pháp luật cho phép. Tinh thần này được thể hiện cả trong các văn bản pháp lý như Luật Doanh nghiệp, Bộ luật Dân sự, v.v. cả trong thực tiễn hoạt

động, đặc biệt là các cải cách về tư pháp. Cải cách hành chính cũng ngày càng đi theo hướng này, nổi bật là việc *bỏ các thủ tục hành chính và các giấy phép con*, chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm, v.v. chính là việc Nhà nước *tự hạn chế* phạm vi can thiệp của mình.

Kiến nghị chính ở đây là *thể chế hóa* sự lãnh đạo của Đảng (nếu chưa hợp nhất) hoặc nếu đã hợp nhất thì quy định rõ *chức năng* của bộ phận nắm chức năng lãnh đạo chính trị.

(ii) Kiểm soát bằng thủ tục ủy nhiệm quyền lực.

Bầu cử luôn là công cụ kiểm soát quan trọng và đã có nhiều bước tiến, trong đó nổi bật là các quy định thúc đẩy sự cạnh tranh lành mạnh và sự chọn lựa có trách nhiệm của người dân.

Trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền, tức căn bản các ứng cử viên mạnh nhất đều do Đảng giới thiệu thì bản thân việc bầu cử vẫn là một kênh quan trọng để kiểm soát quyền lực, vì đó chính là cơ chế sàng lọc và kiểm nghiệm. Dù cùng là ứng cử viên của Đảng, những người được nhân dân tín nhiệm phải là những người cũng được Đảng tín nhiệm. Ở các nước đi theo hệ thống một đảng cầm quyền thì các đảng viên trở thành cán bộ lãnh đạo trong đảng cầm quyền luôn phải là các đảng viên *được dân chúng tín nhiệm*.

Kiến nghị chính ở đây là bầu cử lãnh đạo trong Đảng cần *dựa trên cơ sở tín nhiệm của dân*. Sự lãnh đạo của Đảng thông qua công tác cán bộ chính là việc *lựa chọn các ứng cử viên ưu tú của Đảng để người dân (và toàn xã hội) kiểm nghiệm và phê chuẩn* thông qua thủ tục bầu cử được thiết kế khoa học và công bằng, với các thông tin minh bạch, đầy đủ cho mọi người dân.

(iii) Kiểm soát bằng thể chế ràng buộc sự sử dụng quyền lực.

Sự kiểm soát bằng thể chế chính là thể chế kiểm soát quyền

lực ngay trong Đảng và trong Nhà nước. Cho đến nay, do chưa hợp nhất, các thể chế này cũng chồng lấn và chưa nhất quán. Thể chế quan trọng trong Đảng là việc thiết lập các quy định rõ ràng, hiệu lực cao về Ủy ban Kiểm tra Trung ương. Như đã nêu ở kiến nghị 1, tốt nhất là hợp nhất các chức năng mang tính quyền lực nhà nước của Ủy ban Kiểm tra Trung ương với bộ phận thanh tra, kiểm tra của Nhà nước, chỉ giữ lại các chức năng kiểm tra nội bộ Đảng. Như vậy, trong khi chưa làm được, như kiến nghị thì nên để Đại hội trực tiếp bầu Ủy ban Kiểm tra Trung ương và bản thân tiêu chí lựa chọn cũng cần thiết kế lại theo hướng bảo đảm tính khách quan, độc lập tương đối của các ủy viên Ủy ban Kiểm tra Trung ương trong thời gian giữa hai kỳ Đại hội.

b) Hoàn thiện thủ tục và chuẩn mực pháp lý về tham gia chính trị

Đây thực chất là vấn đề về dân chủ xã hội chủ nghĩa mà thuật ngữ “của dân, do dân và vì dân” muốn chuyển tải. Tuy nhiên, cụ thể hóa các tính chất của nền dân chủ như vậy lại là vấn đề luôn trong quá trình tìm tòi và tranh luận. Trong các nghiên cứu về dân chủ, và đặc biệt, sự khác biệt trong quan niệm về dân chủ không chỉ giữa cánh tả (chủ nghĩa xã hội) và cánh hữu (chủ nghĩa tư bản), mà ngay cả trong nội bộ cánh tả và nội bộ cánh hữu, một trong các kết quả quan trọng là trong khi có thể chưa đồng ý về thế nào là dân chủ, người ta đã đồng ý nhiều hơn về các tính chất cần có của *tiến trình tranh luận đi tìm dân chủ*, ví dụ: quá trình này không thể là một quá trình áp đặt, mà tất yếu phải có sự tham gia của chính người dân, tức sự đồng thuận xã hội trên cơ sở không chỉ của lý tính mà của cả truyền thống văn hóa và các điều kiện đặc thù khác.

Kiến nghị chính ở đây là *khôi phục và bồi sung quyền phúc quyết* (trưng cầu dân ý) và thành lập một *cơ quan có chức năng bảo hiến*.

2. Vấn đề riêng về chủ động định hướng (kiến tạo) phát triển

Thế giới hiện nay đã có những biến đổi sâu sắc khiến Việt Nam bắt buộc phải suy nghĩ thận trọng khi xây dựng "nhà nước kiến tạo", "chính phủ kiến tạo", hay chỉ là "chức năng kiến tạo" của Nhà nước.

Có 3 biến đổi quan trọng mà tư duy theo mô hình nhà nước kiến tạo phát triển cổ điển kiểu Đông Á sẽ khó có thể đáp ứng do một số biến đổi lớn sau:

(i) Kinh tế tri thức

Trong nền kinh tế ngày càng dựa trên hàm lượng tri thức hơn là vốn hay lao động, tức tỷ trọng ngày càng tăng của "tri thức" trong tổng giá trị của sản phẩm, vai trò của sáng tạo ngày càng trở nên quan trọng trong cạnh tranh. Thậm chí, không chỉ là sáng tạo mà còn phải sáng tạo nhanh hơn đối thủ, tức là cả *vấn đề về tốc độ sáng tạo*. Do tốc độ này chúng ta đã chứng kiến vòng đời của sản phẩm bị rút ngắn, và do vậy việc ưu tiên một ngành công nghiệp cùng với sản phẩm cốt lõi của ngành đó rõ ràng sẽ gặp rủi ro thất bại rất cao. Tư duy về lựa chọn ưu tiên, tập trung xây dựng những "quả đấm thép", đầu tàu kinh tế cần phải bị loại bỏ. Trong thập niên vừa qua chúng ta đã chứng kiến các công ty lớn bị sụp đổ nhanh chóng chỉ vì chậm sáng tạo, đặc biệt trong các ngành công nghệ cao.

(ii) Sự phân tán sản xuất và tự tổ chức của các nguồn lực

Tiến trình toàn cầu hóa, và cùng với nó là sự hợp lý hóa quá

trình sản xuất cũng như các phát minh công nghệ khác đã dẫn đến *sự phân tán sản xuất* một cách tất yếu trên toàn cầu, theo đó một sản phẩm sẽ bao gồm rất nhiều cấu phần được sản xuất ở các nước khác nhau tùy thuộc vào nguồn lực và lợi thế tương đối. Nói cách khác, các nguồn lực sẽ tìm các cách thức *tự tổ chức* để được sử dụng một cách tốt nhất. Trong bối cảnh đó và cùng với quá trình phân tán quyền lực chính trị, việc tập trung nguồn lực cho một ngành sản xuất ưu tiên như trong mô hình cũ cũng sẽ là bất khả thi cả về hai phương diện: (i) Phương diện tính hợp lý: Sự tính toán và chủ động tập trung nguồn lực luôn phải dựa vào một cơ sở tính toán xác định về chi phí cơ hội của các nguồn lực này. Việc chính các nguồn lực tự tổ chức khiến cho cơ sở tính toán này không còn mang tính xác định, tức là không chắc mang lại lợi ích lớn nhất; (ii) Về phương diện chính trị: ngay cả khi việc tập trung nguồn lực là hợp lý (tức có lợi nhất), quá trình phân tán quyền lực chính trị hiện nay cũng khiến sự tập trung này khó điều phối và do vậy khó thực hiện hơn.

(iii) Quá trình dân chủ hóa

Xã hội hiện đại, với tất cả các mối liên hệ toàn cầu và sự tiếp biến các giá trị văn hóa, trong đó có các giá trị về dân chủ, khiến cách thức can thiệp đôi khi có tính quyết đoán (thậm chí độc đoán) của cơ quan điều phối quốc gia sẽ ngày càng khó được chấp nhận về mặt chính trị và khó khăn về tính pháp lý.

Như vậy, với bối cảnh hiện nay có thể thấy, Việt Nam sẽ phải xây dựng một mô hình "nhà nước kiến tạo phát triển" có những nội hàm khác cũng như một lộ trình xây dựng khác so với mô hình và cách thức xây dựng cổ điển như đã từng thành công ở một số nước. Tuy nhiên, không phủ nhận sự có ích khi nhìn nhận rõ các luận điểm cũng như các kinh nghiệm chủ yếu

của mô hình nhà nước kiến tạo phát triển trong quá khứ, vì chỉ có hiểu rõ sự liên quan chặt chẽ giữa các yếu tố của nhà nước kiến tạo phát triển mới có thể có một tầm nhìn nhất quán cho một cách thức can thiệp mới, cùng với đó là các nội dung mới của "kiến tạo phát triển" trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam và thế giới.

Có thể thấy vấn đề nan giải lớn nhất đối với các nước đang phát triển vẫn còn đó: nếu đi theo con đường và các bậc thang phát triển như các nước đi trước đã trải qua, các nước này sẽ không thể có năng lực cạnh tranh ngang bằng với các nước đã phát triển và vì vậy sẽ luôn chấp nhận vị trí đi sau cũng như vị trí thấp trong chuỗi giá trị toàn cầu. Ngoài ra, đối với Việt nam, do chúng ta khẳng định vai trò chủ đạo của Nhà nước trong việc định hướng nền kinh tế thị trường nói riêng và sự phát triển của toàn xã hội nói chung, vấn đề đặt ra của Việt Nam là nên thực hiện vai trò chủ đạo đó như thế nào để bảo đảm được tốc độ phát triển kinh tế cao cũng như sự công bằng xã hội.

Nói cách khác, vấn đề đặt ra là: Nhà nước nên làm những gì để có sự phát triển nhanh và bền vững? Các thách thức và khó khăn gì khi thực hiện các nhiệm vụ đó? Cụ thể hơn, nhà nước kiến tạo phát triển trong bối cảnh thế giới hiện nay cần phải được xây dựng như thế nào? Bài viết này sẽ tạm gọi nhà nước kiến tạo phát triển mới để phân biệt với nhà nước kiến tạo phát triển cũ đã được tổng kết bởi Johnson, Evans và nhiều tác giả khác.

Rõ ràng, một cách khái quát nhất, thuật ngữ "nhà nước kiến tạo phát triển mới" có 3 thành tố: "nhà nước", "chủ động kiến tạo phát triển" và "mới", và do vậy, mô hình này trước hết vẫn cần nhà nước, với tư cách là chủ thể đóng vai trò trung

tâm, chứ không phải thị trường. Hơn nữa, vai trò trung tâm đó mang nội dung về "kiến tạo phát triển", cho nên dù có khác với nhà nước kiến tạo phát triển cũ, vẫn phải chia sẻ các yếu tố và quan hệ nền tảng mà từ "kiến tạo phát triển" hàm ý. Và cuối cùng, nhà nước kiến tạo phát triển này có những tổ chức mới, với hàm ý là có các nội dung, phương thức can thiệp khác với các mô hình cũ, với các lập luận mới, khác một cách khá căn bản chứ không đơn thuần là các khác biệt do các điều kiện đặc thù của từng quốc gia, như sự khác biệt giữa các nước khác nhau trong mô hình cổ điển.

Như trên đã phân tích, Việt Nam dù có đi theo mô hình nhà nước kiến tạo phát triển cũ hay mới thì việc đầu tiên vẫn phải làm là đổi mới chính trị nói chung và hệ thống chính trị nói riêng, trong đó nổi bật là đổi mới sự lãnh đạo của Đảng và xây dựng nhà nước pháp quyền có hiệu lực, hiệu quả, thân thiện với thị trường. Liên quan đến nhà nước kiến tạo, các đổi mới chính trị này cũng có nghĩa là Nhà nước trước hết vẫn phải thực hiện các chức năng xã hội căn bản, mà cụ thể là Nhà nước vẫn phải tiếp tục khắc phục các thất bại cơ bản của thị trường, đặc biệt trong việc bảo đảm các dịch vụ công cộng cơ bản như việc phát triển kế cấu hạ tầng, giáo dục, y tế, an sinh xã hội, v.v..

Dưới đây là một số đề xuất bước đầu về nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam:

(1) Về tư tưởng nền tảng

Với mục đích nghiên cứu của bài viết này, có thể thấy cần có các đổi mới quan trọng trong tư tưởng nền tảng của chúng ta là vai trò của Nhà nước. Cụ thể hơn, cần dứt khoát rời bỏ tư tưởng điều hành nền kinh tế bằng mệnh lệnh hành chính, mà thay vào đó là các tính toán dựa trên các nguyên tắc hoạt động của

thị trường, mà nổi bật là hai nguyên tắc chính: cạnh tranh công bằng và tự chịu trách nhiệm. Về tổng thể, quá trình này có thể coi là *hướng tới sự thân thiện với cạnh tranh thị trường*. Trong hơn 30 năm đổi mới vừa qua, sự lêch pha giữa nhận thức về vai trò của Nhà nước với các phát triển thực tế vẫn còn lớn, cho dù khuynh hướng chấp nhận các nguyên tắc thị trường đã ngày càng nổi lên và chi phối các hoạt động của Nhà nước. Đây là chủ đề lớn, tuy nhiên có thể thấy rằng nếu không có các đổi mới trong tư tưởng nền tảng này, mọi hình thức nhà nước kiến tạo phát triển sẽ không thể bền vững, và thậm chí chỉ đưa tới các kết quả trái ngược với dự kiến.

(2) Về các thể chế chính trị và chức năng mang tính hệ thống

Đây là phần được tập trung nhất trong các nghiên cứu chính trị học, và đòi hỏi còn được nhìn nhận như là “các yếu tố thúc đẩy cho sự thay đổi trong tư tưởng nền tảng”, với nghĩa là, chúng cần “đi trước” các thay đổi trong tư tưởng nói riêng và các thay đổi mang tính nền tảng khác nói chung. Ở đây xuất hiện hai vấn đề liên quan đến hai tính chất cần thiết trong xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển:

- Cần tách biệt tương đối lãnh đạo chính trị với quản lý kỹ trị nhằm bảo đảm tính tinh hoa, sự sáng tạo trở thành yếu tố nền tảng trong vai trò chủ động dẫn dắt của Nhà nước. Quan trọng hơn, sự tách biệt này để bảo đảm *tính độc lập* của quản lý kỹ trị, không bị chi phối bởi lợi ích của các nhóm riêng rẽ, mà vì lợi ích chung của toàn dân tộc.

- Thiết lập sự nhất quán (tức trật tự) của quyền lực chính trị, mà chủ yếu là vai trò lãnh đạo của Đảng, cũng như hiệu lực của chính quyền trung ương trong việc chủ động dẫn dắt và triển khai các chiến lược một cách nhất quán và toàn diện.

(3) Về chiến lược và chính sách kinh tế đặc thù

Trong các mô hình nhà nước kiến tạo phát triển cổ điển, các chiến lược và chính sách này có tính “tập trung ưu tiên” vào số ít các ngành công nghiệp mũi nhọn cụ thể, hoặc một số ít địa phương “đầu tàu”. Trong giai đoạn hiện nay, chiến lược kiến tạo cần thay đổi do bối cảnh mới như đã phân tích. Sự chủ động kiến tạo của Nhà nước sẽ cần tập trung vào ưu tiên đầu tư cho các nghiên cứu, phát triển tri thức, sáng tạo, vốn có lợi cho toàn bộ nền kinh tế và thúc đẩy sự đa dạng của các doanh nghiệp khởi nghiệp. Các gợi ý cho các chiến lược mới này vẫn đang được nghiên cứu và thử nghiệm. Tuy nhiên, có thể thấy một số khuynh hướng chính như sau:

- Trong quản lý nhà nước: không lấy các tiêu chí [thông thường] của bộ máy quản lý mà lấy các giá trị xã hội, tức sự ảnh hưởng cuối cùng tới phúc lợi của người dân làm mục tiêu chí phối mọi chiến lược kiến tạo.

- Các chiến lược khuyến khích sự tự chủ và sáng tạo của địa phương.

- Nhà nước và xã hội đồng hành, cùng kiến tạo (co-producers).

- Các chiến lược và chính sách khuyến khích khu vực thứ 3 - là khu vực không phải nhà nước (khu vực 1 - Public sector) cũng không phải tư nhân (khu vực 2 - Private sector), mà là các tổ chức cộng đồng có tính doanh nghiệp nhưng không vì lợi nhuận (not-for-profit community business). Khu vực này có thể coi là *doanh nghiệp cộng đồng* (social business).

Các chính sách cụ thể tương tự ở Việt Nam hiện cũng đang manh nha xuất hiện, *đặc biệt là hình thức “doanh nghiệp cộng đồng”* rất cần được lưu ý và nghiên cứu sâu (xem thêm Wallace, 2013).

(4) Về khuôn mẫu tương tác giữa Nhà nước, thị trường và xã hội

Về căn bản, hiện nay không thể sử dụng được cách thức tương tác, thường mang tính áp đặt của Nhà nước như trong mô hình cổ điển. Trong quan niệm của bài viết này, ngay cả cách thức tương tác mang tính dân chủ cũng cần thay đổi, theo đó cần chuyển từ quan niệm về dân chủ đại diện sang dân chủ tham gia (tức chuyển từ representative democracy sang participatory democracy), trong đó coi trọng sự trải nghiệm, cách diễn giải và thực thi về dân chủ của chính người dân. Nhấn mạnh sự tham gia của các chủ thể hơn là các tiêu chí dân chủ định trước nào đó.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bolesta, A.: "Creating a Post-Socialist Developmental State: The Political Economy of China's Transformation and Development", *Studia z Polityki Publicznej*, No 4(8)/2015, pp. 107-129.
2. Chang, Ha-Joon: "Breaking the Mould. An Institutional Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State", *Cambridge Journal of Economics*, 26 (5), 2002, pp.539-559.
3. Chang, Ha-Joon: *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem Books, 2003.
4. Chang, Ha-Joon: *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London: Zed Books, 2003.

5. Chu, Yin-wah: *The Asian developmental state: reexaminations and new departures*, Palgrave Macmillan, New York, 2016.
6. Clapham, C: 'The Ethiopian developmental state", *Third World Quarterly*, Vol. 39, No.6, 2018, pp.1151-1165.
7. Dreyfus H. L., and Paul Rabinow (2nd edition): *Michel Foucault, beyond structuralism and hermeneutics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1983.
8. Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (Chủ biên): *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb. Tri thức, 2016.
9. Ngô Huy Đức và Mai Thị Hồng Liên: "Nhà nước kiến tạo phát triển: cơ sở lý luận, thực tiễn trên thế giới", in trong Trịnh Quốc Toản và Vũ Công giao (Chủ biên): *Nhà kiến tạo phát triển: lý luận, thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2017.
10. WallaceJennifer: *The Rise of the Enabling State:A review of policy and evidenceacross the UK and Ireland*, Andrew Carnegie House, 2013.

KINH NGHIỆM XÂY DỰNG THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG Ở MỘT SỐ NƯỚC TRUNG ĐÔNG VÀ NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

PGS.TSKH. TRẦN NGUYỄN TUYÊN*

1. Đặt vấn đề

Trong cuốn sách *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ* do nhóm Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư đồng chủ biên khẳng định ba trụ cột mà Việt Nam cần hướng tới:

- Trụ cột 1: Thịnh vượng về kinh tế đi đôi với bền vững về môi trường.

- Trụ cột 2: Công bằng và hòa nhập xã hội.

- Trụ cột 3: Nhà nước có năng lực và trách nhiệm giải trình.

Điều đó cho thấy, để thực hiện hai trụ cột 1 và 2 thì cần điều kiện tiên quyết là phải có Nhà nước đủ năng lực và trách nhiệm giải trình, có nghĩa là khẳng định vai trò quyết định của chất lượng thể chế đối với tăng trưởng và phát triển nhanh - bền vững.

* Thư ký khoa học Hội đồng Lý luận Trung ương.

Trong Phiên đối thoại chính sách cấp cao tại Diễn đàn Kinh tế Việt Nam do Ban Kinh tế Trung ương Đảng tổ chức tháng 1 năm 2018, trước câu hỏi với Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc là ông có giải pháp, quyết sách nào để tăng khả năng chống chọi của nền kinh tế trước các cú sốc từ bên ngoài có thể thấy trong tương lai? Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã đưa ra kết luận trong cuốn sách kinh tế *Tại sao các quốc gia thất bại?* của hai tác giả Daron Acemoglu và James A. Robinson và nói: Chúng ta phải tiếp tục thực hiện các khuyến cáo (họ nêu) là *thể chế, thể chế và thể chế phải phù hợp hơn với kinh tế thị trường*¹.

Thể chế - đó là những “luật chơi” chính thức và phi chính thức ràng buộc các tương tác trong xã hội, hỗ trợ tăng trưởng và phát triển kinh tế. Thể chế là tập hợp những quy tắc chính thức, các quy định không chính thức hay những nhận thức chung có tác động thúc đẩy hoặc kìm hãm, định hướng hoặc chi phối sự tương tác các chủ thể chính trị với nhau trong những lĩnh vực nhất định.

Các thể chế được tạo ra và bảo đảm thực hiện bởi cả Nhà nước và các nhân phi Nhà nước. Các quy tắc chính thức bao gồm Hiến pháp, các bộ luật, điều luật, hiến chương, văn bản dưới dạng dưới luật... Trong khi đó, các quy tắc không chính thức có vai trò mở rộng, chi tiết hóa hoặc chỉnh sửa các quy tắc chính thức và điều chỉnh hành vi của các chủ thể thông qua các chuẩn tắc xã hội (truyền thống, tập quán, thói quen) hay các quy tắc ứng xử nội bộ.

1. Xem <https://baomoi.com/thu-tuong-the-che-the-che-va-the-che/c/24594804.epi>.

Như vậy, thể chế tạo ra một hệ thống thưởng, phạt cho các ứng xử của các tổ chức, cá nhân, do đó có thể hạn chế hoặc thúc đẩy hành vi của các chủ thể theo các chiều hướng khác nhau trong các hoạt động kinh tế, nâng cao hiệu suất sử dụng nguồn lực và phúc lợi xã hội. Trên thực tế, có mối quan hệ biện chứng giữa thể chế và phát triển, thể chế tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng và phát triển; ngược lại, tăng trưởng và phát triển giúp củng cố, hoàn thiện thể chế trong quá trình vận động khách quan của mỗi quốc gia, dân tộc. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các nước công nghiệp hóa mới (NICs), nhất là Nhật Bản, Hàn Quốc đã xây dựng được thể chế phát triển, thực hiện thắng lợi quá trình công nghiệp hóa rút ngắn, giải quyết thành công mối quan hệ giữa Nhà nước - thị trường - xã hội và doanh nghiệp trong bối cảnh quốc tế có nhiều thay đổi.

Bài viết này đi sâu về kinh nghiệm xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững ở một số nước Trung Đông và những gợi ý cho Việt Nam.

2. Kinh nghiệm xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững ở một số nước Trung Đông

Trung Đông không chỉ nổi tiếng với bề dày lịch sử, đa dạng về văn hóa mà còn là khu vực có vị trí địa chính trị và địa kinh tế quan trọng đối với thế giới. Với dân số trên 300 triệu người và nguồn tài nguyên khoáng sản phong phú, nhất là về dầu lửa, chiếm 60% trữ lượng của thế giới (810 tỷ thùng) và khí đốt chiếm khoảng 45% trữ lượng của thế giới, khu vực này có vai trò hết sức quan trọng đối với sự ổn định và phát triển nền kinh tế thế giới của thể chế chính trị toàn cầu.

Mặc dù có những khó khăn do tác động của khủng hoảng kinh tế, gần đây là tác động của Phong trào Mùa xuân Arập (Arab Spring), song nhờ không ngừng đẩy mạnh cải cách kinh tế, đổi mới hoàn thiện thể chế, kết hợp hiệu quả giữa nội lực và ngoại lực, sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên, nhiều quốc gia trong khu vực đã đạt được những thành tựu nổi bật trong phát triển kinh tế - xã hội. Arập Xêút, Thổ Nhĩ Kỳ đã trở thành thành viên chính thức của Nhóm 20 nền kinh tế phát triển và mới nổi của thế giới (G.20). Nhiều quốc gia vùng Vịnh như UAE, Cata, Arập Xêút... có thu nhập bình quân đầu người thuộc hàng cao nhất thế giới và đang đi đầu trong việc vận dụng những thành tựu của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đem lại, như việc Arập Xêút đầu tư hàng trăm tỷ đôla Mỹ cho việc phát triển công nghệ thông tin, ứng dụng trí tuệ nhân tạo, tự động hóa, công nghệ nano; là quốc gia đầu tiên trên thế giới công nhận người máy robot Sofia là công dân đầu tiên của mình. Bên cạnh đó, nhiều thành phố như Dubai, Doha, Istanbul, Riat... đang trở thành những kỳ tích phát triển và là những trung tâm tài chính, thương mại quan trọng của thế giới, đang xây dựng trở thành các thành phố thông minh, chính phủ điện tử.

Nguyên nhân quan trọng hàng đầu của những thành tựu trên là các nước này *chú trọng xây dựng thể chế phát triển nhanh và bền vững*, khắc phục tình trạng hạn chế, yếu kém về xuất phát điểm vốn là các quốc gia có trình độ phát triển thấp, nông nghiệp lạc hậu, điều kiện khí hậu sa mạc khắc nghiệt, hay xảy ra chiến tranh xung đột trong khu vực. Có thể khái quát một số đặc trưng chủ yếu của *thể chế phát triển nhanh và bền vững* thành công của một số quốc gia ở Trung Đông như sau:

2.1. Trọng tâm trong xây dựng thể chế phát triển là vai trò của Nhà nước, Chính phủ trong việc hình thành và triển khai *tầm nhìn chiến lược*, như định hướng mục tiêu phát triển quốc gia trong thời gian dài. Tầm nhìn chiến lược này được xây dựng trên cơ sở khoa học, đánh giá các yếu tố trong nước và quốc tế, nhất là xu hướng phát triển của khu vực và thế giới, từ đó hoạch định mục tiêu, xây dựng các chính sách và nguồn lực để thực hiện. Không phải ngẫu nhiên để có kết quả thành tựu phát triển như ngày hôm nay, các nhà lãnh đạo Tiểu vương quốc Arập Thống nhất (UAE) ngay từ thập kỷ 1970 đã có tầm nhìn chiến lược, định hướng để Dubai trở thành trung tâm thương mại, tài chính, dịch vụ và du lịch của khu vực và thế giới. Các chính sách của Chính phủ nhằm đa dạng hóa một nền kinh tế dựa vào dầu khí và thương mại, trở thành một nền kinh tế phát triển dựa trên dịch vụ và du lịch. Điều này ngày nay đã đem lại một vị thế vượt trội của Dubai trong khu vực Trung Đông và trên toàn thế giới. Mục tiêu của Chính phủ là đưa Dubai trở thành trung tâm thương mại hàng đầu thế giới, điểm đến của du lịch và dịch vụ trong thế kỷ XXI.

Arập Xêút là nước theo chế độ quân chủ, chế độ chính trị dựa trên Luật Hồi giáo. Năm 1992, Arập Xêút đã thông qua Bộ luật cơ bản với 82 điều, quy định thể chế chính trị và quân chủ, chức năng nhiệm vụ của các thể chế chính trị, kinh tế, tài chính, quyền lực của Quốc vương và các cơ quan quyền lực khác bao gồm: cơ quan tư pháp, hành pháp và điều tiết (Regulatory authority).

Về kinh tế, Arập Xêút có nền kinh tế dựa vào ngành công nghiệp khai thác, chế biến, xuất khẩu dầu mỏ và các dịch vụ liên quan. Với trữ lượng khoảng 260 tỷ thùng, chiếm khoảng

hơn 20% trữ lượng của thế giới, Arập Xêút là nước có khả năng điều chỉnh mức cung cấp dầu trên thế giới, mức khai thác tối đa có thể đạt 12,5 triệu thùng/ngày. Ngành công nghiệp dầu mỏ chiếm 45% thu nhập ngân sách, gần 50% GDP và 90% xuất khẩu của đất nước. Arập Xêút hiện nay là thành viên của nhóm G.20, Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) từ năm 2005, có vai trò lớn trong Tổ chức Hợp tác các nước vùng Vịnh - GCC (chiếm 44% về quy mô kinh tế trong Tổ chức này) và Tổ chức Các nước xuất khẩu dầu lửa (OPEC).

Hiện nay, Arập Xêút đã thực hiện thành công Kế hoạch lần thứ 9 phát triển kinh tế quốc dân (2010-2014), và đang thực hiện Kế hoạch mới với *mục tiêu phát triển kinh tế bền vững, chú trọng an sinh xã hội, cải thiện thu nhập và đời sống của các tầng lớp dân cư, nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế*. Theo hướng này, Chính phủ Arập Xêut đang đầu tư hoàn thiện kết cấu hạ tầng, đầu tư nâng cao chất lượng giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác, giảm chênh lệch về thu nhập giữa các tầng lớp trong xã hội, các vùng của đất nước (đặc biệt đối với các tỉnh miền Đông), tăng tỷ trọng chi đầu tư từ ngân sách cho các vấn đề an sinh xã hội (chiếm 19%), giáo dục - đào tạo (chiếm 7,7%).

2.2. Nội dung quan trọng thứ hai trong xây dựng thế chế phát triển là tạo lập, xây dựng củng cố *lòng tin của người dân đối với Chính phủ* và chiến lược kế hoạch phát triển đất nước. Để khắc phục tình trạng sự bất đồng, đối lập trong xã hội thì tầm nhìn chiến lược kế hoạch phát triển đất nước phải hướng tới lợi ích chung của xã hội, lợi ích của người dân; Chính phủ phải chăm lo cho người dân, coi lợi ích và số phận của một cá nhân trở nên quan trọng hơn so với quyền lợi và vận mệnh của toàn bộ quốc gia. Khủng hoảng xã hội có thể xảy ra khi một số

nhà lãnh đạo chỉ lo phục vụ lợi ích của một số nhóm và bè phái nhất định thay vì phục vụ lợi ích của toàn dân, như vậy, chỉ đặt người dân vào vị thế phải phục vụ chính quyền - điều này đối lập hoàn toàn với lẽ thường¹.

2.3. Phải tạo niềm tin cho người dân về *sự liêm khiết, trong sạch* của Chính phủ, *sự tận tâm* của Chính phủ phục vụ cho người dân và doanh nghiệp trong việc thực hiện mục tiêu mà tầm nhìn chiến lược đã xác định, từ đó tạo sức mạnh trong việc huy động, sử dụng các nguồn lực về vật chất và tinh thần cho sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước.

2.4. Để thực hiện mục tiêu phát triển nhanh - bền vững, Chính phủ, ban lãnh đạo đất nước có cách tiếp cận khoa học, nắm bắt các xu thế phát triển của khu vực và thế giới như hiện nay dưới tác động của quá trình toàn cầu hóa kinh tế, xu thế mở cửa hội nhập và thời cơ, thách thức mà cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đã đem lại. Các quốc gia này đã đầu tư xây dựng chiến lược bước đi phù hợp để vận dụng thành tựu của cuộc cách mạng này trong việc nâng cao năng suất lao động, ứng dụng tự động hóa, trí tuệ nhân tạo, phát triển các ngành công nghệ cao, như nông nghiệp thông minh, du lịch thông minh...

2.5. Xây dựng và thực thi thể chế phát triển nhanh - bền vững cùng với sự vận động, phát triển nhanh chóng của thế giới đòi hỏi Chính phủ phải là *chính phủ hành động chứ không phải bằng lời nói*, thể hiện ý chí của một đất nước, dân tộc vươn lên trong bối cảnh cạnh tranh quốc tế, sẵn sàng đổi mới với những thách thức, khó khăn phía trước.

1. Xem Mohammed bin Rashid Al Maktoum: *Tầm nhìn thay đổi quốc gia: Điều kỳ diệu ở Dubai*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2015.

3. Những gợi ý cho Việt Nam

Mặc dù cách xa nhau về địa lý, song Việt Nam và các quốc gia Trung Đông - Bắc Phi từ lâu đã có mối quan hệ hợp tác và hữu nghị truyền thống, được thử thách và vun đắp qua nhiều giai đoạn phát triển thăng trầm của lịch sử. Với nền tảng vững chắc đó, quan hệ giữa Việt Nam và các quốc gia trong khu vực châu Á nói chung và một số nước Trung Đông nói riêng trong những năm qua đã có những phát triển đáng ghi nhận.

Về chính trị, với sự tương đồng về khát vọng hòa bình, tự do và phát triển, nhân dân Việt Nam và nhân dân các quốc gia trong khu vực đã luôn gắn bó chặt chẽ, dành cho nhau sự ủng hộ và giúp đỡ to lớn trong quá trình đấu tranh giành độc lập dân tộc trước đây cũng như trong công cuộc xây dựng và phát triển đất nước hiện nay. Trên cơ sở quan hệ chính trị tốt đẹp đó, hai bên thường xuyên duy trì trao đổi đoàn các cấp, đặc biệt là các đoàn cấp cao.

Những kinh nghiệm về xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững ở một số nước Trung Đông có thể nói là những bài học quý, thông tin có giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo được trong sự nghiệp đổi mới, đưa đất nước tiến tới phồn vinh và thịnh vượng.

Dưới sự tác động của toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế, các nền kinh tế thị trường hội nhập phải tuân thủ theo các giá trị và chuẩn mực của nền kinh tế thị trường, đồng thời mang theo những sắc thái riêng có dấu ấn về lịch sử, chính trị, kinh tế, xã hội của từng nước.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, vai trò của Nhà nước trong việc xây dựng và triển khai thể chế phát triển nhanh - bền vững đóng vai trò quyết định đối với sự hưng thịnh của mỗi quốc gia.

Mục tiêu phát triển công bằng, nhanh, bền vững, đây không phải là một chủ đề mới nhưng vấn đề này ngày càng cấp thiết mang tính toàn cầu, trở thành yêu cầu khách quan của sự phát triển và được các nước trên thế giới đặc biệt quan tâm. Đây cũng là thách thức lớn đối với các quốc gia, nhất là các nước đang phát triển trong xu thế toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế hiện nay, dưới tác động mạnh mẽ của cách mạng công nghiệp 4.0. Các nước đều xác định mục tiêu phát triển bền vững, từng bước giải quyết vấn đề công bằng với các giải pháp và bước đi phù hợp với trình độ phát triển và điều kiện cụ thể của quốc gia mình.

Thế giới của chúng ta hiện nay hiện đang đối mặt với vô vàn thách thức về môi trường như môi trường ngày càng bị ô nhiễm nghiêm trọng, tình trạng biến đổi khí hậu, nước biển dâng cùng với nguy cơ về khủng hoảng lương thực, khủng hoảng năng lượng, khủng hoảng nguồn nước, khủng hoảng tài chính - kinh tế. Trong bối cảnh đó, nhiều quốc gia muốn tăng trưởng kinh tế nhanh, song thiếu chú ý tới tác động đối với môi trường sinh thái, do vậy vừa làm cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên vừa phải gánh chịu những hậu quả của một sự phát triển tàn phá môi trường. Mặt khác, việc chú trọng phát triển kinh tế mà không quan tâm đến giải quyết những vấn đề bình đẳng xã hội sẽ dẫn đến tình trạng gia tăng khoảng cách giàu - nghèo, bất công xã hội, tạo nguy cơ gây mất ổn định chính trị - xã hội, dẫn

đến khủng khoảng thế chế¹. Do vậy, phát triển công bằng, bền vững ngày càng trở thành mục tiêu quan trọng, tổng quan xuyên suốt mà nhiều quốc gia trên thế giới phải quan tâm hướng tới.

Ở Việt Nam, xuất phát điểm từ một nền kinh tế sản xuất nhỏ, lạc hậu, bị tàn phá nặng nề bởi sau hơn 30 năm chiến tranh, tụt hậu xa so với khu vực và thế giới, đời sống nhân dân vô cùng khó khăn. Phù hợp với xu thế phát triển của thời đại và điều kiện cụ thể của đất nước, Đảng Cộng sản Việt Nam trong quá trình đổi mới đã lựa chọn chiến lược phát triển đất nước theo hướng công bằng và bền vững để thực hiện mục tiêu “*Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh*”.

Công cuộc đổi mới được Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo từ Đại hội VI (năm 1986) đã mang lại những thành tựu to lớn, làm biến đổi sâu sắc đất nước trên các lĩnh vực như kinh tế, văn hóa, xã hội, con người. Trong đó phải kể đến những thành tựu quan trọng về tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ đi đôi và gắn kết với việc đẩy nhanh tiến bộ và thực hiện công bằng xã hội, phát triển bền vững. Những kết quả đạt được này đã tạo nên không khí phấn khởi, tin tưởng vào sự lãnh đạo của Đảng, vào thắng lợi của sự nghiệp đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa đang được nhân lên và lan rộng khắp cả nước.

1. Theo Báo cáo gần đây của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), khoảng cách giàu - nghèo trên toàn cầu có xu hướng gia tăng, thống kê cho thấy tài sản của 62 người tỷ phú trên thế giới cộng lại là bằng tổng số tài sản của một nửa dân số thế giới với 3,6 tỷ người có thu nhập thấp (1.760 tỷ đôla Mỹ). Ở Mỹ chỉ 1% dân số tỷ phú đang chiếm 22% tổng tài sản của xã hội.

Bên cạnh những kết quả đạt được, Việt Nam cũng đang phải đối diện với những khó khăn, thách thức to lớn trước yêu cầu đòi hỏi của sự phát triển nhanh - bền vững trong bối cảnh mới. Mặc dù đạt được những thành tựu quan trọng, nhưng nguy cơ tụt hậu xa hơn, nhất là về phát triển kinh tế so với các nước trên thế giới và trong khu vực vẫn đang đặt ra một cách gay gắt. Cùng với sự phát triển, tăng trưởng của nền kinh tế, thì tình trạng ô nhiễm môi trường ngày càng trở thành vấn đề cấp bách của xã hội, sự cố ô nhiễm môi trường ở các tỉnh ven biển miền Trung do Công ty Formosa gây ra mấy năm trước đã để lại những hậu quả nặng nề. Bên cạnh tăng trưởng kinh tế, về tổng thể thu nhập của người dân ngày càng được cải thiện, mức sống được nâng dần lên ở cả thành thị lẫn nông thôn, tuy nhiên khoảng cách phân hóa giàu - nghèo trong xã hội cũng tăng lên rõ rệt, các vấn đề xã hội tiêu cực cũng ngày càng gia tăng phức tạp...

Về mặt *thể chế* vẫn tồn tại tình trạng “trên nóng, dưới lạnh”; “trên bảo dưới không nghe”, “lợi ích nhóm”, tình trạng tham nhũng vẫn xảy ra tràn lan, 12 dự án nghìn tỷ thuộc về doanh nghiệp nhà nước đã để lại hậu quả nặng nề...

Nguy cơ tụt hậu xa hơn về phát triển kinh tế đang đặt ra hiện hữu: năng suất lao động của Việt Nam năm 2017 chỉ bằng 7,0% mức năng suất lao động của Xingapo; 17,6% của Malaixia; 36,5% của Thái Lan; 42,3% của Indônêxia và bằng 56,7% của Philíppin. Đáng chú ý là chênh lệch về năng suất lao động giữa Việt Nam với các nước tiếp tục gia tăng. Điều này cho thấy, khoảng cách và thách thức nền kinh tế Việt Nam phải đổi mới trong việc bắt kịp mức tăng năng suất lao động của các nước trong khu vực và trên thế giới.

Bên cạnh thuận lợi, Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều khó khăn và thách thức nghiêm trọng như: trong khi thế giới đang tiến vào cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, thì Việt Nam vẫn chủ yếu ở giai đoạn thực hiện dây chuyền gia công, lắp ráp. Theo thống kê có 97% doanh nghiệp Việt Nam hiện nay thuộc loại doanh nghiệp nhỏ và vừa, năng lực cạnh tranh, trình độ khoa học và công nghệ, nhất là chất lượng nguồn nhân lực còn rất hạn chế. Đa số doanh nghiệp nhỏ và vừa của Việt Nam hiện nay đang sử dụng công nghệ của những năm 1980, trong đó có 52% đang sử dụng thiết bị lạc hậu, 38% sử dụng thiết bị trung bình, chỉ có 10% là sử dụng thiết bị tương đối hiện đại. Chi phí đầu tư cho đổi mới khoa học và công nghệ của doanh nghiệp bình quân còn quá thấp, mới chiếm 0,3% tổng doanh thu.

Trong thời gian tới, thế giới và khu vực đang trong quá trình vận động, phát triển với nhiều xu thế mới, quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, tác động của cách mạng công nghiệp 4.0 ngày càng mạnh mẽ, biến đổi khí hậu toàn cầu diễn biến ngày càng phức tạp, những nhân tố đó sẽ tác động to lớn đến phát triển nhanh và bền vững ở Việt Nam, đặt ra những thời cơ và thách thức to lớn phải giải quyết trong quá trình đổi mới. Trong bối cảnh đó, từ những kinh nghiệm quốc tế xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững ở một số nước Trung Đông, từ những kết quả và hạn chế, chúng ta có thể rút ra một số bài học để nâng cao hiệu quả xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững trong thời gian tới ở Việt Nam như sau:

Một là, tiếp tục khẳng định phát triển nhanh - bền vững là chiến lược phát triển đúng đắn cần phải kiên quyết, kiên trì thực hiện. Muốn vậy, cần đẩy mạnh nghiên cứu lý luận, coi

trọng tổng kết thực tiễn, nhất là tìm ra những mô hình mới, kinh nghiệm hay; thường xuyên nghiên cứu dự báo những diễn biến, xu thế mới để kịp thời xác định, điều chỉnh một số chủ trương, giải pháp phát triển công bằng, bền vững. Trong đó cần chú trọng giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa phát triển công bằng với phát triển bền vững, giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hóa, xã hội và bảo vệ môi trường phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam. Gắn kết chặt chẽ chính sách kinh tế với chính sách xã hội, phát triển kinh tế với nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân, *bảo đảm để nhân dân được thụ hưởng ngày một tốt hơn những thành quả của công cuộc đổi mới theo nguyên tắc mọi người dân đều có cơ hội và điều kiện phát triển toàn diện.*

Trong xây dựng và thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, cần quan tâm thích đáng đến các tầng lớp, bộ phận yếu thế trong xã hội, đồng bào các dân tộc thiểu số ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa; khắc phục xu hướng gia tăng phân hóa giàu - nghèo, bảo đảm sự ổn định, công bằng và phát triển xã hội bền vững. Cần hoàn thiện hệ thống chính sách về tiền lương, mở rộng đối tượng và nâng cao hiệu quả của hệ thống an sinh xã hội đến mọi người dân, thực hiện tốt chính sách chăm sóc người có công, trợ giúp hiệu quả tầng lớp yếu thế dễ bị tổn thương hoặc những người gặp rủi ro trong cuộc sống. Bảo đảm công bằng, giảm chênh lệch trong tiếp cận chính sách chăm sóc sức khỏe nhân dân, bảo đảm cơ hội tiếp cận bình đẳng về chăm sóc sức khỏe, hệ thống giáo dục cho người dân.

Hai là, xây dựng hoàn thiện thể chế, hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách cho sự phát triển nhanh, công bằng, bền vững, nhất là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội

chủ nghĩa, hội nhập quốc tế để phát triển công bằng, bền vững, gắn kết chặt chẽ tăng trưởng kinh tế với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường, củng cố quốc phòng, an ninh. Nâng cao chất lượng xây dựng, hoàn thiện thể chế đồng thời với nâng cao tính kỷ luật, kỷ cương, hiệu lực, hiệu quả thực hiện thể chế luật pháp, chính sách trong thực tiễn.

Ba là, quan điểm, mục tiêu phát triển nhanh, bền vững phải được quán triệt, lồng ghép trở thành nội dung của các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung và của các bộ, ngành, địa phương nói riêng. Xây dựng, ban hành các tiêu chí cụ thể về phát triển công bằng, bền vững trong các lĩnh vực kinh tế - xã hội và môi trường. Tăng cường công tác giám sát, kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu phát triển công bằng, bền vững của các cấp trên thực tế.

Bốn là, tập trung lãnh đạo, chỉ đạo việc đổi mới mô hình tăng trưởng, đẩy mạnh và nâng cao chất lượng phát triển khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển công bằng, bền vững của đất nước trước yêu cầu đòi hỏi của cách mạng công nghiệp 4.0.

Năm là, phát huy mọi nguồn lực trong nước và ngoài nước để phát triển nhanh, bền vững, trong đó chú trọng phát huy nội lực, nhất là phát huy nguồn lực con người, khai thác có hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên và sử dụng tốt nhất mọi nguồn lực của xã hội. Tạo điều kiện thuận lợi để cải thiện môi trường kinh doanh, môi trường tâm lý xã hội nhằm phát triển kinh tế tư nhân đúng hướng, trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tiếp

tục thu hút, sử dụng hiệu quả nguồn lực bên ngoài như vốn, tri thức, công nghệ, kỹ năng quản lý và thị trường, trong đó có lực lượng Việt kiều để bổ sung cho nội lực trong quá trình phát triển công bằng, bền vững của đất nước.

Sáu là, đổi mới phong cách lãnh đạo, nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của Đảng; tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Đẩy mạnh cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Tiếp tục đẩy mạnh nâng cao hiệu quả cuộc đấu tranh phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí, chống suy thoái về tư tưởng, chính trị, đạo đức, lối sống; “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ, “lợi ích nhóm” trong cán bộ, đảng viên. Xây dựng đội ngũ cán bộ có phẩm chất, năng lực đáp ứng yêu cầu phát triển công bằng, bền vững của đất nước trong tình hình mới...

PHẦN THỨ HAI

**THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG:
NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM
TRONG GIAI ĐOẠN MỚI**



MỘT SỐ VẤN ĐỀ CỐT YẾU XÂY DỰNG THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG

GS.TS. PHÙNG HỮU PHÚ*

1. Yêu cầu bức thiết của việc xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững

Thế giới đang chuyển biến rất nhanh trước tác động của những nhân tố chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học và công nghệ, môi trường, đặc biệt là tác động mạnh mẽ của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Những năm gần đây, tại các diễn đàn quốc tế, khu vực và trong bàn thảo chiến lược của nhiều quốc gia, vấn đề đổi mới mô hình phát triển theo hướng bền vững, sáng tạo, bao trùm được nhấn mạnh như là một xu hướng phát triển mới mang tính khách quan, phổ biến¹. Việt Nam

* Nguyên Ủy viên Trung ương Đảng, Phó Chủ tịch Thường trực Hội đồng Lý luận Trung ương.

1. Tại Kỳ họp 70, năm 2015, Đại hội đồng Liên hợp quốc đưa ra Chương trình Nghị sự phát triển bền vững đến năm 2030 đã xác định mục tiêu, nguyên tắc, các trụ cột, các yếu tố... phát triển bao trùm. Định hướng này tiếp tục được nhấn mạnh và cụ thể hóa tại các diễn đàn kinh tế thế giới năm 2017 và 2018; tại Hội nghị Thượng đỉnh lần thứ 10 của BRICS năm 2018..., Hội nghị lãnh đạo APEC lần thứ 25 tổ chức tại Việt Nam tháng 11 năm 2017 đã ra Tuyên bố Đà Nẵng, nhấn mạnh mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng bền vững; sáng tạo; bao trùm.

đang cố gắng tăng tốc, thực hiện thành công những mục tiêu, nhiệm vụ được xác định trong Nghị quyết Đại hội XII của Đảng và đang chuẩn bị xây dựng dự thảo các văn kiện trình Đại hội lần thứ XIII của Đảng với khát vọng tạo ra những bước đột phá, phát triển đất nước nhanh và bền vững hơn. Lúc này, nghiên cứu, đề xuất việc tiếp tục đổi mới, hoàn thiện mô hình, thể chế phát triển đất nước có ý nghĩa quan trọng, cấp thiết.

Thứ nhất, vấn đề rất trăn trở đặt ra là phải từ nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn để chắt lọc, khái quát, đề xuất đưa vào Văn kiện Đại hội XIII của Đảng những vấn đề mới nhất có giá trị khoa học và khả thi nhằm thúc đẩy đất nước phát triển nhanh - bền vững. Các văn kiện của Đảng, nhất là những văn kiện gần đây đã thể hiện nhiều bước tiến về nhận thức lý luận, trong đó Đại hội XI và Đại hội XII nhấn mạnh vấn đề đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, tập trung thực hiện ba đột phá chiến lược¹. Các nghị quyết Trung ương tiếp theo đã bàn về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội²; nhấn mạnh đến yêu cầu phát triển bền vững. Trong thực tiễn, Chính phủ đã triển khai nhiều chủ trương, chính sách mới, quan tâm xây dựng quốc gia khởi nghiệp, nhà nước kiến tạo phát triển... Tuy nhiên, vấn đề được quan tâm nhiều về lý luận vẫn là những vấn đề kinh tế, thiên về kinh tế; còn đang thiếu một tư

1. Xem Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011; *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.

2. Xem Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (Lưu hành nội bộ)*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2017.

duy lý luận tổng hợp, bao quát nhất về sự phát triển. Chúng ta đang bước vào và bước rất nhanh vào cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư (cách mạng công nghiệp 4.0) - là cuộc cách mạng đặc biệt chú trọng đến sự kết nối, tương tác giữa các lĩnh vực và con người, tạo ra sức mạnh bao trùm. Điều đó đặt ra yêu cầu khách quan mới phải tập trung xây dựng và vận hành đồng bộ, thông suốt thể chế phát triển tổng thể, phù hợp với bối cảnh mới. Đại hội XI và Đại hội XII của Đảng đã nhấn mạnh đổi mới thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Điều đó rất đúng, rất trúng, cần nghiên cứu, tổng kết, hoàn thiện, nâng lên thành thể chế phát triển tổng thể, bao quát của đất nước trong thời kỳ chiến lược mới.

Xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững, với ý nghĩa là một thể chế mang tính chất bao trùm là một vấn đề quan trọng, cấp thiết vừa phản ánh nhu cầu phát triển khách quan của đất nước sau hơn 30 năm đổi mới, vừa thuận với xu thế phát triển của thời đại. Như nhiều nhà khoa học và quản lý thực tiễn nhấn mạnh: Đổi mới thể chế phát triển là dư địa duy nhất hay là quan trọng nhất để tạo ra động lực mới cho đất nước cất cánh cao hơn trong giai đoạn mới.

Thứ hai, từ nghiên cứu lý luận cũng như phân tích kinh nghiệm của thế giới về vấn đề xây dựng và thực hiện thể chế cho thấy, các thể chế phát triển vừa mang tính phổ quát nhưng tùy thuộc rất nhiều vào truyền thống lịch sử, văn hóa, thiết chế văn hóa, xã hội, vào đặc điểm bản sắc của con người. Vì thế, nghiên cứu về thể chế phát triển luôn đòi hỏi sự sáng tạo, không rập khuôn, máy móc; phải suy nghĩ bằng cái đầu của ta, đi bằng đôi chân của ta, trên mảnh đất của ta.

Cần khẳng định những cố gắng trong quá trình xây dựng và từng bước hoàn thiện các thể chế phát triển của đất nước, cả về thể chế chính trị và thể chế kinh tế, những bước tiến về nhận thức lý luận và thành quả thực tiễn để không bi quan nhưng đồng thời cũng không lạc quan tếu. Cần nghiêm túc nhận rõ những hạn chế, yếu kém, bất cập trong xây dựng và thực thi thể chế, về sự thiếu đồng bộ, thiếu kết nối, tương tác, hiệu quả thấp trong xây dựng và thực thi thể chế.

2. Những vấn đề cốt yếu về xây dựng và thực thi thể chế phát triển nhanh - bền vững

Thứ nhất: Về lý luận, cần đề cập một cách cơ bản, có hệ thống những vấn đề liên quan đến xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững: từ nhận thức, quan niệm, bản chất, cấu trúc, vai trò của thể chế. Từ nghiên cứu lý luận và những tham khảo kinh nghiệm thành công của một số nước trên thế giới, phải làm rõ thêm những hạn chế, bất cập, những “điểm nghẽn” nhận thức lý luận về thể chế phát triển hiện nay của đất nước khi chuyển sang phát triển theo chiều sâu và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hơn. Từ đó đề xuất những vấn đề, nội dung cần được bổ sung, hoàn thiện về xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững đất nước trong giai đoạn mới.

Cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ tư duy, tiếp tục rà soát lại để hoàn thiện những khái niệm, thậm chí cả những khái niệm rất cơ bản, rất cốt lõi về thể chế phát triển trên tinh thần khoa học, không né tránh nhưng không cực đoan, không tuyệt đối hóa một chiều. Tiếp tục đổi mới tư duy lý luận và hết sức xem trọng tổng kết thực tiễn ở tầm lý luận. Thực tiễn đang vận động hết sức phong phú, đầy tính sáng tạo của cán bộ, đảng viên, nhân

dân trên các tỉnh, thành, các lĩnh vực cần phải được đúc kết, khái quát thành lý luận.

Thứ hai: Cân nhận thức rõ về thể chế phát triển: Qua nghiên cứu, mặc dù còn có các cách tiếp cận khác nhau, nhưng các ý kiến đều thống nhất cho rằng, thể chế phát triển là một cấu trúc tổng thể, trong đó thể hiện sự vận hành đồng bộ của ba yếu tố: các tổ chức, chủ thể tham gia; các quy tắc vận hành, cơ chế thực thi thể chế; và môi trường mà các chủ thể, quy tắc vận hành trong đó - hay gọi một cách dễ hiểu là thể chế gồm “người chơi, luật chơi và sân chơi hay nội dung chơi”. Đối với một quốc gia, thể chế phát triển là sự tương tác tổng hợp của ba lĩnh vực cơ bản: chính trị, kinh tế, xã hội; sự gắn kết, tác động hài hòa ba thể chế thành phần chủ yếu: thể chế chính trị, thể chế kinh tế và thể chế xã hội (trong đó bao hàm thành tố văn hóa, con người và quan hệ con người với tự nhiên). Ba thể chế thành phần này có vai trò và chức năng khác nhau, nhưng liên quan mật thiết, tương tác và chế định lẫn nhau theo quy luật nhân quả, hình thành nên các mô hình thể chế phát triển khác nhau vận hành trong mối quan hệ cốt lõi giữa Nhà nước, thị trường và xã hội.

Thứ ba: Đối lập với thể chế phát triển là thể chế kìm hãm phát triển. Trên thực tế, trong một thể chế cụ thể thường chứa đựng cả những yếu tố tích cực và yếu tố tiêu cực. Vấn đề là những yếu tố nào đóng vai trò chủ đạo, chi phối sự phát triển và làm thế nào để các yếu tố chủ đạo đó phát huy tối đa tác dụng. Bản thân thể chế cũng không phải là bất biến, nó vừa có yêu cầu phải ổn định tương đối, đồng thời phải được thường xuyên đổi mới, không ngừng hoàn thiện và phát triển cùng với sự phát triển cao hơn của xã hội.

Chất lượng của thể chế phụ thuộc vào chất lượng của pháp luật và mức độ hiệu lực, hiệu quả thực thi luật pháp, cơ chế, chính sách trên thực tế. Có thể khẳng định việc xây dựng, thực hiện thể chế phát triển có chất lượng phụ thuộc rất lớn vào năng lực quản trị và phẩm chất chính trị, đạo đức của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Đây là những vấn đề quan trọng cần được tiếp tục nghiên cứu sâu và có những đề xuất xác đáng trong quá trình xây dựng thể chế cụ thể.

Thứ tư: Nghiên cứu các mô hình phát triển trên thế giới cho thấy, những kinh nghiệm, bài học đa dạng (thành công và thất bại) của các nước trong xây dựng và thực thi thể chế phát triển. Đó là những gợi mở rất hữu ích đối với Việt Nam, trong đó đáng lưu ý nhất là phải xây dựng được thể chế phát triển đồng bộ về chính trị, kinh tế, xã hội phù hợp với điều kiện và trình độ phát triển của từng nước, từng lĩnh vực. Chúng ta cần nghiên cứu sâu hơn, tiếp thu có chọn lọc, vận dụng phù hợp cho việc đổi mới, xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển nhanh - bền vững của nước ta trong giai đoạn mới.

Thứ năm: Từ những nghiên cứu lý luận và kinh nghiệm quốc tế, bước đầu có thể xác định một số vấn đề cần tập trung để xây dựng và hoàn thiện thể chế phát triển nhanh - bền vững của Việt Nam trong giai đoạn mới:

Một là, cần làm rõ hơn bản chất của quá trình đổi mới và hoàn thiện thể chế phát triển của Việt Nam trong giai đoạn mới. Thể chế phát triển nhanh - bền vững là thể chế mang tính dung hợp cao, tính “vượt trội” để có khả năng đón nhận có hiệu quả các xu thế và mô hình phát triển mới, nhất là cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư; đồng thời hóa giải được các thách

thúc, huy động và sử dụng có hiệu quả tất cả các nguồn lực, trong đó đặt trọng tâm vào nguồn lực con người chất lượng cao và khoa học - công nghệ hiện đại, bảo đảm sự phát triển dựa vào năng suất, chất lượng và hiệu quả cao.

Bảo đảm tính đồng bộ, phù hợp giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị, thể chế xã hội; giữa Nhà nước, thị trường và xã hội; sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển văn hóa, phát triển con người, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, bảo vệ môi trường, phát triển xã hội bền vững. *Xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững theo chiều sâu phải là một đột phá chiến lược của đất nước trong giai đoạn mới.*

Hai là, xác định vấn đề trung tâm của xây dựng thể chế là tạo động lực phát triển trong mỗi con người, mỗi tổ chức, mỗi cộng đồng, kết nối thành động lực phát triển của cả dân tộc. Động lực đó phải được tạo lập đồng bộ cả về mặt lợi ích kinh tế, lợi ích chính trị, lợi ích tinh thần - giá trị xã hội, giá trị dân chủ và pháp quyền, giá trị đạo đức của tất cả các chủ thể trong xã hội, tạo động lực tổng hợp cho sự phát triển.

Ba là, tiếp tục đổi mới tư duy về thể chế phát triển; xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế chính trị - thể chế kinh tế - thể chế xã hội, đáp ứng với yêu cầu phát triển nhanh - bền vững đất nước trong giai đoạn mới. Nhận thức đúng, giải quyết hiệu quả quan hệ giữa các thể chế thành phần, trong đó thể chế chính trị phải đổi mới để đóng vai trò định hướng, dẫn đường; thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phải là thể chế kinh tế phù hợp, hiệu quả, hiện đại, tạo nền tảng vật chất cho phát triển; thể chế phát triển xã hội hướng tới phát huy những giá trị mới, nuôi dưỡng khát vọng, giải phóng và

phát huy giá trị sáng tạo, trách nhiệm xã hội của mỗi con người và tất cả các chủ thể trong xã hội, tạo động lực phát triển.

Trong khi xây dựng và thực hiện thể chế phát triển nhanh - bền vững, cần đặc biệt coi trọng việc đổi mới và hoàn thiện thể chế chính trị, nòng cốt là tiếp tục đổi mới chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Trong khi nhấn mạnh vai trò “dẫn đường” của thể chế chính trị, coi trọng vai trò của thể chế kinh tế, phải quan tâm đúng mức đến thể chế xã hội và thể chế văn hóa. Thể chế văn hóa nếu được chế định phù hợp sẽ góp phần rất quan trọng vào thúc đẩy phát triển và thực thi hiệu quả thể chế chính trị và thể chế kinh tế; ngược lại, nếu chế định không phù hợp, nó sẽ chi phối, cản trở các thể chế khác.

Bốn là, trên cơ sở yêu cầu chung của thể chế phát triển nhanh - bền vững, tập trung đổi mới và hoàn thiện đồng bộ các thể chế thành phần với các nội dung chủ yếu sau:

Về *thể chế chính trị*: yêu cầu hàng đầu là tiếp tục tập trung đẩy mạnh đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng, tăng cường và giữ vững vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị, nhất là đối với Nhà nước, lãnh đạo xây dựng thể chế phát triển hiện đại, hiệu quả. Nâng cao năng lực định hướng và hoạch định chiến lược, chính sách phát triển, năng lực dự báo và điều chỉnh chiến lược phát triển. Trên cơ sở xác định rõ và hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của từng tổ chức, kiên quyết xây dựng tổ chức bộ máy hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, như Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII đã xác định. Tập trung xây dựng Nhà nước pháp quyền - Nhà nước kiến tạo phát triển, theo yêu cầu “liêm chính - kỷ cương - hành động - sáng tạo - hiệu quả”, coi

đây là khâu trung tâm của xây dựng thể chế phát triển, đáp ứng với những yêu cầu phát triển nhanh - bền vững đất nước trong giai đoạn mới.

Về *thể chế kinh tế*: tiếp tục hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII, tập trung vào hoàn thiện mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội theo nguyên tắc “nhà nước mạnh - thị trường hiệu quả - xã hội (doanh nghiệp và người dân) năng động, sáng tạo”. Tháo gỡ những “nút thắt”, những bất cập để phát huy cao nội lực và tiềm năng, sức mạnh của các thành phần kinh tế và của cả xã hội; đồng thời xây dựng thể chế để có thể đón nhận, tận dụng hiệu quả những cơ hội mới, những mô hình mới, xu hướng phát triển mới trong kinh tế và khoa học - công nghệ.

Về *thể chế xã hội*: trên cơ sở nhận thức sâu sắc các biến đổi về mặt xã hội dưới tác động (tích cực và tiêu cực) của các xu hướng thay đổi, phát triển của xã hội hiện đại trong quá trình phát triển kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế để hoàn thiện thể chế và thực hiện đồng bộ các cơ chế, chính sách phát triển xã hội, quản lý phát triển xã hội, khắc phục phân tầng xã hội, phân hóa giàu - nghèo, sự phát triển mất cân đối giữa các vùng miền; tập trung vào những nội dung bức thiết về hình thành và phát triển các giá trị con người - giá trị văn hóa - giá trị xã hội, đáp ứng yêu cầu và làm động lực nội sinh chủ đạo phát triển nhanh - bền vững đất nước. Thực hiện có hiệu quả dân chủ xã hội chủ nghĩa, nhất là dân chủ ở cơ sở; xây dựng và thực thi có hiệu quả cơ chế giám sát và phản biện xã hội đối với hoạt động của các tổ chức đảng và Nhà nước, nhất là những vấn đề liên quan trực tiếp đến quốc kế dân sinh, đến quyền và lợi ích của

người dân. Nâng cao niềm tin, sự tín nhiệm, hài lòng và sự ủy thác của nhân dân với Đảng và Nhà nước.

Về thể chế hội nhập quốc tế: trong bối cảnh hiện nay, cần hoàn thiện thể chế để đưa quan hệ quốc tế, hội nhập quốc tế đi vào chiều sâu; tận dụng được các cơ hội, tranh thủ ngoại lực, chuyển hóa ngoại lực thành nội lực, “hóa giải” được các thách thức; thực hiện có hiệu quả các hiệp định và cam kết quốc tế. Chủ động điều chỉnh chiến lược hợp tác và hội nhập quốc tế, vừa có tầm nhìn dài hạn, vừa ứng phó có hiệu quả, giảm tác động tiêu cực của các biến động quốc tế và khu vực (như cuộc chiến tranh thương mại giữa Mỹ và Trung Quốc đang diễn ra)... Đẩy mạnh tham gia vào các chuỗi sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu.

Năm là, phải nâng cao năng lực và ý thức trách nhiệm của tất cả các chủ thể trong xây dựng và thực hiện thể chế phát triển trong giai đoạn mới. Phải chế định các cơ chế và thiết chế thực thi thể chế nghiêm minh, đẩy mạnh công tác xây dựng Đảng, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cán bộ cấp chiến lược đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ; phòng, chống suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong Đảng và xã hội; thực hiện triệt để các nguyên tắc, quy định về dân chủ, công khai, minh bạch trong Điều lệ Đảng và pháp luật của Nhà nước, thực sự “nói đi đôi với làm”, “thượng tôn pháp luật”. Nâng cao năng lực thực thi của tất cả các chủ thể và bảo đảm thể chế được thực thi hiệu lực, hiệu quả.

Sáu là, xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững cần phải gắn với việc xác định và thực hiện mô hình tăng trưởng

tổng quát, bền vững, sáng tạo và bao trùm, trong đó con người là trung tâm và vấn đề xã hội được đặt ở tầm rất cao.

Xây dựng nền quản trị hiện đại theo hướng thông minh, quản trị số, bảo đảm sự phát triển hài hòa, bền vững, lành mạnh quan hệ xã hội, môi trường xã hội, tất cả hướng tới hạnh phúc của con người, không để sót ai, đó là tiêu chí quan trọng nhất để đánh giá chất lượng, hiệu quả của thể chế phát triển nhanh - bền vững.

Sự chuyển biến nhanh chóng của thời cuộc vừa đòi hỏi cấp thiết, vừa tạo nền tảng để chúng ta xây dựng, thực thi thể chế phát triển nhanh - bền vững. Đây là một sự nghiệp to lớn, một quá trình lâu dài, không thể chần chừ nhưng cũng không thể nóng vội. Kế thừa những thành tựu lý luận tích lũy được qua hơn 30 năm đổi mới; cập nhật, nắm bắt các xu thế phát triển của thời đại; tính toán toàn diện điều kiện, khả năng của đất nước để xây dựng, thực hiện vững chắc, với lộ trình khoa học thể chế phát triển nhanh - bền vững là con đường đi đến thành công.

TỔ CHỨC BỘ MÁY HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ - VẤN ĐỀ TRUNG TÂM TRONG XÂY DỰNG THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

GS.TS. TẠ NGỌC TẤN*

Nếu coi thể chế phát triển là những quy tắc chính thức và không chính thức quy định sự vận hành của các yếu tố nhằm đạt được mục đích phát triển đất nước, thì thể chế chính trị giữ vai trò trung tâm, quyết định. Thể chế chính trị lại gắn bó hữu cơ với tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, trở thành điều kiện, tiền đề của nhau. Bởi vì, không ai khác, chính tổ chức bộ máy hệ thống chính trị là chủ thể xây dựng, hoàn thiện và vận hành thể chế phát triển mà trước hết là thể chế chính trị. Đến lượt nó, thể chế chính trị trở lại quy định, thúc đẩy sự phát triển, hoàn thiện của tổ chức bộ máy hệ thống chính trị. Trên cơ sở nhận thức ấy, bài viết này mong muốn lý giải về vai trò, vị trí, ý nghĩa, thực trạng, những vấn đề đặt ra và những giải pháp nhằm xây dựng tổ chức bộ máy hệ thống chính trị, một nhân tố có ý nghĩa sống còn đối với thể chế chính trị nói riêng

* Nguyên Ủy viên Trung ương Đảng, Phó Chủ tịch chuyên trách Hội đồng Lý luận Trung ương.

và thể chế phát triển đất nước nhanh - bền vững trong điều kiện hiện nay.

1. Vai trò, tầm quan trọng của tổ chức bộ máy hệ thống chính trị đối với thể chế phát triển

(1) Khái niệm “Hệ thống chính trị” bắt đầu được sử dụng từ Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa VI (tháng 3/1989), để thay cho khái niệm “Hệ thống chuyên chính vô sản”. Đây là một bước nhận thức mới của Đảng ta về vai trò, vị trí, tính chất của hệ thống quyền lực trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam.

Hệ thống chính trị của nước ta gồm ba “tiểu hệ thống” là Đảng Cộng sản, Nhà nước và Mặt trận Tổ quốc tập hợp các đoàn thể, tổ chức nhân dân. Ba “tiểu hệ thống” chính trị này gắn bó chặt chẽ với nhau, cùng chung mục đích xây dựng, phát triển đất nước, tiến lên chủ nghĩa xã hội, do Đảng Cộng sản lãnh đạo; đồng thời hợp thành một hệ thống chính trị thống nhất, vận hành theo quan hệ chức năng có tính nguyên tắc: Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ.

Về Đảng Cộng sản Việt Nam, khoản 1 Điều 4 Hiến pháp năm 2013 xác định: “Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”¹.

1. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.10.

Theo diễn đạt mới về tính chất, Đảng Cộng sản Việt Nam không chỉ là đại diện chính trị, lợi ích của “giai cấp công nhân, nhân dân lao động” mà đồng thời là đại diện chính trị và lợi ích của “toute dân tộc”, “là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”.

Điều 2 Hiến pháp năm 2013 cũng khẳng định: “1. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

3. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”¹. Cùng với việc khẳng định tính chất dân chủ, pháp quyền của Nhà nước Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 cũng đồng thời khẳng định việc thực thi các quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp thuộc về Nhà nước. Hay nói cách khác, Nhà nước đại diện, thay mặt Nhân dân thực hiện những quyền lực đó.

Về Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Điều 9 Hiến pháp năm 2013 xác định: “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp,

1. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Sđd, tr.9.*

chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”¹. Như vậy, Mặt trận Tổ quốc đại diện cho quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân, đồng thời giữ quyền “giám sát, phản biện xã hội”, có quyền “tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước”.

Từ sự phân tích trên cho thấy, trên thực tế hệ thống chính trị nước ta nắm giữ toàn bộ hệ thống các quyền lực xã hội, từ quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước đến các quyền lực khác trong xã hội; trong đó có *các quyền lực về xây dựng, hoàn thiện, tổ chức thực thi, kiểm soát việc thực thi hệ thống thể chế phát triển*. Chính vì thế, việc hoàn thiện và thực thi có hiệu quả thể chế phát triển chỉ có thể xảy ra khi có một tổ chức bộ máy hệ thống chính trị tốt, hợp lý, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

(2) *Đổi mới tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị không thể tách rời công tác cán bộ*. Đây là hai lĩnh vực gắn bó hữu cơ, phụ thuộc lẫn nhau, làm tiền đề cho nhau. Trong tác phẩm “Làm gì?”, V.I. Lê nin đã sớm nhận thấy sức mạnh của tổ chức đảng đối với cách mạng vô sản khi cho rằng: “hãy cho chúng tôi một tổ chức những người cách mạng, và chúng tôi sẽ đảo ngược nước Nga lên”². Nên nhớ rằng, “tổ chức” mà V.I. Lê nin đề cập ở đây là tổ chức của “những người cách mạng”, một “lực lượng”

1. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Sđd, tr.12-13.*

2. V.I. Lê nin: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, t.6, tr.162.

những người có đủ năng lực thực sự để tham gia vào cuộc cách mạng vĩ đại. Người nhấn mạnh: “Muốn trở thành một lực lượng chính trị như thế trước con mắt công chúng, thì phải cố gắng rất nhiều và bền bỉ để nâng cao tính tự giác, óc sáng kiến và nghị lực của chúng ta lên, chứ chỉ đem dán cái nhãn hiệu “đội tiên phong” vào lý luận và thực tiễn của đội hậu vệ thì không đủ”¹. Nói cách khác, V.I. Lê nin yêu cầu phải có lực lượng những người cán bộ ngang tầm nhiệm vụ cách mạng, những người cán bộ có đủ tri thức, năng lực và phẩm chất để có thể thực thi những trách nhiệm công tác nặng nề trong tổ chức. Khi những con người có lý tưởng cách mạng, có năng lực công tác như thế tập hợp thành một tổ chức hợp lý, chặt chẽ sẽ tạo nên một sức mạnh có thể cải tạo cách mạng, “đảo lộn” xã hội nước Nga đương thời.

Trong tác phẩm “Sửa đổi lối làm việc”, Chủ tịch Hồ Chí Minh nhấn mạnh: “Muôn việc thành công hoặc thất bại, đều do cán bộ tốt hoặc kém. Đó là một chân lý nhất định”². Vì vai trò có ý nghĩa quyết định của công tác cán bộ như vậy nên Người yêu cầu “huấn luyện cán bộ là công việc gốc của Đảng”, “Đảng phải nuôi dạy cán bộ, như người làm vườn vun trồm những cây cối quý báu”³. Theo Người, việc “dạy cán bộ và dùng cán bộ” thể hiện ở sáu việc là: (1) Phải biết rõ cán bộ; (2) Phải cất nhắc cán bộ một cách cho đúng; (3) Phải khéo dùng cán bộ; (4) Phải phân phối cán bộ cho đúng; (5) Phải giúp cán bộ cho đúng; (6) Phải

1. V.I. Lê nin: *Toàn tập*, Sđd, t.6, tr.115.

2, 3. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, t.5, tr.280, 313.

giữ gìn cán bộ¹. Tất cả những công việc đó đều là công việc của tổ chức, của bộ máy công tác của Đảng và cả hệ thống chính trị. Chỉ có một tổ chức bộ máy hệ thống chính trị tốt mới có thể hoàn thành được những công việc về đào tạo, bồi dưỡng, huấn luyện, sử dụng, kiểm tra và phát huy đầy đủ năng lực cán bộ. Cán bộ tốt nhưng đặt vào trong một tổ chức bộ máy không tốt thì cán bộ đó hoặc là không thể phát huy được năng lực của mình, hoặc là khó tránh khỏi bị rơi vào những sai lầm, bị lôi kéo vào những khuyết điểm. Ngược lại, cán bộ kém mà đặt vào một tổ chức bộ máy tốt sẽ có điều kiện để được học tập, rèn luyện, giúp đỡ nâng cao trình độ văn hóa, năng lực công tác, có thể trở thành những cán bộ tốt, hoặc ít ra cũng không bị sa vào những sai lầm, khuyết điểm, nhất là những sai lầm, khuyết điểm về chính trị, đạo đức. Hơn thế nữa, đội ngũ cán bộ tốt sẽ bảo đảm cho việc tiếp tục đổi mới, hoàn thiện về tổ chức bộ máy và cơ chế vận hành của nó theo hướng ngày càng tích cực hơn, hiệu quả hơn, cập nhật với tình hình và những yêu cầu mới đặt ra từ thực tế. Từ góc nhìn đó có thể thấy, vai trò quyết định của tổ chức bộ máy hệ thống chính trị trong việc xây dựng, hoàn thiện và thực thi thể chế phát triển chung của xã hội.

2. Những vấn đề đặt ra của tổ chức bộ máy hệ thống chính trị nước ta hiện nay

Trước hết, cần phải khẳng định rằng, công tác tổ chức bộ máy hệ thống chính trị của nước ta đã có nhiều chuyển biến quan trọng, đạt được nhiều kết quả cơ bản và to lớn hơn

1. Xem Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.5, tr.314.

30 năm thực hiện đường lối đổi mới của Đảng. Tổ chức bộ máy đã có những chuyển biến theo hướng đáp ứng với những đòi hỏi đặt ra của thực tiễn công cuộc xây dựng, phát triển đất nước và bảo vệ Tổ quốc. Một số cơ quan, tổ chức mới được thiết lập, một số cơ quan, tổ chức không còn phù hợp đã được giải thể hoặc sáp nhập vào các cơ quan, tổ chức thích hợp. Trong nội bộ nhiều cơ quan, tổ chức cũng có những thay đổi về bộ máy, nhân sự theo hướng ngày càng hợp lý hoá với những điều kiện kinh tế - xã hội đã thay đổi. Một số cơ quan nhà nước, nhất là Quốc hội đã được tăng cường các điều kiện, nguồn lực, ngày càng thể hiện rõ hơn vai trò và trách nhiệm trong quản lý đất nước. Các quy định, chế độ, hành lang pháp lý cho hoạt động của hệ thống chính trị được bổ sung, phát triển, v.v.. Những kết quả quan trọng trong công tác tổ chức bộ máy hệ thống chính trị, và gắn bó hữu cơ với nó là những đổi mới về thể chế là những điều kiện cơ bản, quyết định cho những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử của công cuộc đổi mới. Tuy nhiên, thực tế cho thấy còn nhiều vấn đề đang đặt ra trong công tác tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị nước ta hiện nay.

Thứ nhất, tổ chức bộ máy hệ thống chính trị còn cồng kềnh, nhiều tầng nác, ngày càng phình to, thiếu ổn định, không phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội đã có rất nhiều biến chuyển qua hơn 30 năm thực hiện đường lối đổi mới. Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã thay thế cho cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp trước đây. Chúng ta đã vượt qua thời kỳ nghèo khó, trở thành quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình thấp. Những thành tựu của công cuộc đổi mới đã không ngừng cải thiện mọi mặt đời sống của các tầng lớp dân cư. Cơ cấu xã hội có sự thay đổi to

lớn, trong đó tầng lớp trung lưu đã phát triển đáng kể. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đã hình thành, phát triển, thay thế cho nhà nước chuyên chính vô sản. Những thành tựu của khoa học, kỹ thuật và công nghệ, nhất là công nghệ thông tin, sự hội nhập quốc tế mạnh mẽ của đất nước và cùng với nó là một nền kinh tế có độ mở cao đã mang lại những điều kiện rất mới cho sự phát triển kinh tế - xã hội, tạo ra lối sống, thói quen tiêu dùng mới, tác động mạnh mẽ vào các quan hệ kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, v.v..

Theo quy luật, những điều kiện ấy là cơ sở khách quan và đặt ra những yêu cầu tất yếu của việc đổi mới tổ chức, cơ chế vận hành, tinh giản bộ máy, nâng cao năng suất lao động, hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, trên thực tế, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị ta lại ngày càng mở rộng quy mô, phức tạp hóa về cấu trúc. Số lượng biên chế tăng đều từng năm (đến trước thời điểm Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17 tháng 4 năm 2015 về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức). Nhiều bộ phận trung gian hoạt động không rõ chức năng, nhiệm vụ. Không ít thiết chế được lập ra chưa thật hợp lý, làm cho chức năng, nhiệm vụ chồng chéo, gây khó khăn hoặc giảm trách nhiệm, hiệu lực hoạt động của các cơ quan khác. Chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm công tác giữa các cơ quan Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc, giữa các cấp hành chính trong mỗi hệ thống quyền lực, giữa các cấp lãnh đạo, quản lý trong nhiều cơ quan, tổ chức không rõ ràng, còn có hiện tượng lấn sân công việc nhưng dùn đẩy trách nhiệm. “Số người hưởng lương, phụ cấp từ ngân sách nhà nước rất lớn” (Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII), trong khi năng suất lao động, hiệu suất công tác thấp, dẫn đến

chi ngân sách cho bộ máy ngày càng tăng. Chế độ tiền lương chật hẹp được thay đổi làm cho tiền lương thực tế của cán bộ, viên chức không còn ý nghĩa tích cực trong việc đánh giá hiệu quả công tác, v.v.. Nói tóm lại, chúng ta chưa nhận thức rõ tính chất, cấu trúc và cơ chế vận hành của hệ thống chính trị nước ta hiện nay. Một khi chưa giải quyết được vấn đề nhận thức ấy thì việc xây dựng và vận hành tổ chức bộ máy hệ thống chính trị còn lúng túng, hạn chế hiệu lực, hiệu quả hoạt động.

Thứ hai, cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ chưa được nhận thức rõ ràng, chưa được đổi mới hoàn thiện trong quá trình xây dựng, phát triển đất nước. Một số vấn đề về cơ chế cơ bản, quan trọng này đã được đưa ra và được diễn đạt trong các chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước nhưng không được triển khai trên thực tế. Về Đảng Cộng sản Việt Nam, Cương lĩnh bổ sung, phát triển năm 2011 đã xác định rất rõ ràng về nội dung phương thức lãnh đạo là: ‘Đảng lãnh đạo bằng cương lĩnh, chiến lược, các định hướng về chính sách và chủ trương lớn; bằng công tác tuyên truyền, thuyết phục, vận động, tổ chức, kiểm tra, giám sát và bằng hành động gương mẫu của đảng viên. Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, giới thiệu những đảng viên ưu tú có đủ năng lực và phẩm chất vào hoạt động trong các cơ quan lãnh đạo của hệ thống chính trị. Đảng lãnh đạo thông qua tổ chức đảng và đảng viên hoạt động trong các tổ chức của hệ thống chính trị, tăng cường chế độ trách nhiệm cá nhân, nhất là người đứng đầu’¹. Đại hội XI tiếp tục khẳng định rõ rằng:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.88-89.

“Trong điều kiện Đảng ta là Đảng cầm quyền và có Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, phương thức lãnh đạo của Đảng phải chủ yếu bằng Nhà nước và thông qua Nhà nước”¹.

Về Nhà nước, Cương lĩnh bổ sung, phát triển năm 2011 xác định: “Nhà nước ta là *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa* của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Quyền lực nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”².

Về Mặt trận Tổ quốc, Cương lĩnh bổ sung, phát triển năm 2011 của Đảng khẳng định, đó là: “tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện” của các tổ chức quần chúng, các tầng lớp nhân dân, các tôn giáo, tín ngưỡng, các nhân sĩ, người có uy tín trong xã hội nhằm đoàn kết dân tộc để xây dựng, phát triển đất nước. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là “một bộ phận của hệ thống chính trị, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân... thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội”³.

Về đường lối và chủ trương chung của Đảng, chức năng, nhiệm vụ, cơ chế vận hành của mỗi “tiểu hệ thống” này và của cả hệ thống chính trị đều đã khá rõ ràng. Tuy nhiên trên thực tế, việc cụ thể hoá những quan điểm, chủ trương này diễn ra quá chậm hoặc không đáp ứng yêu cầu, quan điểm, đòi hỏi chung. Tình trạng trên dẫn tới chức năng, nhiệm vụ, quyền

1, 2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Sđd, tr.144, 85, 86-87.

hạn, tổ chức, quan hệ công tác giữa nhiều cơ quan, bộ phận chưa thật rõ ràng, còn trùng lặp, chồng chéo với nhau. Việc phân định trách nhiệm, phân cấp, phân quyền chưa đồng bộ, chưa hợp lý, chỗ bao biện làm thay, nơi bỏ sót hoặc không đầu tư thích đáng cho công việc. Về cơ bản, tổ chức bộ máy trong từng “tiểu hệ thống” cũng như trong toàn bộ hệ thống chính trị chưa đổi mới kịp với những thay đổi và yêu cầu của thực tiễn. Trong khi các điều kiện kinh tế - xã hội đã có những thay đổi lớn thì tổ chức bộ máy và cơ chế vận hành của nó vẫn ít thay đổi hoặc không thay đổi. Mô hình tổ chức cụ thể, chức năng, trách nhiệm, quyền lực, nghĩa vụ của từng “tiểu hệ thống”, cũng như của các cấp, các bộ phận trong mỗi “tiểu hệ thống” còn nhiều điểm chưa rõ ràng, chưa hợp lý, chưa phù hợp với điều kiện mới. Mỗi quan hệ, tác động qua lại giữa các cấp, các bộ phận trong từng “tiểu hệ thống” cũng như của cả hệ thống chính trị không rõ ràng, phân minh. Việc lập ra một số tổ chức mới, xác lập một số quy định, thiết chế vận hành mới nhiều khi chấp vá, không đồng bộ, không giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ mới, các vấn đề mới đặt ra, thậm chí làm cho bộ máy ngày càng phình ra, cơ chế vận hành phức tạp thêm, chức năng các bộ phận chồng chéo lên nhau hơn.

Thứ ba, vấn đề kiểm soát quyền lực, giám sát liêm chính bị buông lỏng; kỷ cương, kỷ luật và việc thực thi pháp luật không nghiêm minh dẫn đến tình trạng “Quan liêu, tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng, với những biểu hiện tinh vi, phức tạp, chưa được ngăn chặn, đẩy lùi, gây bức xúc xã hội”¹.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd*, tr.172.

Kiểm soát quyền lực, giám sát liêm chính là một vấn đề cơ bản của mọi chế độ nhà nước trong lịch sử cũng như hiện đại. Việc kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm cho Nhà nước vận hành hiệu quả, ngăn chặn sự lợi dụng quyền lực mưu cầu lợi ích riêng, lợi ích nhóm. Giám sát liêm chính nhằm ngăn chặn, cảnh báo những hành vi tiêu cực, tham nhũng, lợi dụng chức quyền, bảo vệ sự trong sạch và uy tín của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Kiểm soát quyền lực và giám sát liêm chính tuy hai mà là một, như hai mặt của một vấn đề, gắn bó chặt chẽ với nhau, làm tiền đề và điều kiện cho nhau. Về nguyên tắc, *mọi quyền lực trong xã hội đều phải được kiểm soát, mọi cán bộ, công chức, viên chức đều phải được giám sát liêm chính*. Càng những cơ quan, tổ chức, cá nhân nắm giữ quyền lực quan trọng của hệ thống chính trị, các nguồn lực to lớn của xã hội càng phải được kiểm soát, giám sát một cách chặt chẽ, nghiêm khắc. Giáo dục về đạo đức là một yếu tố rất quan trọng, nhưng nếu thiếu sự kiểm tra, kiểm soát, giám sát về quyền lực và liêm chính thì đạo đức rất dễ bị xuyên tạc, mất đi ý nghĩa xã hội.

Tuy nhiên, trên thực tế, chúng ta chưa nhận thức rõ, đầy đủ về nhiều vấn đề lý luận rất quan trọng của hệ thống chính trị như: bản chất và mối quan hệ nội tại của hệ thống chính trị, về Đảng cầm quyền, về nguyên tắc pháp quyền và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về dân chủ và thực hành dân chủ... Trước hết là nhận thức, quan điểm về vấn đề kiểm soát quyền lực, giám sát liêm chính chưa đầy đủ, rõ ràng, quyết tâm chính trị chưa cao. Tổ chức bộ máy, cơ chế vận hành cũ được duy trì quá lâu, không được đổi mới đồng bộ với những đổi mới về kinh tế - xã hội. Đó cũng là nguyên nhân dẫn đến việc "... chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế phân công, phối

hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở các cấp”¹. “Kỷ cương, kỷ luật trong quản lý nhà nước, thực thi công vụ còn nhiều yếu kém”². Những hạn chế trên đây tất yếu dẫn đến hạn chế về hiệu lực, hiệu quả lãnh đạo, quản lý nhà nước và xã hội. Sự xô lệch giữa thực tế kinh tế - xã hội với tổ chức bộ máy, cơ chế vận hành của hệ thống chính trị; sự thiếu đồng bộ của hệ thống pháp luật và lỏng lẻo trong thực thi pháp luật tạo ra những khe hở, những vùng trống quyền lực, những điều kiện thuận lợi, những mảnh đất màu mỡ cho tiêu cực, quan liêu, tham ô, lãng phí. Trong điều kiện đó, việc ngăn chặn có hiệu quả tiêu cực, tham nhũng, lãng phí, chắc chắn là một nhiệm vụ rất khó khả thi.

Thứ tư, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị hạn chế. Những hạn chế về hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị thể hiện ở một số bình diện sau:

- Chậm cụ thể hóa các đường lối, chủ trương của Đảng thành các chính sách, quyết định quản lý nhà nước. Không ít chủ trương của Đảng về các lĩnh vực kinh tế - xã hội không được phản ánh đầy đủ trong các chính sách, chế độ, quy định cụ thể. Thậm chí, trên thực tế một số quan điểm, chủ trương trong các nghị quyết của Đảng không được triển khai thực hiện hoặc có triển khai thực hiện nhưng không mang lại kết quả, hiệu quả như yêu cầu.

- Năng lực, sức chiến đấu của một số cấp ủy, tổ chức đảng còn yếu, cá biệt có nơi còn mất đoàn kết. Do đó, tổ chức đảng không thể đáp ứng yêu cầu về nêu gương, tập hợp lực lượng

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr.173, 173-174.

quần chúng nhân dân, không phát huy được sức mạnh, nguồn lực và các nhân tố tích cực của nhân dân để lãnh đạo thực hiện các nhiệm vụ chính trị của địa phương, đơn vị công tác.

- Việc triển khai, tổ chức thực hiện các quyết sách của Đảng, các quyết định, chính sách của Nhà nước về xây dựng, phát triển đất nước chưa mang lại hiệu quả như mong đợi, kết quả đạt được chưa tương xứng với tiềm năng của đất nước, nguồn lực đã đầu tư. Một số doanh nghiệp nhà nước để xảy ra tình trạng thất thoát vốn, đầu tư không hiệu quả, làm cho nợ công tăng cao. Một số chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước không hoàn thành hoặc kết thúc với hiệu quả thấp...

- Thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa có nơi, có lúc còn mang tính hình thức. Ở một số nơi, một số tổ chức đảng, tổ chức nhà nước còn xa dân, chưa quan tâm chăm lo đời sống mọi mặt của người dân. Cải cách hành chính chậm, có những thủ tục, quy định còn gây khó khăn cho người dân. Nhiều vấn đề khó khăn, phức tạp, mới nảy sinh từ thực tế nhưng không được quan tâm giải quyết một cách công bằng, hợp lý, dẫn đến những bức xúc trong nhân dân.

- Tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức và lối sống, “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ của một số không ít cán bộ, đảng viên.

- “Tham nhũng, lãng phí vẫn còn nghiêm trọng, với những biểu hiện ngày càng tinh vi, phức tạp, xảy ra trên nhiều lĩnh vực, ở nhiều cấp, nhiều ngành...”¹. Bệnh chạy chức, chạy quyền,

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd*, tr.196.

chạy lợi ích, bắt tay giữa cơ quan quyền lực với doanh nghiệp ngày càng phức tạp, nặng nề hơn. Nguồn vốn của Nhà nước được phân bổ vẫn còn những nội dung bất hợp lý, còn bị chi phối nhiều bởi cơ chế “xin - cho”, làm cho hiệu quả sử dụng vốn thấp, gây lãng phí cho nền kinh tế. Tham nhũng vặt tràn lan, trở thành phổ biến như một “chế độ” đương nhiên. Tham nhũng còn dẫn đến mất cán bộ, kể cả cán bộ cao cấp, đoàn kết nội bộ các cơ quan, tổ chức bị xói mòn, gây bức xúc xã hội.

- Diễn biến tư tưởng trong nhân dân ngày càng phức tạp. Công tác chỉ đạo, quản lý truyền thông, báo chí chuyển biến không theo kịp tình hình thực tế. Phản ứng đối với những vấn đề thời sự, nhạy cảm của thông tin truyền thông không những không chủ động, mà còn chậm, bị động. Thông tin chính thống vẫn chủ yếu và cơ bản là một chiêu, minh họa cho nghị quyết, ít thông tin phê bình, phê phán, càng hiếm những thông tin phản biện khoa học. Thông tin trực tiếp, không chính thống trên môi trường mạng ngày càng lấn sân thông tin chính thống, thể hiện sức mạnh chi phối đối với dư luận xã hội...

Những vấn đề trên đây xuất phát từ nhận thức lý luận và thực tiễn xây dựng, vận hành hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay còn nhiều bất cập. Đó cũng chính là nguyên nhân dẫn đến sự giảm sút niềm tin của nhân dân vào Đảng, Nhà nước và chế độ. Mà niềm tin của nhân dân chính là cơ sở sống còn của chế độ, của Đảng ta. Như Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã đề cập trong bài phát biểu bế mạc Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII: “Cần khẳng định, ta làm hợp

lòng dân thì dân tin và chế độ ta còn, Đảng ta còn. Ngược lại, nếu làm cái gì trái lòng dân, để mất niềm tin là mất tất cả”¹.

3. Định hướng giải pháp cho xây dựng tổ chức bộ máy hệ thống chính trị đáp ứng yêu cầu của thể chế phát triển đất nước

Đổi mới tổ chức bộ máy hệ thống chính trị là một điều kiện hàng đầu bảo đảm cho việc nâng cao năng lực lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân. Đó cũng chính là điều kiện để có thể xây dựng, hoàn thiện và thực thi hệ thống thể chế nhằm giữ vững ổn định chính trị - xã hội, khai thác và phát huy những tiềm năng, lợi thế, tận dụng các nguồn lực trong xã hội, thúc đẩy sự phát triển nhanh - bền vững của đất nước. Vậy, định hướng giải pháp nào để đổi mới tổ chức bộ máy hệ thống chính trị trong điều kiện hiện nay? Phải chăng đó là:

Thứ nhất, đổi mới nhận thức lý luận về tổ chức bộ máy hệ thống chính trị trong điều kiện mới. Tuy nhiên, trước và đồng thời với đổi mới nhận thức về tổ chức bộ máy hệ thống chính trị, cơ chế vận hành của hệ thống chính trị thì phải đổi mới nhận thức về những cơ sở nền tảng của chế độ như: chủ nghĩa xã hội; thời kỳ quá độ và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội; nhận thức và thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa; Đảng lãnh đạo và cầm quyền; quyền con người và phương thức thực thi quyền con người, vai trò làm chủ của nhân dân, v.v.. Đây chính là cơ sở để

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2017, tr.250-251.

hình thành nhận thức khoa học, hợp lý và khả thi về tổ chức bộ máy hệ thống chính trị của đất nước. Ví dụ, không hiểu bản chất của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội thì không thể có cơ sở để xây dựng tổ chức bộ máy hệ thống chính trị sao cho phù hợp với việc lãnh đạo, quản lý các khu vực kinh tế, các lĩnh vực văn hóa tinh thần.

Trong nhận thức lý luận, vấn đề quan trọng hàng đầu là dựa chắc vào phương pháp luận chủ nghĩa Mác - Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh, tránh cách nhìn thiên kiến, bảo thủ. Một vấn đề đặc biệt quan trọng tạo nên sức sống của chủ nghĩa Mác - Lê nin chính là phương pháp biện chứng, cách nhìn nhận xã hội trong sự vận động, phát triển không ngừng. Chính C. Mác và Ph. Ăngghen đã nhiều lần nhấn mạnh sự cần thiết phải xem xét những vấn đề của cách mạng một cách biện chứng, không tách rời các điều kiện lịch sử cụ thể. Việc nhanh chóng thay đổi chính sách xây dựng đất nước bằng “Chính sách kinh tế mới” cho thấy, V.I. Lê nin đã rất quyết liệt vượt qua những rào cản về nhận thức, dám đoạn tuyệt với những tín điều, “công thức” cũ, với cách tiếp cận rất thực tế, rất sáng tạo. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã diễn đạt cách tiếp cận ấy bằng châm ngôn “Dĩ bất biến ứng vạn biến”, cũng có nghĩa là mục tiêu cách mạng không thay đổi; nhưng phương pháp, cách thức, biện pháp thì phải luôn sáng tạo, tùy thuộc vào tình hình, điều kiện cụ thể mỗi nơi, mỗi lúc. Đó là phương pháp dựa vào thực tế, nhìn thẳng vào thực tế, nghiên cứu, rút ra những kinh nghiệm hay, bài học tốt. Đồng thời qua thực tiễn để kiểm nghiệm, đánh giá lại những vấn đề lý luận, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước đã và đang thực hiện để nhanh chóng điều chỉnh, tìm ra cái sai để sửa, tìm ra giải pháp mới, cách làm mới để đạt được mục đích.

Từ nhận thức lý luận chung để thấy những cơ sở khoa học, thực tiễn của tổ chức bộ máy hệ thống chính trị của chúng ta đã có nhiều thay đổi. Đó là những thay đổi chung trên quy mô thế giới, phạm vi nhân loại do sự phát triển của khoa học và công nghệ hiện đại, do hệ thống tri thức to lớn và những bài học lịch sử phong phú được tích lũy, do trình độ phát triển về văn hóa, xã hội và con người đã được nâng lên, do các hình thái chế độ chính trị - xã hội đã được biến đổi rất nhiều trong quá trình vận động, thích ứng với các điều kiện mới, do sự thể hiện vô cùng phong phú, phức tạp các quan hệ quốc tế và khu vực, v.v.. Vấn đề đặt ra là cần nghiên cứu, làm rõ nội dung, tính chất của những thay đổi đó để từ đó tìm ra những yêu cầu, đòi hỏi khách quan đặt ra cho tổ chức bộ máy hệ thống chính trị; làm sao cho tổ chức bộ máy đó vừa thích ứng với thực tế, vừa bảo đảm định hướng chế độ và thực hiện được mục tiêu phát triển đất nước.

Thứ hai, tiếp tục nghiên cứu, làm rõ nhận thức lý luận về Đảng lãnh đạo, Đảng cầm quyền, về phương thức lãnh đạo, phương thức cầm quyền của Đảng trong điều kiện mới.

Những lúng túng trong hoạt động và những hạn chế trong thực tế công tác xây dựng Đảng, xây dựng hệ thống chính trị trong thời gian qua có một phần nguyên nhân từ chính sự chưa rõ ràng trong nhận thức lý luận. Nguyên tắc chung của mỗi quan hệ “Đảng lãnh đạo - Nhà nước quản lý - Nhân dân làm chủ” đã được xác định từ lâu nhưng nội dung cụ thể như thế nào vẫn chưa được xác định, chưa được thống nhất. Ngay cả khi đã có những định hướng nhất định về mỗi quan hệ cơ bản ấy thì mức độ, phạm vi thế nào cũng chưa rõ, chưa cập nhật kịp tình hình mới với nhiều thay đổi. Cương lĩnh bổ sung, phát triển năm 2011 xác định: “Đảng lãnh đạo bằng cương lĩnh, chiến lược,

các định hướng về chính sách và chủ trương lớn; bằng công tác tuyên truyền, thuyết phục, vận động, tổ chức, kiểm tra, giám sát và bằng hành động gương mẫu của đảng viên”¹. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 dường như đã diễn đạt phương thức lãnh đạo của Đảng theo một cách cụ thể hơn: “Trong điều kiện Đảng ta là đảng cầm quyền và có Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, phương thức lãnh đạo của Đảng phải chủ yếu bằng Nhà nước và thông qua Nhà nước”². Vấn đề tiếp theo vẫn rất cần phải làm rõ sự thống nhất giữa hai cách diễn đạt đó, xác định rõ tính chất, phạm vi, mức độ, trách nhiệm của sự lãnh đạo của Đảng đến đâu, cơ chế nào bảo đảm sự lãnh đạo đó thực sự hiệu lực, hiệu quả.

Vấn đề kiểm soát quyền lực, sự liêm chính của cán bộ trong điều kiện duy nhất Đảng Cộng sản lãnh đạo cũng là một vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ từ nhận thức đến cơ chế, giải pháp trong thực tế. Cần làm rõ những cơ chế, giải pháp bảo đảm mọi quyền lực phải được kiểm soát chặt chẽ, không có vùng cấm trong bất cứ cơ quan, tổ chức nào. Cùng với kiểm soát quyền lực là vấn đề kiểm soát, giám sát liêm chính của đội ngũ cán bộ. Vấn đề kiểm soát, giám sát liêm chính là cách tốt nhất để đề phòng, ngăn chặn tiêu cực, tham nhũng, lãng phí. Từ nhận thức cần phải nghiên cứu để xây dựng, hoàn thiện và thực hiện các biện pháp cụ thể những cơ chế, giải pháp kiểm soát, giám sát chặt chẽ mọi quyền lực, mọi vấn đề liên quan đến liêm chính của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Cần phải nhớ

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Sđd, tr.88, 144.

rằng, giáo dục đạo đức là vô cùng quan trọng, nhưng chỉ dựa vào đạo đức là không đủ. Một chế độ kiểm soát quyền lực, giám sát liêm chính chặt chẽ, nghiêm minh là yêu cầu không thể thiếu để bảo đảm cho bộ máy nhà nước vận hành một cách hiệu lực, hiệu quả. Ngay từ năm 1923, V.I. Lê nin đã rất quan tâm đến việc giám sát quyền lực. Người yêu cầu: “những ủy viên Ban kiểm tra trung ương có nhiệm vụ tham dự, với một số lượng nhất định, vào mỗi phiên họp của Bộ chính trị, sẽ phải là một nhóm cố kết, nó, “không được vị nể cá nhân”, phải giữ gìn sao cho không một quyền uy nào của Tổng bí thư hay là của một ủy viên nào trong Ban chấp hành Trung ương có thể ngăn cản minh chất vấn, kiểm tra các hồ sơ, và nói chung, nắm được tình hình hết sức rõ ràng và xử lý mọi việc hết sức đúng đắn”¹.

Thứ ba, nghiên cứu xây dựng mô hình tổng thể tổ chức bộ máy hệ thống chính trị Việt Nam đáp ứng những yêu cầu đặt ra trong thời kỳ mới. Đây là vấn đề rất khó, đòi hỏi sự công phu, khoa học. Về cơ bản, mô hình tổng thể tổ chức bộ máy hệ thống chính trị nước ta cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ. Yêu cầu đặt ra là sự hợp lý hoá, luật hoá vai trò, trách nhiệm, cơ chế vận hành trong nội bộ từng yếu tố và giữa các yếu tố với nhau, bảo đảm sự tinh gọn, rõ ràng về quyền hạn, chức năng, trách nhiệm, không chồng chéo lẫn nhau, không bao biện làm thay giữa các cấp, các ngành.

Trên thực tế, ba “tiểu hệ thống” quyền lực trong hệ thống chính trị của nước ta cần đổi mới như thế nào cho phù hợp với điều kiện thực tế hiện nay? Mô hình tổng thể ấy phải trả lời

1. V.I. Lê nin: *Toàn tập, Sđd*, t.45, tr.440.

được nhiều câu hỏi. Nếu Đảng lãnh đạo xã hội “chủ yếu bằng Nhà nước và thông qua Nhà nước” thì tổ chức bộ máy của Đảng như thế nào, nội dung thể hiện vai trò lãnh đạo của Đảng đến đâu, cơ chế vận hành và tác động của Đảng ra sao cho hợp lý và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng? Tổ chức bộ máy, hệ thống hành chính của Nhà nước phải đổi mới như thế nào về kết cấu, cơ chế hoạt động, cơ chế kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả và phù hợp với thực tế xã hội? Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức nhân dân cần tổ chức, hoạt động ra sao để vừa đại diện được quyền, lợi ích của nhân dân, vừa tập hợp rộng rãi các tầng lớp nhân dân mà không bị hành chính hóa, vừa phát huy vai trò nhân dân tham gia xây dựng Đảng, xây dựng Nhà nước? Cùng với Mặt trận Tổ quốc, cần có những giải pháp gì về tổ chức bộ máy để thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy vai trò làm chủ của nhân dân trong việc tự tổ chức, tự quản trị cuộc sống cộng đồng của mình?

Một mặt, cần khẳng định vai trò, vị trí của tổ chức bộ máy hệ thống chính trị trong thời gian qua là rất quan trọng, là cơ sở hàng đầu bảo đảm cho những thành tựu to lớn của đất nước trong thời gian qua. Mặt khác, cần thấy rằng việc đổi mới mô hình tổ chức bộ máy hệ thống chính trị nước ta là yêu cầu khách quan, bức thiết, không thể chậm trễ. Nhưng việc thực hiện đổi mới mô hình tổng thể hệ thống chính trị cũng cần phải khoa học, chắc chắn, kế thừa được những yếu tố tích cực đã có, vận dụng được những kinh nghiệm tốt của thế giới, giữ vững được sự ổn định chính trị - xã hội.

Vấn đề đặt ra trong mô hình tổng thể tổ chức bộ máy hệ thống chính trị là sự phân công quyền hạn, trách nhiệm rõ ràng đối với từng cấp, từng ngành, từng vị trí cán bộ lãnh đạo, quản

lý. Đưa ra và thực thi nghiêm túc những nguyên tắc, quy định để bảo đảm sự nghiêm khắc, công bằng và bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật, xóa bỏ vùng cấm, ngăn chặn sự phát sinh đặc quyền, đặc lợi. Đặc biệt, cần ứng dụng các thành tựu khoa học, nhất là công nghệ số, để khách quan hóa những quan hệ giao dịch dân sự, nhất là những giao dịch có nguy cơ nảy sinh tiêu cực...

Thứ tư, xây dựng và thực hiện *chiến lược mới về công tác cán bộ*. Trong chiến lược cán bộ mới cần có những điều kiện, giải pháp nhằm đào tạo, bồi dưỡng để sớm xây dựng được một đội ngũ cán bộ, nhất là cán bộ chiến lược, vừa hồng, vừa chuyên, có năng lực công tác tốt, có nhân cách đạo đức tốt, đáp ứng những yêu cầu của thực tế đang đặt ra. Để đáp ứng yêu cầu đó, cần đổi mới căn bản về nhận thức, về hệ thống tổ chức, về nội dung, phương thức đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ.

Trước hết, không thể quên rằng, việc đào tạo cán bộ cho hệ thống chính trị bắt đầu ngay từ giáo dục phổ thông. Nếu chức năng giáo dục phổ thông là giáo dục nhân cách, lối sống con người, kỹ năng, lối sống của công dân, thì đây cũng chính là tạo “phôi” cho việc đào tạo cán bộ về sau. Do đó, cần phải có sự kết hợp, liên thông giữa hệ thống giáo dục quốc dân với hệ thống đào tạo, bồi dưỡng chuyên biệt của Đảng, Nhà nước. Sự nhầm lẫn về mục tiêu, nội dung, phương pháp giữa giáo dục phổ thông với đào tạo nghề nghiệp, chuyên gia ở bậc đại học, giữa xã hội hóa giáo dục với *thị trường hóa* giáo dục, đang có nguy cơ thực tế dẫn đến những thiếu sót ngay từ khâu tạo “phôi” cho công tác đào tạo cán bộ. Đặc biệt, với tình trạng xã hội hóa giáo dục biến thành *thị trường hóa* giáo dục một cách cực đoan, thiếu định hướng hiện nay đang tạo ra sự bất bình đẳng và môi trường giáo dục phân biệt đối xử đối với trẻ em, những chủ nhân tương

lai của đất nước. Chắc chắn đó không phải là mong đợi đối với một chế độ xã hội tốt đẹp, hiện đại như chúng ta. Nói cách khác, việc đổi mới đào tạo, bồi dưỡng cán bộ phải bắt đầu từ việc đổi mới nhận thức, nội dung, phương pháp của hệ thống giáo dục phổ thông.

Cần phải nghiên cứu đổi mới nội dung, phương pháp đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, kết hợp đào tạo cơ bản với đào tạo theo chức danh, nhiệm vụ từng vị trí việc làm; giữa đào tạo lý luận chính trị với đào tạo kỹ năng làm việc, phương pháp công tác; giữa đào tạo tập trung chuyên sâu với cập nhật, bổ sung tri thức, kinh nghiệm mới; giữa đào tạo bồi dưỡng tại chỗ với luân chuyển, rèn luyện thực tế...

Việc đào tạo, xây dựng đội ngũ cán bộ không thể đạt kết quả tốt nếu không làm tốt việc xây dựng, hoàn thiện và thực thi đầy đủ hệ thống quy định, chuẩn mực về đánh giá, bố trí, sử dụng đúng người, đúng việc; về phân công, phân nhiệm rõ ràng, minh bạch; về chế độ đãi ngộ công bằng, hợp lý đối với cán bộ; về chế độ khen thưởng, kỷ luật, kỷ cương công bằng, hợp lý và nghiêm khắc trong công tác cán bộ.

*

* * *

Tóm lại, việc xây dựng, hoàn thiện và thực thi thể chế phát triển đất nước nhanh - bền vững không thể tách rời việc đổi mới tổ chức bộ máy hệ thống chính trị. Trong điều kiện hiện nay, đây là hai trong số ít vấn đề sống còn, có ý nghĩa quyết định đối với công cuộc xây dựng và phát triển của nước ta, trong đó, việc đổi mới tổ chức bộ máy hệ thống chính trị có ý nghĩa trung tâm, là điều kiện trước hết cho việc xây dựng, hoàn thiện thể chế đáp ứng mục tiêu phát triển đất nước nhanh - bền vững.

HOẠT ĐỘNG CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC GÓP PHẦN HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ NHẰM PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC NHANH VÀ BỀN VỮNG TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

TS. HỒ ĐỨC PHỐC*

Thể chế và hiệu lực của thể chế có vai trò hết sức quan trọng, quyết định đối với sự phát triển của đất nước, nó tác động trực tiếp, gián tiếp đến mọi hoạt động kinh tế - xã hội. Có thể nói, thể chế giữ vai trò chủ đạo trong việc thúc đẩy sự phát triển của đất nước nhanh và bền vững.

Hiến pháp năm 2013 đã hiến định: “Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công”. Thông qua hoạt động của mình, Kiểm toán nhà nước trong những năm qua đã có đóng góp quan trọng trong việc hoàn thiện cơ chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công, đặc biệt là đóng góp thiết thực, sát hợp với tiến trình cải cách thể chế của đất nước.

* Ủy viên Trung ương Đảng, Tổng Kiểm toán Nhà nước.

Thời gian qua, Kiểm toán nhà nước đã góp phần quan trọng trong việc phát hiện và kiến nghị xử lý những vi phạm về quản lý ngân sách nhà nước, phục vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát và Chính phủ quản lý chặt chẽ ngân sách nhà nước nhằm chống thất thu, bội chi, lãng phí ngân sách nhà nước và kiểm soát nợ công. Với kết quả phát hiện, kiến nghị xử lý tài chính, thu hồi về cho ngân sách nhà nước hàng trăm nghìn tỷ đồng, Kiểm toán nhà nước đã góp phần quan trọng làm lành mạnh nền tài chính quốc gia, siết chặt kỷ cương, kỷ luật tài chính, phòng, chống tham nhũng, đặc biệt góp phần tích cực vào quá trình hoàn thiện thể chế trong tiến trình phát triển của đất nước. Một số lĩnh vực nổi cộm đã được Kiểm toán nhà nước phát hiện và kiến nghị hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm bít lỗ hổng thất thoát, lãng phí như sau:

1. Hoàn thiện cơ chế, chính sách theo hình thức đối tác công tư

Đến năm 2017, Kiểm toán nhà nước đã thực hiện kiểm toán 30 dự án BT, 66 dự án BOT và Chuyên đề quản lý đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đối với các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư. Qua kiểm toán 30 dự án BT đã kiến nghị xử lý tài chính 4.515,6 tỷ đồng, trong đó có dự án sai phạm 27% tổng mức đầu tư dự án, đồng thời kiến nghị hoàn thiện cơ chế đầu tư BT theo hướng quản lý như đầu tư công và đấu giá quyền sử dụng đất để ghi thu ghi chi hoặc trả bằng tiền; kiểm toán 66 dự án BOT đã kiến nghị xử lý tài chính 2.941,4 tỷ đồng và giảm thời gian thu phí hoàn vốn 227,4 năm của 66 dự án BOT. Đặc biệt, từ kết quả kiểm toán ngoài việc kiến nghị các đơn vị có liên quan chấn chỉnh các sai sót, tồn tại trong thực

hiện các dự án, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan quản lý hoàn thiện các cơ chế, chính sách về đối tác công tư như: (i) Kiến nghị với Quốc hội ban hành Luật Hợp tác công tư nhằm tạo sự ổn định, tạo niềm tin cho nhà đầu tư, cho người dân và xã hội; (ii) Kiến nghị Chính phủ ban hành cơ chế, chính sách nhằm quy định chặt chẽ về tiêu chí lựa chọn dự án, tiêu chí để đánh giá năng lực tài chính của nhà đầu tư, quy định mức vốn chủ sở hữu; quy định trách nhiệm và chế tài xử lý đối với nhà đầu tư trong việc bảo đảm chất lượng công trình; bãi bỏ quy định cho phép nhà đầu tư đề xuất và lập dự án đầu tư; quy định cụ thể việc lập dự án đầu tư phải do cơ quan nhà nước lập, thẩm định, phê duyệt và giám sát thi công như dự án sử dụng ngân sách nhà nước để tăng tính minh bạch của dự án... Đến ngày 04/5/2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 63/2018/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư và ngày 26/6/2018 Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 83/NQ-CP triển khai thực hiện Nghị quyết số 437/NQ-UBTVQH14 ngày 21 tháng 10 năm 2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về một số nhiệm vụ và giải pháp tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách pháp luật về đầu tư và khai thác các công trình giao thông theo hình thức hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao (BOT), trong đó Nghị quyết số 83/NQ-CP nêu rõ nhiệm vụ là phải nghiên cứu, xem xét các tồn tại, bất cập của cơ chế, chính sách, pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư qua hoạt động kiểm toán, thanh tra để tháo gỡ và hoàn thiện, nhằm thể hiện rõ vai trò kiến tạo, điều phối của Chính phủ, đồng thời tăng cường trách nhiệm giải trình của Chính phủ và các cơ quan nhà nước các cấp trước Quốc hội và nhân dân.

2. Hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng đất

Trong những năm qua, Kiểm toán nhà nước đã thực hiện kiểm toán chuyên đề trong lĩnh vực đất đai, kết quả kiểm toán kiến nghị xử lý tài chính trong lĩnh vực đất đai thường chiếm khoảng 30% trong kiến nghị tăng thu ngân sách hàng năm. Kiểm toán nhà nước cũng đã có nhiều kiến nghị chấn chỉnh, kiểm điểm trách nhiệm tập thể và cá nhân để xảy ra nhiều sai phạm trong việc chỉ đạo, điều hành quản lý thu tiền sử dụng đất. Đồng thời, kiến nghị hủy bỏ nhiều văn bản của các địa phương về ưu đãi, đèn bù, giao đất... không đúng quy định của Nhà nước, như kết quả kiểm toán Chuyên đề quản lý sử dụng đất dự án khu đô thị trong năm 2017, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị xử lý tài chính 7.778 tỷ đồng. Ngoài việc chỉ rõ việc phê duyệt quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất không phù hợp với quy hoạch chung; không thực hiện lựa chọn chủ đầu tư theo hình thức đấu thầu dự án; giao đất, cho thuê đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, hay cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không phù hợp với quy định; việc giám sát sử dụng đất tại các dự án, công trình còn lỏng lẻo; đặc biệt việc xác định giá đất còn nhiều sai sót gây thất thoát ngân sách nhà nước... Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị Chính phủ và các cơ quan quản lý hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm bit lỗ hổng về pháp luật trong lĩnh vực đất đai như: (i) Kiến nghị Chính phủ nghiên cứu sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế nghị định về thu tiền sử dụng đất và giải quyết các vướng mắc trong lĩnh vực đất đai; (ii) Kiến nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường nghiên cứu phương pháp xác định giá đất tối ưu nhất nhằm tránh mỗi địa phương, đơn vị áp dụng tùy tiện các phương pháp khác nhau gây thất thu ngân sách nhà nước; (iii) Kiến nghị Bộ Xây dựng ban hành

bổ sung đầy đủ suất đầu tư xây dựng cho từng loại công trình khác nhau; (iv) Kiến nghị Bộ Tài chính hướng dẫn cách tính toán xác định tiền sử dụng đất bổ sung khi thay đổi quy hoạch xây dựng chi tiết, các trường hợp chuyển quyền sử dụng đất thuộc đối tượng không chịu thuế giá trị gia tăng và giá tính thuế giá trị gia tăng đối với hoạt động kinh doanh bất động sản... Đến ngày 14/11/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 123/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước, trong đó: đã bổ sung rõ hơn về quy định về giá đất để tính tiền sử dụng đất; về việc thu tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất; nguyên tắc thực hiện miễn giảm tiền sử dụng đất; quy định về việc xử lý tiền bồi thường, giải phóng mặt bằng... Đặc biệt, ngày 03/01/2018 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 01/CT-TTg về chấn chỉnh, tăng cường công tác quản lý đất đai và xây dựng hệ thống thông tin đất đai, trọng tâm là: tăng cường kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; chấn chỉnh tình trạng giao đất không đúng quy định; xử lý nghiêm người đứng đầu các cơ quan, đơn vị buông lỏng quản lý trong lĩnh vực đất đai.

3. Hoàn thiện nhiều cơ chế, chính sách quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản

Lĩnh vực tài nguyên khoáng sản trong những năm qua có nhiều diễn biến phức tạp. Chỉ tính riêng năm 2017, Kiểm toán nhà nước đã thực hiện kiểm toán tại một số địa phương và chỉ ra những bất cập làm giảm thu, thất thu ngân sách nhà nước 4.574,2 tỷ đồng, đồng thời đã chỉ rõ các sai phạm nổi bật thường xảy ra như: cơ quan quản lý nhà nước cấp giấy phép thăm dò

khoáng sản sai quy định; khai thác khoáng sản trái phép, một số doanh nghiệp được cấp phép nhưng chưa được ký hợp đồng thuê đất, khai thác vượt công suất, khai thác khi giấy phép đã hết hạn, vượt ranh giới cấp phép, vượt trũ lượng cấp phép, các mỏ đã được cấp phép nhưng không thực hiện khai thác; chưa xây dựng hệ thống xử lý nước thải và được cấp phép xả thải theo đúng quy định...; công tác kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về khoáng sản của các cơ quan quản lý nhà nước chưa được thực hiện đầy đủ, triệt để nhằm phát hiện và xử lý kịp thời các sai phạm. Việc xác định tiền cấp quyền khai thác khoáng sản còn chưa kịp thời, chưa đúng quy định làm giảm thu ngân sách nhà nước trên 2.835 tỷ đồng. Đặc biệt, qua sử dụng phương pháp thuê chuyên gia đo đạc lại trũ lượng khai thác để đối chiếu với số liệu báo cáo của 2 doanh nghiệp, Kiểm toán nhà nước đã xác định truy thu thuế tài nguyên 560,6 tỷ đồng và kiến nghị địa phương xử lý khai thác ngoài ranh giới mỏ làm thất thu ngân sách nhà nước khoảng 1.177,9 tỷ đồng. Từ kết quả kiểm toán trong năm 2017, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị: (i) Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Bộ Tài nguyên và Môi trường khẩn trương làm rõ và giải quyết dứt điểm vướng mắc về tiền cấp quyền khai thác khoáng sản tạm chưa thu giai đoạn từ ngày 01/7/2011 đến ngày 31/12/2013 theo quy định Luật Khoáng sản. Đồng thời, chấn chỉnh, khắc phục thiếu sót, tồn tại trong việc chậm cấp phép khai thác khoáng sản dẫn đến các đơn vị khai thác chậm thực hiện nghĩa vụ về thuế tài nguyên với ngân sách nhà nước; (ii) Kiến nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét cải tiến thủ tục cấp phép bảo đảm tuân thủ nghiêm quy định của Luật Khoáng sản, tạo hành lang pháp lý để tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước cũng như tạo điều

kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp khai thác tài nguyên khoáng sản theo đúng quy định của pháp luật.

4. Về kiểm toán công tác quản lý thu, chống thất thu thuế

Trong nhiều năm qua, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị truy thu về cho ngân sách nhà nước hàng chục nghìn tỷ đồng qua kiểm toán công tác quản lý thu và đối chiếu thuế. Chỉ tính riêng 2 năm 2016 và 2017, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị số phải nộp ngân sách nhà nước tăng thêm 30.473 tỷ đồng do người nộp thuế hạch toán và kê khai thiếu doanh thu, xác định sai chi phí, từ đó tính thiếu thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp và lợi nhuận còn lại phải nộp ngân sách nhà nước. Đặc biệt, qua đối chiếu thuế 4.150 doanh nghiệp ngoài quốc doanh trong 2 năm, Kiểm toán nhà nước xác định nộp ngân sách nhà nước tăng thêm 3.401,6 tỷ đồng (bình quân 819,6 triệu đồng/doanh nghiệp). Bên cạnh việc kiến nghị truy thu cho ngân sách nhà nước hàng chục nghìn tỷ đồng, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị với các cơ quan chức năng sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện nhiều cơ chế, chính sách nhằm bit lỗ hổng, tạo hành lang pháp lý đầy đủ, vững chắc đối với công tác quản lý thu ở Việt Nam như: (i) Hành vi chuyển giá đã được Kiểm toán nhà nước chỉ ra và kiến nghị với các cơ quan chức năng sớm điều chỉnh quy định về thuế tiêu thụ đặc biệt chặt chẽ hơn,...; (ii) Qua kiểm toán Chuyên đề hoàn thuế giá trị gia tăng, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị hoàn thiện nhiều cơ chế, chính sách bảo đảm cho việc hoàn thuế được chặt chẽ, minh bạch, không để người nộp thuế lợi dụng kẽ hở để chiếm dụng tiền ngân sách nhà nước, đó là việc kiến nghị cơ quan chức

năng: Điều chỉnh quy định thống nhất đối tượng không chịu thuế giá trị gia tăng quy định tại 2 luật còn khác nhau; điều chỉnh, quy định rõ việc thực hiện góp vốn điều lệ của người nộp thuế giữa nghị định và luật chưa đồng bộ; bổ sung, làm rõ đối với quy định “Dự án chưa đi vào hoạt động”, “Dự án chạy thử” nhằm tránh trường hợp người nộp thuế lợi dụng “Dự án chạy thử” để hoàn thuế giá trị gia tăng...

5. Kiểm toán công tác quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và xác định giá trị doanh nghiệp nhà nước trước khi cổ phần hóa

Giai đoạn 2011-2016, Kiểm toán nhà nước đã tổ chức kiểm toán báo cáo tài chính và các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại 174 lượt tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước với 1.434 lượt doanh nghiệp được kiểm toán; kiểm toán kết quả tư vấn định giá và xử lý các vấn đề tài chính trước khi chính thức công bố giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa của 17 doanh nghiệp. Qua kiểm toán, Kiểm toán nhà nước đã kiến nghị tăng thu ngân sách nhà nước 17.284 tỷ đồng; kiến nghị điều chỉnh tăng giá trị thực tế phần vốn nhà nước khi cổ phần hóa 22.356 tỷ đồng. Đồng thời qua kiện toàn Kiểm toán nhà nước đã chỉ rõ một số hạn chế, tồn tại như: (i) Hoạt động sản xuất kinh doanh và tình hình tài chính của nhiều doanh nghiệp kém hiệu quả; (ii) Nhiều tập đoàn, tổng công ty và doanh nghiệp nhà nước quản lý đất chưa chặt chẽ; nhiều diện tích đất được sử dụng không hiệu quả, không đúng mục đích, bị lấn chiếm, tranh chấp, chưa có đầy đủ hồ sơ pháp lý, chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính về đất với ngân sách nhà nước; (iii) Việc xử lý các vấn đề tài chính trước khi cổ phần hóa và định

giá doanh nghiệp vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế, ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của Nhà nước, đặc biệt là những sai sót trong việc xác định chi phí thương hiệu, lợi thế kinh doanh...; (iv) Nhiều doanh nghiệp thoái vốn không triệt để, lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ nhưng tỷ lệ thoái vốn thấp, tỷ lệ vốn nhà nước nắm giữ vẫn ở mức cao. Giai đoạn 2011-2015, công tác chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp của các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh về Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) chưa tốt và chậm; có hiện tượng bán bớt phần vốn nhà nước tại các công ty con, công ty liên kết trước khi bàn giao vốn của công ty mẹ về SCIC... dẫn đến việc thực hiện mục tiêu quản lý, đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước tại doanh nghiệp gắn với quá trình tích tụ, tập trung vốn nhà nước vào các ngành, lĩnh vực quan trọng chưa đạt hiệu quả như mong muốn.

Bên cạnh việc chỉ ra những hạn chế, tồn tại nêu trên, Kiểm toán nhà nước cũng đã kiến nghị với các cơ quan có liên quan sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các cơ chế, chính sách liên quan đến cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước đang có sơ hở, cần phải bổ sung, sửa đổi kịp thời nhằm ngăn ngừa thất thoát vốn, tài sản nhà nước như: (i) Kiến nghị hoàn thiện, bổ sung cơ chế xác định giá bán tối thiểu đối với trường hợp thoái vốn doanh nghiệp đã niêm yết; việc chưa có chế tài nhằm bảo đảm việc thực hiện các cam kết của nhà đầu tư mua cổ phần theo lô và nhà đầu tư chiến lược khi cổ phần hóa; bất cập của phương thức giao dịch, đặt lệnh thoái vốn doanh nghiệp niêm yết; (ii) Ban hành nghị định quy định chính sách đối với người lao động dôi dư khi sắp xếp công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở

hữu; cơ chế quản lý nợ trong quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước; nghị định về tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước; nghị định về bàn giao, chuyển giao doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; (iii) Đẩy nhanh việc ban hành các quy định về thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp; quy định về tuyển dụng, quản lý lao động đối với viên chức quản lý trong doanh nghiệp; quy định về công tác cán bộ trong doanh nghiệp, cơ chế lựa chọn, bổ nhiệm, thuê lãnh đạo doanh nghiệp; (iv) Kiến nghị đổi với Bộ Tài chính về việc sửa đổi, bổ sung cơ chế cho phù hợp với thực tế trong việc xác định tỷ giá các khoản nợ phải trả có gốc ngoại tệ khi xác định giá trị thực tế vốn nhà nước tại doanh nghiệp; việc xác định tiềm năng phát triển của công ty mẹ với trường hợp các công ty phụ thuộc hạch toán đầy đủ doanh thu, chi phí, xác định có lợi nhuận sau thuế và nộp thuế thu nhập doanh nghiệp tại địa phương đầy đủ...

Ngoài ra, Kiểm toán nhà nước cũng đã có nhiều đánh giá, kết luận và kiến nghị khắc phục những yếu kém, bất cập về thể chế trong các lĩnh vực: Kiểm toán nợ công; Kiểm toán môi trường; Kiểm toán công nghệ thông tin; Kiểm toán các tổ chức tài chính, ngân hàng; Phát hành, quản lý và sử dụng vốn trái phiếu chính phủ; Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới... Qua kết quả kiểm toán các lĩnh vực này, Kiểm toán nhà nước đã cung cấp thông tin tin cậy, chất lượng cho Quốc hội trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ; đồng thời, Kiểm toán nhà nước cũng kiến nghị Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan có liên quan hủy bỏ, sửa đổi, bổ sung và ban hành mới hàng trăm văn bản, qua đó góp phần hoàn thiện thể chế trong từng giai đoạn phát triển của đất nước.

6. Kiến nghị, đề xuất

Hoàn thiện thể chế là một nhiệm vụ hết sức quan trọng, góp phần tháo gỡ nút thắt cho nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững, chống thất thoát, lãng phí, tham nhũng. Để Kiểm toán nhà nước nỗ lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình góp phần vào hoàn thiện thể chế, xin có một số kiến nghị, đề xuất như sau:

Một là, cần phải sửa đổi, bổ sung Luật Kiểm toán nhà nước bảo đảm bao quát hết đối tượng kiểm toán theo chức năng của Kiểm toán nhà nước được ghi trong Hiến pháp, đồng thời phù hợp với thông lệ quốc tế, nhất là lĩnh vực kiểm toán thuế, lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản, môi trường, công nghệ thông tin, đơn vị được hỗ trợ từ ngân sách nhà nước...; qua đó nâng cao vai trò của Kiểm toán nhà nước như là công cụ quan trọng để Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với các hoạt động của Nhà nước, trong đó có hoạt động quản lý, điều hành ngân sách nhà nước của Chính phủ. Đặc biệt, đối tượng kiểm toán của Kiểm toán nhà nước cần được đổi mới với quan điểm mở “Ở đâu có tài chính công, tài sản công thì ở đó có sự kiểm tra của Kiểm toán nhà nước”; đồng thời quy định quyền xác minh, kiểm toán điều tra sẽ có tác dụng răn đe, nâng cao ý thức trách nhiệm của mọi tổ chức, cá nhân trong việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng.

Hai là, quy định trình tự, thủ tục tiền kiểm, đặc biệt trong việc đê trình ý kiến của Kiểm toán nhà nước để Quốc hội xem xét, quyết định dự toán ngân sách nhà nước, quyết định phân bổ ngân sách Trung ương... Tham gia với các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ trong việc xem xét về dự toán ngân sách nhà

nước, phương án phân bổ ngân sách Trung ương, phương án điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước nhằm đưa ra các ý kiến cảnh báo, tư vấn độc lập ngay từ khâu lập dự toán giúp Quốc hội, Chính phủ đánh giá những kịch bản hoặc dự báo có thể xảy ra trong trung và dài hạn liên quan đến các chu kỳ phát triển của nền kinh tế, việc trả nợ, các chương trình mục tiêu quốc gia và những cam kết khác như: an sinh xã hội, trợ cấp hưu trí, phòng chống thiên tai, biến đổi khí hậu hay các cú sốc tài chính.

Ba là, phát triển mạnh loại hình kiểm toán hoạt động để kiểm toán đánh giá trách nhiệm kinh tế của các nhà quản lý, coi đây là một giải pháp quan trọng, mang tính đột phá nhằm ngăn ngừa, đấu tranh chống tham nhũng, góp phần bồi dưỡng và xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo đủ đức, đủ tài, phục vụ phát triển đất nước. Kiểm toán trách nhiệm kinh tế cũng là công cụ hữu hiệu để xây dựng Nhà nước pháp quyền, đôn đốc bộ máy lãnh đạo hoạt động theo nguyên tắc thượng tôn pháp luật, khắc phục được tình trạng tắc trách, vượt quyền hay lạm dụng quyền lực được giao. Để thực hiện tốt loại hình kiểm toán này, Quốc hội cần phải xem xét ban hành nghị quyết giao Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán trách nhiệm kinh tế do Kiểm toán nhà nước chủ trì thực hiện như các cuộc kiểm toán chuyên đề khác trong thời gian qua.

Bốn là, cùng với kiểm toán các khoản chi tiêu công, Kiểm toán nhà nước cần tập trung kiểm toán nợ công giúp Chính phủ có được một bức tranh toàn diện về thu, chi, nợ Chính phủ, nhất là các khoản nợ bất thường, từ đó hạn chế được rủi ro đối với các nghĩa vụ dự phòng. Kiểm toán xác nhận số liệu nợ, đánh giá tính bền vững của nợ Chính phủ so với GDP, trong mối quan hệ với bảo đảm an ninh tài chính quốc gia, cơ cấu nợ, tỷ lệ vay nợ

nước ngoài trong tổng số nợ, cơ chế quản lý nợ, mục đích sử dụng các khoản vay nợ, tính minh bạch và đầy đủ trong các khoản nợ... giúp Chính phủ nắm rõ thực trạng và kịp thời đề ra các giải pháp tổng thể bảo đảm bền vững của ngân sách trong tương lai. Đồng thời, quy định quyền truy cập cơ sở dữ liệu liên quan đến hoạt động kiểm toán với các bộ, ngành liên quan để phục vụ công tác lập kế hoạch và thực hiện kiểm toán.

Tóm lại, để bảo đảm sự phát triển đất nước nhanh và bền vững trong giai đoạn mới, xét từ giác độ kiểm toán, chúng ta cần phải quan tâm hơn để Kiểm toán nhà nước thực sự là công cụ hữu hiệu của Đảng, Nhà nước trong sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước nhanh và bền vững.

TỈNH VĨNH PHÚC TIẾP TỤC HOÀN THIỆN THỂ CHẾ ĐỂ THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN NHANH, BỀN VỮNG TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

HOÀNG THỊ THÚY LAN*

Tỉnh Vĩnh Phúc được tái lập từ tháng 01/1997, hiện có 9 đơn vị hành chính cấp huyện, trong đó gồm: 2 thành phố là Vĩnh Yên, Phúc Yên và 7 huyện; với tổng diện tích đất tự nhiên khoảng 1.271 km², có cả vùng đồng bằng, trung du và miền núi; dân số hơn 1 triệu người. Là tỉnh nằm trong vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, vùng thủ đô Hà Nội.

Vĩnh Phúc được biết tới là nơi khởi nguồn của đổi mới tư duy quản lý trong nông nghiệp, với phương thức “khoán hộ” từ những năm 60 của thế kỷ XX. Nghị quyết của Tỉnh ủy được ban hành khi đó mang tính đột phá và táo bạo, là một trong các tiền đề về cơ sở lý luận và thực tiễn cho Đảng ta ban hành các chỉ thị, nghị quyết đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, phát triển nông nghiệp, nông thôn và nông dân sau này.

* Ủy viên Trung ương Đảng, Bí thư Tỉnh ủy Vĩnh Phúc.

Thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về đổi mới kinh tế và hội nhập quốc tế, với tinh thần chủ động, Tỉnh ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc đã vận dụng sáng tạo vào điều kiện thực tiễn của tỉnh, đề ra các chủ trương, cơ chế, chính sách đổi mới toàn diện trên mọi lĩnh vực tạo tiền đề và bảo đảm cho sự phát triển nhanh, bền vững.

Khi tỉnh mới được thành lập lại, điều kiện kinh tế, kết cấu hạ tầng và đời sống của người dân còn gặp rất nhiều khó khăn. Từ thực tiễn đó, ngay sau khi tỉnh được thành lập lại, Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh lần thứ XII (tháng 11/1997) đã xác định: “*Tập trung mọi nguồn lực tạo điều kiện khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp trên địa bàn. Hướng chủ yếu là phát triển công nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và công nghiệp ngoài quốc doanh*”. Kế tiếp từ đó tới nay, qua các kỳ Đại hội, tỉnh Vĩnh Phúc nhất quán quan điểm: Lấy phát triển công nghiệp làm nền tảng, tạo nguồn lực đầu tư cho nông nghiệp, nông thôn và nâng cao đời sống nông dân; phát triển dịch vụ, phấn đấu phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn. Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh lần thứ XVI, nhiệm kỳ 2015-2020 đã xác định: “*Tiếp tục đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa; xây dựng Vĩnh Phúc trở thành một trong những trung tâm công nghiệp, du lịch của vùng và cả nước. Phấn đấu đến năm 2020, cơ bản hoàn thành hạ tầng khung đô thị tiến tới trở thành thành phố Vĩnh Phúc vào những năm 20 của thế kỷ XXI*”.

Sau hơn 20 năm kể từ khi tái lập đến nay, tỉnh Vĩnh Phúc đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, toàn diện trên tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, xây dựng

Đảng, thậm chí trên nhiều phương diện được xem là vượt trội, đi đầu trong cả nước:

- Tốc độ tăng trưởng kinh tế của tỉnh qua các giai đoạn luôn đạt ở mức cao, bình quân giai đoạn 1997-2016 đạt 15,3%, đặc biệt có năm đạt trên 20%. Cao hơn gấp 2,4 lần so với mức tăng trưởng bình quân chung cả nước cùng giai đoạn.

- GRDP bình quân đầu người của tỉnh Vĩnh Phúc, năm 2017 đạt 79,4 triệu đồng/người, năm 2018 đạt khoảng 84 triệu đồng/người (thuộc nhóm đầu cả nước). Đặc biệt, quy mô nền kinh tế tỉnh Vĩnh Phúc khi mới thành lập lại chỉ chiếm khoảng 0,7% GDP của cả nước thì sau 20 năm đã tăng lên, chiếm 1,8% GDP của cả nước.

- Thu ngân sách của tỉnh khi tái lập tỉnh chưa được 100 tỷ đồng; nay là một trong các tỉnh có số thu ngân sách cao của cả nước, hiện đạt xấp xỉ 30.000 tỷ đồng/năm, luôn đứng thứ 2 miền Bắc về thu nội địa. Hiện nay, Vĩnh Phúc là một trong 16 tỉnh có đóng góp ngân sách ròng cho ngân sách Trung ương hằng năm với tỷ lệ đóng góp lên đến 50% nguồn thu phân chia (cao thứ 2 khu vực phía Bắc chỉ sau Hà Nội). Vĩnh Phúc trở thành điểm đến hấp dẫn của các nhà đầu tư trong và ngoài nước, nhiều công ty lớn đầu tư, hoạt động tại Vĩnh Phúc như: Toyota, Honda, Piaggio... Hiện tại, Vĩnh Phúc được xem là một trong những cực tăng trưởng công nghiệp quan trọng của cả nước, đặc biệt đối với vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ.

Những thành quả phát triển trên là sự kết tinh của các nỗ lực và sự đóng góp của mỗi người dân Vĩnh Phúc trong nhiều thế hệ, đặc biệt vai trò của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, công chức, viên chức của tỉnh trong nhiều nhiệm kỳ. Song, quan trọng hơn là từ đội ngũ ấy, nhiều thể chế quan trọng đã được xây dựng và

ban hành, trong đó: thể chế lãnh đạo của Tỉnh ủy, thể chế quản lý của chính quyền tỉnh đã cơ bản bảo đảm kết hợp hài hòa lợi ích của Nhà nước, của doanh nghiệp, của nhân dân, phù hợp với thực tiễn địa phương, tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội, là điểm sáng của cả nước về thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Tuy nhiên, nhìn nhận khách quan cho thấy động lực tăng trưởng của tỉnh Vĩnh Phúc trong gần 10 năm qua có dấu hiệu chậm lại. Vĩnh Phúc dù vẫn là hạt nhân tăng trưởng của cả nước song nhiều yếu tố thiếu bền vững bắt đầu nảy sinh, một số tỉnh khác dần thu hẹp khoảng cách phát triển với Vĩnh Phúc. Trước những thách thức đó, từ đầu nhiệm kỳ 2015-2020, Tỉnh ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh đã nhận thức rằng, nền kinh tế không thể tiếp tục vận hành theo quán tính cũ vì quán tính đó đã làm giảm động lực tăng trưởng và phát triển. Nền kinh tế của tỉnh cần một động lực mới để tăng trưởng và tiếp tục đóng vai trò tích cực đi đầu trong nền kinh tế của khu vực phía Bắc.

Hơn nữa, trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng và cạnh tranh quốc tế ngày càng gay gắt, Vĩnh Phúc ý thức rằng những cải cách của Việt Nam nói chung và của tỉnh nói riêng, nếu chậm sẽ dẫn đến bị tụt hậu trong cuộc chơi toàn cầu, nhất là khi thế giới bước vào cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Thế nhưng, sức cạnh tranh của nền kinh tế của tỉnh không thể chỉ dựa vào những cải cách từ Chính phủ, từ các bộ, ngành Trung ương, mà phải từ chính địa phương, phải chủ động, sáng tạo, đẩy mạnh cải cách và đổi mới thể chế trên địa bàn tỉnh. Với nhận thức đó, các nghị quyết mang tính cải cách của Đảng như: Nghị quyết số 39-NQ/TW, ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về

tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Nghị quyết số 19-NQ/TW, ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập... đã được Tỉnh ủy quán triệt sâu sắc, cụ thể hóa và vận dụng sáng tạo thành các chương trình, giải pháp cụ thể tạo ra những kết quả thiết thực.

Phát huy truyền thống đi tiên phong trong nhiều cải cách, Vĩnh Phúc đã mạnh dạn lựa chọn một trong những cải cách khó khăn nhất, phức tạp nhất, cam go nhất của chúng ta hiện nay, đó chính là cải cách thể chế và quản trị nhà nước, trong đó đổi mới tổ chức, bộ máy, cải cách tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có thể xem là một nội dung trọng tâm, mục tiêu cuối cùng là nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, là đổi mới tư duy, tạo ra động lực mới cho sự phát triển. Gọi đó là lựa chọn gai góc vì nó động chạm đến vấn đề con người, đến quyền lợi của nhiều đối tượng với nhiều nhạy cảm, phức tạp, cùng với sự phản ứng nhiều chiều của nhiều nhóm lợi ích.

Ban Thường vụ Tỉnh ủy tỉnh Vĩnh Phúc đã sớm ban hành Đề án số 01-ĐA/TU, ngày 30/11/2016 về sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức tỉnh Vĩnh Phúc giai đoạn 2016-2021. Bằng quyết tâm chính trị rất lớn, được sự ủng hộ của nhân dân, sự đồng thuận xã hội, tỉnh đã thực hiện nhiều biện pháp mạnh mẽ, dứt khoát nhưng thận trọng, dân chủ, khách quan, nhất là ban

hành các cơ chế, chính sách đặc thù của tỉnh (đây là điểm nổi trội, thể hiện tinh thần trách nhiệm và sáng tạo của tỉnh) nhằm hỗ trợ, khuyến khích cho việc thực hiện tinh giản biên chế, sắp xếp lại tổ chức bộ máy theo hướng tinh, gọn và hoạt động hiệu lực, hiệu quả, bước đầu mang lại nhiều kết quả tích cực.

Sau 2 năm thực hiện, đến nay toàn tỉnh đã giảm được 176 đầu mối cấp phòng và tương đương trực thuộc các cơ quan tham mưu, giúp việc cấp tỉnh, cấp huyện; 39 đơn vị tự chủ toàn bộ chi thường xuyên, 176 đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ một phần; sắp xếp lại 21 hội mang tính chất đặc thù. Riêng khối chính quyền: giảm 102 đầu mối trong đó có 50 phòng, ban và tương đương trực thuộc các sở, ban, ngành, Ủy ban nhân dân huyện; 52 đơn vị sự nghiệp công lập; sáp nhập các trường trung cấp, cao đẳng có quy mô nhỏ, địa điểm gần nhau, nhiệm vụ tương đồng; giảm 55 lớp học thuộc các khối phổ thông. Tinh giản 1.529/2.363 biên chế (đạt 64,7% so với chỉ tiêu 10% đến năm 2021) và trên 10.700 người hoạt động không chuyên trách cấp xã, thôn, tổ dân phố, được Trung ương đánh giá cao trong triển khai thực hiện nhiệm vụ về sắp xếp tổ chức bộ máy và tinh giản biên chế. Đặc biệt, một số mô hình tổ chức phù hợp, hiệu quả được tỉnh chủ động triển khai trước khi có hướng dẫn của Trung ương.

Kết quả mang lại không đơn thuần chỉ là số lượng biên chế giảm mà quan trọng hơn là hoàn thiện được bộ máy tổ chức. Kết quả đó đã góp phần chuẩn hóa và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ; thông qua việc cơ cấu lại biên chế, tỉnh đã chủ động giải quyết chính sách, loại dần những cán bộ không đáp ứng tiêu chuẩn, điều kiện về chuyên môn, về đạo đức, lối sống ra khỏi bộ máy. Đồng thời cũng động viên và giữ được những cán bộ tâm huyết, trách nhiệm, trình độ chuyên môn tốt và tuyển chọn bổ

sung những cán bộ có chuyên môn phù hợp với yêu cầu và vị trí công tác.

Đổi mới và cải cách dù ở thời kỳ nào cũng gặp những khó khăn và thách thức của nó, nhưng đối với Vĩnh Phúc - một tỉnh vốn đã ở giai đoạn tăng trưởng cao so với cả nước, với quy luật lợi ích biên giảm dần, việc tạo thêm động lực tăng trưởng mới sẽ khó khăn hơn nhiều so với khi còn ở giai đoạn tăng trưởng thấp. Sự chậm trễ trong cải cách thể chế sẽ khiến cho Vĩnh Phúc mất dần đi các lợi thế, bỏ lỡ các cơ hội và bị tụt hậu so với các địa phương khác. Đội ngũ lãnh đạo tỉnh Vĩnh Phúc đã quyết tâm lựa chọn những vấn đề bức thiết, những nút thắt để cải cách. Trong đó, xem xét hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, cải cách bộ máy, quản trị nhà nước, làm cho bộ máy đó thật sự tinh gọn, chuyên nghiệp, hiệu quả chính là điều kiện bảo đảm cho việc xây dựng thể chế phát triển nhanh, bền vững được ưu tiên hàng đầu. Kết quả đạt được hiện nay còn là tiền đề cho những đồng thuận với những cải cách thể chế phức tạp hơn mà Vĩnh Phúc sẽ tiến hành trong thời gian tới.

Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn, tham khảo kinh nghiệm quốc tế và học tập kinh nghiệm của các địa phương khác trong cả nước để xây dựng thể chế phát triển nhanh, bền vững là một nhiệm vụ quan trọng của tỉnh Vĩnh Phúc, nhất là để đổi mới và hoàn thiện thể chế lãnh đạo, quản lý. Vĩnh Phúc mong muốn trong thời gian tới tiếp tục nhận được sự quan tâm, chia sẻ nhiều hơn nữa ý kiến tư vấn, góp ý của các nhà quản lý, các nhà khoa học và các chuyên gia để giúp tỉnh xây dựng và từng bước hoàn thiện thể chế, tạo ra những cơ chế, chính sách sáng tạo, đột phá nhằm tạo động lực mạnh hơn cho sự phát triển nhanh, bền vững của tỉnh trong giai đoạn mới.

**HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG
ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA ĐÁP ỨNG YÊU CẦU
PHÁT TRIỂN NHANH, BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM
TRONG GIAI ĐOẠN MỚI: THỰC TRẠNG, VẤN ĐỀ ĐẶT RA
VÀ ĐỀ XUẤT NHỮNG ĐỊNH HƯỚNG**

PGS.TS. NGUYỄN VĂN THAO*

1. Phát triển nhanh, bền vững là một quan điểm, chủ trương lớn, có ý nghĩa chiến lược của Đảng, Nhà nước đáp ứng đòi hỏi của đất nước

Ngày nay, trên thế giới, dân số ngày càng đông, đến hơn 7 tỷ người; nhu cầu mức sống ngày càng cao, yêu cầu khai thác tự nhiên ngày càng lớn, đã tới giới hạn của tự nhiên. Các nguồn tài nguyên thiên nhiên không thể tái tạo ngày càng cạn kiệt; môi trường thiên nhiên ngày càng bị phá hủy, cân bằng sinh thái bị phá vỡ, khí hậu toàn cầu bị thay đổi, gây ra những thảm họa thiên tai, bệnh dịch ngày càng nặng nề. Mặt khác, thành quả phát triển của nhân loại lại phân phôi không đều, không công

* Phó Chủ tịch chuyên trách Hội đồng Lý luận Trung ương.

bằng, kinh tế phát triển nhưng phân hóa giàu nghèo trong xã hội ngày càng tăng, mâu thuẫn xã hội ngày càng gay gắt; văn hóa, đạo đức xã hội ngày càng bị suy thoái... đang dẫn tới những bất ổn, xung đột xã hội ngày càng nghiêm trọng. Sự ổn định, phát triển, thậm chí sự tồn tại của con người trên trái đất đang bị đe dọa.

Trong bối cảnh đó, các nhà khoa học, các lực lượng, các tổ chức xã hội tiến bộ, đi đầu các tổ chức của Liên hợp quốc đã đề xuất quan điểm phát triển bền vững, phát triển bao trùm, cho rằng phát triển bao trùm, bền vững đã trở thành vấn đề lớn, cấp bách trên toàn cầu. Đến nay, phát triển bao trùm, bền vững đã trở thành mục tiêu phấn đấu của nhiều quốc gia trên thế giới. Phát triển bền vững là sự phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý, hài hòa giữa phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường; “một sự phát triển thỏa mãn những nhu cầu của thế hệ hiện tại nhưng không làm hại đến khả năng đáp ứng những nhu cầu của thế hệ tương lai”; “sự phát triển đạt được sự đầy đủ về vật chất, sự giàu có về tinh thần và văn hóa, sự bình đẳng của các công dân, sự đồng thuận của xã hội, sự hài hòa giữa con người và tự nhiên”¹. Phát triển bền vững đòi hỏi có sự phát triển bền vững về kinh tế, sự phát triển bền vững về xã hội và sự phát triển bền vững về môi trường.

Nước ta, khi bắt đầu công cuộc đổi mới, là một nước nghèo, kém phát triển, một nước nông nghiệp lạc hậu, tụt hậu xa so với nhiều nước trong khu vực và thế giới. Đời sống nhân dân hết

1. Theo Chương trình nghị sự 21 do Hội nghị Thượng đỉnh về môi trường và phát triển của Liên hợp quốc tổ chức ở Rio de Janeiro năm 1992 thông qua.

sức khó khăn. Vì vậy, phát triển kinh tế nhanh, có tốc độ tăng trưởng cao, ổn định trong một thời gian dài, là nhu cầu cấp bách đối với Việt Nam. Chỉ có phát triển kinh tế nhanh, ổn định mới cải thiện, nâng cao được mức sống của nhân dân, mới nâng cao được tiềm lực của đất nước, rút ngắn khoảng cách với trình độ phát triển với các nước trong khu vực và thế giới, mới có cơ sở để củng cố quốc phòng, tăng cường an ninh, bảo vệ vững chắc độc lập chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ đất nước, nâng cao uy tín, vị thế đất nước trên thế giới. Hơn nữa, yêu cầu đặt ra với nền kinh tế Việt Nam không chỉ phát triển nhanh, mà còn phải phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa, phải nhằm tới mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân phải được nâng lên; thành quả của sự phát triển kinh tế phải được phân phối công bằng; quyền làm chủ của nhân dân phải được bảo đảm; sự phát triển kinh tế gắn với phát triển văn hóa, xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, gắn với bảo vệ môi trường sinh thái, nghĩa là phải bền vững cả về kinh tế, xã hội, môi trường. Mục tiêu định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam tương đồng với đòi hỏi của thời đại về phát triển bao trùm, bền vững.

Trong bối cảnh tình hình đất nước và quốc tế đó, Đảng, Nhà nước ta đã có sự lựa chọn và quyết định đúng đắn, có tính chiến lược là phát triển nhanh, bền vững; nhanh về tốc độ tăng trưởng kinh tế, nhưng không phải tăng trưởng bằng mọi giá, mà phải bền vững cả về kinh tế, xã hội và môi trường. Quan điểm, chủ trương này được khẳng định và không ngừng được hoàn thiện trong các Đại hội toàn quốc của Đảng, nhiều Nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương trong hơn 30 năm qua.

Năm 1991, Đại hội VII của Đảng thông qua Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000 đã khẳng định: “Tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với *tiến bộ* và *công bằng xã hội*, *phát triển văn hóa, bảo vệ môi trường*”¹. Đại hội XI của Đảng (năm 2011) thông qua Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020, khẳng định: “**Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững...** Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hòa với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu”²... Đại hội XII của Đảng (năm 2016) tiếp tục yêu cầu phải “... phát triển nhanh và bền vững (hướng tới các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 của Liên hợp quốc); giải quyết hài hòa... giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường”³.

Để thực hiện được chủ trương phát triển nhanh, bền vững cả về kinh tế, xã hội và môi trường của Đảng, đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ rất nhiều nhiệm vụ, giải pháp cụ thể trong lĩnh vực kinh tế, trong lĩnh vực văn hóa, xã hội và môi trường. Nhưng nhiệm vụ có ý nghĩa bao trùm, đặc biệt quan trọng là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007, t.51, tr.156.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd*, tr.98-99.

3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd*, tr.87.

Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách của Nhà nước tạo ra môi trường pháp lý, kinh tế, xã hội cho sự ra đời, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Thể chế đó xác định quyền lợi và nghĩa vụ, thẩm quyền và trách nhiệm, những việc được làm và những việc không được làm, những mối quan hệ, những điều kiện cần phải tuân thủ... đối với mọi tổ chức, mọi cá nhân tham gia vào hoạt động kinh tế (cả cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức kinh tế và người dân) có vai trò định hướng, điều tiết, tạo ra động lực thúc đẩy hoạt động của chủ thể kinh tế, do đó thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế đất nước, đồng thời bảo đảm nền kinh tế phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Chính bởi vai trò đặc biệt quan trọng như vậy của thể chế, Đảng, Nhà nước ta xác định hoàn thiện thể chế kinh tế là đột phá chiến lược để phát triển đất nước.

2. Tình hình và kết quả xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cho phát triển nhanh, bền vững ở Việt Nam những năm qua

2.1. Kết quả đạt được

Trong hơn 30 năm qua, quan điểm của Đảng về phát triển nhanh, bền vững đã được thể chế hóa thành hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách để xây dựng, hình thành nền thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; thể chế đó ngày càng được hoàn thiện, tạo ra môi trường, động lực phát triển kinh tế, đồng thời gắn kết chặt chẽ phát triển kinh tế với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường. Quốc hội đã thông qua hơn 50 luật (mới và sửa đổi, bổ sung) liên quan đến phát

triển nhanh, bền vững đất nước¹. Chính phủ đã ban hành nhiều chiến lược phát triển kinh tế - xã hội (Chiến lược 2001-2010, Chiến lược 2011-2020), Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường (năm 2003), Định hướng chiến lược phát triển bền vững Việt Nam (còn gọi là Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam) để hưởng ứng, thực hiện Chương trình nghị sự 21 của Liên hợp quốc, Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020, Kế hoạch hành động quốc gia về phát triển bền vững 2013-2015, thành lập Hội đồng quốc gia về phát triển bền vững và nâng cao năng lực cạnh tranh; hiện nay, đang tích cực soạn thảo chuẩn bị ban hành các chính sách thực hiện mục tiêu phát triển bền vững trong Chương trình nghị sự 2030 của Liên hợp quốc. Có thể tóm tắt một số kết quả trong việc xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế cho phát triển nhanh, bền vững đất nước trong những năm qua như sau:

- Luật pháp, chính sách của Việt Nam đã thừa nhận sự tồn tại lâu dài, khuyến khích phát triển nhiều hình thức sở hữu: sở hữu tư nhân, sở hữu tập thể, sở hữu toàn dân (mà Nhà nước là đại diện); nhiều thành phần kinh tế: kinh tế tư nhân, kinh tế tập thể, kinh tế nhà nước, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Kinh tế tư nhân từng bị phủ định, bị cải tạo, nay được thừa nhận là một bộ phận của nền kinh tế, được xác định là một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; khuyến khích hình thành, phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân; quyền sở hữu, quyền tài sản hình thành từ thu nhập hợp pháp được bảo vệ. Điều này đã tạo ra động lực

1. Theo số liệu của Ban Kinh tế Trung ương.

mạnh mẽ để huy động, khai thác, sử dụng các nguồn lực của toàn xã hội vào phát triển kinh tế.

Thể chế kinh tế đã tạo ra môi trường, điều kiện cho phát triển nhiều hình thức tổ chức kinh tế và loại hình doanh nghiệp: hộ gia đình, tổ hợp tác, hợp tác xã, công ty tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty liên doanh, công ty cổ phần. Doanh nghiệp nhà nước cũng được chuyển đổi thành các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, được cổ phần hóa trở thành công ty cổ phần, có tư cách pháp nhân độc lập, có quyền tự chủ kinh doanh. Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế có quyền tự chủ, bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật.

- Thể chế kinh tế đã tạo ra khung khổ, môi trường pháp luật ngày càng hoàn thiện để mọi chủ thể trong xã hội tuân thủ, duy trì trật tự, sự ổn định kinh tế, xã hội; tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh ngày càng thông thoáng, công khai, minh bạch. Quyền tự do kinh doanh ngày càng được thực hiện đầy đủ. Các doanh nghiệp từ chối chỉ được làm những gì pháp luật cho phép sang được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm. Những lĩnh vực độc quyền nhà nước, những lĩnh vực không được kinh doanh hay kinh doanh có điều kiện được pháp luật xác định rõ, phạm vi ngày càng thu hẹp, được quan tâm kiểm soát. Những thủ tục hành chính không cần thiết, gây phiền hà cho người dân và doanh nghiệp từng bước được loại bỏ. Cơ chế cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong việc tiếp cận các nguồn lực, các cơ hội kinh doanh tạo cho các nguồn lực được phân bổ hợp lý, sử dụng có hiệu quả, cơ hội kinh doanh được giao cho doanh nghiệp có năng lực nhất, có phương án thực hiện tốt nhất. Cơ chế cạnh tranh trong tiêu thụ sản phẩm buộc các doanh nghiệp

phải đổi mới quản lý, đổi mới công nghệ để nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm.

- Những đổi mới thể chế đã làm hình thành và ngày càng hoàn thiện cơ chế giá thị trường và hoạt động của các loại thị trường. Giá cả của hầu hết hàng hóa, dịch vụ trong xã hội, bao gồm các máy móc, thiết bị vật tư, nguyên liệu, năng lượng,... là yếu tố đầu vào của sản xuất và các hàng hóa, dịch vụ cho tiêu dùng chủ yếu đều do thị trường quyết định; cụ thể là do cạnh tranh giữa những người sản xuất và người tiêu dùng, do quan hệ cung, cầu, chi phí và khả năng sản xuất, khả năng thanh toán của người tiêu dùng... quyết định một cách tự động, linh hoạt trên thị trường. Đồng thời, những đổi mới thể chế đã tạo điều kiện cho sự ra đời, phát triển, vận hành của hệ thống thị trường ngày càng hoàn chỉnh, từ thị trường hàng hóa, dịch vụ, thị trường tài chính đến thị trường lao động, thị trường khoa học - công nghệ, thị trường bất động sản. Sự ra đời, phát triển của các thị trường làm cho cơ chế thị trường vận hành ngày càng đồng bộ, hoàn chỉnh; thị trường ngày càng phát huy được vai trò điều tiết đối với việc phân bổ các nguồn lực, điều tiết hoạt động của doanh nghiệp, hoạt động của nền kinh tế và tiêu dùng xã hội.

- Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tạo ra cơ chế phân phối mới giữa những người tham gia, có đóng góp vào kết quả của các hoạt động kinh tế. Đó là cơ chế phân phối theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội. Hay nói một cách khái quát, phân phối theo cơ chế thị trường có sự quản lý, điều tiết của Nhà nước. Tiền lương, tiền công của người lao động gắn

với kết quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp và đóng góp của họ vào kết quả đó. Người có đóng góp vốn và các nguồn lực để doanh nghiệp hoạt động nhận được thu nhập từ kết quả hoạt động của doanh nghiệp dưới hình thức lợi nhuận, lợi tức cổ phần. Đồng thời, những người có nhiều khó khăn (người nghèo, người già, người tàn tật, người gặp hoạn nạn...) nhận được sự hỗ trợ từ các chính sách, các quỹ an sinh xã hội, phúc lợi xã hội của Nhà nước, các tổ chức xã hội. Cơ chế phân phối đó vừa tạo ra động lực để mọi người cống hiến, đóng góp vừa thể hiện tính nhân văn, bản chất tốt đẹp của chế độ.

- Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã tạo ra những đổi mới trong chức năng, phương thức quản lý kinh tế của Nhà nước, phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Quản lý kinh tế của Nhà nước tách khỏi quản lý kinh doanh của doanh nghiệp. Nhà nước không làm thay, không can thiệp trực tiếp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp bằng mệnh lệnh hành chính. Nhà nước quản lý, điều tiết, định hướng phát triển kinh tế bằng pháp luật, cơ chế, chính sách; bằng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch các quy trình, quy phạm, các tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật, bằng sử dụng các nguồn lực kinh tế của Nhà nước (đất đai, tài nguyên, nguồn vốn, quỹ tài chính, các tài sản khác của Nhà nước). Chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước được tách khỏi các bộ quản lý ngành để các bộ tập trung vào thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kinh tế. Mục tiêu quản lý kinh tế của Nhà nước là bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, huy động và sử dụng hợp lý, có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước và xã hội (trong và ngoài nước) vào phát triển đất nước nhanh, bền vững

cả về kinh tế, xã hội, môi trường, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

- Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã quan tâm tạo sự gắn kết chặt chẽ giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường. Khi nền kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường, cũng ra đời, phát triển đa dạng các tổ chức văn hóa, giáo dục - đào tạo, y tế, khoa học - công nghệ của Nhà nước, của tư nhân trong và ngoài nước. Các tổ chức văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học - công nghệ của Nhà nước hay tư nhân đều tự chủ, hoạt động theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, các tổ chức hoạt động trong các lĩnh vực này, nhất là chất lượng và giá cả các dịch vụ đều chịu sự quản lý, giám sát của Nhà nước. Nhà nước có nhiều cơ chế, chính sách hỗ trợ xây dựng môi trường văn hóa, giữ gìn, phát huy truyền thống văn hóa của dân tộc để phát triển khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo, chăm sóc sức khỏe nhân dân.

Kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường, quan hệ giữa người lao động và người sử dụng lao động cũng chuyển sang cơ chế thị trường, nhưng Nhà nước hết sức quan tâm tới việc tạo việc làm, bảo vệ quyền lợi của người lao động, tối xóa đói, giảm nghèo, chăm sóc người có công với nước, người già, trẻ em, người có hoàn cảnh khó khăn... thông qua hệ thống an sinh xã hội rộng khắp, phủ tới mọi đối tượng. Đồng thời, Nhà nước có nhiều cơ chế, chính sách bảo vệ môi trường. Tất cả các chương trình, dự án đầu tư, các công trình xây dựng đều bắt buộc phải có đánh giá tác động môi trường. Tất cả những máy móc, thiết bị, công nghệ lạc hậu, vật tư, hàng hóa có thể ảnh hưởng xấu đến môi trường đều bị cấm nhập khẩu. Các làng nghề, cụm công nghiệp,

khu công nghiệp, cơ sở sản xuất gây ô nhiễm môi trường, ô nhiễm đất, ô nhiễm nước, ô nhiễm không khí đều phải tập trung xử lý. Việc phát triển các dạng năng lượng sạch, các công nghệ thân thiện với môi trường trồng và bảo vệ rừng, sản xuất xanh, tiêu dùng xanh được khuyến khích...

- Nhờ những đổi mới thể chế, trong những năm qua Việt Nam đã đạt những thành tựu lớn trong cả 3 trụ cột của phát triển bền vững là kinh tế, xã hội và môi trường. Việt Nam được cộng đồng quốc tế đánh giá cao về thành tựu phát triển kinh tế, là một trong số các nước đang phát triển đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế khá cao trong thời gian dài, cơ cấu kinh tế có bước chuyển biến tích cực, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế được nâng lên. Quy mô GDP và GDP bình quân đầu người tăng lên. Việt Nam từ vị trí trong nhóm nước nghèo kém phát triển trở thành nước đang phát triển có thu nhập trung bình thấp.

Về xã hội, các lĩnh vực xóa đói, giảm nghèo, bảo vệ, chăm sóc sức khỏe nhân dân, phát triển văn hóa, giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ đều đạt được những thành tựu trên nhiều mặt. Tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh; nhiều loại dịch, bệnh nguy hiểm được khống chế, loại bỏ; đã hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học, trung học cơ sở trên phạm vi cả nước. Tuổi thọ trung bình của người Việt Nam ngày càng cao. Hầu hết các mục tiêu Thiên niên kỷ trong lĩnh vực xã hội đều được hoàn thành... Nhận thức về ý thức trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và người dân về bảo vệ môi trường được nâng lên; các biện pháp bảo vệ môi trường, xử lý ô nhiễm môi trường được tăng cường. Độ che phủ rừng được nâng lên. Nhiều khu bảo tồn sinh thái được thành lập.

2.2. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục hoàn thiện

Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được, cần thấy rằng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa còn những hạn chế, làm ảnh hưởng tới sự phát triển bền vững của đất nước.

- Hiệu lực, hiệu quả quản lý kinh tế của Nhà nước còn hạn chế. Hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách còn thiếu đồng bộ, chồng chéo, thiếu ổn định; việc thực hiện chưa nghiêm túc, còn nhiều vi phạm từ cả phía người dân, doanh nghiệp và các cơ quan quản lý nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước. Cải cách hành chính còn chậm; nhiều thủ tục hành chính trong việc thành lập doanh nghiệp, cấp phép kinh doanh, điều chỉnh lĩnh vực kinh doanh, thủ tục thanh tra, kiểm tra, thuế, hải quan, phòng chống cháy nổ, vệ sinh môi trường,... còn gây khó khăn cho doanh nghiệp. Tổ chức bộ máy các cơ quan quản lý kinh tế của Nhà nước còn cồng kềnh, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm chồng chéo, phân công, phân cấp chưa hợp lý. Một bộ phận cán bộ, công chức yếu cả phẩm chất và năng lực, gây khó khăn, cản trở hoạt động của doanh nghiệp. Việc xét xử, giải quyết các vụ tranh chấp, khiếu kiện kinh tế còn chậm, gặp nhiều vướng mắc.

- Quyền sở hữu, quyền tài sản, quyền tự do kinh doanh chưa được thực hiện đầy đủ, môi trường đầu tư kinh doanh chưa thật thông thoáng, công khai, minh bạch. Độc quyền nhà nước vẫn còn trở thành độc quyền của doanh nghiệp nhà nước. Việc tham gia thị trường của doanh nghiệp tư nhân còn nhiều rào cản. Doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế chưa thật sự bình đẳng tiếp cận các nguồn lực, các cơ hội phát triển. Việc sáp xếp lại, đổi mới, chuyển doanh nghiệp nhà nước sang cơ chế tự chủ,

hoạt động theo cơ chế thị trường còn gặp nhiều vướng mắc về thể chế. Mặc dù đã có Luật Phá sản, nhưng việc thực hiện phá sản doanh nghiệp còn rất khó khăn. Thể chế thu hút FDI chậm đổi, bổ sung; doanh nghiệp FDI vẫn còn đầu tư nhiều vào lĩnh vực gia công, lắp ráp, khai thác nguồn lực lao động rẻ và sử dụng nhiều tài nguyên, tỷ lệ nội địa hóa thấp; ít liên kết, chuyển giao công nghệ cho doanh nghiệp trong nước, gây ô nhiễm môi trường. Thể chế chưa thúc đẩy đổi mới mô hình tăng trưởng; cơ cấu lại nền kinh tế, chưa thúc đẩy doanh nghiệp đổi mới công nghệ, đầu tư vào các lĩnh vực công nghệ cao...

- Việc huy động, phân bổ, sử dụng các nguồn lực (vốn, đất đai, tài nguyên, lao động,...) còn chưa theo đúng cơ chế thị trường. Cơ chế xin - cho, sự can thiệp hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước vào phân bổ nguồn lực, vào hoạt động của doanh nghiệp còn nhiều. Đất công bị xâm lấn, được giao cho doanh nghiệp không qua đấu thầu cạnh tranh, gây thất thoát lớn tài sản nhà nước. Vốn nhà nước đầu tư phân tán, dàn trải, thi công kéo dài, xin điều chỉnh tăng vốn nhiều lần, thất thoát, lãng phí lớn. Nguồn lực khoa học - công nghệ và nguồn nhân lực chất lượng cao chưa được quan tâm phát triển, đóng góp vào phát triển kinh tế còn hạn chế. Nhiều nguồn lực xã hội chưa được huy động, sử dụng có hiệu quả.

- Giá cả một số hàng hóa, dịch vụ quan trọng còn chưa được xác định theo cơ chế thị trường; các thị trường còn nhỏ, chưa phát triển, vận hành chưa thông suốt, còn nhiều vướng mắc. Lãi suất chưa được tự do hóa; giá đất, xăng dầu, điện, nước, giá các dịch vụ y tế, giáo dục vẫn theo khung giá do Nhà nước quy định. Tiền lương chưa linh hoạt, theo thỏa thuận của người lao động và người sử dụng lao động, chưa gắn với năng suất lao động, vẫn bị quy định bởi mức lương tối thiểu theo vùng, được

điều chỉnh hằng năm của Nhà nước. Thị trường hàng tiêu dùng không kiểm soát được chất lượng hàng hóa, không ngăn chặn được tình trạng buôn lậu, làm hàng giả, hàng nhái, không bảo đảm được vệ sinh, an toàn thực phẩm. Thị trường tài chính, tiền tệ còn sơ khai, nhiều loại dịch vụ còn chậm phát triển, thị trường chứng khoán chưa trở thành kênh huy động vốn dài hạn có hiệu quả cho doanh nghiệp. Thị trường quyền sử dụng đất, thị trường khoa học - công nghệ chưa phát triển, thiếu những tổ chức tư vấn pháp luật, đánh giá chất lượng hàng hóa, định giá sản phẩm,...

- Thể chế gắn kết phát triển kinh tế với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường còn chưa đồng bộ, chặt chẽ. Đổi mới thể chế phát triển khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo, y tế còn chậm, lúng túng. Việc chuyển các tổ chức nghiên cứu khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo, bệnh viện, cơ sở y tế công lập sang cơ chế tư nhân và huy động các nguồn lực xã hội phát triển các lĩnh vực này còn nhiều vướng mắc. Xóa nghèo chưa bền vững; cơ chế, chính sách chưa khuyến khích người nghèo vươn lên thoát nghèo mà tạo tâm lý ỷ lại, dựa vào hỗ trợ của Nhà nước. Vẫn còn biểu hiện chạy theo tốc độ tăng trưởng kinh tế, chưa chú ý đúng mức tới phát triển xã hội và môi trường bền vững,...

Đây là nguyên nhân trực tiếp làm cho sự phát triển của Việt Nam những năm qua chưa thật sự bền vững cả về kinh tế, xã hội và môi trường. Tốc độ tăng trưởng kinh tế không ổn định, có xu hướng chậm dần¹. Kinh tế vẫn chủ yếu phát triển theo

1. Tốc độ tăng trưởng GDP giai đoạn 2001-2005 bình quân là 7,31%/năm, giai đoạn 2006-2010 là 6,32%/năm, giai đoạn 2011-2015 là 5,91%/năm.

chiều rộng; dựa vào khai thác tài nguyên và lao động giá rẻ; trình độ công nghệ, năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh thấp, chậm được cải thiện. Kinh tế vĩ mô không ổn định; thâm hụt cán cân thương mại, bội chi ngân sách nhà nước cao, kéo dài; nợ công đã ở mức báo động, tiềm ẩn nhiều nguy cơ mất ổn định. Giảm nghèo chưa bền vững; phân hóa giàu nghèo, bất bình đẳng xã hội có xu hướng gia tăng; chất lượng giáo dục - đào tạo, bảo vệ và chăm sóc sức khỏe nhân dân còn nhiều hạn chế; tỷ lệ lao động thiếu việc làm còn cao; đời sống của nhân dân, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào các dân tộc thiểu số còn nhiều khó khăn. Tình trạng quản lý lỏng lẻo, khai thác, sử dụng tài nguyên kém hiệu quả, gây ô nhiễm môi trường chậm được khắc phục. Tình trạng công nghệ sản xuất lạc hậu, thiếu các biện pháp xử lý chất thải ở các làng nghề, cơ sở sản xuất, các doanh nghiệp, các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, các bệnh viện; việc sử dụng phân hóa học, thuốc bảo vệ thực vật, các chất bảo quản không kiểm soát được... đã gây nên nhiều điểm ô nhiễm, nhiều sự cố môi trường nghiêm trọng, làm suy thoái chất lượng đất, nước, không khí, ảnh hưởng xấu đến sản xuất và sức khỏe, đời sống của nhân dân.

3. Một số định hướng hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững của đất nước trong những năm tới

Dự báo trong những năm tới, tình hình an ninh, chính trị, kinh tế khu vực và thế giới diễn biến phức tạp. Toàn cầu hóa, thương mại, đầu tư quốc tế gấp trở ngại lớn do chủ nghĩa bảo hộ, chính sách cấm vận, trừng phạt của Mỹ, sự cạnh tranh

quyết liệt giữa các nước lớn. Tốc độ tăng trưởng kinh tế thế giới có thể suy giảm. Tình hình Biển Đông, khu vực Đông Nam Á, rộng hơn là khu vực châu Á - Thái Bình Dương sẽ căng thẳng hơn do tham vọng độc chiếm Biển Đông của Trung Quốc và sự tập hợp lực lượng mới, cạnh tranh chiến lược giữa các cường quốc trên thế giới để xác lập vai trò chi phối đối với khu vực này. Những điều này sẽ gây ra khó khăn, thách thức không nhỏ cho Việt Nam. Biến đổi khí hậu toàn cầu làm thiên tai, bão lũ xảy ra với sức mạnh, cường độ lớn hơn, gây thiệt hại nặng nề hơn. Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra với tốc độ ngày càng nhanh, quy mô ngày càng lớn tạo ra thời cơ, nhưng cũng tạo ra sức ép lớn buộc đất nước ta phải phát triển nhanh, bền vững nếu không muốn bị tụt hậu xa hơn nữa. Yêu cầu tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa để phát triển nhanh, bền vững đang là yêu cầu cấp bách đối với Đảng, Nhà nước ta. Đại hội XII và Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 (khóa XII) của Đảng tiếp tục xác định hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là một nhiệm vụ chiến lược, là khâu đột phá, tạo động lực cho sự phát triển nhanh, bền vững đất nước. Trong thời gian tới, một số nội dung lớn cần tiếp tục tập trung hoàn thiện là:

- Cần phải thể chế hóa đầy đủ quyền sở hữu, quyền tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân theo quy định của Hiến pháp năm 2013 để quyền sở hữu, quyền tài sản của Nhà nước, các tổ chức, cá nhân được pháp luật bảo vệ. Cần phải hoàn thiện thể chế phân bổ các nguồn lực, nhất là các nguồn lực của Nhà nước, để các nguồn lực được sử dụng có hiệu quả. Hoàn thiện pháp luật về đất đai, tài nguyên, các tài sản của Nhà nước để đất đai,

tài nguyên, các tài sản này được quản lý, sử dụng hợp lý, có hiệu quả, khắc phục tình trạng tham nhũng, lãng phí, tranh chấp, khiếu kiện trong lĩnh vực này những năm qua. Nhà nước giao quyền sử dụng đất đai, quyền khai thác tài nguyên cho doanh nghiệp theo cơ chế thị trường, thông qua đấu thầu cạnh tranh. Hoàn thiện thể chế về đầu tư vốn nhà nước, xóa bỏ cơ chế xin - cho, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, thi công kéo dài, xin điều chỉnh tăng vốn đầu tư; việc quản lý và sử dụng tài sản công phù hợp với cơ chế thị trường để vốn, tài sản nhà nước được sử dụng có hiệu quả.

- Hoàn thiện thể chế bảo đảm quyền tự do kinh doanh; khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho khởi nghiệp, tạo môi trường cho doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều hoạt động theo cơ chế thị trường, bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh theo pháp luật. Hoàn thiện thể chế cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, tách chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp khỏi các bộ, ngành; không biến độc quyền nhà nước thành độc quyền của các doanh nghiệp nhà nước; doanh nghiệp nhà nước có quyền tự chủ, hoạt động theo cơ chế thị trường, cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế. Nhà nước có cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển các tổ hợp tác, hợp tác xã, các tổ chức kinh tế tập thể; hỗ trợ các hợp tác xã tiếp cận nguồn vốn, đào tạo nguồn nhân lực, chuyển giao công nghệ, phát triển thị trường. Xây dựng, hoàn thiện hệ sinh thái khởi nghiệp, hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới, sáng tạo. Tiếp tục hoàn thiện thể chế gỡ bỏ những rào cản; phân biệt đối xử trong tiếp cận các nguồn lực, các thủ tục hành chính phiền hà, tạo thuận lợi cho phát triển kinh tế tư nhân; khuyến

khích hìn thành những tập đoàn kinh tế tư nhân mạnh để kinh tế tư nhân thực sự trở thành động lực quan trọng của nền kinh tế. Có chính sách định hướng, khuyến khích doanh nghiệp đổi mới công nghệ, đầu tư vào các lĩnh vực công nghệ cao, những lĩnh vực tiêu biểu của cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Nâng cao hiệu quả thu hút đầu tư nước ngoài, chủ động lựa chọn các dự án đầu tư có công nghệ tiên tiến, quản trị hiện đại, có cam kết liên kết, hỗ trợ doanh nghiệp Việt Nam tham gia chuỗi giá trị toàn cầu. Xây dựng thể chế liên kết vùng trên cơ sở phát huy lợi thế so sánh của từng địa phương; ưu tiên phát triển vùng kinh tế động lực, đồng thời có chính sách hỗ trợ vùng còn nhiều khó khăn.

- Hoàn thiện thể chế phát triển đồng bộ các yếu tố thị trường, các loại thị trường, phát huy đầy đủ vai trò của cơ chế thị trường. Thực hiện nhất quán cơ chế giá thị trường, để quan hệ cung - cầu, cạnh tranh quyết định giá cả hàng hóa, dịch vụ; giảm tối đa những giá cả hàng hóa do Nhà nước quyết định; không lồng ghép các chính sách xã hội trong giá hàng hóa, dịch vụ. Xác định giá trị quyền sử dụng đất theo cơ chế thị trường thông qua đấu giá, đấu thầu công khai, minh bạch, công bằng. Thực hiện bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong tiếp cận các nguồn lực công, mua sắm và đầu tư công.

Phát triển thị trường hàng hóa, dịch vụ trong nước theo hướng văn minh, hiện đại, nhất là tại các đô thị và thương mại điện tử; quản lý chặt chẽ việc thực hiện các tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa, vệ sinh, an toàn thực phẩm và môi trường; sử dụng các hàng rào kỹ thuật bảo vệ hợp lý thị trường trong nước phù hợp với các cam kết quốc tế. Phát triển đồng bộ, nâng cao

hiệu quả hoạt động các thị trường tài chính, tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu, thị trường bảo hiểm, thị trường mua bán nợ, thị trường dịch vụ kế toán, kiểm toán, tư vấn thuế, thẩm định giá, áp dụng các tiến bộ khoa học - công nghệ, các công cụ hiện đại vào lĩnh vực này để các giao dịch tài chính, tiền tệ thực hiện nhanh chóng, chính xác, an toàn, thị trường chứng khoán trở thành kênh huy động vốn quan trọng cho doanh nghiệp và nền kinh tế.

Đổi mới, phát triển thị trường khoa học - công nghệ. Tăng cường đầu tư nhà nước cho khoa học - công nghệ; thực hiện cơ chế tự chủ, nâng cao chất lượng hoạt động của các viện nghiên cứu khoa học, các trường đại học; đồng thời khuyến khích các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân đầu tư nghiên cứu, phát triển, chuyển giao công nghệ, tạo nhiều sản phẩm có chất lượng cao cho thị trường. Hoàn thiện thể chế tạo khung pháp luật cho các hoạt động mua bán, chuyển nhượng, ký kết hợp đồng giao dịch sản phẩm khoa học - công nghệ. Thành lập các tổ chức tư vấn pháp luật, đánh giá chất lượng, định giá các sản phẩm khoa học - công nghệ... để thúc đẩy các giao dịch trên thị trường. Phát triển và vận hành thông suốt thị trường bất động sản, phù hợp với quan hệ cung - cầu; sử dụng tiết kiệm, hiệu quả đất đai, ngăn ngừa lãng phí, chống đầu cơ đẩy giá lên cao; bảo đảm thị trường quyền sử dụng đất hoạt động công khai, minh bạch, có trật tự. Phát triển đồng bộ, liên thông thị trường lao động; nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức dịch vụ tư vấn việc làm; tiếp tục hoàn thiện chính sách tiền lương, tiền công, bảo hiểm xã hội, hoàn thiện các thiết chế hòa giải, trọng tài giải quyết tranh chấp lao động.

- Hoàn thiện thể chế đẩy mạnh, nâng cao hiệu quả hội nhập quốc tế. Rà soát, điều chỉnh, bổ sung hệ thống pháp luật và các cơ chế, chính sách đáp ứng yêu cầu thực hiện các cam kết quốc tế. Nâng cao chất lượng sản phẩm, cải tiến mẫu mã, xây dựng thương hiệu, nghiên cứu thị trường; quan tâm đầy đủ, đáp ứng yêu cầu của các nước nhập khẩu về chất lượng sản phẩm; về vệ sinh an toàn thực phẩm, về xuất xứ hàng hóa, về quy trình sản xuất, về sử dụng lao động... để đẩy mạnh xuất khẩu, giảm thâm hụt thương mại, tiến tới xuất siêu. Nâng cao chất lượng thu hút đầu tư. Đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong lĩnh vực khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo, chuyển giao công nghệ. Đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ kinh tế, tránh lệ thuộc vào một đối tác, một thị trường. Nâng cao tiềm lực của các doanh nghiệp trong nước, năng lực cạnh tranh quốc gia, năng lực phòng ngừa, giải quyết các tranh chấp thương mại, đầu tư quốc tế, phản ứng nhanh nhạy trước các diễn biến bất lợi từ bên ngoài.

- Hoàn thiện thể chế kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế với phát triển xã hội bền vững. Có chính sách khuyến khích đầu tư xã hội, tạo cơ hội để mọi người có việc làm, nâng cao thu nhập; chú trọng đào tạo nghề, phát triển các ngành nghề phi công nghiệp để giải quyết việc làm cho lao động nông thôn. Huy động các nguồn lực xây dựng, phát triển hệ thống bệnh viện, cơ sở khám, chữa bệnh, hệ thống y tế dự phòng, nâng cao chất lượng bảo vệ, chăm sóc sức khỏe nhân dân; giảm chênh lệch trong tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe nhân dân giữa các địa bàn, các nhóm đối tượng. Hoàn thiện thể chế xây dựng môi trường văn hóa, đời sống văn hóa lành mạnh, nếp sống văn hóa văn minh; nâng cao chất lượng, hiệu quả các hoạt động văn hóa trong các cộng đồng dân cư. Phát triển hệ thống an sinh xã hội đa dạng,

đa tầng; huy động sự tham gia của cộng đồng xã hội, trợ giúp có hiệu quả cho tầng lớp yếu thế, dễ bị tổn thương, những người gặp rủi ro trong cuộc sống. Tổ chức tốt hơn việc cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản thiết yếu cho các đối tượng chính sách, người nghèo, nhân dân ở vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn. Tập trung nguồn lực thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững; tích cực thực hiện Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững của Liên hợp quốc để mọi người dân được hưởng thành quả phát triển đất nước.

- Hoàn thiện thể chế để phát triển mạnh mẽ khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo, để khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo thực sự là quốc sách hàng đầu, là động lực quan trọng nhất cho phát triển nhanh, bền vững đất nước, nhất là trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Tiếp tục đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục - đào tạo; đổi mới chương trình, nội dung, phương pháp dạy và học, phương pháp đánh giá kết quả, chất lượng đào tạo theo hướng hiện đại; đẩy mạnh xã hội hóa, tăng quyền tự chủ và trách nhiệm của các cơ sở giáo dục - đào tạo, trước hết đổi với giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học, nâng cao chất lượng giáo dục - đào tạo toàn diện. Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý hoạt động khoa học - công nghệ. Thực hiện cơ chế tự chủ của các tổ chức khoa học - công nghệ, bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ và có chính sách đãi ngộ xứng đáng với các tài năng. Ưu tiên tập trung nguồn lực quốc gia xây dựng các viện nghiên cứu, các phòng thí nghiệm trọng điểm quốc gia, thực hiện các chương trình khoa học và công nghệ trọng điểm của đất nước; đồng thời huy động mạnh các nguồn lực xã hội trong và ngoài nước đầu tư cho phát triển khoa học - công nghệ. Định hướng nghiên cứu, tiếp thu khoa học - công nghệ vào

những lĩnh vực nền tảng của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư như công nghệ số, trí tuệ nhân tạo, công nghệ thông tin, Internet kết nối vạn vật, công nghệ in 3D, chế tạo robot, công nghệ sinh học,...; nâng cao trình độ khoa học - công nghệ của các ngành kinh tế. Tăng cường liên kết giữa các tổ chức khoa học - công nghệ với doanh nghiệp; có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp tham gia nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ, đổi mới công nghệ theo hướng hiện đại, thân thiện với môi trường.

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách gắn kết chặt chẽ phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ môi trường. Có các chính sách, các chế tài đủ mạnh để bảo vệ môi trường. Mọi dự án đầu tư đều phải có đánh giá tác động môi trường; ngăn chặn các dự án, công nghệ, máy móc, thiết bị gây tác hại môi trường, sử dụng các hóa chất độc hại. Tăng cường việc phòng ngừa, kiểm soát, ngăn chặn các nguồn gây ô nhiễm môi trường; xử lý nghiêm các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường. Ngăn chặn và từng bước khắc phục sự xuống cấp của môi trường tự nhiên, bảo đảm chất lượng môi trường sống. Nâng cao trách nhiệm quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả tài nguyên của đất nước, đặc biệt là tài nguyên khoáng sản, tài nguyên đất, nước, rừng, tài nguyên biển. Quản lý chặt chẽ việc khai thác khoáng sản; lựa chọn phương pháp khai thác ít gây tác hại tới môi trường. Thực hiện nghiêm ngặt các biện pháp phục hồi môi trường sau khai thác; bảo vệ nguồn nước, các lưu vực sông; chủ động hợp tác với các nước, các tổ chức quốc tế bảo vệ các nguồn nước xuyên quốc gia. Có chính sách quản lý, sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả; ngăn chặn tình trạng đánh bắt mang tính hủy diệt, bảo vệ nguồn lợi thủy sản,

đặc biệt là vùng gần bờ. Có cơ chế, chính sách thúc đẩy việc đổi mới công nghệ để sử dụng tiết kiệm, hiệu quả năng lượng, vật tư, nguyên liệu, giảm chất thải và mức phát thải khí nhà kính; thúc đẩy phát triển các nguồn năng lượng mới, năng lượng tái tạo, các nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới ít gây ô nhiễm; phát triển các ngành, lĩnh vực, công nghệ sản xuất xanh, tiêu dùng xanh; đẩy mạnh việc trồng và bảo vệ rừng, tăng tỷ lệ che phủ và chất lượng rừng. Có cơ chế, chính sách, chương trình, kế hoạch tập trung xử lý các điểm ô nhiễm môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng, chống thiên tai, hạn chế tác động của nước biển dâng, bão, lũ lụt, hạn hán, sạt lở đất, xâm nhập mặn...

- Yếu tố then chốt, có ý nghĩa quyết định nhất đối với hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa để phát triển nhanh, bền vững đất nước là nâng cao năng lực hoạch định đường lối, chủ trương của Đảng và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước. Nâng cao chất lượng xây dựng, hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách để thể chế hóa đường lối của Đảng; cơ cấu lại bộ máy nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức tinh gọn, tăng cường kỷ luật, kỷ cương thực thi pháp luật; nâng cao vai trò, chức năng Nhà nước kiến tạo phát triển. Xây dựng Chính phủ điện tử, quản trị nhà nước thông minh. Phát huy quyền làm chủ của nhân dân, vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội đối với việc hoàn thiện thể chế tạo môi trường cho sự phát triển nhanh, bền vững đất nước.

CHẾ ĐỊNH PHÙ HỢP VÀ HIỆU QUẢ QUAN HỆ NHÀ NƯỚC, THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI TRONG QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

PGS.TS. VŨ VĂN HÀ*

Để hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay, một trong những nội dung trọng yếu là: “Xác định rõ và thực hiện đúng vị trí, vai trò, chức năng và mối quan hệ của Nhà nước, thị trường và xã hội phù hợp với kinh tế thị trường”¹. Bản thân nhà nước, thị trường và xã hội là những thực thể hình thành và phát triển trong quá trình phát triển của xã hội loài người. Mỗi thực thể có quá trình sinh thành và phát triển, chịu sự tác động của các thực thể khác trong môi trường và hoàn cảnh cụ thể.

1. Thực tiễn phát triển của các nền kinh tế thị trường thế giới cho thấy, quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội là mối quan tâm xuyên suốt chiều dài lịch sử phát triển của các nền kinh tế thị trường trên thế giới. Chế định phù hợp và hiệu quả

* Phó Tổng Biên tập *Tạp chí Cộng sản*.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (Lưu hành nội bộ)*, Sđd, tr.28.

mỗi quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội là chìa khóa của sự phát triển.

Trong lý thuyết kinh tế đã tồn tại các trường phái khác nhau, từ nhấn mạnh vai trò thị trường đến nhấn mạnh vai trò nhà nước hay nhấn mạnh đến sự cần thiết của cả nhà nước và thị trường trong nền kinh tế hỗn hợp. Bên cạnh đó, trong các nền kinh tế thị trường phát triển, vai trò xã hội cũng ngày càng được quan tâm trong việc bổ khuyết và giám sát cả thị trường và nhà nước, thậm chí sau sự thất bại của “đồng thuận Washington” không ít nền kinh tế chủ trương giảm thị trường, đẩy mạnh xã hội.

Tuy nhiên, không có ngưỡng chung cho việc xử lý mỗi quan hệ này, mà ở mỗi nền kinh tế, mức độ tham gia của nhà nước hay mức độ quyết định của thị trường và vai trò tham gia của xã hội là rất đa dạng, tùy thuộc vào trình độ phát triển lực lượng sản xuất, quan niệm về mô hình vận hành, tập quán truyền thống văn hóa... Ngay trong bản thân mỗi nền kinh tế, trong mỗi giai đoạn phát triển khác nhau, cũng đều có sự điều chỉnh trong sự can thiệp của nhà nước vào thị trường, trong mỗi quan hệ của nhà nước với xã hội và tương quan giữa xã hội và thị trường. Đồng thời thực tiễn lịch sử cho thấy, sự thất bại của không ít nền kinh tế là do tuyệt đối hóa vai trò của nhà nước hoặc tuyệt đối hóa vai trò thị trường, hoặc xem nhẹ vai trò của xã hội. Mô hình chung có tính phổ biến hiện nay là phát triển nền kinh tế hỗn hợp mà ở đó, vai trò nhà nước, vai trò thị trường và xã hội đều được phát huy, bổ khuyết cho nhau.

Trong mô hình kinh tế thị trường ở các nước phát triển phương Tây, nhà nước được chú ý nhiều hơn trong vai trò là người dẫn dắt, điều chỉnh. Vai trò này đặc biệt được chú ý trong

các thời kỳ khủng hoảng. Nhiều quốc gia đã đẩy mạnh quá trình tư nhân hóa, hoặc chuyển giao công - tư, nhà nước hầu như không triển khai đầu tư kinh doanh trực tiếp, bản thân các dịch vụ công cũng được chuyển cho tư nhân tham gia cung cấp. Nhà nước sử dụng các công cụ điều tiết, nhất là các chính sách tài chính - tiền tệ, thuế, ngân sách, xây dựng các chiến lược, quy hoạch dài hạn... để điều chỉnh, định hướng nền kinh tế, tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi cho các chủ thể trên thị trường hoạt động. Vai trò của xã hội được chú ý không chỉ tham gia định hình chính sách, giám sát quá trình thực hiện chính sách, mà còn tham gia cung cấp các dịch vụ công, hỗ trợ vai trò nhà nước và giám sát thị trường, bảo vệ nhóm đối tượng yếu thế mà bản thân nhà nước không thể bao quát hết.

Ở một số nền kinh tế Đông Á, trong thời kỳ đầu phát triển, nhà nước can thiệp khá mạnh vào nền kinh tế, thực sự là động lực thúc đẩy và định hướng phát triển. Tuy nhiên, trong những thập niên gần đây quá trình tư nhân hóa và phân quyền, giải điều tiết được đẩy mạnh. Vai trò nhà nước tuy được nhấn mạnh hơn so với các nền kinh tế ở châu Âu và Mỹ, song giữa nhà nước và thị trường đều có sự kết hợp chặt chẽ, nhà nước chú ý hơn trong việc tạo lập hành lang pháp lý, xây dựng các quy tắc, tạo lập kết cấu hạ tầng, chú ý các chính sách an ninh quốc gia và an ninh con người. Vai trò của xã hội trong tiến trình phát triển ngày càng được chú ý gắn liền với quá trình dân chủ hóa xã hội và sản xuất. Chẳng hạn, trường hợp Hàn Quốc, từ chỗ gạt bỏ vai trò của các tổ chức xã hội đến chỗ thừa nhận và sự tham gia ngày càng hiệu quả của các tổ chức xã hội vào quá trình phát triển. Trung Quốc trong quá trình cải cách, thiết lập thể chế phát triển cũng đã ngày càng chú ý đến vai trò thị trường, xem

thị trường đóng vai trò quyết định trong phân bổ nguồn lực phát triển, và cho đây là quy luật phổ biến của kinh tế thị trường và trong quá trình kiện toàn thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa cần tuân thủ quy luật này. Bên cạnh đó, về mặt xã hội tập trung vào phát huy vốn xã hội, với quan điểm “lấy nhân dân làm trung tâm”. Tóm lại, thực tiễn phát triển thế giới cho thấy, để khai thác tốt các nguồn lực, tạo môi trường thuận lợi cho tăng trưởng, bảo đảm lợi ích các thực thể, rất cần xử lý phù hợp và hiệu quả mối quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội.

Trong quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội, nếu trước đây người ta thường chú ý nhà nước nhiều hay ít, thị trường mạnh hay yếu, hạn chế xã hội hay mở rộng, thì nay, vấn đề là thị trường, nhà nước hay xã hội thực hiện là hợp lý, là hiệu quả trong tiến trình phát triển của nền sản xuất ở mỗi quốc gia, hay ở mỗi giai đoạn phát triển. Cốt lõi vấn đề là ở chỗ chế định mối quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội để các thực thể không kìm chế, hạn chế nhau, mà để chúng có thể phát huy vai trò một cách hiệu quả nhất.

Mỗi thực thể đều có vị trí, vai trò, chức năng khác nhau trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường, đồng thời vị trí, vai trò của các thực thể cũng có biến đổi cùng với sự biến đổi của mỗi thực thể trong các giai đoạn của kinh tế thị trường. Nhà nước, thị trường và xã hội này sinh và phát triển là kết quả phát triển tất yếu của sự phát triển xã hội loài người. Vấn đề không phải ở chỗ chúng tồn tại hay không mà là ở chỗ định hình thể chế phù hợp với mỗi giai đoạn trong tiến trình phát triển của kinh tế thị trường.

Quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội là quan hệ tương tác hỗ trợ, ràng buộc và thúc đẩy nhau. Không thể phát triển

nhanh, bền vững khi mỗi thực thể không thể phát huy năng lực trong thực hiện chức năng của mình. Một thể chế tạo ra hợp lực giữa các thực thể khi thể chế mở ra điều kiện cho việc tạo ra lợi ích và bảo đảm lợi ích cho các thực thể, tức là bảo đảm lợi ích nhà nước, doanh nghiệp và xã hội/người dân.

Trong xử lý mối quan hệ này, nội dung quan trọng trước hết là xác định phù hợp chức năng, vai trò của mỗi thực thể trong nền kinh tế. Điều thứ hai là phải định hình được cơ chế tác động lẫn nhau trong tương tác hai chiều cũng như tương tác đa chiều, từ đó thể chế hóa các chức năng, nhiệm vụ và hình thành các thiết chế để điều phối.

2. Đối với Việt Nam, trong giai đoạn nền kinh tế kế hoạch tập trung, hệ thống sản xuất, phân phôi và tiêu dùng được thực hiện trên cơ sở kế hoạch của Nhà nước, thị trường đúng nghĩa bị thủ tiêu, vai trò các tổ chức xã hội được lồng ghép vào vai trò thống nhất của Nhà nước. Vì vậy, thực tế cho thấy, sản xuất không hiệu quả, nguồn lực không được khai thác tốt, động lực phát triển không được khơi dậy. Tuy nhiên, cũng không nên phủ định sạch sẽ thành quả của bao năm cả nước dốc sức vừa sản xuất vừa chiến đấu, giải phóng miền Nam. Nền kinh tế kế hoạch tập trung cao độ phù hợp với giai đoạn đặc biệt của đất nước khi phải tiến hành đồng thời hai nhiệm vụ chiến lược vừa xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, vừa đấu tranh, giải phóng miền Nam, tiến tới thống nhất đất nước. Có điều sau khi thống nhất đất nước chúng ta đã có sai lầm, chưa kịp thời chuyển đổi cơ chế cho phù hợp với bối cảnh mới, bối cảnh hòa bình, cả nước cùng bước vào xây dựng xã hội mới.

Thực hiện đường lối đổi mới, vai trò các thực thể đã được xác định ngày càng phù hợp hơn:

Thứ nhất, về xác định vai trò nhà nước.

Qua hơn 30 năm đổi mới, chúng ta đã có những thành công bước đầu trong việc hình thành và hoàn thiện cơ chế thị trường, cũng như điều chỉnh vai trò tương ứng của Nhà nước trong phát triển kinh tế. Điều đó thể hiện ở sự thay đổi cơ bản quan niệm về chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế. Đại hội VII của Đảng đã xác định: “Bộ máy nhà nước từng bước chuyển sang thực hiện chức năng quản lý nhà nước, khắc phục dần sự can thiệp vào điều hành kinh doanh của cơ sở”¹ và tại Đại hội VIII, Đảng ta khẳng định tiếp: “Thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và chức năng chủ sở hữu tài sản công của Nhà nước. Tôn trọng và phát huy đầy đủ quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp trong cơ chế thị trường”². Các quan điểm trên đã được phát triển và tiếp tục khẳng định rõ, đầy đủ hơn tại Đại hội X của Đảng: “Nhà nước tập trung làm tốt các chức năng: định hướng sự phát triển bằng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách trên cơ sở tôn trọng và tuân thủ các nguyên tắc của thị trường; tạo môi trường pháp lý thuận lợi để phát huy các nguồn lực của xã hội cho phát triển; bảo đảm tính bền vững và tích cực của các cân đối kinh tế vĩ mô, hạn chế các rủi ro và tác động tiêu cực của kinh tế thị trường; thực hiện quản lý nhà nước bằng hệ thống pháp luật, giảm tối đa sự can

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1991, tr.23.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng Toàn tập*, Sđd, 2015, t.55, tr.323.

thiệp hành chính vào hoạt động của thị trường và doanh nghiệp..."¹. Tiếp đó, Đại hội XI của Đảng nhấn mạnh việc thực hiện tốt chức năng nhà nước và giải quyết đúng đắn mối quan hệ nhà nước với thị trường. Tại Đại hội XII, trong quan niệm về chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế, Đảng ta đã khẳng định rõ: "Vai trò của Nhà nước được điều chỉnh phù hợp hơn với cơ chế thị trường, ngày càng phát huy dân chủ trong đời sống kinh tế - xã hội"². "Nhà nước đóng vai trò định hướng, xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế; tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, minh bạch và lành mạnh; sử dụng các công cụ, chính sách và các nguồn lực của Nhà nước để định hướng và điều tiết nền kinh tế, thúc đẩy sản xuất kinh doanh và bảo vệ tài nguyên, môi trường; phát triển các lĩnh vực văn hóa, xã hội"³. Kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể cùng kinh tế tư nhân là nòng cốt để phát triển một nền kinh tế độc lập, tự chủ. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác cạnh tranh cùng phát triển theo pháp luật.

Gắn liền với đổi mới nhận thức trên về vai trò nhà nước, là quá trình thể chế hóa, đưa các chủ trương, đường lối, nghị quyết của Đảng vào cuộc sống. Trước hết, là việc thông qua Hiến pháp năm 1992, tiếp đó là Hiến pháp năm 2013 đã chế định cụ thể vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước: Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 26-27.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sđd, tr.98.

3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (Lưu hành nội bộ)*, Sđd, tr.32.

khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước... Cùng với đó, hệ thống pháp luật dân sự, kinh tế được ban hành đồng bộ và ngày càng hoàn thiện. Việc ban hành và thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước về kinh tế đã góp phần quan trọng trong việc khơi thông các nguồn lực, phát triển kinh tế - xã hội; thực hiện chính sách an sinh xã hội, tạo sự công bằng, bình đẳng trong xã hội.

Hai là, cùng với ban hành hệ thống khung văn bản pháp luật xác lập vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước, Nhà nước cũng đã ban hành nhiều chính sách bảo đảm môi trường vĩ mô cho tăng trưởng. Trong đó đáng chú ý là các văn bản quy phạm pháp luật về tài chính đã thiết lập các chuẩn mực để điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực tài chính, từ phân phối, động viên tài chính, đến kiểm tra, giám sát các hoạt động tài chính phát sinh trong nền kinh tế.

Ba là, hoạt động của khu vực kinh tế nhà nước cũng đã có nhiều quy định văn bản pháp luật, xác định rõ khung khổ hoạt động kinh tế của Nhà nước. Theo đó, hoạt động của khu vực kinh tế nhà nước được chú ý nâng cao hiệu quả, các doanh nghiệp do Nhà nước thành lập và trực tiếp quản lý được đa dạng hóa chủ sở hữu thông qua cơ chế cổ phần hóa hoặc các cơ chế có liên quan, vì vậy số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm đi trong những năm qua. Gắn liền với đó là khu vực kinh tế tư nhân, khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được mở rộng dư địa và hoạt động, cạnh tranh bình đẳng trên thị trường.

Thứ hai, về vai trò thị trường.

“*Thị trường* đóng vai trò chủ yếu trong huy động và phân bổ có hiệu quả các nguồn lực, là động lực chủ yếu để giải phóng sức

sản xuất; các nguồn lực nhà nước được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phù hợp với cơ chế thị trường”¹.

Thị trường cũng chính là cơ chế chủ yếu thực hiện phân phối các thành quả của tăng trưởng kinh tế, trong đó thu nhập của mỗi người được hình thành trên cơ sở kết quả lao động và phù hợp với kết quả lao động cũng như mức đóng góp về các nguồn lực trong quá trình tạo ra của cải xã hội. Đây là những tiền đề quan trọng để mọi chủ thể xã hội phát huy năng lực và sức sáng tạo, làm giàu cho chính mình và làm giàu cho xã hội.

Rõ ràng, quan niệm về vai trò thị trường đã có bước đổi mới căn bản, từ chỗ không thừa nhận đến chỗ thừa nhận và khẳng định vai trò chủ yếu trong huy động phân bổ nguồn lực thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng. Các luận điểm này đã được thể chế hóa trong các quy định, các luật những năm qua.

- *Trước hết, tạo dựng khung pháp lý cho việc thực hiện quyền tự do kinh doanh, phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, khai thác hiệu quả nguồn lực xã hội.* Khung pháp lý này đã được quy định bởi các luật: Luật Đầu tư nước ngoài (năm 1987), Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân (năm 1990), Luật Doanh nghiệp nhà nước (năm 1995) và Luật Hợp tác xã (năm 1996), Luật Phá sản (ban hành năm 1993, sửa đổi năm 2004). Bước ngoặt quan trọng nhất của quá trình cải cách trong những năm gần đây là việc ban hành và thực thi Luật Doanh nghiệp (năm 2005), Luật Đầu tư (chung), thay thế cho Luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam và Luật Khuyến khích đầu tư trong nước, được Quốc hội Việt Nam thông qua năm 2005, có hiệu lực từ ngày 01/7/2006.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (Lưu hành nội bộ)*, Sđd, tr.32-33.

- *Xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý về thị trường hàng hoá, dịch vụ đã và đang tạo điều kiện cho cơ chế thị trường vận hành có hiệu quả*. Cụ thể, đã ban hành Pháp lệnh về hợp đồng kinh tế (năm 1989), tạo khung khổ pháp lý cho các hành vi giao dịch kinh tế trên thị trường. Bộ luật Dân sự (năm 1995 và 2015) và Luật Thương mại (năm 1997 và 2005) cũng đã được đưa vào thực hiện với nguyên tắc tự do, tự nguyện, giúp cho các giao dịch trên thị trường ngày càng trở nên sống động. Song song với những biện pháp kể trên, trong những năm cuối của thập kỷ 1980, Việt Nam đã tiến hành những biện pháp cải cách mạnh mẽ trong *lĩnh vực giá cả* theo xu hướng hình thành hệ thống một giá tương ứng với giá thị trường. Năm 1992, Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Quyết định số 137-HĐBT về quản lý giá và 10 năm sau, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh Giá nhằm tạo lập khung pháp luật cho việc quản lý giá trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt Luật Giá (năm 2012) quy định quản lý giá theo cơ chế thị trường.

- *Xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý cho việc xây dựng và vận hành thị trường các yếu tố sản xuất quan trọng nhất bằng việc thông qua các luật*: Bộ luật Lao động (năm 1994 và 2012), Luật Đất đai (năm 1988, sửa đổi vào các năm 1993, 2003 và 2013), Luật Xây dựng (năm 2004, sửa đổi năm 2014). Đối với thị trường khoa học - công nghệ, lần đầu tiên, vấn đề bảo hộ quyền sở hữu công nghệ được đưa vào thành các quy định trong Bộ luật Dân sự (năm 1995). Một số văn bản quy phạm pháp luật quan trọng liên quan đến vận hành thị trường khoa học - công nghệ phải kể đến như: Luật Khoa học và Công nghệ (năm 2000 và 2013); Bộ luật Dân sự (năm 2015); Bộ luật Hình sự (các

năm 1999, 2015 và Luật Sửa đổi một số điều Bộ luật Hình sự năm 2017). Đặc biệt đã ban hành hai luật quan trọng là Luật Sở hữu trí tuệ (năm 2005, sửa đổi năm 2009) và Luật Chuyển giao công nghệ (các năm 2006, 2017). Các luật này đã tiếp cận các tiêu chuẩn chung của thế giới.

Thứ ba, về vai trò xã hội.

Đến Đại hội VI của Đảng, với đường lối đổi mới, Đảng ta đã nhận thấy cần xác định vai trò nhà nước trong quan hệ với phát triển xã hội. Chính điều này tạo bước đột phá trong xác lập quan hệ nhà nước và xã hội trên thực tế, theo đó tiến trình cải cách nền hành chính đã có bước đẩy mạnh. Tại Đại hội X của Đảng cũng đã khẳng định: "... phát huy vai trò của cơ quan dân cử, của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và của nhân dân trong việc giám sát cán bộ, công chức và cơ quan công quyền; phát hiện, đấu tranh với các hành vi tham nhũng, lãng phí"¹. Như vậy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội được chú ý, nhất là trong vai trò giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước. Đến Đại hội XI, Đảng ta chỉ rõ: "Đảng, Nhà nước có cơ chế, chính sách, tạo điều kiện để Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả, thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội"²... "Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và của mỗi người dân trong việc quản lý và tổ chức đời sống cộng đồng theo quy định của pháp luật"³. Vai trò của các tổ chức xã hội nói chung, ngày càng được nhận thức đầy đủ hơn, không chỉ giám sát,

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Sđd, tr.47.

2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Sđd, tr.87, 146.

kiểm tra, tham gia chế định chủ trương, chính sách, mà còn cả trong tổ chức đời sống cộng đồng.

Bên cạnh các tổ chức chính trị - xã hội như Mặt trận, Công đoàn, Thanh niên, Hội Cựu chiến binh... từ khi thực hiện đường lối đổi mới nhiều tổ chức ngoài nhà nước đã ra đời. Các tổ chức này đã tham gia cung cấp dịch vụ công, vận động và thực thi các chính sách của Nhà nước, giám sát và phản biện xã hội... Trên thực tế vai trò của xã hội đã có biến đổi trong quan hệ với Nhà nước. Và trong thời gian qua, Việt Nam đã có các chủ trương phát huy vai trò của các tổ chức xã hội. Nghị quyết số 11-NQ/TW chỉ rõ cần thể chế hoá các quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền công dân, quyền và nghĩa vụ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp. Bảo đảm mọi người đều được bình đẳng trong tiếp cận các cơ hội và điều kiện phát triển, được tham gia và hưởng lợi từ quá trình phát triển. Tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức xã hội - nghề nghiệp tham gia vào các chương trình, dự án hỗ trợ doanh nghiệp của Chính phủ, thúc đẩy các hình thức liên kết doanh nghiệp, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp thâm nhập, phát triển thị trường.

Nhà nước cũng đã ban hành các quy định về lập hội, về vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội. Tổ chức xã hội được hình thành trên các nguyên tắc tự nguyện, tự quản của người lao động, được tổ chức và hoạt động theo điều lệ hay theo các quy định của Nhà nước, nhân danh tổ chức mình khi tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của các thành viên. Nghị định số 88/2003/NĐ-CP, ngày 30 tháng 7 năm 2003 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội và được thay bởi Nghị định số 45/2010/NĐ-CP,

ngày 21 tháng 4 năm 2010. Nghị định số 103/2017/NĐ-CP quy định thành lập, tổ chức, hoạt động, giải thể và quản lý các cơ sở trợ giúp xã hội. Tính đến tháng 12 năm 2014 có 52.565 hội đăng ký, trong đó có 483 hội hoạt động trong phạm vi cả nước, 52.082 hội hoạt động ở phạm vi địa phương, trong đó có 8.792 hội có tính chất đặc thù (28 hội hoạt động trong phạm vi cả nước, 8.764 hội hoạt động ở địa phương).

Hay Nghị định số 148/2007/NĐ-CP, ngày 25 tháng 9 năm 2007 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện và được sửa đổi, thay thế bởi Nghị định số 30/2012/NĐ-CP, ngày 12 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện... Đây là các quỹ xã hội hoạt động theo nguyên tắc phi lợi nhuận.

Cơ chế xây dựng pháp luật ngày càng dân chủ, công khai, tạo cơ hội và thu hút sự tham gia thảo luận, đóng góp của các tầng lớp nhân dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội. Các quyền con người, quyền công dân về kinh tế làm nền tảng cho chế độ kinh tế đã được quy định trong Hiến pháp, đạo luật có hiệu lực pháp lý cao nhất và được cụ thể hóa trong nhiều đạo luật và văn bản dưới luật.

Đáng chú ý, ngày 18/02/1998, Bộ Chính trị khoá VIII đã ra Chỉ thị 30 về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở để cụ thể hoá Nghị quyết Trung ương 3 khoá VIII về phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở trong những năm qua đã góp phần phát huy được vai trò, tiềm năng, sức sáng tạo của nhân dân tham gia bàn bạc những công việc của địa phương, đất nước; góp ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật, góp ý xây dựng Đảng, chính quyền, tham gia giám sát hoạt động của cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư,...

Như vậy, cùng với việc xác định ngày càng rõ chức năng, vai trò của Nhà nước, thị trường và xã hội, việc chế định, thể chế hóa vai trò của các thực thể cũng đã được thực hiện. Bên cạnh đó, nhiều tổ chức, thiết chế mới được hình thành hoặc điều chỉnh, bổ sung nhiệm vụ như: đổi mới chức năng chính phủ theo hướng xây dựng nhà nước kiến tạo, thành lập Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia... Các quy định gia tăng vai trò phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ chế phối hợp hoạt động giữa các thành tố trong hệ thống chính trị... góp phần tạo lập cơ chế phối hợp, bổ sung và giám sát lẫn nhau trong phát huy vai trò nhà nước, thị trường và xã hội để khai thác, phân bổ các nguồn lực cho sản xuất và tiêu dùng ngày càng hiệu quả, bảo đảm lợi ích chung của xã hội, nhà nước và thị trường/doanh nghiệp.

3. Bên cạnh những kết quả trong xác định và thể chế hóa vai trò nhà nước, thị trường và xã hội, việc xử lý quan hệ này cũng còn không ít hạn chế đặt ra cần tiếp tục xem xét, giải quyết.

Thứ nhất, về vấn đề sở hữu nhà nước, kinh tế nhà nước.

Trong văn kiện của Đảng đã chính thức sử dụng thuật ngữ sở hữu nhà nước, kinh tế nhà nước hàm ý thay thế cho sở hữu toàn dân và kinh tế quốc doanh. Tuy nhiên, quan niệm về sở hữu nhà nước, sở hữu toàn dân vẫn chưa đạt được sự thống nhất. Các quy định pháp luật của Việt Nam cũng chưa rõ ràng và thống nhất trong việc đề cập tới sở hữu nhà nước và sở hữu toàn dân. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể sử dụng sở hữu nhà nước phải được thể hiện ở hai góc độ: quyền sở hữu pháp lý (danh nghĩa) và quyền sử dụng thực tế. Ở góc độ quyền sở hữu pháp lý, Nhà nước có quyền nhân thân và quyền tài sản đối với các đối tượng sở hữu của mình.

Ở góc độ quyền sử dụng thực tế, Nhà nước phải xây dựng và phát triển những tổ chức quản lý có hiệu quả tài sản và vốn của Nhà nước giao phó.

Kinh tế nhà nước bao gồm các doanh nghiệp nhà nước, các sở hữu nhà nước như đất đai, tài nguyên thiên nhiên, của cải, tài sản, tư liệu sản xuất, vốn, ngân sách nhà nước, lực lượng dự trữ, kể cả một phần vốn của Nhà nước đưa vào các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Nghĩa là, hệ thống kinh tế nhà nước gồm hai bộ phận cấu thành: doanh nghiệp nhà nước và kinh tế nhà nước phi doanh nghiệp (đất đai, tài nguyên thiên nhiên, của cải, tài sản, tư liệu sản xuất, vốn, ngân sách nhà nước, các quỹ quốc gia...).

Trong những năm qua, kinh tế nhà nước đã đóng vai trò trụ cột, góp phần quan trọng vào sự phát triển của nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, kinh tế nhà nước cũng đã bộc lộ hạn chế, bất cập, tập trung vào các vấn đề như: việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản; phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước; cơ chế giám sát, công khai, minh bạch hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa tốt; khu vực sự nghiệp công chiếm quy mô lớn, chưa vận hành theo kinh tế thị trường, còn bao cấp lớn từ nhà nước; nguồn lực nhà nước nắm giữ, phân bổ, đầu tư chưa tuân theo quy luật của kinh tế thị trường; việc huy động các nguồn lực đầu tư cho dịch vụ công, phát triển mạng lưới cung ứng dịch vụ công vẫn còn một số bất cập.

Thứ hai, về vấn đề nhà nước kiến tạo phát triển và phục vụ.

Về cơ bản, nhà nước kiến tạo có các đặc trưng như: Nhà nước xây dựng chiến lược, tạo dựng môi trường và điều kiện cho

phát triển xã hội; Nhà nước dự báo, chia sẻ và hướng dẫn trong phát triển xã hội; Nhà nước tiết kiệm và mang tinh thần kinh doanh trong quản lý phát triển xã hội; Nhà nước tinh gọn, minh bạch và hiệu lực, hiệu quả đối với phát triển xã hội; Nhà nước phát triển và trọng dụng nhân tài.

Tuy nhiên, một điều có thể thấy là ở một khía cạnh nhất định, Nhà nước dường như chưa đủ năng lực kiến tạo phát triển, dẫn dắt thị trường, nhất là kiến tạo phát triển các yếu tố thị trường hoặc những thị trường đặc biệt mà tư nhân không hoặc chưa tham gia. Điều này đặt ra những khó khăn, thách thức đối với năng lực kiến tạo phát triển, dẫn dắt thị trường, nhất là kiến tạo phát triển các yếu tố thị trường hoặc những thị trường đặc biệt mà tư nhân không hoặc chưa tham gia. Một số bất cập tồn tại và thách thức trong xây dựng nhà nước kiến tạo và phát triển như:

- Đầu tư công của Nhà nước chưa đủ sức “làm mồi”, “dẫn dắt” cho đầu tư của tư nhân trên thị trường; phát sinh nhiều tồn tại, hạn chế; đầu tư còn dàn trải, phân tán, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm, hiệu quả đầu tư kém. Tình trạng thi công vượt quá vốn kế hoạch được giao, gây nợ đọng xây dựng cơ bản quá mức, gây áp lực lớn đến cân đối ngân sách nhà nước các cấp.

- Hệ thống cung ứng dịch vụ công chưa thật sự trở thành khách hàng phục vụ doanh nghiệp và người dân. Điều này xuất phát từ một số nguyên nhân cơ bản như: hệ thống cơ chế, chính sách trong tổ chức và cung ứng dịch vụ công hiện nay chưa được xây dựng theo quan điểm hướng đến mức độ thiết yếu của từng loại dịch vụ; chưa xác lập cơ chế minh bạch và đúng đắn đối với hàng hóa đặc biệt là dịch vụ sự nghiệp công theo nguyên tắc thị trường; chưa phân biệt rõ giữa phí sử dụng dịch vụ công mà

người sử dụng phải trả với giá thành dịch vụ công; trong nhiều trường hợp, tính chất “công” của dịch vụ không được bảo đảm, trong khi đó một số trường hợp vẫn còn hiện tượng bao cấp qua trợ giá.

Thứ ba, về vấn đề sử dụng các công cụ can thiệp của Nhà nước.

Nhà nước đóng vai trò không thể thiếu trong việc điều tiết thị trường thông qua việc sử dụng các công cụ can thiệp. Tuy nhiên, việc sử dụng các công cụ can thiệp của Nhà nước còn tồn tại một số bất cập như: công cụ pháp luật chưa ổn định, Nhà nước chưa thật sự trở thành “trọng tài” cho các chủ thể kinh tế; chính sách tài khóa, tiền tệ, tỷ giá phối hợp thiếu linh hoạt; thiếu tính độc lập tương đối của Ngân hàng Nhà nước với hệ thống hành chính; hiệu quả phối hợp chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa thời gian qua còn bộc lộ những hạn chế và đối mặt với một số thách thức; việc cung cấp thông tin và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hoạch định và thực thi chính sách chưa được thiết lập một cách chính thức; lực lượng vật chất của Nhà nước can thiệp vào thị trường còn phân tán, lãng phí, vừa chưa theo quy hoạch, kế hoạch, vừa chưa theo quy luật của thị trường; quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước chưa bảo đảm cho đầu tư nhà nước và tư nhân hiệu quả, thống nhất được lợi ích nhà đầu tư và lợi ích nhà nước, giữa mục tiêu ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, giữa phát triển đất nước, vùng và địa phương; hệ thống dịch vụ công chưa phân tách các trách nhiệm tổ chức cung ứng, chi trả phí và quản lý để tiến hành đổi mới hiệu quả, mở rộng cơ hội cho tư nhân tham gia.

Thứ tư, về vấn đề cạnh tranh, chống độc quyền và phát triển kinh tế tư nhân.

Nỗ lực cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao

năng lực cạnh tranh là điểm đáng ghi nhận trong thời gian qua. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại khoảng cách giữa chính sách và thực thi, các doanh nghiệp vẫn còn gặp không ít khó khăn, vướng mắc trong các thủ tục hành chính, đầu tư kinh doanh gây phiền hà, tốn thời gian và chi phí cho doanh nghiệp. Nhà nước dường như chưa thật sự tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa khu vực công và khu vực tư, giữa các tổ chức kinh tế trong khu vực tư, trong tiếp cận các nguồn lực công; chưa giải phóng triệt để tiềm lực, thế mạnh của kinh tế tư nhân trong nền kinh tế, thiếu các doanh nghiệp tư nhân đủ mạnh để vươn ra hội nhập quốc tế.

Thứ năm, về vấn đề tôn trọng quy luật kinh tế thị trường và vai trò thị trường.

Nhìn một cách tổng thể, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước chưa cao; kỷ luật, kỷ cương chưa nghiêm: Nhà nước còn can thiệp lớn trong nền kinh tế. Vẫn còn tình trạng bao cấp, xin - cho trong xây dựng và thực hiện một số cơ chế, chính sách. Nhà nước còn can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, nguồn lực nhà nước đầu tư theo quy hoạch, kế hoạch chưa hoàn toàn tôn trọng quy luật thị trường, bị lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm chi phối, dẫn tới hiệu quả thấp.

Thứ sáu, trong quan hệ giữa nhà nước và xã hội vẫn còn không ít vấn đề đặt ra, cần trở sự phát triển. Chẳng hạn như: Thủ tục hành chính rườm rà trong các quan hệ dân sự, làm giảm vai trò xã hội trong tham gia quản lý và điều tiết sự phát triển; tình trạng đặc quyền và lạm quyền trong thực thi công vụ của công chức gây bức xúc trong nhân dân. Nhiều nguồn lực trong dân cho phát triển khoa học - công nghệ chưa được khai thác, mới chú ý đến các viện, các tổ chức do Nhà nước thành lập.

Trong thực tế, vai trò của các tổ chức xã hội tham gia cung cấp dịch vụ và thực hiện giám sát nhà nước và doanh nghiệp cũng chưa được nhận thức đầy đủ, chưa được xác định rõ. Nguyên nhân chính là còn thiếu các quy định, thể chế hoạt động của các tổ chức xã hội trong quan hệ với thị trường và Nhà nước. Đây là vấn đề cần được đầu tư nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện các quy định, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của các tổ chức xã hội.

Từ nhận thức như vậy nên vai trò của các hiệp hội, tổ chức đại diện cho khu vực tư vẫn mang nặng tính hình thức, chưa thực sự có tiếng nói nhất định trong các tổ chức đại diện quyền lực của Nhà nước. Trong khi đó, doanh nghiệp nhà nước vẫn được “ưu ái”, chiếm nguồn lực lớn nhưng lại sử dụng không hiệu quả, nhiều dự án thất thoát, làm ăn thua lỗ gây bức xúc dư luận. Điều này do nhận thức về vai trò của hội đối với phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện mới chưa chuyển kịp với đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống và xu thế thời đại. Mặt khác, thể chế về hội chưa thực sự được quan tâm ưu tiên, nghiên cứu để xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Không ít cơ quan nhà nước còn có tư tưởng băn khoăn, e ngại, thiếu niềm tin vào các hội nên chậm hoàn chỉnh thể chế để phát huy sự tham gia của các hội với đời sống chính trị - xã hội. Theo đó, cần đổi mới hơn nữa nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức về vai trò, trách nhiệm của Nhà nước đối với các tổ chức xã hội.

Thứ bảy, trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, thể chế kinh tế nước ta vẫn chậm đổi mới, thiếu chủ động trong xây dựng các rào cản không trái với các cam kết quốc tế để bảo vệ thị trường và doanh nghiệp trong nước trước những tác động tiêu cực từ bên ngoài. Bên cạnh những đổi mới trong

quá trình gia nhập thị trường quốc tế, thì các vấn đề như hợp đồng, thực thi, các thị trường, nhân tố sản xuất, đất đai, lao động, tài chính..., còn nhiều điều phải xem xét, chỉnh sửa theo hướng tiếp cận chuẩn mực quốc tế. Có như vậy mới bảo đảm sự vận hành của nền kinh tế theo cơ chế thị trường.

4. Để xử lý phù hợp và hiệu quả hơn quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội, cần tiếp tục nghiên cứu và đánh giá thực tiễn. Trước mắt theo tôi nên tập trung vào một số hướng sau:

Một là, Việt Nam đang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thị trường đang được xây dựng, phát triển hoàn thiện, ngày càng đóng vai trò quan trọng. Vai trò của thị trường gắn liền với sự hoàn thiện của nó. Chính vì vậy, Nhà nước càng đặc biệt quan trọng. Vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có những đặc thù riêng như sau:

- Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hình thành và phát triển trên cơ sở thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, trên cơ sở xóa bỏ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp, phi thị trường. Vì vậy, việc đổi mới vai trò, chức năng, phương thức quản lý kinh tế của Nhà nước là tiên đề, điều kiện cho sự hình thành, hoạt động, phát huy vai trò của thị trường nói riêng, sự ra đời, phát triển của nền kinh tế thị trường nói chung.

- Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, đồng thời với thực hiện vai trò, chức năng của Nhà nước như ở các nền kinh tế thị trường hiện đại khác, Nhà nước còn phải tạo ra những tiên đề, điều kiện và điều tiết hoạt động để nền kinh tế phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Cùng với thúc đẩy và điều tiết, định hướng phát triển nền kinh tế, Nhà nước còn cần phải quan tâm phát triển các lĩnh vực văn hóa, xã hội đồng bộ với phát triển kinh tế, kết hợp chặt chẽ giữa phát triển kinh tế với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội; phát triển hệ thống an sinh xã hội đa dạng, phù hợp với nhiều đối tượng xã hội cần được quan tâm, giúp đỡ... hướng sự phát triển nền kinh tế thị trường đến mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

Với những đặc thù đó, xử lý mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường cần hết sức linh hoạt, năng động: i) Trong khi thị trường còn chưa phát triển, Nhà nước trực tiếp can thiệp, tạo lập sự phát triển của thị trường thông qua các cơ chế, chính sách và chủ động tạo “dư địa” cho thị trường phát huy tác dụng. Như vậy, cùng với quá trình xây dựng, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Nhà nước cũng cần điều chỉnh mức độ can thiệp cho phù hợp dựa trên cơ sở tiêu chí chung là hiệu quả của quá trình phát triển. ii) Xử lý quan hệ nhà nước và thị trường cần toàn diện và đồng bộ, gắn với thực trạng mỗi bước phát triển của lực lượng sản xuất xã hội và chú ý không chỉ trên phương diện sở hữu, nhằm khơi dậy, phát huy năng lực của các thành phần kinh tế, mà cần chú ý cả trong khâu phân phối, trao đổi và tiêu dùng. Trong trao đổi, giá cả phải trên cơ sở thị trường và trong phân phối phải bảo đảm nguyên tắc thị trường trong phân phối lân đàu và nhà nước can thiệp trong tái phân phối để bảo đảm sự công bằng, bình đẳng, giảm thiểu phân hóa giàu nghèo. iii) Để xử lý tốt mối quan hệ này, cần nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của Nhà nước, kể cả cấp Trung ương và địa phương. Sẽ không thể xử lý tốt mối quan hệ này nếu thiếu một chính phủ năng động, kiến tạo. Xây dựng một chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động

và phục vụ chính là tạo ra thể chế quản trị hiệu quả, một chính phủ mạnh, một nền công vụ chuyên nghiệp, gọn nhẹ, minh bạch, vì dân. Đây chính là cơ sở để quản trị tốt nền kinh tế nói chung, xử lý tốt mối quan hệ nhà nước và thị trường nói riêng.

Hai là, quan hệ nhà nước và xã hội là vấn đề phức tạp không chỉ trên phương diện lý luận mà còn trên phương diện thực tiễn. Mỗi quan hệ này cũng như tương quan trên thực tế vai trò nhà nước và xã hội trong tiến trình phát triển có sự thay đổi, nên rất cần nghiên cứu tiếp cận. Ngay bản thân trong các xã hội phương Tây, nhận thức về vai trò nhà nước, thị trường, xã hội cũng có sự biến đổi. Có điều là vai trò của xã hội ngày càng được thừa nhận.

Với sự phát triển mạnh của nền sản xuất xã hội, bản thân nhà nước không thể quan tâm hết các khía cạnh của đời sống xã hội, cũng như đến tất cả các đối tượng trong xã hội. Trong rất nhiều trường hợp nhà nước có ít thông tin hơn thị trường và xã hội, vì vậy dẫn đến không ít quyết sách không phù hợp. Nhất là tại các nước đang phát triển như Việt Nam, hệ thống cơ sở dữ liệu còn nghèo nàn và sự minh bạch hóa còn hạn chế. Hơn nữa trong quản lý nhà nước thường theo nhiệm kỳ bị sức ép đáng kể để có kết quả trong ngắn hạn và nhiều khi không đủ thời gian theo đuổi một chính sách dài hơi bền vững, cũng như không thể theo dõi liên tục, thường xuyên về những vấn đề cụ thể. Một hạn chế nữa là trong hệ thống quản lý nhà nước, kể cả ở các nước phát triển, thường thiếu công cụ đánh giá hiệu quả công việc dẫn đến không ít trường hợp việc thực hiện công việc mang nặng tính đối phó, không hiệu quả. Và nhu cầu tất yếu đặt ra bản thân các tổ chức xã hội phải tham gia gánh vác. Chính điều này thường đẩy đến các thái cực trong quan hệ giữa nhà nước

và xã hội, nên rất cần có sự tương tác giữa xã hội với nhà nước. Trong quan hệ với nhà nước, các tổ chức xã hội thực hiện vai trò: tham gia vào quá trình hoạch định chủ trương, chính sách, là người thực hiện và giám sát quá trình thực hiện chính sách, do đó rất cần không gian và điều kiện cho các tổ chức xã hội phát huy vai trò của mình. Ở đây cũng đặt ra yêu cầu phải thể chế hóa vai trò của các tổ chức xã hội trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cho phù hợp.

Ba là, trong quan hệ với thị trường, xã hội với tư cách là các tổ chức xã hội tự nguyện của người dân, thực hiện bảo vệ quyền lợi của họ trước tác động của thị trường. Ở Việt Nam, cơ chế thị trường đang trong quá trình xây dựng và phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Gắn liền với đó là sự ngày càng phát triển và mở rộng dân chủ hóa đời sống xã hội. Trong quá trình này sự tương tác giữa xã hội và thị trường ngày càng lớn.

Thực chất sự phát triển của thị trường đã thúc đẩy sự phát triển của các tổ chức xã hội, tạo điều kiện nâng cao vai trò xã hội trong xây dựng và phát triển nền kinh tế. Xung quanh mối quan hệ này còn ít được đề cập trong các nghiên cứu ở Việt Nam.

Có thể nói, quan hệ giữa thị trường với xã hội nảy sinh khi lợi ích xã hội bị sự phát triển tự do của thị trường lấn át. Trong nhiều trường hợp, nhà nước tham gia xử lý vấn đề, song không phải lúc nào và mọi vấn đề nhà nước có thể quan tâm, quán xuyến được hết. Và thông thường xã hội cảm nhận thấy trước hết sự tác động của sự phát triển lệch chuẩn của thị trường. Chẳng hạn vấn đề ô nhiễm môi trường, an toàn thực phẩm...

Quan hệ giữa xã hội với thị trường, đó chính là: i) Giải quyết mối quan hệ giữa các tổ chức xã hội với doanh nghiệp nhằm tạo môi trường cho tăng trưởng bảo đảm lợi ích không chỉ

của doanh nghiệp mà còn cho xã hội. Cơ chế chính là thông qua các phong trào, ý kiến của người dân, các tổ chức xã hội, buộc các doanh nghiệp phải điều chỉnh hành vi cả trong sản xuất, trao đổi, phân phối và tiêu dùng. ii) Gián tiếp thông qua tác động đến nhà nước để hình thành các quy định điều chỉnh hành vi của doanh nghiệp cũng như thực hiện giám sát quá trình hoạt động, phản biện lại các chủ trương và chiến lược phát triển của các doanh nghiệp. iii) Liên kết các mạng lưới xã hội, trao đổi thông tin, khai thác các nguồn lực thực hiện tự quản, hỗ trợ các nghiệp đoàn, bảo vệ các nhóm yếu thế... iv) Xây dựng các doanh nghiệp xã hội, thực hiện cung cấp các dịch vụ xã hội phi lợi nhuận, qua đó góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. v) Thực hiện vai trò hỗ trợ nhà nước và hỗ trợ thị trường trong xử lý quan hệ tương tác giữa nhà nước và thị trường (chẳng hạn nắm thông tin thị trường, phản ánh cho nhà nước xử lý, hoặc hỗ trợ nhà nước, điều chỉnh thị trường).

Bốn là, đẩy mạnh quá trình thể chế hóa vai trò nhà nước, thị trường và xã hội, đồng thời hình thành cơ chế tương tác hiệu quả giữa các thực thể này.

Trong nền kinh tế thị trường, hoạt động kinh doanh tuân theo các quy luật cung - cầu, giá trị... nên không tránh khỏi những khiếm khuyết rất cần bàn tay nhà nước cũng như các tổ chức xã hội. Cùng với nhà nước, xã hội có vai trò và năng lực đảm đương vai trò đó. Song xã hội cũng cần phải được định hướng theo nguyên lý phục tùng lợi ích chung của toàn xã hội.

Cần thể chế hóa, tạo dư địa cho các tổ chức xã hội phát huy mạnh mẽ năng lực của mình trong quan hệ với nhà nước và thị trường. Tất nhiên không nên nhà nước hóa tất cả các tổ chức xã hội, như vậy vừa tạo gánh nặng cho ngân sách và cũng không

phát huy được tính năng động, sáng tạo của các tổ chức này. Bản chất của Nhà nước ta là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân hoàn toàn phù hợp với mục tiêu hoạt động của các tổ chức xã hội. Do vậy, cần có cơ chế cho việc tạo lập và hình thành các tổ chức xã hội với mục tiêu vì lợi ích cộng đồng; và cũng cần có quy định chế tài để loại bỏ các hoạt động lợi dụng dân chủ, đối lập với lợi ích của người dân, cũng có nghĩa đối lập với bản chất Nhà nước ta.

Chú ý hoàn thiện thể chế để nhà nước, xã hội và thị trường có thể phát huy năng lực ngay trong quá trình tổ chức hoạt động sản xuất. Cụ thể, cần tập trung, tiếp tục hoàn thiện thể chế về huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực; thể chế cho cải thiện môi trường đầu tư; thể chế cho phát triển và ứng dụng khoa học - công nghệ vào quá trình sản xuất, phát triển và đào tạo nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao. Đồng thời, cần hoàn thiện thể chế trong quá trình trao đổi, phân phối vừa bảo đảm tính ngang giá, vừa tạo động lực và nguồn lực cho tăng trưởng, phát triển, bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội, quốc phòng, an ninh.

Hình thành cơ chế tương tác hiệu quả giữa nhà nước, thị trường (doanh nghiệp) và xã hội. Cơ chế này phải dựa trên nguyên tắc phục vụ lợi ích phát triển chung của toàn xã hội. Nhà nước chỉ can thiệp trong các trường hợp thị trường thất bại. Như vậy đặt ra yêu cầu là rà soát các quy chế, quy định trong lĩnh vực điều hành của nhà nước, tháo gỡ các can thiệp không cần thiết, làm sai lệch hoặc méo mó thị trường, và đương nhiên bổ sung các quy định để có can thiệp phù hợp kịp thời, tránh bỏ qua các cơ hội, hoặc không bao quát hết vai trò của nhà nước. Trong cơ chế này, nhà nước, xã hội và doanh nghiệp

hoàn toàn bình đẳng trong nhà nước pháp quyền với tư cách là các chủ thể trên thị trường.

Điều có ý nghĩa và rất cần thiết là tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, nhất là phương thức lãnh đạo phát triển kinh tế, hoàn thiện thể chế kiểm soát quyền lực, tinh giản và nâng cao chất lượng, hiệu quả bộ máy, biên chế trong cơ quan nhà nước, đồng thời nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị.

Với ý nghĩa như trên, một cơ chế cần được xác lập trong xử lý quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là: Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, thị trường phân bổ và xã hội giám sát, bổ sung. Trong cơ chế này Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo thông qua đường lối, Nhà nước thực hiện vai trò quản lý, tạo lập khung khổ pháp lý và môi trường tăng trưởng là chính, thị trường phát huy vai trò trong huy động và phân bổ nguồn lực; xã hội thực hiện vai trò giám sát nhà nước và thị trường, đồng thời bổ khuyết, khắc phục những trường hợp bị thị trường gạt bỏ hoặc nhà nước không bao phủ hết.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1991.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu*

toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.

5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.

6. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (Lưu hành nội bộ)*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2017.

7. PGS.TS. Vũ Thanh Sơn: *Chủ nghĩa tự do mới về tương quan nhà nước và thị trường trong bối cảnh chuyển đổi toàn cầu*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, 2015.

8. Kỷ yếu Hội thảo quốc tế: Nhà nước, thị trường và xã hội: kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam, Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, Hà Nội, 2017.

9. TS. Vũ Văn Hậu: “Quan hệ giữa nhà nước và xã hội: lý thuyết và thực tiễn ở nước ta trong bối cảnh hiện nay”, Hà Nội, 2012.

ĐỔI MỚI TƯ DUY VÀ THÁO BỎ NÚT THẮT THỂ CHẾ ĐỂ CHUYỂN MẠNH NỀN KINH TẾ NƯỚC TA SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐẦY ĐỦ, HIỆN ĐẠI

TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG*

I. NHẬN DIỆN MỘT SỐ ĐIỂM NGHẼN HAY NÚT THẮT THỂ CHẾ NGĂN CẢN CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI VÀ HỘI NHẬP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

1. Quyền tự do kinh doanh

Về mặt pháp lý, các doanh nghiệp ở Việt Nam có quyền tự do kinh doanh, tự chủ giao dịch, ký kết hợp đồng như doanh nghiệp ở các nền kinh tế khác. Trên thực tế, người dân cũng có đánh giá khá cao về mức độ tự do kinh doanh so với một số quyền cơ bản khác. Tuy nhiên, về quyền tự do kinh doanh, hiện vẫn còn một số vấn đề sau:

Một là, có sự chồng lấn và chèn lấn của nội dung các luật về ngành kinh doanh đối với Luật Doanh nghiệp, làm hạn chế và

* Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương.

giảm đáng kể quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp liên quan. Các luật chuyên ngành thường có thêm các quy định: (i) hạn chế loại hình pháp lý của doanh nghiệp hoạt động trong một số ngành, nghề; (ii) áp đặt các điều kiện kinh doanh chuyên ngành, dựng thêm các rào cản gia nhập thị trường các ngành, lĩnh vực liên quan; (iii) áp dụng các thủ tục đặc biệt và riêng biệt đối với giải thể và phá sản các doanh nghiệp trong một số ngành.

Hai là, vẫn còn nhiều điều kiện kinh doanh khác nhau trong các ngành, nghề cụ thể. Tập hợp và đánh giá sơ bộ các quy định pháp luật về điều kiện kinh doanh cho thấy hiện có quá nhiều điều kiện kinh doanh với “tám không”: không rõ ràng, không đầy đủ, không hệ thống, không hợp lý, không minh bạch, không tiên liệu trước được, không hiệu quả, không hiệu lực. Các quy định đó đã tăng thêm rủi ro, tăng thêm chi phí và hạn chế đáng kể quyền tiếp cận cơ hội kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

2. Chính sách, pháp luật hay thay đổi, thiếu ổn định, thiếu minh bạch, thiếu công bằng, khó tiên liệu trước và gây nhiều hệ quả

Đã từ rất lâu, cộng đồng doanh nghiệp cả trong và ngoài nước đều cho rằng các chính sách, luật pháp ở Việt Nam thiếu ổn định, thường hay thay đổi bất lợi cho doanh nghiệp; thiếu minh bạch và không tiên liệu trước được. Thực trạng trên có thể do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân bắt nguồn từ cách thức xây dựng luật pháp, chất lượng luật, các văn bản hướng dẫn thi hành và cả từ cách thức thực hiện luật pháp, chính sách hiện nay. Thực tế, hàng năm, Quốc hội chỉ ban hành

khoảng 20 luật, gồm cả bổ sung, sửa đổi; Chính phủ ban hành trung bình khoảng hơn 100 nghị định; Thủ tướng Chính phủ ban hành khoảng gần 100 quyết định; nhưng, các bộ ban hành từ 600 đến 700 thông tư, quyết định của bộ trưởng. Ngoài ra, còn có văn bản của ủy ban nhân dân và hội đồng nhân dân cấp tỉnh; bên cạnh đó còn có hàng nghìn văn bản điều hành. Chỉ tính riêng các văn bản điều hành được công bố trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ (www.chinhphu.vn), mỗi năm trung bình có khoảng 3.500 đến 4.000 văn bản điều hành. Từ thực tế trên, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

Một là, để hiểu và thực hiện luật ở Việt Nam cần phải tập hợp, nghiên cứu và “pháp điển hóa” không chỉ các văn bản luật, mà còn cả các nghị định hướng dẫn thi hành luật và thông tư, quyết định của các bộ hướng dẫn thi hành nghị định, v.v..

Hai là, số lượng các văn bản hướng dẫn thi hành (nghị định, thông tư và quyết định của các bộ) thường lớn hơn rất nhiều so với các văn bản cần được hướng dẫn (các luật).

Ba là, các bộ gần như chi phối và quyết định nội dung của các văn bản có liên quan, nhất là các văn bản hướng dẫn thi hành. Có thể nói, toàn bộ nội dung của luật được triển khai trên thực tế bị chi phối bởi cách hiểu, cách đánh giá của bộ về các vấn đề liên quan, cũng như vai trò, chức năng và lợi ích của bộ có thẩm quyền. Hệ quả là, trong không ít trường hợp, nội dung các văn bản hướng dẫn thi hành luật có khác biệt, không tương thích, thậm chí trái với nội dung tương ứng của luật; tạo ra sự không ổn định, không nhất quán, thậm chí mâu thuẫn về nội dung giữa luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, giữa luật “trên giấy” và luật trong thực tế. Ngoài ra, việc sử dụng công văn hay văn bản điều hành như một công cụ hướng dẫn thi

hành chính sách, luật pháp đối với từng trường hợp cụ thể tạo ra cơ chế “xin - cho” trong thực hiện chính sách, luật pháp; làm đậm thêm tính không nhất quán, thiếu công bằng và bình đẳng trong sử dụng và áp dụng các chính sách, pháp luật đối với các nhà đầu tư, doanh nghiệp có liên quan.

Cách thức hướng dẫn và tổ chức thực hiện luật như trình bày trên luôn tạo thuận lợi cho các bộ, các cơ quan nhà nước có liên quan. Các bộ thường dành “thuận lợi” về cho mình, đẩy “khó khăn”, rủi ro về cho doanh nghiệp và người dân. Vì vậy, việc tuân thủ đúng luật pháp thường là công việc khó khăn và tốn kém đối với người dân và doanh nghiệp; và trong không ít trường hợp, sự lựa chọn là không tuân thủ đúng quy định của pháp luật¹; hoạt động kinh doanh trở thành “phi chính thức”, là không phù hợp với luật pháp; làm gia tăng thêm rủi ro cho doanh nghiệp và nhà đầu tư trong hoạt động kinh doanh. Ngoài ra, cách thức hướng dẫn và thực hiện luật pháp như trình bày trên là áp đặt hành chính từ trên xuống; hạn chế và thu hẹp phạm vi phát triển quan hệ chiêu ngang, quan hệ thị trường giữa các chủ thể kinh doanh.

Tóm lại, sự không ổn định, không nhất quán, không minh bạch, không tiên liệu trước được trong cả nội dung và cách thức thực hiện luật pháp, chính sách tạo ra một số bất lợi sau:

- Tạo ra rủi ro pháp lý rất lớn đối với đầu tư, kinh doanh; có thể làm sai lệch mọi tính toán, kế hoạch kinh doanh, kế hoạch đầu tư phát triển của doanh nghiệp. Đó chắc chắn là một trong

1. Trong nhiều trường hợp, đối với người dân và doanh nghiệp, thì về ngắn hạn không tuân thủ pháp luật có lợi hơn, thậm chí lợi hơn rất nhiều so với việc tuân thủ đúng pháp luật.

các nguyên nhân làm cho các doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp nhỏ và vừa vừa không muốn, vừa không thể đầu tư lớn, đầu tư dài hạn để phát triển.

- Cách thức thực hiện phổ biến theo cơ chế xin - cho tạo dư địa lớn cho hối lộ và tham nhũng; tạo ra bất công, bất bình đẳng trong tiếp cận các cơ hội kinh doanh và các nguồn lực phát triển; làm sai lệch chuẩn mực giá trị và tín hiệu thị trường, v.v.. Tất cả các yếu tố nói trên dẫn đến sai lệch trong phân bổ và lãng phí, kém hiệu quả trong sử dụng nguồn lực.

- Không những làm thu hẹp phạm vi phát triển và hoạt động của các loại thị trường, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất, mà còn làm tăng thêm sai lệch, méo mó của thị trường cả về quy mô và mức độ; làm trầm trọng thêm cả thất bại của thị trường và thất bại của Nhà nước.

3. Tự do giao dịch, ký kết hợp đồng và giải quyết tranh chấp thương mại

Một trong những đặc điểm hay yêu cầu cơ bản của kinh tế thị trường là tự do giao dịch, ký kết hợp đồng, bảo đảm tính ổn định, chắc chắn và hiệu lực của hợp đồng; giải quyết có hiệu quả các tranh chấp hợp đồng, nhất là các hợp đồng thương mại. Có thể nói, các chủ thể thị trường ở Việt Nam hiện nay đã có quyền và được bảo đảm quyền tự do giao dịch, ký kết hợp đồng. Tuy nhiên, tính ổn định, chắc chắn và tính hiệu lực của hợp đồng như công cụ thực hiện các giao dịch thương mại còn khá yếu. Đặc biệt, hiệu lực và hiệu quả thực thi hợp đồng và giải quyết tranh chấp còn khá thấp. Điều này có thể do một số nguyên nhân sau:

Một là, hiện thời tòa án là công cụ giải quyết tranh chấp còn khá tốn kém, kéo dài, không chắc chắn; chưa phải là công cụ

bảo vệ tốt tài sản và quyền sở hữu tài sản công dân, doanh nghiệp. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, mất khoảng 400 ngày để giải quyết một tranh chấp hợp đồng thương mại với chi phí khoảng 29% tổng giá trị hợp đồng.

Hai là, hiệu quả, hiệu lực thi hành án thấp. Số lượng án dân sự tồn đọng là đáng báo động. Theo báo cáo của Bộ Tư pháp, đến tháng 7 năm 2013 có 656.111 việc phải thi hành, trong đó 356.701 việc có đủ điều kiện thi hành, chiếm 68,51%. Trên phạm vi toàn quốc, số tiền phải thu từ các vụ án đã có quyết định thi hành chỉ chiếm khoảng 43% tổng số tiền phải thi hành. Tình trạng cũng tương tự ở các địa phương. Ở Hà Nội, Hải Phòng, Bắc Ninh, Hải Dương, Thái Nguyên hay Thành phố Hồ Chí Minh, v.v., tỷ lệ thi hành án thành công chỉ chiếm 30-40%.

4. Sở hữu đất đai và phân bổ, sử dụng đất

Có thể nói, pháp luật và chính sách về đất đai ở Việt Nam vẫn luôn là vấn đề gây tranh cãi với nhiều loại ý kiến khác nhau; và cũng là đối tượng hay bị thay đổi. Các thay đổi quan trọng bao gồm: *một là*, đất đai được coi là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước và được quản lý theo pháp luật; *hai là*, tổ chức, cá nhân không chỉ được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, mà còn được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; và quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ; *ba là*, người sử dụng đất được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, kể cả quyền sử dụng đất do Nhà nước giao; và thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật; *bốn là*, phạm vi và thẩm quyền thu hồi đất của cơ quan nhà nước đã được xác định rõ; thu hẹp lại đáng kể so với thực tế của nhiều năm qua. Đối với các dự án kinh tế - xã hội thì chỉ thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội

vì lợi ích quốc gia; và việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật. Như vậy, tuy đất đai vẫn thuộc sở hữu toàn dân, nhưng quyền sử dụng đất ở mức độ nhất định đã được coi là tài sản của người sử dụng, chuyển nhượng được và được pháp luật bảo hộ. Đây là thay đổi hết sức quan trọng tạo điều kiện cho việc hình thành thị trường chính thức về quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên, có lẽ việc hiện thực hóa các thay đổi tích cực nói trên vào cuộc sống và vận động bình thường của xã hội chắc chắn sẽ còn cần nhiều thời gian và nỗ lực. Trên thực tế, pháp luật về đất đai ở nước ta còn nhiều về số lượng văn bản, phức tạp, chồng chéo, trùng lặp, chưa thân thiện với thị trường về nội dung, v.v.¹.

Về thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường, pháp luật về đất đai và việc thực thi pháp luật về quyền sở hữu và sử dụng đất ở Việt Nam có ba nút thắt cơ bản. Một là, quy định về sở hữu và quyền sở hữu đất đai chưa rõ ràng và cụ thể; việc thực thi và bảo vệ quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với người dân yếu và kém hiệu lực, thể hiện: (i) việc xác lập quyền sử dụng đất của

1. Đất đai và các vấn đề liên quan đến đất đai được quy định tại 21 luật (gồm Luật Đất đai và 20 luật khác), 1 nghị quyết của Quốc hội; 22 nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và nghị định có điều chỉnh các vấn đề liên quan đến đất đai; 12 chỉ thị và 17 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, hơn 230 thông tư của các bộ và quyết định của các bộ trưởng trong quản lý đất đai. Ngoài ra, ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy định cụ thể để thực hiện Luật Đất đai tại địa phương về các lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; giá đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; xử phạt vi phạm hành chính;...

người dân và doanh nghiệp là khó khăn và tốn kém; (ii) việc thực hiện quyền chuyển nhượng đất đai (hay chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được giao hoặc thuê) cũng rất khó khăn, tốn kém, nhiều khi không thể thực hiện được; nhưng (iii) việc Nhà nước thu hồi quyền sử dụng đất của người dân và doanh nghiệp lại dễ, không tiên liệu trước được. *Hai là*, chưa có thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất; việc cấp đất, giao đất, cho thuê đất, v.v. vẫn thực hiện bằng biện pháp hành chính. *Ba là*, thị trường thứ cấp về đất đai tồn tại rất hạn chế, chia cắt; méo mó, sai lệch và thường thiên về đầu cơ, v.v.. Tóm lại, thị trường (hay các nguyên tắc và quy luật thị trường) hầu như chưa có dư địa để hoạt động và tác động đến phân bổ đất đai trong nền kinh tế Việt Nam. Về pháp lý, các hộ đã được cấp quyền sử dụng đất nhưng chỉ có quyền rất hạn chế trong chuyển nhượng, chuyển đổi quyền sử dụng đất, thậm chí không thể thực hiện được.

Nhà nước (được xác định là đại diện sở hữu toàn dân) mà thực chất là một số cơ quan và công chức nhà nước có thẩm quyền, trực tiếp thực hiện các quyền¹, bao gồm ấn định mục

1. Luật Đất đai năm 2013, Điều 13 quy định quyền của đại diện chủ sở hữu về đất đai: (1) Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; (2) Quyết định mục đích sử dụng đất; (3) Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; (4) Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; (5) Quyết định giá đất; (6) Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; (7) Quyết định chính sách tài chính về đất đai; (8) Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Áp dụng các quy định nói trên có thể làm cho việc thiết lập thị trường sơ cấp chính thức về quyền sử dụng đất là hết sức khó khăn, hoặc không thể thực hiện được; và việc giao quyền sử dụng đất, cho thuê quyền sử dụng đất vẫn phải tiếp tục thực hiện theo các công cụ hành chính, theo sự can thiệp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hơn là theo cơ chế thị trường.

đích sử dụng cho các ô, thửa đất thông qua quy hoạch; quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất; quyết định giao đất, cho thuê đất; thu hồi đất đã giao hoặc cho thuê; ấn định các hạn chế về thời gian và hạn mức đối với việc giao đất hoặc cho thuê đất; và cuối cùng là định giá đất. Vì vậy, việc chuyển đổi, chuyển quyền sử dụng đất “thứ cấp”, nhất là chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp, không theo nguyên tắc và cơ chế thị trường, mà theo mệnh lệnh hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền.

Trên thực tế, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển đổi quyền sử dụng đất từ các hộ nông dân sang các nhà đầu tư kinh doanh được thực hiện theo cơ chế xin - cho thông qua các công cụ quản lý nhà nước; và có thể nói, nguyên tắc và cơ chế thị trường hầu như không tồn tại trong các “giao dịch” nói trên. Phân bổ đất đai trong trường hợp này hoàn toàn theo sự can thiệp hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền. Hệ quả là tạo ra sự bất công trong phân bổ, chiếm hữu và sử dụng đất đai, trong hưởng lợi từ đất đai, làm cho việc sử dụng đất trở nên lãng phí, kém hiệu quả; gây ra hàng loạt các vấn đề xã hội khác, v.v.. Trên thực tế, các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp quy mô lớn, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp có “quan hệ” với công chức nhà nước có thẩm quyền thường tiếp cận được với đất đai, trở thành chủ sở hữu “quyền sử dụng đất” một cách dễ dàng hơn nhiều so với những người khác. Nông dân thường là những người chịu thiệt trực tiếp và nhiều nhất, trước hết là họ không được đền bù một cách tương xứng theo nguyên tắc thị trường.

Trong số diện tích đất mà các hộ nông dân đang sử dụng, thì nguồn gốc của tuyệt đại đa số đất đai là do Nhà nước giao

hoặc thừa kế; đất có được qua chuyển nhượng, mua bán và góp vốn bằng quyền sử dụng đất hầu như không đáng kể. Điều đó chứng tỏ rằng thị trường thứ cấp về quyền sử dụng đất hầu như chưa thể hoạt động.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng trên thực tế đã thành “công cụ” chính sách của Nhà nước. Cụ thể là, Nhà nước sử dụng “đất” làm công cụ ưu đãi đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài; Nhà nước chuyển đổi mục đích sử dụng, bán quyền sử dụng đất để tăng thu ngân sách, v.v.. Vì vậy, “giá đất” có sự phân biệt đối xử rất lớn đối với người sử dụng khác nhau. Giá đất đối với nhà đầu tư nước ngoài, đầu tư nhà nước và các nhà đầu tư thuộc loại ưu tiên của Chính phủ có thể quá thấp (được trợ cấp hay bao cấp lớn, có khi bao cấp toàn phần); còn giá đất cho đa số người còn lại quá cao. Thực tế cho thấy, chi phí sử dụng đất quá cao là một trong số các cản trở đối với sự phát triển doanh nghiệp tư nhân trong nước. Ngược lại, giá đất quá rẻ cho một số đối tượng, nhất là doanh nghiệp nhà nước đang làm cho việc sử dụng đất trở nên lãng phí, bất công và kém hiệu quả. Thực tế nói trên cũng góp phần tạo ra môi trường kinh doanh không công bằng và bình đẳng, làm méo mó các giao dịch thị trường.

Tóm lại, can thiệp hành chính của các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương đang chi phối phân bổ và sử dụng đất đai, khoáng sản và các tài nguyên khác của quốc gia. Các giao dịch “sơ cấp” hoàn toàn theo mệnh lệnh và can thiệp hành chính; các giao dịch “thứ cấp” bị giới hạn; các chủ thể liên quan chưa được quyền tự do hợp đồng; các nguyên tắc thị trường như cạnh tranh để có được quyền sử dụng đất (và các tài nguyên khác), giá cả xác định theo quan hệ cung -

cầu và sự khan hiếm của nguồn lực, v.v. hầu như chưa xuất hiện trong phân bổ đất đai, tài nguyên; quyền sở hữu đất đai trên thực tế là chưa rõ ràng và chưa được bảo vệ một cách chắc chắn. Như vậy, thể chế kinh tế thị trường về cơ bản chưa tồn tại và phát huy tác dụng trong phân bổ, sử dụng đất đai và các tài nguyên khác của quốc gia.

5. Về doanh nghiệp nhà nước

Cải cách, phát triển và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước là một trong số các cải cách cơ bản chuyển sang kinh tế thị trường trong gần 30 năm qua ở Việt Nam. Trên lĩnh vực này đã đạt được không ít thành quả tích cực. Tuy vậy, so với các yêu cầu cơ bản của kinh tế thị trường hiện đại, thì doanh nghiệp nhà nước, chế độ sở hữu và cách thức thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp trên một số mặt còn có khoảng cách, cần được “lắp đầy”:

Một là, so với các nền kinh tế thị trường hiện đại, thì khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam còn rất lớn.

Hai là, mục đích, vai trò và sứ mệnh của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế cũng chưa thật rõ ràng. Tuy đã có những thay đổi trong thời gian gần đây, nhưng doanh nghiệp nhà nước vẫn được coi là lực lượng nòng cốt của kinh tế nhà nước¹; doanh nghiệp nhà nước là lực lượng vật chất để Nhà nước điều tiết nền kinh tế, là công cụ để Nhà nước ổn định kinh tế vĩ mô, v.v.. Các tuyên bố này về vai trò của doanh nghiệp nhà

1. “Kinh tế nhà nước” cũng là một khái niệm không rõ về nội hàm của nó; chưa có định nghĩa mà chỉ liệt kê một số thành tố hợp thành kinh tế nhà nước; và nếu như thế thì kinh tế nhà nước ở nước ta về nội hàm không khác gì so với các nước khác.

nước là không phù hợp, thậm chí trái¹ với yêu cầu cơ bản của thể chế kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại. Cụ thể là, Nhà nước, thị trường và doanh nghiệp là ba “lực lượng chính”² không thể thiếu trong thể chế kinh tế thị trường. Việc nhà nước sử dụng doanh nghiệp nhà nước để điều tiết thị trường là không phù hợp với nguyên tắc thị trường. Trong trường hợp này, không phải thị trường áp đặt “luật chơi” cho doanh nghiệp, mà trái lại doanh nghiệp đang áp đặt “luật chơi” lên thị trường, tạo áp lực lên các cơ quan quản lý nhà nước; gây méo mó các giao dịch thị trường và bất bình đẳng với các chủ thể khác của thị trường, giảm hiệu lực quản lý nhà nước.

Ba là, việc sử dụng một số doanh nghiệp nhà nước làm công cụ ổn định kinh tế vĩ mô vừa không phù hợp với thể chế kinh tế thị trường; vừa không hiệu lực và gây nên hàng loạt tác động tiêu cực đối với sản xuất, tiêu dùng, công bằng xã hội và môi trường; gây hại đến phát triển, ổn định kinh tế nói chung và các ngành có liên quan nói riêng. Những hệ quả nói trên đã được nhận biết; và trên thực tế, Chính phủ đang nỗ lực cải cách “thị trường hóa các loại giá trợ cấp”, như giá điện, than, xăng dầu, v.v. và do đó, vai trò của doanh nghiệp nhà nước như một công cụ ổn định kinh tế vĩ mô cũng sẽ mờ dần. Điều quan trọng là tư duy phải được thay đổi, phải bỏ tư duy, quan niệm coi doanh nghiệp nhà nước là công cụ ổn định kinh tế vĩ mô.

1. Các tuyên bố đó cũng mâu thuẫn với định hướng cải cách doanh nghiệp nhà nước, buộc doanh nghiệp nhà nước phải hoạt động đầy đủ theo nguyên tắc, kỷ luật thị trường và cạnh tranh công bằng.

2. Các tuyên bố đó cũng mâu thuẫn với định hướng cải cách doanh nghiệp nhà nước, buộc doanh nghiệp nhà nước phải hoạt động đầy đủ theo nguyên tắc, kỷ luật thị trường và cạnh tranh công bằng.

Bốn là, còn có hàng loại các biểu hiện khác của chế độ “ngân sách mềm” như doanh nghiệp nhà nước chưa bị chi phối bởi nguyên tắc “lời ăn lỗ chịu”; không áp dụng đầy đủ giá thị trường của vốn; một số doanh nghiệp nhà nước chưa bị chi phối đầy đủ bởi cạnh tranh thị trường; ngoài ra, trên thực tế, doanh nghiệp nhà nước đang bị các thể chế, cách thức quản lý của Nhà nước cản trở, không thể hoạt động đầy đủ theo các nguyên tắc và kỷ luật thị trường. Hiện còn quá nhiều cơ quan nhà nước các cấp có quyền can thiệp theo phương thức hành chính, phi thị trường¹ vào hoạt động kinh doanh và quản lý doanh nghiệp, từ quyết định đầu tư, tổ chức kinh doanh, lựa chọn cán bộ quản lý và tuyển dụng nhân công, tiền lương và tiền thưởng, thanh tra, giám sát và đánh giá, v.v..

6. Huy động và phân bổ vốn đầu tư nhà nước

Nhà nước huy động vốn theo nguyên tắc thị trường, nhưng phân bổ vốn đầu tư nhà nước vẫn chủ yếu theo mệnh lệnh hành chính, theo cơ chế “xin - cho” nhiều hơn là cơ chế thị trường; chưa sử dụng giá của vốn hay chuẩn mực đo lường hiệu quả kinh tế - xã hội để cân bằng cung - cầu về đầu tư nhà nước. Nhà nước huy động vốn quá mức, kết hợp với phân bổ vốn đầu tư nhà nước sai lệch đã làm cho thị trường vốn trở nên sai lệch hơn. Đây cũng là một nút thắt thể chế đang cản trở quá trình chuyển mạnh sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại ở Việt Nam.

1. Cho dù các quyết định này là nhân danh chủ sở hữu, nhưng tư duy, cách thức ra quyết định can thiệp đều mang dấu ấn hành chính hơn là quyết định của nhà đầu tư theo cơ chế thị trường.

Có hàng loạt nguyên nhân dẫn đến vấn đề và thực trạng nói trên. Trước hết, phải kể đến vai trò và chức năng của Nhà nước không còn phù hợp; quá nhấn mạnh đến vai trò đầu tư phát triển của Nhà nước, chưa chú ý đúng mức đến vai trò xã hội và vai trò trong tái phân phối thu nhập. Chế độ phân cấp, phân quyền và hệ thống khuyến khích đã dẫn đến tình trạng chia cắt, cát cứ không gian phát triển theo địa giới hành chính; 63 tỉnh, thành phố trở thành 63 nền kinh tế trong một nhà nước thống nhất; tất cả đều trong đầu tư để có tăng trưởng. Giá đất nông nghiệp thấp, giá đất phục vụ sản xuất kinh doanh cao và chênh lệch lớn so với giá đất nông nghiệp cũng thúc đẩy các cấp chính quyền địa phương và doanh nghiệp liên quan muốn có dự án đầu tư để tư lợi. Cuối cùng là ràng buộc ngân sách mềm, kỷ luật ngân sách lỏng lẻo trong toàn hệ thống, ở tất cả các nhánh quyền lực và các cấp chính quyền. Không có cạnh tranh, đánh đổi giữa các nhu cầu, yêu cầu khác nhau qua đó lựa chọn và tập trung vào các nhu cầu ưu tiên và hiệu quả cao nhất. Không có thước đo hay giá của sử dụng vốn đầu tư nhà nước để sàng lọc, chọn cái tốt nhất trong số các nhu cầu, dự án khác nhau. Việc phê duyệt dự án và phân bổ vốn đầu tư vẫn nặng về “xin - cho - chia” và bị chi phối bởi ý chí chủ quan và lợi ích cục bộ, nhiệm kỳ của các cơ quan, công chức có thẩm quyền. Tất cả các bên gồm “người đi xin”, “người chia và cho” và các bên có liên quan khác không có trách nhiệm rõ ràng và không bị ràng buộc trách nhiệm về hiệu quả quản lý và sử dụng vốn; không bị trừng phạt do sử dụng vốn lãng phí, kém hiệu quả.

Nói tóm lại, cách thức phân bổ vốn đầu tư nhà nước hiện nay không chỉ gây thất thoát, lãng phí và sử dụng kém hiệu quả vốn đầu tư nhà nước, mà còn làm méo mó, đảo lộn thể chế

phân bổ nguồn lực chung của nền kinh tế; làm giảm và thu hẹp dần tiềm năng tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế.

7. Khu vực kinh tế tư nhân

Khu vực kinh tế tư nhân chưa thể lớn lên về quy mô và chất lượng; kinh tế hộ sản xuất nhỏ, phi chính thức vẫn chiếm ưu thế. So với hầu hết các nước khác, kể cả các nước công nghiệp hóa thành công sau Chiến tranh thế giới thứ hai, khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam vẫn còn nhỏ; sản xuất nhỏ hộ gia đình đang là hình thức nổi trội cả về số lượng đơn vị và đóng góp vào nền kinh tế. Thực tế nói trên có nguyên nhân từ: (i) quyền sở hữu và bảo vệ quyền sở hữu, (ii) tự do kinh doanh, tự do hợp đồng và thực thi hợp đồng, (iii) gia nhập thị trường và môi trường kinh doanh, và (iv) chất lượng và hiệu lực quản trị quốc gia¹, v.v.. Bản thân doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế cũng có những vấn đề hay nút thắt nội tại. Một đặc điểm chung của các doanh nghiệp ở Việt Nam là có xu hướng ngăn cản hoặc chống lại tập trung, tích tụ vốn; nên không có hoặc rất khó có điều kiện đầu tư đổi mới công nghệ, đầu tư liên tục mở rộng quy mô, vì vậy không giảm được chi phí và nâng cao năng suất, nâng cao năng lực cạnh tranh. Ngược lại, các biểu hiện ưa lợi ích ngắn hạn, tìm kiếm cơ hội đầu tư ngắn hạn; sẵn sàng đánh đổi lợi ích dài hạn để thu lợi trước mắt lại khá rõ nét.

Tóm lại, hiện đang tồn tại hàng loạt nút thắt thể chế ngăn cản hoặc làm chậm lại tiến trình cải cách kinh tế đang dang dở ở Việt Nam. Các nút thắt đó vừa hạn chế sự hình thành và phát triển các loại thị trường, vừa tạo thêm méo mó, sai lệch thị trường,

1. Tôi sẽ trình bày rõ hơn về các nội dung này trong một dịp khác (do khuôn khổ hạn hẹp của bài viết này).

nhất là thị trường các yếu tố sản xuất. Thị trường về cơ bản chưa làm tốt chức năng của mình trong huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực; năng suất và hiệu quả sử dụng nguồn lực suy giảm. Do đó, Việt Nam có nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình ngay khi mức thu nhập bình quân đầu người còn rất thấp.

Nguyên nhân của các nút thắt nói trên lại nằm ở phía Nhà nước. Nhà nước rõ ràng chưa thực hiện được chức năng cơ bản nhất của mình là thiết lập thể chế hỗ trợ và bảo đảm thị trường các loại vận hành một cách đầy đủ nhất có thể; trái lại, đang làm cho thị trường trở nên méo mó; làm đậm thêm thất bại của cả Nhà nước và thị trường. So với các nền kinh tế thị trường hiện đại, Nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam khác không chỉ về quy mô, phạm vi, cơ cấu tổ chức nhà nước và các cơ quan nhà nước, mà cả về tư duy, cách thức, công cụ, năng lực và thái độ của đội ngũ công chức trong thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước nói chung và của cán bộ, công chức nói riêng. Có thể nói, cải cách hơn 30 năm qua ở Việt Nam mới chủ yếu tập trung vào giảm và thu hẹp vai trò và chức năng của Nhà nước, mà chưa có đổi mới căn bản cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước; chưa thay đổi cơ bản tư duy về kinh tế thị trường, về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Về cách thức quản lý, công cụ và mệnh lệnh hành chính vẫn được sử dụng phổ biến; chế độ “làm việc tập thể” kéo dài từ hệ thống cũ, khiến cho bộ máy, các quy trình ra quyết định và việc điều hành, thực thi các quyết định của Nhà nước rất khó cải thiện được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhà nước pháp quyền chưa hình thành đầy đủ; chức năng, nhiệm vụ, phương thức hoạt động, tính độc lập cũng như cơ chế phân công, phối hợp và giám sát lẫn nhau giữa 3 bộ phận của hệ thống quyền lực (lập

pháp, hành pháp, tư pháp) chưa thật minh bạch, hợp lý, gây trở ngại cho cả ba trong phát huy vai trò đích thực của mình. Năng lực bộ máy đã tỏ ra không còn phù hợp với trình độ phát triển cao hơn của thị trường; dẫn đến hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả. Vì vậy, làn sóng đổi mới lần 2 đã trở nên rất cần thiết. Có một số điểm giống và khác nhau giữa làn sóng đổi mới lần 1 và đổi mới lần 2. Điểm tương đồng cơ bản là nội hàm của đổi mới vẫn là chuyển mạnh mẽ và chuyển dứt khoát sang kinh tế thị trường. Tuy vậy, trong đổi mới lần 1, Nhà nước thu hẹp phạm vi, vai trò và chức năng của mình tạo dư địa cho thị trường và khu vực tư nhân tồn tại và hoạt động; còn đổi mới lần 2 là phải nâng cấp trình độ phát triển thị trường của nền kinh tế; làm cho thị trường các loại, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất được phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu, bảo đảm cạnh tranh thị trường công bằng và có trật tự; khắc phục các hạn chế hay thất bại của thị trường. Nội dung đổi mới lần 2 vừa tiếp tục thu hẹp phạm vi, vừa đổi mới vai trò, chức năng, cơ cấu tổ chức bộ máy và nâng cao năng lực của bộ máy nhà nước nói chung và từng nhánh của bộ máy nhà nước nói riêng. Có thể nói, đổi mới lần 2 khó khăn hơn bội phần so với đổi mới lần 1 cách đây hơn 30 năm.

II. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI TƯ DUY, LÀM RÕ NỘI HÀM MỘT SỐ KHÁI NIỆM CƠ BẢN TẠO TIỀN ĐỀ THÁO BỎ CÁC NÚT THẮT THỂ CHẾ, CHUYỂN ĐỔI MẠNH MẼ, DỨT KHOÁT SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI, HỘI NHẬP THEO THÔNG LỆ QUỐC TẾ

Cải cách kinh tế Việt Nam trong hơn 30 năm qua về bản chất là tự do hóa thị trường nội địa và hội nhập quốc tế. Thực tế

cho thấy, từ năm 2007 đến nay, hội nhập quốc tế được mở rộng không đi cùng với cải cách tự do hóa thị trường và tiếp tục chuyển đổi mạnh mẽ sang kinh tế thị trường. Do đó, những tiềm năng và sức lực xây đắp được đã bị xói mòn dần, những cơ hội mới tạo ra lại không hiện thực hóa được. Vì vậy, cải cách, trước hết là cải cách thể chế chuyển mạnh sang kinh tế thị trường đã trở thành “mệnh lệnh” đối với tất cả chúng ta. Chúng ta đã làm được nhiều việc; và còn rất nhiều việc, thậm chí những việc khó hơn trước, phải làm để chuyển sang kinh tế thị trường. Thực tế cho thấy, đổi mới tư duy là yếu tố quyết định đối với bước ngoặt của cải cách; và tháo bỏ các nút thắt thể chế để cải cách chuyển đổi mạnh mẽ sang kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập quốc tế sẽ không thể thực hiện được nếu thiếu đổi mới tư duy. Vì vậy, trong phần tiếp theo, tôi xin kiến nghị đổi mới nhận thức và làm rõ nội hàm một số khái niệm cơ bản của quá trình cải cách tiếp theo.

1. Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Đây là một khái niệm được sử dụng thường xuyên và liên tục, nhưng nội hàm của khái niệm chưa rõ, chưa thống nhất; và những gì được giải thích liên quan đến khái niệm này không còn phù hợp, v.v.. Thực tế nói trên đang trở thành rào cản lớn, chưa thể vượt qua đối với đổi mới nói riêng và phát triển quốc gia nói chung. Vì vậy, việc thảo luận và thống nhất về nội hàm của khái niệm “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” tạo không gian cho đổi mới chuyển đổi mạnh mẽ và nhất quán hơn sang kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế là hết sức cần thiết. Theo tinh thần đó, chúng tôi xin đề xuất đổi mới khái niệm “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” như sau:

“Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại, trong đó Nhà nước và thị trường là hai yếu tố không thể thiếu, phối hợp, cộng sinh và bổ sung cho nhau hướng đến thị trường hoàn hảo. Thị trường hoàn thiện và hoạt động có hiệu quả không thể thiếu một nhà nước mạnh, có hiệu lực và hiệu quả. Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trước hết là xây dựng và hoàn thiện thể chế cho một nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại. Trên cơ sở kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại, định hướng xã hội chủ nghĩa được bảo đảm bằng điều tiết của nhà nước xã hội chủ nghĩa theo hướng tăng trưởng bao dung, công bằng; phân phối lại thu nhập và tổ chức cung ứng dịch vụ công theo hướng nhà nước phúc lợi ngày càng nhiều hơn tùy thuộc vào giai đoạn và trình độ phát triển; và phát triển hệ thống an sinh xã hội hướng mạnh tới các nhóm yếu thế trong xã hội”.

2. Đổi mới chính trị phải phù hợp và đồng hành cùng đổi mới kinh tế

Khái niệm hay phạm trù nói trên cũng đã được sử dụng rất phổ biến trong các tài liệu, văn kiện chính thức của Đảng và Nhà nước. Tất cả chúng ta đều đồng ý. Tuy vậy, điều không rõ và có thể còn có ý kiến rất khác nhau là “đổi mới kinh tế là gì?”, “đổi mới chính trị là gì?” và “sự phù hợp của đổi mới chính trị với đổi mới kinh tế nghĩa là gì?”. Đó lại là những điều rất cần làm sáng rõ.

Chúng tôi cho rằng, đổi mới kinh tế trong giai đoạn tiếp là việc tiếp tục thực hiện các giải pháp thúc đẩy chuyển đổi mạnh mẽ nền kinh tế Việt Nam sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại theo các chuẩn mực được quốc tế thừa nhận, trong đó trọng

tâm là việc Nhà nước chủ động thay đổi vai trò, vị trí và chức năng của mình, qua đó làm thay đổi vai trò, chức năng của thị trường và quan hệ giữa Nhà nước và thị trường; làm cho thị trường, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất hoạt động đầy đủ, không méo mó, không sai lệch và trở thành yếu tố quyết định trong phân bổ nguồn lực xã hội.

Đổi mới chính trị là việc tiếp tục mở rộng và thực thi dân chủ, bảo đảm thực hiện đầy đủ và thực chất các quyền con người, quyền công dân; thiết lập cơ cấu quản trị quốc gia không có xung đột lợi ích (conflict of interest), cân bằng giữa quyền lực và giám sát quyền lực, trách nhiệm giải trình đầy đủ và đến cùng.

Về sự phù hợp của cải cách chính trị và cải cách kinh tế, như trên đã trình bày, cải cách kinh tế lần 2 tập trung vào đổi mới vai trò, chức năng của Nhà nước và thay đổi mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường. Do đó, về chính trị, ít nhất phải có thay đổi phù hợp trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, phân bổ lại thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước có liên quan, v.v. để nâng đỡ, bổ sung cho thị trường, khắc phục các khiếm khuyết của thị trường và làm cho thị trường hoạt động ngày càng tốt hơn.

3. Cải cách thể chế và đột phá thể chế

Mấy năm gần đây, cụm từ “cải cách thể chế” và “đột phá thể chế” đã được liên tục sử dụng. Nhưng, chúng ta vẫn chưa nhận thức đủ rõ và nhất quán “cải cách thể chế và đột phá thể chế là gì?”. Chúng tôi đề xuất, cải cách thể chế kinh tế là việc thiết lập, bổ sung và thay đổi hệ thống các quy tắc, luật lệ, trước hết là các quy tắc luật lệ chính thức để thực hiện các cải cách kinh

tế, thúc đẩy quá trình chuyển đổi nền kinh tế Việt Nam sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại. Còn đột phá thể chế là những thay đổi đủ lớn, đủ mạnh về thể chế để tháo bỏ được các nút thắt thể chế, tạo ra bước tiến nhảy vọt của quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại.

4. Nền kinh tế thị trường mà Việt Nam hướng đến phải là nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập đầy đủ. Tuy vậy, cho đến nay vẫn còn đâu đó chưa tin vào thị trường và kinh tế thị trường; chưa tin vào thị trường như thể chế hữu hiệu nhất trong huy động và phân bổ nguồn lực; thị trường là “trung tâm” của thể chế kinh tế; Nhà nước và xã hội là các trụ cột vừa bổ sung, vừa khắc phục các khuyết điểm khuyết của thị trường để làm cho thị trường vận hành tốt hơn, hoàn hảo hơn. Ở các nền kinh tế thị trường khác, nhà nước và thị trường được coi như hai bàn tay của con người, vô hình và hữu hình, cùng hoạt động và bổ sung cho nhau, tạo thành sức mạnh; còn ở Việt Nam như quan niệm trước đây “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa... là nền kinh tế sản xuất hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản”. Như vậy, nhà nước không phải là bàn tay hữu hình của nền kinh tế, không song hành và bổ sung cho thị trường, mà đứng trên thị trường, điều khiển thị trường; nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, một cơ chế do bộ máy nhà nước thiết lập nên, chứ không phải là thị trường như một thể chế khách quan. Khác biệt cơ bản này là nguyên nhân tạo nên hàng loạt khác biệt khác và cũng là nguyên nhân cơ bản tạo nên hàng loạt nút thắt thể chế ngăn cản hoặc làm chậm tiến trình cải cách kinh tế đang dang dở ở Việt Nam. Các nút thắt đó vừa hạn chế sự hình thành và phát triển các loại thị

trường, vừa tạo thêm méo mó, sai lệch thị trường, nhất là thị trường yếu tố sản xuất. Thị trường về cơ bản chưa làm tốt chức năng huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực; năng suất và hiệu quả sử dụng nguồn lực suy giảm. Do đó, Việt Nam có nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình ngay khi mức thu nhập bình quân đầu người còn rất thấp.

Có thể nói, cải cách hơn 30 năm qua ở Việt Nam mới chủ yếu tập trung vào giảm và thu hẹp vai trò và chức năng của Nhà nước, mà chưa có đổi mới căn bản cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước; chưa thay đổi cơ bản tư duy về kinh tế thị trường, về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Về cách thức quản lý, công cụ và mệnh lệnh hành chính vẫn được sử dụng phổ biến; chế độ “làm việc tập thể” kéo dài từ hệ thống cũ, khiến cho bộ máy, các quy trình ra quyết định và việc điều hành, thực thi các quyết định của Nhà nước rất khó cải thiện được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhà nước pháp quyền chưa hình thành đầy đủ; chức năng, nhiệm vụ, phương thức hoạt động, tính độc lập cũng như cơ chế phân công, phối hợp và giám sát lẫn nhau giữa 3 bộ phận của hệ thống quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp) chưa thật minh bạch, hợp lý, gây trở ngại cho cả ba trong việc phát huy vai trò đích thực của mình. Năng lực bộ máy đã tỏ ra không còn phù hợp với trình độ phát triển cao hơn của thị trường dẫn đến hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả. Vì vậy, làn sóng đổi mới lần 2 đã trở nên rất cần thiết. Có một số điểm giống và khác nhau giữa làn sóng đổi mới lần 1 và đổi mới lần 2. Điểm tương đồng cơ bản là nội hàm của đổi mới vẫn là chuyển mạnh mẽ và chuyển dứt khoát sang kinh tế thị trường. Tuy vậy, trong đổi mới lần 1, nhà nước thu hẹp phạm vi, vai trò và chức năng của mình tạo dư địa cho thị trường

và khu vực tư nhân tồn tại và hoạt động; còn đổi mới lần 2 là phải nâng cấp trình độ phát triển thị trường của nền kinh tế; làm cho thị trường các loại, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất được phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu, bảo đảm cạnh tranh thị trường công bằng và có trật tự; khắc phục các hạn chế hay thất bại của thị trường. Nội dung đổi mới lần 2 vừa tiếp tục thu hẹp phạm vi, vừa đổi mới vai trò, chức năng, cơ cấu tổ chức bộ máy và nâng cao năng lực của bộ máy nhà nước nói chung và từng nhánh của bộ máy nhà nước nói riêng. Có thể nói, đổi mới lần 2 khó khăn hơn bội phần so với đổi mới lần 1 cách đây hơn 30 năm. Tuy khó khăn và đầy thách thức, nhưng đổi mới lần 2 đã trở thành mệnh lệnh, không thể không làm.

XÂY DỰNG THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC VIỆT NAM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN NHANH VÀ BỀN VỮNG TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

GS.TS. HOÀNG THẾ LIÊN*

1. Kinh nghiệm thực tiễn của nhiều nước trên thế giới cho thấy, trình độ phát triển của một quốc gia có mối quan hệ mật thiết với chất lượng thể chế nhà nước, vì thể chế nhà nước bảo đảm an ninh, điều tiết hoạt động kinh tế - xã hội, thực thi nguyên tắc pháp quyền và bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tạo khả năng cho người dân thực hiện dân chủ, tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của Nhà nước. Chất lượng thể chế nhà nước đặt ra yêu cầu cần phải có một bộ máy nhà nước gắn kết với nhau trên cơ sở quy định của pháp luật vì mục tiêu chung, có kỷ cương, kỷ luật và trọng dụng người tài; tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và bảo đảm dân chủ, sự tham gia rộng rãi của người dân trong quá trình hoạch định chính sách, giám sát quyền lực nhà nước và việc thực hiện chính sách nhà nước. Xét ở góc độ này, thể chế nhà nước ở nước ta phải đáp ứng một số yêu cầu cơ bản sau:

* Nguyên Thủ trưởng Thường trực Bộ Tư pháp.

Thứ nhất, bằng cơ chế pháp lý nhằm bảo đảm quyền lực của nhân dân thực sự tối cao, chi phối và quyết định quyền lực nhà nước chứ không phải là ngược lại. Quyền lực nhà nước phải bị giới hạn một cách rõ ràng bằng pháp luật (chủ yếu là bằng Hiến pháp và luật) hay như Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng nói một cách hình ảnh hơn là phải tìm cách “nhốt” quyền lực nhà nước vào trong cái lồng pháp luật. Thượng tôn pháp luật phải được bảo đảm trong mọi hành vi ứng xử của Nhà nước đối với xã hội và đối với thị trường. Bảo đảm mọi hành vi ứng xử của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước, của các công chức nhà nước đều được kiểm soát và có thể chịu sự tài phán của tòa án độc lập, không thiên vị. Không có vùng cấm trong xử lý các hành vi vi phạm. Cơ chế tài phán Hiến pháp được thiết lập và vận hành một cách hiệu quả. Độc lập trong hoạt động xét xử (độc lập tư pháp) được bảo đảm một cách đầy đủ và thực chất. Pháp luật vừa là công cụ để Nhà nước quản lý xã hội, đồng thời là công cụ hữu hiệu để nhân dân trao quyền cho Nhà nước và kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước. Vì vậy, yêu cầu đặt ra ở đây là cần phải tạo dựng cho được cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên trong, giữa các cơ quan nhà nước với nhau nhằm: (1) Bảo đảm các chính sách của Nhà nước và việc thực hiện chính sách được thảo luận và theo dõi sát sao hơn, làm cho chính sách phù hợp hơn, đáp ứng yêu cầu thực tiễn cao hơn; (2) Nâng cao trách nhiệm giải trình đối với các hoạt động do các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước tiến hành, chủ yếu là về mặt hành pháp, từ đó khuyến khích đạt kết quả hoạt động tốt hơn; (3) Làm giảm các cơ hội hoặc sự tồn tại của các mối quan hệ đặc biệt giữa các chủ thể nhà nước với các chủ thể thị trường và xã hội nào đó để hình thành nên các nhóm lợi ích.

Thứ hai, Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước phải chuyên nghiệp hóa, công tác hóa hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội; tăng cường năng lực phân tích chính sách, bảo đảm trao đổi thông tin với các chủ thể bị tác động trong quá trình xây dựng chính sách. Vai trò của Chính phủ và các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện ủy quyền lập pháp và xử lý vi phạm hành chính cần được cân đối lại. Khắc phục được những mâu thuẫn, chồng chéo trong việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan hành chính nhà nước, giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương theo hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có cơ cấu, năng lực, trình độ chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp phù hợp, thiết lập được hệ thống công vụ theo vị trí việc làm, chế độ công vụ thực tài trên cơ sở thiết lập hệ thống thi tuyển cạnh tranh người tài trong các ngành, khu vực trong toàn xã hội vào các vị trí việc làm ở cả Trung ương và địa phương.

Thứ ba, phải có giải pháp đủ mạnh để nâng tầm vị thế của tòa án trong xã hội, tạo niềm tin của xã hội đối với tòa án; tư pháp hoá việc xử lý các vi phạm hành chính có mức phạt cao, trực tiếp liên quan đến quyền con người, quyền cơ bản của công dân, bảo đảm tòa án đủ năng lực để xử lý hầu hết các vi phạm và tranh chấp trong xã hội một cách nhanh chóng, hiệu quả, đặc biệt là các tranh chấp dân sự, đầu tư, kinh doanh, thương mại, sở hữu trí tuệ. Bảo đảm tranh tụng dân chủ và sự độc lập của tòa án trong xét xử.

Thứ tư, trong mối quan hệ với kinh tế thị trường, Nhà nước cần tận tụy thực hiện tốt các chức năng vốn có của mình trong

một nền kinh tế thị trường hiện đại, không thực hiện những công việc mà người dân (khu vực tư nhân) có thể làm được (nhất là kinh doanh trong những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân đã đủ sức đảm nhận); đồng thời thực hiện các nhiệm vụ phục vụ đắc lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội, cụ thể như sau:

Một là, ban hành pháp luật, duy trì trật tự công trên thị trường và trong xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội. Nhà nước xây dựng và thực thi có hiệu quả các quy tắc pháp lý về sở hữu, tự do hợp đồng, tự do kinh doanh, tự do lập hội, giải quyết tranh chấp để mọi người dân, doanh nghiệp thực hiện tốt quyền tự do kinh doanh, tự do lập hội nhằm giải phóng mọi năng lực sản xuất, hình thành hệ thống thị trường đồng bộ. Nhà nước xây dựng và thực thi có hiệu quả các quy tắc pháp lý điều tiết các hoạt động kinh tế nhằm khắc phục những trực trặc, khuyết tật của cơ chế thị trường như kiểm soát độc quyền, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, khắc phục tình trạng thông tin bất cân xứng trên thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm, thị trường vốn tín dụng, bảo đảm an toàn lao động, duy trì quan hệ lao động lành mạnh. Nhà nước cần phải xây dựng được một hệ thống pháp luật đầy đủ, thiết lập hệ thống tư pháp có tính độc lập cao, có đủ thẩm quyền và năng lực giải quyết, phân xử các dạng tranh chấp ngày càng phức tạp giữa các tổ chức, cá nhân trong xã hội (bao gồm cả giữa cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân).

Hai là, bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô: (i) thực hiện chính sách tiền tệ; (ii) kiểm soát lạm phát; (iii) bảo đảm cán cân thanh toán, ổn định tỷ giá hối đoái; (iv) kiểm soát nợ công.

Ba là, phân phối lại điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội thông qua việc thiết lập và duy trì: (i) mạng lưới an sinh xã

hội; (ii) chính sách thuế đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước; và (iii) hệ thống thuế thu nhập cá nhân lũy tiến.

Bốn là, có trách nhiệm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công. Phát triển nguồn vốn con người (qua việc bảo đảm duy trì hệ thống y tế, giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ có chất lượng cao, dễ tiếp cận đối với người dân). Quản lý rủi ro tổng thể đối với thảm họa thiên nhiên (nhất là trong bối cảnh Việt Nam bị tác động mạnh của biến đổi khí hậu) và các thảm họa do con người gây ra (các sự cố kỹ thuật...). Xây dựng chế độ sở hữu tài sản đối với đất đai, tài nguyên, khoáng sản và các loại tài sản công theo hướng bảo đảm mọi mảnh đất, mọi tài nguyên, khoáng sản và tài sản công đều có chủ thể quản lý, sử dụng và chịu trách nhiệm cụ thể.

Thứ năm, trong mối quan hệ với xã hội, Nhà nước bảo đảm tiếng nói của người dân, của xã hội ngày càng mạnh mẽ và có trọng lượng trong công việc của Nhà nước. Muốn vậy, cần phải phát huy vai trò của các tổ chức xã hội đại diện cho người dân với tư cách là đối tác quan trọng của Nhà nước trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển. Nhà nước cần tạo khung pháp lý và bảo đảm không gian đầy đủ cho người dân thực hiện các quyền cơ bản, bao gồm quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định. Cơ quan công quyền phải bảo đảm minh bạch, có trách nhiệm, tạo điều kiện để công dân tương tác hiệu quả với Nhà nước.

2. Xét theo các yêu cầu nêu trên, thì thể chế nhà nước ta, bên cạnh những thành tựu quan trọng đã đạt được, cũng còn một số bất cập sau:

Một là, bộ máy nhà nước khá cồng kềnh, nhiều tầng nấc,

phân công chưa rành mạch, phân quyền chưa đủ mạnh dẫn đến tình trạng thẩm quyền vừa bị phân mảnh, manh mún, vừa có sự trùng giãm, chồng chéo. Trong khi đó, lại thiếu cơ chế kết nối để tạo nên sức mạnh chung và ở Chính phủ còn thiếu một thiết chế trung tâm đủ mạnh để bảo đảm sự nhất quán, thông suốt trong thực hiện chính sách; thiếu sự giám sát chặt chẽ, giám sát chủ yếu dừng lại ở giám sát tuân thủ (kết luận giám sát đúng quy trình đang là phổ biến), chưa giám sát kết quả thực hiện. Do đó, các hiện tượng trên bảo dưới không nghe, chính sách bị cản trở, bị bẻ ghi, bị biến dạng vì lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm, lợi ích cá nhân đang là một thực tế. Vì vậy, việc phải làm là tập trung cải cách làm giảm sự cát cứ, manh mún trong khu vực công, xóa bỏ tình trạng chồng chéo về thẩm quyền giữa các cơ quan (cả chiều dọc và chiều ngang) trong bộ máy nhà nước; phân công, phân cấp về quyền thật rõ ràng.

Hai là, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước còn lỏng lẻo dẫn đến tình trạng lạm dụng quyền lực công vì lợi ích tư gây bức xúc lớn trong xã hội. Hiến pháp năm 2013 của nước ta đã bổ sung yếu tố kiểm soát quyền lực nhà nước vào nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước (khoản 3, Điều 2). Sự bổ sung này giúp cho nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta đầy đủ, toàn diện hơn, sát với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, bảo đảm cho các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp thực thi có hiệu lực, hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo Hiến pháp và pháp luật, góp phần giữ vững quyền lực nhà nước trong tay nhân dân, tránh được sự lợi dụng, lạm dụng quyền lực, phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí. Yêu cầu đặt ra ở đây là khẩn trương xây dựng cho được một cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước đủ mạnh, có thể đồng thời

kiểm soát quyền lực nhà nước từ ba phía: (1) kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước với nhau (cơ chế kiểm soát từ bên trong); (2) kiểm soát quyền lực từ phía nhân dân với tư cách là chủ thể quyền lực nhà nước thông qua việc bảo đảm thực hiện các quyền dân chủ trực tiếp và đề cao vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội; (3) kiểm soát quyền lực thông qua việc tăng cường năng lực của các thiết chế kiểm soát chuyên nghiệp. Tuy nhiên, cho đến nay một cơ chế như vậy vẫn còn trong tình trạng chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ và vì vậy chưa đạt được kết quả kiểm soát quyền lực nhà nước như mong đợi.

Ba là, thực thi pháp luật chưa nghiêm. Bảo đảm tuân thủ pháp luật vẫn là khâu hạn chế lớn nhất ở nước ta hiện nay do thiếu cơ chế bảo đảm thi hành pháp luật một cách hiệu quả. Kỷ cương, kỷ luật trong thi hành công vụ còn rất lỏng lẻo, dẫn đến tình trạng coi thường kỷ cương, pháp luật đang ở mức báo động. Thượng tôn pháp luật chưa trở thành thói quen thường trực của đội ngũ cán bộ, công chức và của các tổ chức, cá nhân trong xã hội.

Bốn là, tình trạng ôm đodom về chức năng của Nhà nước thể hiện rõ ở sự hiện diện trực tiếp của Nhà nước trong sản xuất, kinh doanh ở quá nhiều lĩnh vực của nền kinh tế¹. Chức năng quản lý nhà nước và chức năng kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước vẫn còn nhiều điểm chưa được phân định rõ. Chức năng kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước và chức năng thực

1. Nhiều lĩnh vực, khu vực kinh tế tư nhân hoàn toàn có thể đảm nhiệm như dệt may, giày da, xây dựng dân dụng, xây dựng thương mại, một số lĩnh vực khai khoáng v.v., tuy nhiên sự hiện diện của doanh nghiệp nhà nước ở các lĩnh vực này vẫn rất lớn.

hiện các nhiệm vụ công ích, an sinh xã hội, quốc phòng, an ninh chưa được phân định rành mạch¹. Bộ máy và cách thức thực hiện quyền chủ sở hữu chưa chuyên nghiệp, hiệu quả chưa cao, tính chịu trách nhiệm thấp. Việc triển khai thực hiện các quy định về quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước còn nhiều lúng túng, nhiều nơi còn tồn tại hiện tượng lấn sân từ quản lý nhà nước sang quản lý của chủ sở hữu và ngược lại. Cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả.

Việc Nhà nước trực tiếp tham gia vào hoạt động kinh tế tuy đã giảm đáng kể nhưng vẫn còn nhiều. Vì vậy, trên thực tế, Nhà nước ta vừa là nhà quản lý, vừa là nhà sản xuất, công tư không được phân biệt rõ ràng tạo dư địa cho tiêu cực, tham nhũng làm méo mó cơ chế thị trường. Nếu không thúc đẩy mạnh mẽ việc giải quyết vấn đề này thì đây là lực cản lớn cho sự phát triển.

Năm là, Nhà nước ta chưa chú trọng đúng mức đến việc xây dựng một hệ thống hành chính dựa trên nguyên tắc chức nghiệp thực tài. Đây là yếu tố cơ bản thể hiện năng lực bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước. Việc tuyển dụng, sử dụng, đánh giá công chức chưa thực sự theo nguyên tắc chức nghiệp thực tài mà vẫn còn dựa trên quan hệ thân hữu, dòng tộc, thậm chí quan hệ tư lợi (tham nhũng, tiêu cực) thay vì dựa trên năng

1. Ví dụ: Doanh nghiệp nhà nước ngành bưu chính viễn thông phải duy trì và bảo đảm cung cấp các dịch vụ bưu chính công ích, điện thoại cố định vùng xa; bảo đảm thông tin liên lạc cho quốc phòng, an ninh khi được yêu cầu. Mạng lưới điện quốc gia do Tập đoàn Điện lực (EVN) quản lý phải phủ sóng tới các thôn, bản ở vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo. Tập đoàn Dầu khí thực hiện nhiều chương trình an sinh xã hội trị giá hàng trăm tỷ đồng/năm.

lực của cán bộ. Kinh nghiệm của một số nước cho thấy, không có gì hủy hoại năng lực bộ máy hành chính bằng hình thức tuyển dụng, sử dụng, đề bạt cán bộ dựa trên quan hệ thân hữu, đỗ đầu và hối lộ. Các thảo luận gần đây trên báo chí về sự xuất hiện hiện tượng “con ông cháu cha” trong việc bổ nhiệm vào các chức vụ cao trong bộ máy nhà nước đang làm dấy lên quan ngại về chất lượng cán bộ trong bộ máy nhà nước. Bộ máy nhà nước với chất lượng cán bộ như vậy thì thực hiện cho được các chức năng truyền thống của Nhà nước cũng đã rất chật vật, làm sao đủ năng lực để phát huy vai trò kiến tạo phát triển. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là phải thiết lập một cơ chế để người giỏi nhất được tuyển chọn sử dụng và đề bạt, bảo đảm mức độ liêm chính cao hơn trong nền công vụ bằng việc sắp xếp công việc theo vị trí việc làm, cải cách tiền lương và cải cách về tổ chức đánh giá cán bộ dựa vào thành tích công tác.

Sáu là, trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước nhân dân còn hình thức, chưa thực chất, do:

- Quy định về trách nhiệm của Nhà nước, từng cơ quan nhà nước và cán bộ nhà nước chưa cụ thể, rõ ràng đến mức nhân dân có thể kiểm đếm được trách nhiệm đó.

- Tính minh bạch về trách nhiệm chưa cao đang cản trở người dân trong việc truy cứu trách nhiệm của Nhà nước, của công chức.

- Các tổ chức xã hội ở nước ta được phát triển mạnh về số lượng nhưng năng lực vẫn còn nhiều hạn chế, nên tác động chưa nhiều đến việc hoạch định chính sách công và truy cứu trách nhiệm của cơ quan nhà nước.

- Các cơ quan có trách nhiệm giám sát, thanh tra, kiểm tra chưa đủ mạnh, chủ yếu là giám sát, thanh tra, kiểm tra tuân

thủ, chưa thực hiện tốt việc giám sát, thanh tra, kiểm tra kết quả thực hiện.

- Trách nhiệm tập thể, trách nhiệm cá nhân chưa được phân biệt rõ ràng dẫn đến tình trạng trách nhiệm tập thể trở thành nơi ẩn náu, trà trộn của trách nhiệm cá nhân, gây nhiều khó khăn cho việc truy cứu trách nhiệm cá nhân.Thêm vào đó, cũng còn lẫn lộn giữa trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm chính trị, hầu như chưa có cơ chế truy cứu trách nhiệm chính trị.

Vì vậy, đề cao trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước nhân dân cần được đẩy mạnh, coi đây là yếu tố quan trọng để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của thể chế nhà nước.

3. Để khắc phục được những bất cập nêu trên và đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững trong giai đoạn mới, thể chế nhà nước cần được đổi mới và hoàn thiện một cách mạnh mẽ trên cơ sở tiếp tục đẩy mạnh thực hiện các cuộc cải cách lập pháp theo tinh thần của Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020; cải cách hành chính theo chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2010-2020 của Chính phủ và cải cách tư pháp theo tinh thần Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Nhiệm vụ trọng tâm và bao trùm trong thời gian tới là tập trung xây dựng Nhà nước ta thực sự được tổ chức và vận hành theo nguyên tắc pháp quyền. Làm thế nào để Nhà nước ta thể hiện một cách mạnh hơn nữa trên thực tế bản chất dân chủ, tính ưu việt của mình, theo đó quyền làm chủ của nhân dân được bảo đảm, quyền con người được thực hiện với tư cách là

quyền tự nhiên vốn có của con người, quyền công dân được tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm từ chính Nhà nước; tinh thần thượng tôn pháp luật, trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm phục vụ của Nhà nước trước nhân dân được đề cao và được hiện thực hóa trong đời sống xã hội. Pháp luật cũng phải thực sự của nhân dân, vì nhân dân, được xây dựng bằng dân chủ với nội dung minh bạch, rõ ràng và có tính thân thiện để mọi người trong xã hội dễ tiếp cận, dễ thực hiện. Pháp luật phải thực sự là môi trường an toàn, lành mạnh, đủ rộng về không gian pháp lý để người dân làm ăn và sinh sống. Pháp luật là cơ sở để tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước, được các cơ quan nhà nước nghiêm chỉnh chấp hành, áp dụng công bằng, nhất quán và không thiên vị (tinh thần này đã được thể hiện rõ ràng tại Điều 8, Hiến pháp năm 2013). Thể chế nhà nước phải khắc phục được tình trạng làm ăn trái pháp luật, tham nhũng, tiêu cực đang là quốc nạn, đấu tranh tiến tới xoá bỏ được những thói xấu như cục bộ, cửa quyền, cát cứ, lãng phí của công, lạm dụng của công... bởi những hiện tượng này đang cản trở hiệu lực của chính thể chế nhà nước.

Theo tinh thần đó, xin nêu một số kiến nghị cụ thể như sau:

Thứ nhất, thể chế lập pháp cần được đổi mới theo hướng: (1) Quốc hội hoạt động chuyên trách; nâng cao chất lượng đại biểu trên cơ sở đổi mới chế độ bầu cử theo hướng thiết kế lại bản đồ bầu cử, theo đó mỗi khu vực bầu cử chỉ bầu một đại biểu, khuyến khích ứng cử, bảo đảm tính cạnh tranh cao; thiết lập Văn phòng đại biểu tại khu vực bầu cử để phục vụ hoạt động của đại biểu, gắn đại biểu với cử tri ở khu vực bầu cử; (2) hạn chế tiến tới bỏ việc ủy quyền lập pháp cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội và cho Chính phủ để bảo đảm quyền lập pháp chỉ

thuộc về Quốc hội (tiến tới bỏ thẩm quyền ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và bỏ thẩm quyền ban hành nghị định độc lập của Chính phủ); (3) xây dựng cơ chế bảo hiến để kiểm soát hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Thứ hai, thể chế hành pháp cần được đổi mới theo hướng: (1) giao đủ thẩm quyền, cơ cấu lại tổ chức bộ máy của Chính phủ nhằm bảo đảm Chính phủ phát huy tốt nhất trách nhiệm là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, có quyền chủ động khởi xướng và hoạch định chính sách, thực hiện chức năng quản lý và điều hành vĩ mô, tổ chức và bảo đảm việc thi hành pháp luật trên phạm vi toàn quốc; (2) với trách nhiệm bảo đảm thi hành pháp luật trên phạm vi toàn quốc, Chính phủ rất cần được giao quyền công tố để nhân danh quyền lực công yêu cầu tòa án xét xử mọi hành vi vi phạm pháp luật và thực hiện nguyên tắc công tố trực tiếp chỉ đạo điều tra góp phần khắc phục tình trạng cắt khúc trong tố tụng hình sự; (3) chuyển nhiệm vụ quản lý hành chính, tổ chức, nhân sự, tài chính của tòa án sang cho Chính phủ nhằm bảo đảm nguyên tắc độc lập trong xét xử của tòa án; (4) cho phép Chính phủ được bảo vệ tối cùng trước Quốc hội đối với dự án luật mà Chính phủ trình; (5) quy định Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Quốc hội xem xét lại dự án luật đã được thông qua trước khi công bố trên cơ sở đề nghị của Chính phủ (Hiến pháp năm 1946 đã có quy định này, hiện nay theo Hiến pháp năm 2013 thì Chủ tịch nước chỉ có quyền yêu cầu Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại dự án pháp lệnh trước khi công bố).

Thứ ba, thể chế tư pháp cần được tiếp tục đổi mới theo hướng: (1) xác định tư pháp là xét xử, từ đó khẳng định cơ quan tư pháp là tòa án; (2) bỏ chức năng kiểm sát hoạt động

tư pháp của viện kiểm sát (chuyển viện kiểm sát thành viện công tố thuộc Chính phủ); (3) Toà án phải được giao đủ thẩm quyền và tăng cường năng lực để đủ khả năng xem xét, giải quyết hầu hết các tranh chấp xảy ra trong xã hội; (4) giao cho toà án thẩm quyền giải quyết khiếu kiện của cá nhân, tổ chức đối với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước từ cấp Chính phủ trở xuống nếu những văn bản đó xâm phạm tới lợi ích của cá nhân, tổ chức; (5) cơ quan điều tra cần được tổ chức thành một hệ thống riêng và chịu sự chỉ đạo trực tiếp của cơ quan công tố, bảo đảm và mở rộng dân chủ trong tranh tụng.

Thứ tư, thể chế về chính quyền địa phương cần được đổi mới theo hướng: (1) giảm mạnh cấp chính quyền địa phương (chính quyền địa phương ở nông thôn nên là hai cấp, chính quyền địa phương ở đô thị nên là một cấp thống nhất); (2) thực hiện sự phân quyền mạnh mẽ cho chính quyền địa phương nhằm bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương đi đôi với việc tăng cường sự kiểm soát của cơ quan nhà nước cấp trên; (3) xác định Ủy ban nhân dân vừa là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, vừa là cơ quan thường trực của hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ hơn nữa giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trên địa bàn.

MÔ HÌNH THỂ CHẾ TỐI ƯU

**(Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển - sự lựa chọn phù hợp
cho Việt Nam)**

TS. NGUYỄN SĨ DŨNG*

“Cải cách thể chế, cải cách thể chế và cải cách thể chế” đang là khẩu hiệu hành động được nhiều nhà lãnh đạo đưa ra. Quả thực, về mặt nhận thức, đây là một thành tựu rất đáng được ghi nhận. Không có được nhận thức như vậy, không thể có đủ quyết tâm chính trị để thúc đẩy những cải cách về cơ bản là khó khăn và cũng đầy rủi ro.

Tuy nhiên, vấn đề không chỉ nằm ở nhận thức phải cải cách thể chế, mà còn nằm ở sự hiểu biết về việc phải cải cách như thế nào và xử lý những rủi ro đi kèm ra làm sao.

Mỗi mô hình thể chế chỉ thành công trong một môi trường văn hóa nhất định

Để trả lời câu hỏi cải cách thể chế như thế nào thì quan trọng nhất là lựa chọn mô hình thể chế. Các mô hình thể chế đưa lại thành công và thịnh vượng không thiếu ở trên thế

* Nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

giới. Vấn đề là phải lựa chọn cho được mô hình phù hợp với Việt Nam.

Mỹ, Ôxtrâylia, Canada và Niu Dilân đều đã từng là thuộc địa của Anh và đều đã rất thành công khi áp dụng mô hình thể chế của Anh cho đất nước mình. Tuy nhiên, trái lại, các nước như Ấn Độ, Pakixtan và nhiều nước châu Phi mặc dù đã từng là thuộc địa của Anh. Song lại không thể áp dụng được mô hình thể chế của nước Anh cho đất nước mình.

Tại sao mô hình thể chế của Anh lại chỉ phát huy tác dụng ở một số nước, còn ở một số nước khác thì không? Câu trả lời nằm ở nền tảng văn hóa của các nước. Chúng ta có thể dễ dàng nhận thấy, các nước Mỹ, Ôxtrâylia, Canada, Niu Dilân có nền tảng văn hóa tương đồng với nước Anh. Người Anh đã không chỉ xuất khẩu thể chế, mà còn di dân và xuất khẩu văn hóa tới những nước trên. Trong lúc đó, nước Anh đã không thể xuất khẩu văn hóa của mình sang Ấn Độ, Pakixtan và các nước thuộc địa châu Phi. Chính vì thế, mô hình thể chế của nước Anh ít phát huy tác dụng ở các nước này. Điều dễ nhận thấy ở đây là: một mô hình thể chế chỉ phát huy tác dụng ở các nước có nền tảng văn hóa tương đồng và ít phát huy tác dụng ở các nước có nền tảng văn hóa khác biệt.

Tương tự cũng là điều chúng ta có thể nói về mô hình thể chế của nhà nước phúc lợi. Các nhà nước phúc lợi Bắc Âu (Thụy Điển, Đan Mạch, Phần Lan, Na Uy...) là mô hình thể chế có thể được coi là thịnh vượng và tốt đẹp nhất đang tồn tại trên thế giới hiện nay. Ở các nước này, người dân sinh ra đã được nhà nước chăm lo đầy đủ về mọi mặt. Cuộc sống của họ hết sức an toàn, đầy đủ và hạnh phúc. Thế nhưng tại sao một mô hình thể chế tốt đẹp lại không thể nhân rộng ra được ngoài vùng Bắc Âu?

Lý do là vì thiếu nền tảng văn hóa của Bắc Âu không thể vận hành được một mô hình như vậy. “Biết thế nào là đủ” là một nét văn hóa rất đặc biệt của những người dân Bắc Âu. Những người dân này sẵn sàng đóng thuế cho nhà nước đến 70 - 75% thu nhập của mình mà không hề tâm tư, suy bì. Bất cứ ở một nơi nào khác trên thế giới, mức thuế như trên sẽ triệt tiêu động lực làm việc, còn ở các nước Bắc Âu thì lại không. Ví dụ từ các nước Bắc Âu một lần nữa khẳng định nền tảng văn hóa là rất quan trọng để một mô hình thể chế có thể thành công.

Nền tảng văn hóa của Việt Nam phù hợp với mô hình thể chế nào?

Về mặt vị trí địa lý, Việt Nam thuộc về nhóm các nước Đông Nam Á. Tuy nhiên, về mặt văn hóa, chúng ta lại thuộc về Đông Bắc Á (Nhật Bản, Đài Loan, Trung Quốc, Hàn Quốc, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên). Ăn cơm bằng đũa, viết chữ tượng hình (Việt Nam đã từng có chữ nôm là chữ tượng hình) chỉ là một vài biểu hiện ra bên ngoài của văn hóa Đông Bắc Á. Cái nằm sâu bên trong ảnh hưởng đến cách nghĩ, cách hành xử của cư dân ở vùng này là tinh thần và tư tưởng Nho giáo. Một trong những đặc điểm nổi bật của các nước này là truyền thống khoa bảng. Học hành, thi cử để làm quan là con đường phấn đấu được coi trọng nhất. Đây cũng là nền tảng văn hóa để nhà nước có thể tuyển dụng được những người tài giỏi nhất cho nền quản trị công.

Mô hình thể chế được hầu hết các nước và vùng lãnh thổ ở Đông Bắc Á lựa chọn là nhà nước kiến tạo phát triển (developmental state). Mô hình thể chế này đã đưa lại sự phát triển kỳ diệu cho cả Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và gần đây

là cả Trung Quốc. Sự thành công của các nước và vùng lãnh thổ này cho thấy mô hình nhà nước kiến tạo phát triển rất phù hợp với nền tảng văn hóa của các nước và vùng lãnh thổ ở Đông Bắc Á. Như vậy, mô hình này có nhiều khả năng sẽ phù hợp với Việt Nam hơn cả.

Điều đáng nói ở đây là rất nhiều nước ở các vùng miền khác trên thế giới đã cố gắng áp dụng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển, nhưng đều đã không thành công. Trường hợp ngoại lệ, có lẽ, chỉ là Các tiểu vương quốc Arập thống nhất.

Nội hàm của khái niệm “nhà nước kiến tạo phát triển”

Khái niệm “nhà nước kiến tạo phát triển” được nhà nghiên cứu Chalmers Johnson đưa ra từ những năm 1980 của thế kỷ XX khi ông nghiên cứu về sự phát triển thần kỳ của Nhật Bản. Ông nhận thấy rằng, trong sự phát triển thần kỳ ấy có vai trò rất quan trọng của nhà nước. Nhà nước Nhật Bản đã không chỉ tạo ra khung khổ cho sự phát triển, mà còn định hướng và thúc đẩy sự phát triển đó. Sau này, ngoài Nhật Bản ra, Hàn Quốc, Trung Quốc... đều được xem là những nhà nước kiến tạo phát triển. Đặc trưng hết sức cơ bản của mô hình nhà nước này là nhà nước trực tiếp đề ra một kế hoạch phát triển công nghiệp (với những tham vọng lớn) và đầu tư mạnh về cơ chế, chính sách và nhiều khuyến khích khác để thúc đẩy công nghiệp phát triển. Theo các nhà nghiên cứu, đây là mô hình nhà nước nằm ở giữa nhà nước điều chỉnh Anh - Mỹ (theo chủ thuyết thị trường tự do) và nhà nước kế hoạch hóa tập trung (theo mô hình xã hội chủ nghĩa truyền thống). Nhà nước kiến tạo phát triển không đứng ngoài thị trường, nhưng cũng không làm thay thị trường, mà nhà nước kiến tạo phát triển chủ động can thiệp mạnh mẽ

vào thị trường để thúc đẩy phát triển và hiện thực hóa các mục tiêu phát triển đã được đề ra. Để đạt được mức tăng trưởng GDP gấp đôi, một nhà nước điều chỉnh (như Mỹ) sẽ phải mất đến 50 năm, trong khi đó một nhà nước kiến tạo phát triển (như Trung Quốc) chỉ mất 10 năm.

Những nét đặc trưng của nhà nước kiến tạo phát triển được tác giả Chalmers Johnson đưa ra là:

1) Một bộ máy hành chính gọn nhẹ, nhưng tinh hoa và hiệu quả.

2) Bộ máy hành chính được trao quyền đầy đủ để đưa ra những sáng kiến và vận hành hiệu quả.

3) Nhà nước thông qua các thiết chế tài chính và các hướng dẫn hành chính để can thiệp vào thị trường.

4) Có Bộ thương mại quốc tế và công nghiệp như một thiết chế mạnh điều phối chính sách phát triển công nghiệp.

Cũng nghiên cứu về nhà nước kiến tạo phát triển, tác giả Adrian Leftwith lại đưa ra những đặc điểm sau:

1) Một tầng lớp công chức hành chính tinh hoa hỗ trợ cho nhà nước. Các chính sách phát triển chịu ảnh hưởng của tầng lớp công chức ưu tú này.

2) Nhà nước có tính độc lập, tự chủ cao trước các nhóm lợi ích và luôn luôn đặt lợi ích của quốc gia lên trên hết.

3) Nhà nước điều phối kinh tế thông qua một số thiết chế chuyên biệt (ví dụ như Bộ thương mại quốc tế và công nghiệp) có thực quyền.

4) Xã hội dân sự yếu, chính quyền mạnh và kiểm soát xã hội dân sự rất chặt chẽ, đặc biệt là trong thời kỳ đầu.

5) Nhà nước ít chịu ảnh hưởng bởi các lợi ích kinh tế tư nhân, đặc biệt là trong thời kỳ đầu.

6) Các quyền dân sự bị hạn chế, đặc biệt là trong thời kỳ đầu. Nhà nước mang tính chuyên chế cao, nhưng lại có được sự chính danh và sự ủng hộ của dân chúng cao nhờ tạo được sự tăng trưởng kinh tế cao và sự phân phối thu nhập tương đối công bằng.

Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc cũng đưa ra những đặc điểm cơ bản của nhà nước kiến tạo phát triển như sau:

1) Bộ máy hành chính quan liêu mạnh, có thẩm quyền, không bị chính trị hóa, không bị áp lực của các cuộc bầu cử và của kinh doanh.

2) Giới lãnh đạo mạnh mẽ, có tầm nhìn, có năng lực và cam kết.

3) Kế hoạch phát triển quốc gia hiệu quả và đúng hướng.

4) Khả năng điều phối các hoạt động kinh tế và các nguồn lực.

5) Hỗ trợ cho tầng lớp doanh nhân của quốc gia, những người sẽ phát triển thành giai cấp tư sản quốc gia.

6) Đầu tư nâng cao năng lực con người thông qua y tế, giáo dục và các cơ sở hạ tầng xã hội.

7) Thúc đẩy pháp quyền, công lý và giữ vững ổn định chính trị để bảo đảm niềm tin của thị trường.

Nhiều người cho rằng, nhà nước kiến tạo phát triển là mô hình nhà nước kết hợp được ưu điểm, đồng thời khắc phục được nhược điểm của cả hai mô hình nhà nước điều chỉnh và nhà nước kế hoạch hóa tập trung.

Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển là tối ưu đối với Việt Nam

Do là một nước có nền tảng văn hóa của Đông Bắc Á, nên có

thể nói mô hình nhà nước kiến tạo phát triển là tối ưu đối với Việt Nam.

Kể từ Đại hội VI của Đảng, chúng ta đã thật sự từ bỏ mô hình nhà nước kế hoạch hóa tập trung, mà đi theo mô hình nhà nước kiến tạo phát triển. Đảng và Nhà nước đã đề ra đường lối công nghiệp hóa đất nước, đã công nhận cơ chế thị trường, nhưng vẫn coi trọng vai trò quản lý của Nhà nước. Như vậy tất cả các phần cấu thành quan trọng của một nhà nước kiến tạo phát triển đều đã được khẳng định trong đường lối phát triển của chúng ta. Có lẽ, chính vì thế, kinh tế nước ta đã có sự phát triển khá ngoạn mục trong thời gian vừa qua. Sau 30 năm đổi mới, quy mô nền kinh tế, cũng như thu nhập bình quân đầu người ở nước ta đã tăng đến hàng chục lần. Rất nhiều nước cộng hòa Xôviết trước đây thuộc Liên Xô đã từ bỏ mô hình nhà nước kế hoạch hóa tập trung đã không có được một sự phát triển ngoạn mục như vậy.

Tuy nhiên, vấn đề là đất nước ta vẫn chưa trở thành “hổ”, thành “rồng” như các nước Đông Bắc Á.

Nguyên nhân có nhiều, nhưng cơ bản nhất là chúng ta đã không thúc đẩy phát triển công nghiệp thông qua các công ty, các tập đoàn tư nhân như ở Nhật Bản và Hàn Quốc, mà lại chủ yếu thông qua các doanh nghiệp nhà nước. Một nguyên nhân cơ bản khác là chúng ta cũng đã không có được một bộ máy hành chính, công vụ chuyên nghiệp và giỏi để hiện thực hóa chương trình công nghiệp hóa. Có lẽ đây là những khiếm khuyết mà chúng ta phải tập trung mọi nỗ lực để khắc phục; đồng thời phải kiên trì mô hình nhà nước kiến tạo phát triển. Kinh nghiệm của Trung Quốc một lần nữa khẳng định đây là mô hình phù hợp nhất để thúc đẩy sự phát triển vượt bậc về kinh tế.

Công bằng mà nói, một khuôn khổ khái niệm sáng rõ và mạch lạc về mô hình nhà nước kiến tạo phát triển chưa thật sự hình thành ở nước ta. Sự lựa chọn của chúng ta trong quá trình đổi mới chủ yếu theo sự đòi hỏi khách quan của tình hình. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là những cố gắng của chúng ta trong thời gian gần đây dường như chưa hướng mạnh xây dựng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển, mà có những yếu tố của mô hình nhà nước điều chỉnh. Khi được hỏi về nội hàm của Chính phủ kiến tạo tại một phiên chất vấn của Quốc hội, Thủ tướng đã khẳng định: Chính phủ chủ động thiết kế ra một hệ thống pháp luật tốt, những chính sách tốt, thể chế tốt để nuôi dưỡng nền kinh tế phát triển; Nhà nước không làm thay thị trường; Chính phủ phải kiến thiết được môi trường kinh doanh thuận lợi... Đây quả thực là mô thức hành động của nhà nước điều chỉnh (trong đó có Chính phủ điều chỉnh) theo mô hình Anh, Mỹ. Cách làm này đã đưa lại sự phát triển và thịnh vượng cho hai quốc gia nói trên là điều không thể chối cãi. Và trong điều kiện các doanh nghiệp nước ta làm ăn khó khăn như hiện nay, có lẽ đây cũng là cách làm rất cần thiết. Tuy nhiên, rủi ro lớn nhất ở đây là các điều kiện kinh doanh thuận lợi có thể được tạo ra, nhưng tận dụng chúng lại là các doanh nghiệp nước ngoài chứ không phải là doanh nghiệp Việt Nam. Vì vậy, thành công của mô hình nhà nước điều chỉnh còn phụ thuộc rất nhiều vào năng lực của các doanh nghiệp trong nước. Do đó, sự lựa chọn đúng đắn hơn cho đất nước ta có vẻ vẫn là mô hình nhà nước kiến tạo phát triển (theo mô hình các quốc gia Đông Bắc Á) chứ không hẳn là mô hình nhà nước điều chỉnh (theo kiểu Anh - Mỹ).

Vượt qua những rủi ro của việc lựa chọn mô hình nhà nước kiến tạo phát triển

Lựa chọn mô hình nhà nước kiến tạo phát triển là tối ưu cho đất nước ta, tuy nhiên rủi ro của lựa chọn này là hoàn toàn không nhỏ.

Trước hết, rủi ro về năng lực. Chúng ta có khả năng hoạch định chính sách phát triển công nghiệp đúng đắn hay không? Trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, thì chiến lược phát triển công nghiệp Việt Nam phải là gì? Đây quả thực là những câu hỏi không dễ trả lời. Thiếu một đội ngũ lãnh đạo tinh hoa khó có thể hoạch định chính sách phát triển đúng đắn được. Để có được một đội ngũ lãnh đạo như vậy, thu hút người tài vào trong Đảng là rất quan trọng. Đây phải được coi là một trong những nhiệm vụ chiến lược hàng đầu của Đảng ta trong thời gian sắp tới. Ngoài ra, tận dụng tri thức của giới Việt kiều tinh hoa để hoạch định chính sách phát triển công nghiệp cũng rất quan trọng.

Rủi ro thứ hai, do đã hội nhập sâu rộng với thế giới và tham gia rất nhiều các hiệp định về tự do thương mại song phương và đa phương với nhiều quy định ràng buộc, nên không gian chính sách còn lại của Nhà nước ta cho việc hoạch định và triển khai chương trình công nghiệp hóa một cách độc lập và tự chủ là rất nhỏ hẹp. Bị ràng buộc bởi vô vàn những cam kết quốc tế, Nhà nước rất khó can thiệp vào thị trường để thúc đẩy phát triển những ngành công nghiệp mà chúng ta lựa chọn. Để vượt qua rủi ro này, quan trọng là phải nâng cao năng lực thiết kế các hàng rào kỹ thuật, các hàng rào về thủ tục. Điều này có vẻ như đang đi ngược với những cố gắng cắt giảm thủ tục hành chính của Chính phủ hiện nay. Tuy nhiên, nếu muốn phát triển

ngành công nghiệp ôtô của Việt Nam, thì hàng rào kỹ thuật là rất cần thiết để ngành công nghiệp non trẻ này của đất nước không bị cạnh tranh quốc tế bóp chết từ trong trứng nước. Tận dụng các khoảng trống chính sách cũng rất quan trọng ở đây. Không界定 định tự do thương mại nào có thể ngăn cản chúng ta đầu tư mạnh mẽ cho nghiên cứu và phát triển (R&D) trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng. Tại sao chúng ta không đầu tư vào đây, khi cần thiết thì vẫn có thể chuyển giao các thành tựu nghiên cứu cho các lĩnh vực dân sự?

Rủi ro thứ ba, bộ máy hành chính và đội ngũ công chức còn khá yếu kém, tính chuyên nghiệp của bộ máy hành chính không cao. Một bộ phận quan chức hành chính chỉ giỏi nói chính trị, nói nghị quyết, nhưng lại không tài giỏi về chuyên môn, nghiệp vụ, không giỏi điều hành. Nếu không có đội ngũ công chức hành chính tinh hoa, không thể vận hành mô hình nhà nước kiến tạo phát triển. Chủ trương cắt giảm bộ máy hiện nay là cơ hội để chúng ta loại bỏ bớt những công chức năng lực hạn chế ra khỏi bộ máy hành chính. Tuy nhiên, quan trọng nhất vẫn là phải lựa chọn cho được những người tài giỏi nhất vào bộ máy hành chính. Truyền thống khoa bảng là điều kiện rất thuận lợi để chúng ta tuyển chọn người tài ở đây. Ngoài ra, tâm lý thích học để làm quan cũng là động lực quan trọng để thu hút người tài vào bộ máy nhà nước. Vấn đề là phải học thật và thi thật. Phải kiên quyết áp đặt một chế độ khoa bảng và thi tuyển nghiêm khắc nhất vào bộ máy hành chính nhà nước.

Rủi ro thứ tư, quỹ thời gian để thúc đẩy thành công mô hình nhà nước kiến tạo phát triển còn lại không nhiều. Với áp lực của hội nhập và dân chủ hóa, mô hình coi trọng phát triển kinh tế hơn mở rộng dân chủ và nhân quyền như nhà nước kiến tạo

phát triển chưa chắc đã có được sự chấp nhận của đông đảo công chúng. Để vượt qua thách thức này, truyền thông đóng một vai trò hết sức quan trọng. Không có một nền tảng kinh tế - xã hội phù hợp (với đa số dân chúng là tầng lớp trung lưu) và một nền tảng văn hóa chính trị trưởng thành, những cải cách dân chủ mạnh động có thể dẫn đến đổ vỡ và bất ổn xã hội.

XÂY DỰNG THỂ CHẾ THÚC ĐẨY CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG

PGS.TS. BÙI TẤT THẮNG*

Trong những năm gần đây, vấn đề đổi mới mô hình tăng trưởng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được bàn thảo rất nhiều ở Việt Nam. Có lẽ, một trong những lý do cơ bản nhất là tiến trình đổi mới, chuyển sang kinh tế thị trường ở Việt Nam đã trải qua một thời gian dài (hơn 30 năm), - thời gian đủ để một số nền kinh tế hoàn thành quá trình công nghiệp hóa để trở thành nền kinh tế công nghiệp hóa mới; nhưng kinh tế Việt Nam vẫn chưa hoàn tất được cả quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa lẫn quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Không những thế, những động lực giúp cho nền kinh tế đạt được tốc độ tăng trưởng khá cao trong những năm đầu đổi mới, nay có dấu hiệu cạn kiệt, đòi hỏi phải những giải pháp đổi mới đột phá mới - hay Đổi mới II.

Đại hội XII của Đảng (năm 2016) đã xác định mô hình tăng trưởng kinh tế mới và mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam giai đoạn đến năm 2020,

* Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

cùng các giải pháp đổi mới mạnh mẽ thể chế kinh tế. Những tác động thực tế của các giải pháp này còn cần phải có thời gian và phụ thuộc trước hết vào thái độ thi hành công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức trong việc triển khai thực hiện các giải pháp này ra sao.

Trong Văn kiện Đại hội XII, hai chủ đề: đổi mới mô hình tăng trưởng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được trình bày ở hai mục riêng, độc lập với nhau. Tuy nhiên, ở góc độ học thuật, có thể thấy, trên thực tế hai nội dung này có quan hệ chặt chẽ với nhau, thậm chí là hai mặt của cùng một vấn đề và có tác động thúc đẩy hoặc kìm hãm lẫn nhau. Thật vậy, khi lựa chọn một mô hình phát triển nói chung hay mô hình tăng trưởng kinh tế nói riêng, bên cạnh các yếu tố của lực lượng sản xuất/các yếu tố đầu vào - đầu ra; lựa chọn công nghệ, kỹ thuật; huy động các nguồn lực..., còn cần phải xét tới cả các yếu tố thể chế của mô hình: kinh tế thị trường được áp dụng như thế nào, vai trò của nhà nước đến đâu? Thậm chí học theo mô hình kinh nghiệm thực tế nào từ các nước đi trước? v.v..

Trên tinh thần đó, bài viết đề cập đến một số nội dung chủ yếu của vấn đề đổi mới mô hình tăng trưởng trong điều kiện hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong những năm tới.

1. Một số khái niệm

- *Tăng trưởng*: sự gia tăng, mở rộng quy mô (về lượng).
- *Tăng trưởng kinh tế*: là mức tăng lượng của cải (tài sản) trong một thời kỳ nhất định. Khái niệm tăng trưởng kinh tế này thích ứng với mọi quy mô: nền kinh tế, ngành, doanh nghiệp

hay gia đình, cá nhân. Của cải (tài sản) có thể tính bằng hiện vật hoặc tiền (giá trị) (Thuộc đo: GDP và/hoặc GNP; GDP/người và/hoặc GNP/người).

- *Phát triển*: Theo quan niệm duy vật biện chứng, phát triển là một trong hai nguyên lý cơ bản - nguyên lý về sự phát triển và nguyên lý về mối liên hệ phổ biến. Phát triển là sự vận động theo chiều hướng tiến lên, bao hàm trong đó cả sự thay đổi về lượng lẫn sự chuyển hóa về chất. Nói cách khác, đó là quá trình hoàn thiện của giới tự nhiên, xã hội và tư duy.

- *Phát triển kinh tế*

Các sách, báo nghiên cứu vấn đề phát triển cơ bản đều thống nhất rằng, quan niệm về phát triển kinh tế bao gồm ba nội dung chủ yếu sau:

Một là, tăng trưởng kinh tế: Mức độ gia tăng của tổng sản phẩm quốc dân - GNP (hoặc quốc nội - GDP) tính theo đầu người, phản ánh mức độ tăng trưởng sản xuất trong một giai đoạn nhất định. Để có tăng trưởng, mức tăng sản lượng phải lớn hơn mức tăng dân số.

Hai là, thay đổi cơ bản cơ cấu của nền kinh tế: Trong quá trình phát triển, tỷ trọng của khu vực công nghiệp và dịch vụ trong GDP và trong tổng nguồn lao động xã hội tăng, trong khi tỷ trọng của nông nghiệp (cũng tính trong GDP và trong tổng nguồn lao động xã hội) giảm. Đồng thời, dân cư thành thị tăng, dân cư nông thôn giảm. Sự thay đổi cơ cấu kinh tế phản ánh mức độ thay đổi của phương thức sản xuất theo hướng ngày càng hiện đại, những khu vực có năng suất lao động cao, giá trị gia tăng lớn có tốc độ phát triển cao hơn và thay thế dần những khu vực sản xuất kinh doanh có năng suất lao động và giá trị gia tăng thấp.

Ba là, người dân là chủ thể tham gia và thụ hưởng thành quả của phát triển - phản ánh mức độ công bằng, dân chủ và chất lượng cuộc sống của dân cư cùng với sự tham gia của chính bản thân họ vào quá trình phát triển. “Nhân tố then chốt của sự phát triển kinh tế là người dân của quốc gia đó phải là những thành viên chủ yếu của quá trình thay đổi cơ cấu... Tham gia vào quá trình phát triển có nghĩa là tham gia vào việc hưởng thụ lợi ích của sự phát triển cũng như tạo ra các lợi ích đó”¹. Như vậy, tăng trưởng kinh tế là một trong những nội dung của phát triển kinh tế, nhưng là nội dung kinh tế cốt lõi. Vì vậy, trong một số trường hợp, người ta sử dụng thay thế cho nhau. Nhưng nếu sử dụng một cách chính xác thì nội hàm của tăng trưởng kinh tế chỉ nói tới sự tăng lên về mặt lượng của quy mô kinh tế. Còn nội hàm phát triển kinh tế thì rộng hơn như nêu ở trên, bao hàm cả tăng trưởng kinh tế lẫn những thay đổi về cơ cấu kinh tế và cuộc sống con người cả về lượng lẫn về chất.

- Mô hình kinh tế

+ Mô hình kinh tế là một công cụ lý thuyết mô tả các quá trình kinh tế thông qua các biến số kinh tế và những mối quan hệ lôgic và định lượng giữa các biến số đó. Mô hình có thể được diễn đạt dưới dạng lời văn, sơ đồ hoặc các biểu thức toán học. Mô hình là sự đơn giản hóa thực tế để có thể phân tích được các quá trình phức tạp.

+ Mô hình kinh tế là một trong những cách thức mô tả hệ thống kinh tế, các mối quan hệ hay tình trạng kinh tế. Sự mô tả

1. Malcolm Gillis và các tác giả: “Kinh tế học của sự phát triển”, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương - Trung tâm Thông tin tư liệu 1990, tr. 2.

này có thể mang một trong nhiều dạng thức khác nhau: (i) Dạng mô tả bằng ngôn ngữ hay mô phỏng hệ thống kinh tế; (ii) Dạng biểu đồ, chẳng hạn như dạng mô hình mạng nhện (Cobweb); (iii) Dạng toán học biểu thị bằng một hệ thống các phương trình trình bày các mối quan hệ giữa những biến số kinh tế với nhau, ví dụ tiêu dùng là một hàm số của thu nhập. Một ý niệm kinh tế được biểu diễn dưới dạng toán học được gọi là mô hình toán kinh tế¹.

- *Mô hình tăng trưởng kinh tế* (hay “mô hình tăng trưởng”): Mô hình tăng trưởng kinh tế có thể hiểu một cách đơn giản là kiểu tổ chức hoạt động kinh tế của một quốc gia trong một thời kỳ nhất định, trong đó cách thức phân bổ các nguồn lực tăng trưởng và cơ chế duy trì động lực tăng trưởng là những nội dung chủ yếu nhất tạo nên nét đặc trưng của mỗi mô hình. Các nguồn lực tăng trưởng (nhân lực, tài nguyên, vốn...) được phân bổ như thế nào, theo cách nào, vào những lĩnh vực nào, liệu lượng bao nhiêu..., và cơ chế nào để duy trì sự quan tâm của các nhà đầu tư, bảo đảm dòng chảy liên tục của các nguồn lực vào quá trình tái sản xuất xã hội, là những nhân tố có ý nghĩa quyết định kết quả thực tế của mỗi loại mô hình tăng trưởng; do đó, làm nên sự khác biệt giữa các loại mô hình tăng trưởng khác nhau. Ví dụ các hàm mô tả mô hình tăng trưởng:

$$Y = f(K, L)$$

$$Y = f(K, L, TFP)$$

Trong đó: Y: Sản lượng.

1. Theo định nghĩa mô hình kinh tế (economic model) trong GS. Nguyễn Khắc Minh: *Từ điển Toán Kinh tế, Thống kê, Kinh tế lượng Anh - Việt*, Nxb. Khoa học Kỹ thuật, Hà Nội, 2004.

K: Vốn (vốn tài chính, vốn tài nguyên, đất đai...).

L: Lao động.

TFP: Năng suất các nhân tố tổng hợp.

- Các mô hình tăng trưởng kinh tế

Có nhiều cách phân loại mô hình, chẳng hạn:

+ Chia theo các nhân tố sản xuất:

- Mô hình tăng trưởng theo chiều rộng (dựa vào vốn sẵn có: tài nguyên + lao động phổ thông + tiền vốn) (Mô tả bằng hình Harrod-Dommar; Mô hình 5 giai đoạn của W. Rostow,...).

- Mô hình tăng trưởng theo chiều sâu (dựa vào tăng năng suất lao động: lao động tay nghề cao + khoa học - công nghệ + vốn xã hội).

+ Chia theo ngành/lĩnh vực:

- Mô hình tăng trưởng dựa vào nông nghiệp.

- Mô hình tăng trưởng dựa vào công nghiệp.

- Mô hình tăng trưởng dựa vào dịch vụ.

Các mô hình kinh tế nhị nguyên của W. Arthur Lewis, John Fei - Gustav Ranis và Harris - Todaro, v.v..

- Chia theo thị trường:

- Mô hình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu.

- Mô hình tăng trưởng dựa vào thị trường nội địa.

v.v..

Các nhà kinh tế coi mô hình tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc 30 năm qua là “mô hình định hướng xuất khẩu với chi phí thấp và xây dựng do đầu tư chính phủ dẫn dắt” tuy đạt tốc độ tăng trưởng cao (suốt 30 năm qua); nhưng nay đang tỏ ra không còn phù hợp và Trung Quốc đang chuyển sang mô hình tăng trưởng mới: dựa trên tiêu thụ trong nước, các ngành dịch vụ và sản xuất có giá trị gia tăng cao.

2. Mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều rộng

- Đặc trưng của mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều rộng

$$Y = f(K, L)$$

Trong đó: Y: Sản lượng.

K: Vốn (vốn tài chính, vốn tài nguyên, đất đai...).

L: Lao động.

Trong mô hình trên, tổng sản phẩm trong nước (GDP) hoặc sản lượng (output) tăng nhờ động viên ngày càng nhiều các yếu tố sản xuất (input) như vốn tài chính, đất đai, tài nguyên được khai khẩn thêm và đưa vào sử dụng, động viên ngày càng nhiều lao động vào các lĩnh vực sản xuất. Trong khi đó, năng suất lao động không tăng, hoặc tăng không đáng kể.

- Những kết quả đạt được và hạn chế, yếu kém của nền kinh tế do thực hiện mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều rộng

+ Kết quả: Khi nền kinh tế còn tiềm năng tăng trưởng (tức là các nhân tố đầu vào chưa được huy động đầy đủ - giả định mức độ hiệu quả vẫn như cũ), việc thực hiện mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều rộng vẫn có thể được áp dụng. Trong trường hợp Việt Nam hiện nay, nhân tố lao động phổ thông vẫn chưa được toàn dụng, nguồn vốn trong dân có thể còn nhiều (vàng)..., có thể coi như còn dư địa để tăng trưởng nhờ vào việc huy động và sử dụng tốt hơn các nhân tố này.

+ Hạn chế: Tăng trưởng theo chiều rộng (tăng quy mô GDP nhờ tăng thêm các đầu vào tương ứng) bị giới hạn bởi quy mô các nguồn đầu vào. Một khi các nguồn đầu vào (vốn, đất đai, tài nguyên, lao động...) đã toàn dụng hoặc cạn kiệt (giả định các điều kiện khác không đổi), thì tăng trưởng sẽ không thể tiếp tục được.

Hơn nữa, theo lý thuyết kinh tế chính trị học mácxít, ngay cả khi các nhân tố này vẫn còn khai thác được, nhưng nếu cứ thực hiện mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều rộng, thì hậu quả hiển nhiên là không nâng cao (cải thiện) được năng suất lao động.

3. Mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu

- Đặc trưng của mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu

$$Y = f(K, L, TFP)$$

Trong đó: Y: Sản lượng.

K: Vốn (vốn tài chính, vốn tài nguyên, đất đai...).

L: Lao động.

TFP: Năng suất các nhân tố tổng hợp.

Sự khác biệt giữa mô hình tăng trưởng theo chiều rộng và mô hình tăng trưởng theo chiều sâu chủ yếu ở chỗ, trong mô hình tăng trưởng theo chiều sâu, vai trò của nhân tố năng suất tổng hợp của tất cả các yếu tố sản xuất có ý nghĩa to lớn, chủ yếu, thậm chí quyết định đối với tăng trưởng kinh tế (GDP).

Tăng trưởng kinh tế theo chiều sâu là kiểu tăng trưởng “khi độ gia tăng của nó nhiều hơn là tổng phần tăng của đầu vào, tức các yếu tố sản xuất. Phần nhiều hơn đó có được do áp dụng ngày càng nhiều các tiến bộ khoa học, công nghệ, tri thức quản lý kinh doanh, tư bản và tài nguyên dùng có hiệu suất hơn và trình độ lao động ngày càng cao hơn nhờ đẩy mạnh giáo dục và đào tạo. Một ví dụ: trong một thời gian nào đó, một nền kinh tế phát triển trung bình mỗi năm 10%, trong đó phần cống hiến (hiệu quả) do lao động tăng 2%, tư bản 4% và đất đai, tài nguyên 1%. Do đó phần còn lại 3% là hiệu quả tổng hợp không

giải thích được bằng sự gia tăng của yếu tố sản xuất và được xem là kết quả của các yếu tố liên quan đến hiệu suất nói trên. Nền kinh tế phát triển càng có hiệu suất thì phần còn lại này ngày càng lớn. Trong phương pháp tính toán về sự tăng trưởng (growth accounting) phần còn lại này còn được gọi là năng suất các nhân tố tổng hợp.

Một yếu tố nữa là xem năng suất lao động của toàn xã hội (GDP bình quân tính trên lao động) là thành quả phát triển kinh tế và xem trong độ tăng của năng suất này, tư bản (mức độ trang bị tư bản trên mỗi lao động) đóng góp bao nhiêu và tính hiệu suất của hoạt động kinh doanh đóng góp bao nhiêu. Ví dụ trong giai đoạn 1956-1970, năng suất lao động của Nhật Bản (giá trị thực trong hai ngành công nghiệp và dịch vụ) tăng bình quân mỗi năm 7%, trong đó độ cống hiến của mức trang bị tư bản là 2,2%, như vậy tính hiệu suất đóng góp 4,8% (hoặc 69% trong tổng số 7%) vào độ tăng của năng suất lao động”¹.

Như vậy, tăng trưởng kinh tế theo chiều sâu là tăng trưởng kinh tế dựa chủ yếu vào tăng năng suất lao động nhờ lực lượng lao động được đào tạo, có tay nghề cao cùng với việc áp dụng tiến bộ khoa học - công nghệ và vốn xã hội.

- *Hiệu quả của mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu*

Với nội dung như trình bày ở trên, so với tăng trưởng kinh tế theo chiều rộng, mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu rõ ràng là sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn đầu

1. Trần Văn Thọ: *Công nghiệp hóa Việt Nam trong thời đại châu Á - Thái Bình Dương*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh và Thời báo Kinh tế Sài Gòn (VAPEC), 1997; tr. 60-61.

vào, sẽ bền vững và về mặt chính trị kinh tế, sẽ đảm bảo “sự thăng lợi của trật tự xã hội mới”!

- *Những điều kiện để thực hiện mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu*

Điều kiện để thực hiện mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu là phải có thể chế tốt hỗ trợ, nâng đỡ các doanh nghiệp thực hiện tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu: đào tạo và sử dụng lao động có tay nghề cao, áp dụng tiến bộ khoa học - công nghệ, cải tiến công tác quản lý... Các chính sách kinh tế cần làm cho những người thực hiện tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu có lợi hơn là thực hiện tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều rộng.

- *Những giải pháp chính sách lớn để thực hiện có kết quả mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu*

+ Tạo lập thể chế hỗ trợ thực hiện mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu theo chiều sâu.

+ Phát triển giáo dục, đào tạo; có chính sách dùng người tài.

+ Phát triển khoa học - công nghệ, khuyến khích áp dụng thành tựu khoa học - công nghệ.

- *Vấn đề mô hình tăng trưởng kinh tế trong Văn kiện Đại hội XII*

+ Đại hội XI của Đảng xác định nhiệm vụ: “Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững. Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, trọng tâm là cơ cấu lại các ngành sản xuất, dịch vụ phù hợp với các vùng; thúc đẩy cơ cấu lại doanh nghiệp và điều chỉnh chiến lược thị trường; tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản

phẩm, doanh nghiệp và của cả nền kinh tế; phát triển kinh tế tri thức. Gắn phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế xanh”¹.

+ Đại hội XII của Đảng đánh giá:

• Kết quả:

“Mô hình tăng trưởng từ chủ yếu theo chiều rộng đã bước đầu có sự chuyển biến sang kết hợp giữa chiều rộng và chiều sâu; đã hình thành những mô hình mới và cách làm mới, sáng tạo. Với việc cơ cấu lại nền kinh tế và thực hiện ba đột phá chiến lược, nhất là trên một số lĩnh vực trọng tâm, năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế có bước cải thiện; bảo đảm hài hòa hơn giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ tài nguyên và môi trường.

Hiệu quả đầu tư xã hội, đầu tư công từng bước được cải thiện, tình trạng đầu tư dàn trải bước đầu được hạn chế. Hệ thống các tổ chức tài chính - tín dụng được cơ cấu lại một bước, không để xảy ra tình trạng đổ vỡ, mất an toàn hệ thống. Doanh nghiệp nhà nước đang được sắp xếp, đổi mới theo hướng tập trung vào ngành chính, đẩy mạnh cổ phần hóa, triển khai thực hiện mô hình quản trị doanh nghiệp hiện đại, nâng cao tính công khai, minh bạch và hiệu quả hoạt động”².

• Hạn chế:

Một là: “Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng còn chậm”³.

Hai là: “...nền kinh tế vẫn chủ yếu phát triển theo chiều rộng, tăng trưởng kinh tế còn phụ thuộc nhiều vào các yếu tố về

1, 2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sđd, tr.107, 82-83, 61.

vốn, tài nguyên, lao động trình độ thấp, chưa dựa nhiều vào tri thức, khoa học và công nghệ, lao động có kỹ năng. Năng suất lao động chậm được cải thiện, thấp hơn nhiều so với một số nước trong khu vực. Đóng góp của nhân tố năng suất các tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng kinh tế còn thấp. Chưa phát huy được lợi thế so sánh và tận dụng các cam kết hội nhập quốc tế để nâng cao chất lượng tăng trưởng, phát triển bền vững”¹.

• Nguyên nhân:

“Những hạn chế, yếu kém nêu trên chủ yếu là do nhận thức, nhất là nhận thức về đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế và công nghiệp hóa, hiện đại hóa chưa đầy đủ; thể chế hóa và tổ chức thực hiện còn chậm, thiếu hệ thống và đồng bộ. Chưa có đột phá về thể chế để huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả nguồn lực phát triển theo cơ chế thị trường. Chưa xác định rõ những ngành, lĩnh vực trọng tâm, trọng điểm cần ưu tiên trong chính sách công nghiệp quốc gia cho từng giai đoạn; thiếu gắn kết chặt chẽ, đồng bộ giữa công nghiệp hóa, hiện đại hóa với đô thị hóa, giữa phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn với xây dựng nông thôn mới”².

• Đại hội XII xác định nhiệm vụ cho thời gian đến năm 2020:

“Mô hình tăng trưởng trong thời gian tới kết hợp có hiệu quả phát triển chiều rộng với chiều sâu, chú trọng phát triển chiều sâu, nâng cao chất lượng tăng trưởng và sức cạnh tranh trên cơ sở nâng cao năng suất lao động, ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ, đổi mới và sáng tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, phát huy lợi thế so sánh và chủ động hội nhập quốc

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd*, tr.84-85, 86.

tế, phát triển nhanh và bền vững (hướng tới các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 của Liên hợp quốc); giải quyết hài hòa giữa mục tiêu trước mắt và lâu dài, giữa phát triển kinh tế với bảo đảm quốc phòng, an ninh, giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Đổi mới mô hình tăng trưởng chuyển mạnh từ chủ yếu dựa vào xuất khẩu và vốn đầu tư sang phát triển đồng thời dựa cả vào vốn đầu tư, xuất khẩu và thị trường trong nước. Phát huy vai trò quyết định của nội lực, đồng thời thu hút, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực bên ngoài; phát huy đầy đủ, đúng đắn vai trò của doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp FDI và khu vực sản xuất nông nghiệp”¹.

Cách đặt vấn đề như trên là rất hợp lý, vì:

Thứ nhất, những yếu tố để tăng trưởng chiều rộng vẫn còn, cần phải toàn diện.

Thứ hai, việc chú trọng tăng trưởng chiều sâu trong tương quan kết hợp giữa tăng trưởng chiều rộng với chiều sâu để bảo đảm hiệu quả là có tính bắt buộc. Hiện tại, nền kinh tế Việt Nam vẫn chủ yếu tăng trưởng “còn phụ thuộc nhiều vào các yếu tố về vốn, tài nguyên, lao động trình độ thấp, chưa dựa vào tri thức, khoa học và công nghệ, lao động có kỹ năng”. Ở các nước phát triển, tỷ lệ đóng góp của riêng TFP vào kết quả tăng trưởng thường chiếm tỷ trọng cao hơn nhiều, 50-60%. Trong khi ở Việt Nam, tuy các số liệu về TFP còn khác nhau, nhưng đều

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sđd, tr.87-88.

thấp hơn nhiều nước xung quanh. Chỉ số kinh tế tri thức còn rất thấp, chưa đạt được điểm trung bình, chưa bằng 1/2 chỉ số đạt được của nhóm nền kinh tế công nghiệp mới (NIEs gồm Hàn Quốc, Xingapo, Đài Loan, Hồng Kông), thấp hơn khá nhiều so với Malaixia, Thái Lan, Trung Quốc và Philíppin. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, năng suất lao động của Việt Nam trong thời gian qua có chiều hướng tăng, đạt mức 4,8%/năm bình quân giai đoạn 2001-2010, giai đoạn 2011-2017 tăng 4,7%/năm, nhưng vẫn còn thấp so với các nước trong khu vực. Cũng theo Tổng cục Thống kê, “tính theo sức mua tương đương năm 2011, năng suất lao động của Việt Nam năm 2016 đạt 9.894 USD, chỉ bằng 7% của Xingapo; 17,6% của Malaixia; 36,5% của Thái Lan; 42,3% của Indônêxia; 56,7% của Philíppin và bằng 87,4% năng suất lao động của Lào”. Muốn nâng cao năng suất lao động, không có cách nào khác phải dựa vào các yếu tố tăng trưởng theo chiều sâu.

Điều đáng lưu ý là, mặc dù khi phân tích lý thuyết, tăng trưởng kinh tế chỉ là một trong nhiều nội dung của phát triển kinh tế, nhưng khi nói tới giải pháp thực hiện tăng trưởng chiều sâu thì lại phải có cách tiếp cận tổng thể, bao quát cả những nội dung khác của phát triển chứ không thể chỉ mỗi nội dung tăng trưởng. Chính vì vậy, trong thực tiễn chính sách, đôi khi ranh giới giải pháp để tăng trưởng chiều sâu và phát triển chiều sâu không thực sự rõ ràng, mà có tương đối và hoàn toàn có thể sử dụng lẫn cho nhau.

Với cách đặt vấn đề như vậy, trong 5 năm tới đây, việc đẩy mạnh cơ cấu lại kinh tế, gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng (trên quy mô toàn bộ nền kinh tế) cần được thực hiện mạnh mẽ hơn, bài bản hơn, với một số nội dung cụ thể như sau:

Tình hình thực tại	Yêu cầu cơ cấu lại, đổi mới mô hình tăng trưởng
Phát triển kinh tế phụ thuộc nhiều vào vốn, tài nguyên, lao động trình độ thấp; năng suất lao động thấp.	Nâng cao mức đóng góp của TFP vào tốc độ tăng trưởng kinh tế; nâng cao năng suất lao động và sức cạnh tranh.
Sản xuất kinh doanh chưa gắn được nhiều với mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu.	Tham gia nhiều hơn và nâng cao vị thế trong mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu.
Xuất khẩu thô, xuất khẩu dưới hình thức gia công còn lớn; hàm lượng giá trị quốc gia và giá trị gia tăng còn thấp.	Giảm xuất khẩu thô, tăng xuất khẩu sản phẩm chế biến, nâng cao hàm lượng giá trị quốc gia và giá trị gia tăng.
Đổi mới công nghệ và phát triển công nghiệp hỗ trợ, công nghiệp công nghệ cao còn chậm.	Đẩy nhanh việc ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ.
Cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới còn chậm và kết quả đạt được chưa đồng đều.	Đẩy nhanh cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới.
Chất lượng sản phẩm, hiệu quả sản xuất nông nghiệp chưa cao; năng suất lao động và thu nhập của người nông dân còn thấp.	Bảo đảm sản xuất nông phẩm sạch; nâng cao năng suất lao động và thu nhập của người nông dân.
Tỷ trọng lao động trong nông nghiệp còn lớn.	Đẩy nhanh hơn tốc độ dịch chuyển lao động từ khu vực nông nghiệp sang phi nông nghiệp.
Nhiều ngành dịch vụ phát triển chậm, chưa đáp ứng yêu cầu, nhất là các dịch vụ có giá trị gia tăng và hàm lượng khoa học công nghệ cao.	Phát triển mạnh các ngành dịch vụ có giá trị gia tăng và hàm lượng khoa học - công nghệ cao.
Hệ thống phân phối còn nhiều bất cập, chi phí trung gian lớn, chưa kết nối thông suốt, hiệu quả và chưa bảo đảm hài hòa lợi ích giữa các khâu từ sản xuất đến tiêu thụ.	Cơ cấu lại hệ thống phân phối hiệu quả, hợp lý.

Một số vùng kinh tế trọng điểm, khu kinh tế chưa phát huy được vai trò đầu tàu cho tăng trưởng kinh tế. Không gian phát triển nhiều mặt còn bị chia cắt theo địa giới hành chính. Thiếu thể chế tạo liên kết giữa các địa phương trong vùng và giữa các vùng để phát huy cao nhất tiềm năng, lợi thế.	Nghiên cứu giải pháp phát triển vùng hợp lý, hiệu quả. Khắc phục tình trạng chia cắt, manh mún, gây hạn chế hiệu quả tổng thể phát triển kinh tế quốc gia và kim hâm khả năng khai thác tốt nhất lợi thế của từng vùng.
Doanh nghiệp Việt Nam yếu, doanh nghiệp nhà nước chưa thể hiện rõ vai trò là lực lượng nòng cốt của kinh tế nhà nước.	Xây dựng chương trình phát triển doanh nghiệp Việt Nam.

- *Vấn đề còn để ngỏ:*

+ Đại hội XI của Đảng xác định: Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển **hợp lý** giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa **chú trọng** nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững.

+ Đại hội XII của Đảng xác định: Mô hình tăng trưởng trong thời gian tới **kết hợp có hiệu quả** phát triển chiều rộng với chiều sâu, **chú trọng** phát triển chiều sâu.

Để đánh giá mức độ thực hiện nhiệm vụ này, thật khó xác định mức nào là “hợp lý”, mức nào là “kết hợp có hiệu quả”, mức nào là “chú trọng”? Cần có nghiên cứu cụ thể hơn.

4. Hoàn thiện thể chế kinh tế thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Theo tinh thần Đại hội XII và các Nghị quyết Trung ương của các nhiệm kỳ Đại hội XII của Đảng, các nội dung cụ thể của thể chế kinh tế để thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng cần triển khai thực hiện gồm:

- Xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.
- Tuân thủ đầy đủ các quy luật của kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng. Phân bổ nguồn lực cho sản xuất kinh doanh và quản lý giá phải theo cơ chế thị trường.
- Nhà nước bảo vệ quyền sở hữu tài sản hợp pháp và quyền tự do kinh doanh của người dân, doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Không hình sự hóa các mối quan hệ kinh tế, dân sự.
- Phát triển thị trường tài chính, các thị trường mua bán nợ, công cụ tài chính phái sinh, cho thuê tài sản,...
- Mở cửa thị trường tín dụng và dịch vụ ngân hàng đáp ứng yêu cầu phát triển và phù hợp với các cam kết quốc tế.
- Thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu trở thành kênh huy động vốn trung và dài hạn quan trọng cho nền kinh tế.
- Mở cửa thị trường bảo hiểm theo lộ trình cam kết.
- Phát triển mạnh thị trường quyền sử dụng đất, bao gồm cả thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp, nhất là đối với đất nông nghiệp để khuyến khích tích tụ, tập trung ruộng đất.
- Phát triển thị trường lao động, bảo đảm đồng bộ, liên thông, minh bạch và tạo thuận lợi cho việc tự do dịch chuyển lao động.
- Thực hiện cơ chế thị trường và đẩy mạnh xã hội hóa đối với cung cấp các dịch vụ công. Cơ cấu lại các đơn vị sự nghiệp công, hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp. Chuyển từ cơ chế cấp phát sang đặt hàng và từ cấp kinh phí cho các đơn vị cung ứng sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng.
- Đối với những hàng hóa, dịch vụ công thiết yếu, bao gồm dịch vụ y tế, giáo dục mà Nhà nước đang kiểm soát giá, phải bảo đảm công khai, minh bạch các yếu tố hình thành giá; tính đúng, tính đủ chi phí và thực hiện giá thị trường theo lộ trình

phù hợp. Đồng thời, hỗ trợ cho đổi tượng chính sách, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số.

- Khuyến khích doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ công, nhất là các hình thức hợp tác công tư. Bảo đảm bình đẳng giữa đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập. Đa dạng hình thức xã hội hoá các đơn vị sự nghiệp công như, thí điểm cổ phần hoá đơn vị sự nghiệp công; giao cộng đồng quản lý, cho thuê cơ sở vật chất, tài sản của Nhà nước để kinh doanh cung ứng dịch vụ công và thực hiện cơ chế đơn vị sự nghiệp công hoạt động như doanh nghiệp công ích.

- Phối hợp hiệu quả giữa chính sách tiền tệ, chính sách tài khoá và các chính sách khác để bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và các cân đối lớn của nền kinh tế. Tiếp tục cơ cấu lại các tổ chức tín dụng gắn với xử lý nợ xấu, bảo đảm an toàn hệ thống; thực hiện công khai, minh bạch và áp dụng chuẩn mới về quản trị ngân hàng theo thông lệ quốc tế.

- Kiểm soát chặt chẽ các khoản vay của chính quyền địa phương; xác định trần nợ công phù hợp để có thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển và bảo đảm an toàn tài chính quốc gia.

- Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, phân bổ vốn theo kế hoạch đầu tư trung hạn 5 năm.

- Phát triển mạnh thị trường trong nước, mở rộng và đa dạng hóa thị trường ngoài nước, không để phụ thuộc quá lớn vào một thị trường.

- v.v..

Cho đến nay, Việt Nam vẫn đang thực hiện bốn sự quá độ đồng hành: đang công nghiệp hóa (quá độ từ nền sản xuất nông nghiệp truyền thống lên công nghiệp hiện đại ở thời đại cách mạng công nghiệp lần thứ tư); đang chuyển sang kinh tế thị

trường (từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung); đang hội nhập và chưa hết dấu ấn của sự chuyển biến từ kinh tế thời chiến sang thời bình. Vì vậy, xây dựng một thể chế/cơ chế để có được một mô hình “Nhà nước kiến tạo phát triển, hỗ trợ thị trường”, thúc đẩy việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng nên được xem là nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu của những năm trước mắt. Kết quả cụ thể của hành động này phải là chất lượng dịch vụ công và cùng với đó là chất lượng thực của các quan hệ thị trường do mỗi người dân cảm nhận được, đánh giá được. “Những nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu đang chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, và các nhà lãnh đạo của họ cũng muốn làm điều đó, song không có những thể chế thích hợp thì không thể có được nền kinh tế thị trường ở bất kỳ mức độ nào”¹.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.
3. Ban Tuyên giáo Trung ương - Ban Kinh tế Trung ương: *Bẫy thu nhập trung bình - Bài học cho Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014.
4. GS.TS. Nguyễn Phú Trọng: *Đổi mới và phát triển ở*

1. Ronald H. Coase: “Cấu trúc thể chế của sản xuất”, in trong cuốn sách khoa học *Các thuyết trình tại lễ trao giải thưởng Nobel về khoa học kinh tế 1991-1995*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr.35-36.

Việt Nam - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.

5. Adam Smith: *Cửa cải của các dân tộc*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1997.

6. Angus Maddison: *Kinh tế thế giới - Một thiên niên kỷ phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, Nguyên bản: Angus Maddison: *The World Economy: A Millenial Perspective*, OECD 2001.

7. Vũ Tuấn Anh (Chủ biên): *Vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1994.

8. UNDP - MPI/DSI: *Việt Nam hướng tới 2010*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tập 1, 2.

9. Viện Thông tin Khoa học xã hội - Trung tâm khoa học xã hội và Nhân văn quốc gia: “Vai trò của Nhà nước trong kinh tế thị trường”, Hà Nội, 1998.

10. Alan Ebenstein: *Friedrich Hayek - Cuộc đời và sự nghiệp*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2007.

11. Dani Rodrik: *Tư duy mới về phát triển cho thế kỷ XXI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.

12. PGS.TSKH. Nguyễn Văn Đặng (Chủ biên): *Phán đoán đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007.

13. Phan Văn Khải: *Phát triển đất nước nhanh và bền vững theo định hướng xã hội chủ nghĩa*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.

14. Kornai János: *Hệ thống xã hội chủ nghĩa*, Nxb. Văn hóa - Thông tin - Hội khoa học Kinh tế Việt Nam, Hà Nội, 2002.

15. Kornai Janos: *Con đường dẫn tới nền kinh tế tự do*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2007.

16. Võ Đại Lược: *Kinh tế Việt Nam - Đổi mới và phát triển*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2007.
17. Ngân hàng thế giới: *Suy ngẫm lại sự tham kỳ Đông Á*. (Joseph E. Stiglitz và Shahid Yusuf biên tập), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
18. Nhiều tác giả: *Để kinh tế Việt Nam khởi sắc*, Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2006.
19. Lương Xuân Quỳ: *Quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2006.
20. Robert Wade: *Điều tiết thị trường: Lý thuyết kinh tế và vai trò của Chính phủ trong công nghiệp hóa ở Đông Á*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.
21. PGS.TS. Hà Huy Thành: *Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
22. Daniel Yergin và Joseph Stanislaw: *Những đỉnh cao chỉ huy - Cuộc chiến vì nền kinh tế thế giới*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2006.
23. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng thế giới: *Việt Nam 2035 - Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2016.
24. GS.TS. Trần Văn Thọ: *Cú sốc thời gian và kinh tế Việt Nam*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2016.
25. Bùi Tất Thắng (Chủ biên): *Phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế Việt Nam - thời kỳ 2011-2020*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010.
26. Todd G. Buchholz: *Ý tưởng mới từ các kinh tế gia tiền bối*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2007.

27. Các thuyết trình tại lễ trao giải thưởng Nobel về khoa học kinh tế 1991-1995, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.
28. PGS.TS. Bùi Tất Thắng - TS. Lưu Đức Hải - TS. Trần Hồng Quang (Đồng chủ biên): *Hướng tới một nền kinh tế phát triển bền vững*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2014.
29. Bùi Tất Thắng: “Về việc xây dựng mô hình phát triển kinh tế nhanh và bền vững của Việt Nam giai đoạn 2011- 2020”, Tạp chí *Kinh tế và Phát triển*, số 1/2011.

THỂ CHẾ KINH TẾ ĐỔI VỚI PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH HỘI NHẬP QUỐC TẾ - BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU - CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP LẦN THỨ TƯ

GS.TS. NGÔ THẮNG LỢI*

Thể chế là sự vận hành đồng bộ của ba bộ phận chủ yếu: các quy tắc (pháp luật, phong tục, tập quán hoặc các quy ước trong xã hội...), các tác nhân hoặc tổ chức tham gia vào các quan hệ xã hội nói chung (cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, người dân...) và cơ chế thực thi (chính sách, cơ chế hỗ trợ, chế tài...). Dựa trên quan niệm này, bài viết tập trung nghiên cứu các thể chế chính thức (không nghiên cứu thể chế không chính thức), tức là những quy tắc, luật lệ được ban hành theo trình tự, thủ tục và thẩm quyền do Nhà nước quy định.

Theo cách hiểu đó, tác giả bài viết cho rằng: thể chế chính thức với vai trò là “bệ đỡ” cho việc thực hiện các trụ cột của phát triển bền vững có tác dụng chi phối nhằm thay đổi hành vi các

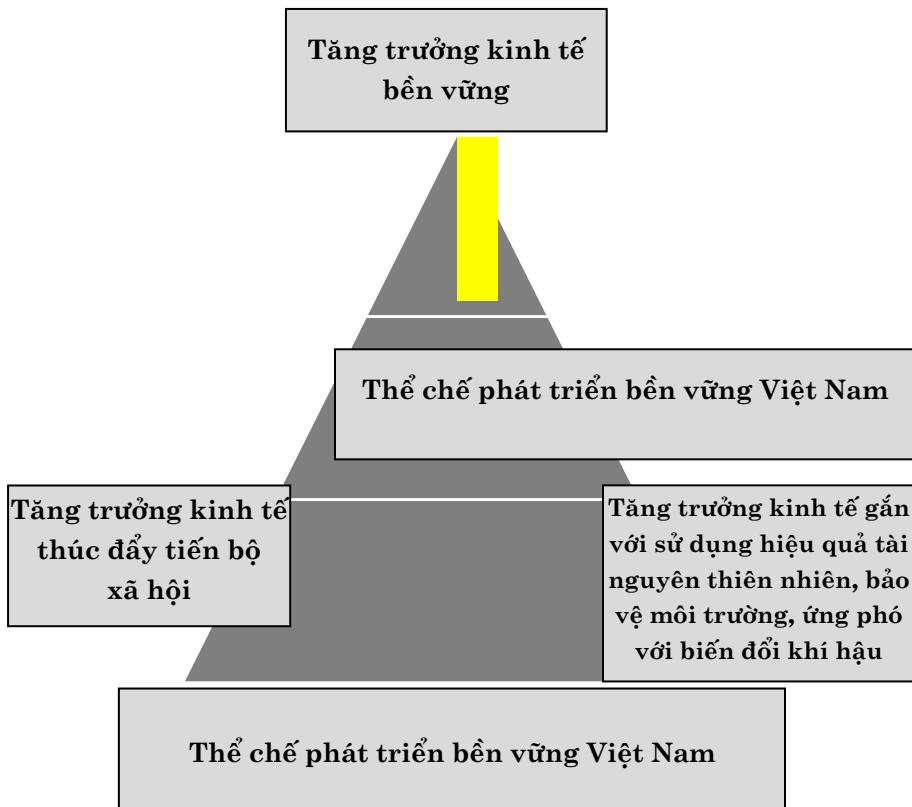
* Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

chủ thể theo hướng quan tâm đến sự phát triển bền vững của quốc gia theo cả ba bộ phận đã đề cập ở trên. Bằng những quan sát thực tế và lựa chọn một số vấn đề điển hình, bài viết dựa trên yêu cầu của phát triển bền vững trong bối cảnh mới của toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế và biến đổi khí hậu để tìm ra những bất cập và hậu quả của nó đối với việc đảm nhận chức năng “bệ đỡ” cho phát triển bền vững và những kiến nghị giải quyết. Việc phân tích và đề xuất được thực hiện theo 4 cấp độ: các thể chế định khung chiến lược cho phát triển bền vững; các thể chế quy định chuẩn mực, hành vi ứng xử của các chủ thể chính trong phát triển (chính quyền, người dân và doanh nghiệp); các thể chế hình thành bộ máy thực thi pháp luật nhằm thúc đẩy phát triển bền vững; và các thể chế tạo ra cơ chế thực thi pháp luật dựa trên các điều kiện.

1. Thể chế kinh tế - với vai trò bệ đỡ cho phát triển bền vững nền kinh tế

Có thể nói phát triển bền vững nền kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay chính là: (i) Tạo ra và duy trì được trước hết là sự bền vững trong tăng trưởng kinh tế; (ii) Tạo ra những lan tỏa tích cực từ những thành quả đạt được của tăng trưởng kinh tế đến tiến bộ xã hội cho con người; (iii) Gắn kết tăng trưởng kinh tế với sử dụng hiệu quả tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; (iv) Cập nhật kịp thời và xử lý được những yếu tố mới của toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế, cách mạng công nghiệp lần thứ tư và biến đổi khí hậu toàn cầu (xem Hình 1).

Hình 1: Phát triển bền vững



Nguồn: Minh họa của tác giả.

Hình 1 muốn nhấn mạnh đến một số tư duy cần được điều chỉnh khi nói đến nội hàm của phát triển bền vững: (i) Phát triển bền vững nền kinh tế phải được đề cập toàn diện trên các khía cạnh: kinh tế - xã hội - môi trường chứ không phải nói phát triển bền vững chỉ nói về vấn đề môi trường; (ii) Các trụ cột của phát triển bền vững nền kinh tế phải thể hiện ở sự gắn kết chặt chẽ các bộ phận cấu thành (nội hàm) phát triển nền kinh tế nhưng nó không đồng nhất với nội hàm của phát triển

nền kinh tế, đó là: Tăng trưởng kinh tế bền vững (trụ cột 1) - Tăng trưởng kinh tế thúc đẩy tiến bộ xã hội (trụ cột 2) - Tăng trưởng kinh tế gắn với sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu (trụ cột 3); (iii) Thể chế phát triển kinh tế không nằm trong nội hàm phát triển bền vững mà nó là bệ đỡ cho phát triển bền vững, là yếu tố tạo điều kiện hình thành, duy trì các thành quả của phát triển bền vững.

Yếu tố thể chế theo cách hiểu ở trên, bao gồm các thể chế chính thức có tác dụng chi phối nhằm thay đổi hành vi của các chủ thể theo hướng quan tâm đến sự phát triển bền vững của quốc gia theo cả ba trụ cột phát triển bền vững, đặc biệt là thích ứng được với bối cảnh toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế, biến đổi khí hậu và cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Nội hàm yếu tố thể chế phát triển bền vững bao gồm: (1) Hoàn thiện khuôn khổ định hướng chiến lược nhất quán cho cả quá trình phát triển bền vững tại Việt Nam; (2) Hoàn thiện các thể chế quy định khuôn khổ hoặc chuẩn mực (hành lang) ứng xử mang tính nhất quán, phù hợp cho các chủ thể, các bên liên quan nhằm thực hiện các nội dung và đạt được các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển bền vững; (3) Hoàn thiện một bộ máy thực thi pháp luật có hiệu quả nhằm hiện thực hóa các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp về phát triển bền vững, đặc biệt là việc loại bỏ các rào cản, nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các chủ thể có thẩm quyền trong phát triển bền vững; (4) Hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật công bằng, có hiệu lực, hiệu quả trên thực tế trong bảo đảm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp về phát triển bền vững.

2. Những yêu cầu đối với thể chế hướng tới làm bệ đỡ cho phát triển bền vững

Thứ nhất, xây dựng khuôn khổ định hướng chiến lược nhất quán cho cả quá trình phát triển bền vững.

Điều này có nghĩa là: thể chế phải xây dựng được một khuôn khổ định hướng mang tính chiến lược nhất quán, trong đó thể hiện rõ mối quan hệ tương hỗ, bổ trợ hoặc hài hòa giữa ba trụ cột tương ứng; định hướng ưu tiên về phát triển bền vững trong đó có sự kết nối, điều phối giữa ba trụ cột trong tất cả các giai đoạn phát triển. Điều đó thể hiện ở các mặt: (i) Các mục tiêu, chỉ tiêu và nội dung chính của phát triển bền vững phải được thể chế hóa để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong quá trình thực hiện; (ii) Trách nhiệm của các chủ thể và các bên liên quan trong phát triển bền vững phải được thể chế hóa và lồng ghép với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thường xuyên của từng chủ thể, từng bên liên quan để tạo nên cơ chế bảo đảm thực hiện.

Thứ hai, xây dựng khuôn khổ hoặc chuẩn mực (hành lang) ứng xử mang tính nhất quán, phù hợp cho các chủ thể, các bên liên quan nhằm thực hiện các nội dung và đạt được các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển bền vững, bao gồm:

(i) Xác định khuôn khổ hành động, bao gồm tối thiểu hóa các vấn đề như: phạm vi, nội dung, phương thức tham gia hoặc trách nhiệm trong việc thực hiện các nhóm giải pháp về phát triển bền vững của chính quyền, doanh nghiệp và người dân; (ii) Xác định rõ quyền, nghĩa vụ hoặc trách nhiệm của các bên một cách thỏa đáng và các biện pháp bảo đảm thực hiện; (iii) Có phương thức và các nguyên tắc giải quyết tranh chấp, xung đột phát sinh từ mối quan hệ giữa các chủ thể, các bên, đặc biệt là

giữa chính quyền, doanh nghiệp, người dân có liên quan trong phát triển bền vững.

Thứ ba, hình thành được bộ máy thực thi pháp luật có hiệu quả nhằm hiện thực hóa các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp về phát triển bền vững, đặc biệt là việc loại bỏ các rào cản, nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các chủ thể có thẩm quyền trong phát triển bền vững, bao gồm: (i) Tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành trong việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp về phát triển bền vững; (ii) Hình thành bộ máy chỉ đạo, điều phối, hỗ trợ thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp và mục tiêu về phát triển bền vững tại các cơ quan, các cấp quản lý nhà nước; (iii) Xây dựng năng lực cho đội ngũ cán bộ làm công tác hoạch định chính sách và thực thi pháp luật nói chung, phát triển bền vững nói riêng nhằm nâng cao chất lượng thể chế và tính hiệu lực, hiệu quả của việc thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp về phát triển bền vững

Thứ tư, xây dựng cơ chế thực thi pháp luật công bằng, có hiệu lực, hiệu quả trong việc bảo đảm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp về phát triển bền vững, bao gồm: (i) Các biện pháp cải cách thể chế từ phía chính quyền theo mô hình quản trị công hiệu quả, đặc biệt là việc thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước; (ii) Các biện pháp cải cách thể chế từ góc nhìn của doanh nghiệp về phát triển bền vững (giảm thiểu chi phí giao dịch; tiếp cận thị trường, nguồn lực; cạnh tranh bình đẳng; đổi mới sáng tạo; bảo vệ quyền sở hữu...); (iii) Các biện pháp cải cách thể chế từ góc nhìn của người dân về phát triển bền vững (sinh kế bền vững, bảo vệ quyền dân chủ, con

người, tăng cường tiếng nói và sự tham gia, cơ chế giải quyết tranh chấp, khiếu kiện...).

3. Đánh giá hoàn thiện thể chế đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững ở Việt Nam

Thứ nhất, hoàn thiện khuôn khổ định hướng chiến lược cho phát triển bền vững ở Việt Nam.

Việt Nam đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách, các chương trình, mục tiêu, kế hoạch hành động với các giải pháp cụ thể nhằm phát triển bền vững đất nước. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015, cũng như trong Chiến lược về biến đổi khí hậu đến năm 2020... đã đề ra quan điểm, mục tiêu và những định hướng lớn trong phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 nhấn mạnh cần "... đặc biệt coi trọng chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của sự phát triển... giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa tốc độ và chất lượng tăng trưởng"¹ và xác định "**Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược**"².

Hiến pháp năm 2013 đã được thông qua với nhiều thay đổi quan trọng nhằm ghi nhận, bảo vệ và bảo đảm các quyền công dân, quyền con người cơ bản của người dân. Nhiều mục tiêu, yêu cầu về phát triển bền vững đất nước cũng đã được ghi nhận trong đạo luật gốc quan trọng này. Khi quy định về chế độ chính trị, tại Điều 3 Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: "Nhà nước

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd, tr.95, 98.*

bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện". Đồng thời, định hướng phát triển bền vững cũng đã thể hiện rất rõ qua quy định về chế độ kinh tế: ... xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Thứ hai, hoàn thiện khung pháp lý cho phát triển bền vững.

- Cải thiện môi trường kinh doanh và cạnh tranh.

Để nội luật hóa các cam kết WTO và tạo dựng thể chế kinh tế thị trường, ngay trước khi gia nhập WTO và hơn 07 năm sau khi gia nhập WTO, hàng loạt các văn bản pháp luật (như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Phá sản và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành) đã được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới, góp phần làm cho môi trường kinh doanh minh bạch hơn, giảm thời gian, công sức và chi phí giao dịch của doanh nghiệp để thực hiện các thủ tục hành chính. Việc thành lập doanh nghiệp mới cũng như rút khỏi thị trường trở nên dễ dàng hơn. Môi trường cạnh tranh được cải thiện theo hướng lành mạnh và bình đẳng hơn giữa doanh nghiệp nhà nước và tư nhân, trong nước và nước ngoài.

Việc ban hành Luật Đấu thầu và các nghị định hướng dẫn thực hiện, theo đó các hàng hóa và dịch vụ công phải được mua sắm trên cơ sở cạnh tranh rộng rãi (trừ một số trường hợp đặc biệt mới được chỉ định thầu) thể hiện những nỗ lực của Việt Nam nhằm thực hiện nguyên tắc bình đẳng, minh bạch trong

hoạt động này. Đồng thời, Chính phủ đã ban hành mới hoặc sửa đổi một số văn bản pháp quy như nghị định về hình thức đầu tư BOT, nghị định về quản lý xây dựng và đầu tư, nghị định về hợp tác công tư... nhằm thu hút đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài vào phát triển kết cấu hạ tầng, đầu tư kinh doanh, làm đối trọng với các tập đoàn kinh tế lớn, giảm bớt tình trạng độc quyền trong sản xuất và kinh doanh.

- Phát triển các loại thị trường.

Khung pháp lý để phát triển các loại thị trường tiếp tục được hoàn thiện. Đối với thị trường hàng hóa, một số rào cản từng bước được gỡ bỏ. Để bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, kiểm soát tình trạng hàng nhái, hàng giả, hàng kém chất lượng, tăng giá bất hợp lý, một loạt các văn bản về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng đã được ban hành trong những năm 2007-2008. Đến cuối năm 2010, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được thông qua, tạo hành lang pháp lý vững chắc về bảo vệ quyền lợi cho người tiêu dùng ở Việt Nam. Việc ban hành Luật Quảng cáo cũng là một sự kiện quan trọng, có tác dụng thúc đẩy sự phát triển thị trường hàng hóa và dịch vụ.

Khung pháp lý đối với một số thị trường dịch vụ (Luật Du lịch năm 2005, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Bảo hiểm y tế (sửa đổi năm 2014), Luật Viễn thông năm 2009, Luật Giáo dục đại học năm 2012, Luật Kinh doanh bảo hiểm (sửa đổi, bổ sung năm 2010), Luật Bưu chính năm 2010, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 và các văn bản pháp quy khác) tiếp tục được hoàn thiện theo hướng mở cửa thị trường, xóa bỏ độc quyền, tạo sự cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, khuyến khích sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước vào cung cấp dịch vụ công.

Theo đó, các thị trường này có điều kiện phát triển mạnh, chuyển từ độc quyền sang cạnh tranh, thu hút sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước vào cung cấp dịch vụ (kể cả dịch vụ công), tạo điều kiện để áp dụng nhiều công nghệ mới, đa dạng hóa dịch vụ, nâng cao chất lượng, hạ giá thành sản phẩm.

Khung pháp lý điều tiết thị trường chứng khoán (Luật Chứng khoán năm 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2010) và các văn bản liên quan) liên tục được hoàn thiện, góp phần đưa thị trường chứng khoán mặc dù mới ra đời song bước đầu trở thành một kênh ngày càng quan trọng trong thu hút vốn đầu tư dài hạn ở Việt Nam.

Thị trường bất động sản trở nên sôi động hơn một phần nhờ khung pháp lý về đất đai, nhà ở và kinh doanh bất động sản trở nên rõ ràng hơn (Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Đất đai năm 2013,...). Các văn bản luật này thể hiện sự ghi nhận đầy đủ về các quyền hưởng dụng của người sử dụng đất với ý nghĩa là một loại tài sản quan trọng trong nền kinh tế. Trên cơ sở các quy định mới của luật, nhiều nghị định cũng đã được ban hành như nghị định quy định về các chính sách bồi thường đất đai bị thu hồi, hỗ trợ và tái định cư liên tục được sửa đổi, bổ sung làm cho các chính sách của Việt Nam phù hợp hơn với các chính sách của quốc tế trong lĩnh vực này.

Với Bộ luật Lao động năm 2012, Luật Công đoàn năm 2012 và Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, các điều kiện, quyền lợi và chế độ đối với người lao động được bảo đảm ở mức tốt hơn. Thị trường lao động dần chuyển sang hoạt động theo cơ chế linh hoạt hơn, phù hợp với thông lệ quốc tế để có thể đáp ứng yêu cầu của cộng đồng kinh tế ASEAN.

- Sở hữu và kiểm soát của Chính phủ đối với các yếu tố sản xuất.

Từ khi gia nhập WTO đến nay, để thực hiện các tiêu chí về một nền kinh tế thị trường, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực giảm sự kiểm soát của Chính phủ đối với việc phân bổ nguồn lực và giá cả. Quản lý nhà nước được phân quyền và phân cấp mạnh mẽ xuống đến cơ sở, theo đó người dân được tham gia vào quá trình phân bổ nguồn lực công tại địa phương. Về giá cả, Nhà nước và doanh nghiệp đã và đang thực hiện lộ trình chuyển sang giá thị trường đối với một số hàng hóa và dịch vụ thiết yếu.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ năm 2009 đã bổ sung hình thức phạt hành chính đối với hành vi xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ gây thiệt hại cho tác giả, chủ sở hữu. Để đạt được các tiêu chuẩn về sự đầy đủ như quy định và quan niệm của Hiệp định về các khía cạnh liên quan đến thương mại của quyền sở hữu trí tuệ, khung pháp lý về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ đang tiếp tục được hoàn thiện. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới và tổ chức tài chính quốc tế, chỉ số đo mức độ nhà đầu tư được bảo vệ trong các năm từ năm 2007 đến năm 2009 (2,7) đã tăng đáng kể so với năm 2006 (2,0). Thời gian đăng ký bảo vệ quyền sở hữu cũng giảm từ 67 ngày năm 2006, 2007 xuống còn 57 ngày năm 2008, 2009.

Mặt khác, nhằm tăng cường vai trò của chính sách tiền tệ trong quản lý nhà nước, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã được ban hành ngày 19/6/2010. Nội dung sửa đổi, điều chỉnh bao gồm các quy định thả nổi lãi suất cơ bản và điều hành lãi suất theo cơ chế thị trường. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam xác định, công bố lãi suất tái cấp vốn và các loại lãi suất điều hành khác nhằm thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia. Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam xác định rõ hơn nhiệm vụ, trách nhiệm của Quốc hội, Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước trong

việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia. Quốc hội quyết định mức lạm phát định hướng từng thời kỳ; Chính phủ quyết định chỉ tiêu lạm phát và định hướng điều hành chính sách tiền tệ quốc gia hằng năm. Ngân hàng Nhà nước xây dựng mức lạm phát định hướng từng thời kỳ để Chính phủ trình Quốc hội quyết định mục tiêu và biện pháp điều hành chính sách tiền tệ quốc gia hằng năm.

- Xây dựng các văn bản pháp lý về bảo vệ môi trường và xây dựng nền kinh tế xanh.

Kế hoạch Quốc gia về Môi trường và phát triển bền vững, được Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ra quyết định ban hành ngày 12/6/1991, là văn bản của Nhà nước lần đầu tiên chính thức đề cập tới chủ chương phát triển bền vững. Kế hoạch có mục đích tạo nên khuôn khổ hành động cho việc quy hoạch và quản lý môi trường ở cấp quốc gia, địa phương, ngành, từ đó xác định các hoạt động cụ thể về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững trong giai đoạn 1991-2000. Hai mục tiêu lớn của Kế hoạch là: thỏa mãn những nhu cầu cơ bản về cuộc sống vật chất, tinh thần và văn hóa của các thế hệ người Việt Nam hiện tại và tương lai; xây dựng và thực hiện chính sách, kế hoạch hành động và cơ chế tổ chức bảo đảm phát triển bền vững. Về nội dung cụ thể, Kế hoạch có ba phần lớn: khuôn khổ về thể chế, luật pháp và chính sách; chương trình hành động; và chương trình hỗ trợ. Tiếp theo là Kế hoạch hành động quốc gia về môi trường, do Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường xây dựng năm 1995, Chỉ thị số 36-CT/TW của Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, ban hành năm 1998, Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia, do

Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường xây dựng năm 2000, Kế hoạch Hành động quốc gia về môi trường, do Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường xây dựng năm 2001,...

Tháng 8/2000, Chính phủ giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường và các bộ, ngành có liên quan xây dựng “Chương trình Nghị sự 21 về phát triển bền vững của Việt Nam”. Ngày 17/8/2004, Chính phủ đã ra Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ban hành văn bản “Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam (Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam, 2004). Sau đó, Chính phủ đã ban hành văn bản hướng dẫn các bộ, ngành và địa phương xây dựng định hướng phát triển bền vững của mình trên cơ sở định hướng phát triển bền vững chung của cả nước.

Thứ ba, cải tổ bộ máy thực thi chính sách và pháp luật.

- Cải tổ bộ máy quản lý nhà nước.

Để bảo đảm các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, thể hiện qua các văn bản pháp lý, đi vào cuộc sống, bộ máy thực thi chính sách cũng liên tục được hoàn thiện. Thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và chủ trương rà soát tổ chức bộ máy, nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành phù hợp với yêu cầu cải cách kinh tế, đặc biệt là sau khi gia nhập WTO, Việt Nam đã có điều chỉnh một bước quan trọng về chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp để khắc phục những chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Đồng thời, vai trò và chức năng quản lý vĩ mô của tất cả các bộ, cơ quan ngang bộ đã được bổ sung, sửa đổi theo hướng được phân định với chức năng giải trình rõ ràng hơn, phân cấp cụ thể hơn. Chức năng của Chính

phủ và cơ quan hành chính nhà nước các cấp đã có bước chuyển đổi cơ bản từ quản lý hành chính trực tiếp sang quản lý gián tiếp thông qua pháp luật và các công cụ kinh tế vĩ mô.

Kết quả triển khai phân cấp Trung ương - địa phương theo Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đạt được kết quả nhất định. Các bộ, ngành chủ yếu tập trung vào khâu hoạch định thể chế, chính sách và tổ chức thực hiện thanh tra, kiểm tra. Các địa phương được tăng thẩm quyền đã phát huy sức sáng tạo, tự chủ của chính quyền địa phương. Thực hiện phân cấp gắn với cải cách thủ tục hành chính đã giảm phiền hà, giải quyết nhanh gọn thủ tục cho công dân và doanh nghiệp trên nhiều lĩnh vực, nhất là đất đai, đầu tư và xây dựng, thành lập doanh nghiệp. Đồng thời, kết quả nổi bật về kiện toàn tổ chức bộ máy của các cơ quan hành chính nhà nước là đã bảo đảm cho Chính phủ được gọn nhẹ hơn một bước theo nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và mỗi việc, mỗi lĩnh vực do một cơ quan của Chính phủ quản lý nhà nước thống nhất và chịu trách nhiệm chính. Đến nay, số đầu mối các cơ quan hành chính ở các cấp đã giảm rõ rệt, cụ thể là: Từ 48 cơ quan vào năm 2002 đến năm 2016 còn 30, bao gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ và 8 cơ quan thuộc Chính phủ; các sở và tương đương 22-24 còn 17-20; các phòng ở cấp huyện 14-16 còn 12-14.

Đồng thời, việc cải tổ bộ máy quản lý nhà nước trong thời gian qua được thực hiện theo hướng tách quản lý hành chính ra khỏi các hoạt động quản lý kinh doanh của doanh nghiệp, từ đó giảm bớt sự can thiệp hành chính không cần thiết, không đúng chức năng vào quá trình sản xuất kinh doanh, làm nảy sinh

tiêu cực xã hội. Sau khi tách các cơ quan thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ thiết yếu ra khỏi các bộ và cơ quan quản lý nhà nước, một số tổ chức mới được thành lập để bảo đảm trách nhiệm điều tiết giá cả, quản lý chất lượng... đối với các lĩnh vực này. Do chức năng quản lý kinh doanh được tách khỏi chức năng quản lý nhà nước, các bộ và cơ quan chính phủ không còn chức năng quản lý tài sản và hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc. Thay vào đó, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã được thành lập với chức năng giám sát các doanh nghiệp và Tổng công ty nhà nước sử dụng vốn và đầu tư của Nhà nước. Cơ quan này phải là một nhà đầu tư chủ động, nắm rõ được danh mục tài sản (vốn) của nhà nước tại các doanh nghiệp, chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động kinh doanh, quyết định về việc tiếp tục hay rút lui trong đầu tư tại các doanh nghiệp.

- Cải cách hệ thống tư pháp.

Trong thời gian qua, tổ chức bộ máy của Tòa án, Viện kiểm sát, các cơ quan điều tra, thi hành án, hỗ trợ tư pháp đã có những điều chỉnh nhất định theo hướng tích cực. Một số tòa kinh tế, lao động, hành chính tại Tòa án nhân dân tối cao và các Tòa án cấp tỉnh đã được thành lập thêm, bảo đảm việc xét xử được chuyên môn, nghiêm minh và công bằng hơn. Để triển khai thực hiện Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân đã được Quốc hội thông qua năm 2014. Theo đó, hệ thống tòa án được tổ chức gồm Tòa án nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân cấp cao, Tòa án nhân dân cấp tỉnh và Tòa án nhân dân cấp huyện. Như vậy, hệ thống Tòa án nhân dân cấp cao đã được thành lập trên cơ sở các tòa chuyên trách của Tòa án nhân dân tối cao trước đây nhằm phân định rõ giữa chức năng giám đốc

xét xử và xét xử dựa trên nguyên tắc hai cấp xét xử (sơ thẩm và phúc thẩm). Căn cứ Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, thẩm phán không được phép từ chối việc thụ lý giải quyết vụ án vì lý do không có luật áp dụng dựa trên chức năng bảo vệ công lý của tòa án đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Đây có thể coi là một trong những bước đột phá quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của người dân.

- *Hình thành bộ máy chuyên trách về phát triển bền vững.*

Sau khi “Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam (Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam, 2004) được ban hành, Chính phủ đã ra văn bản hướng dẫn các bộ, ngành và địa phương xây dựng định hướng phát triển bền vững của mình trên cơ sở định hướng phát triển bền vững chung của cả nước. Hội đồng phát triển bền vững và bộ phận giúp việc - Văn phòng phát triển bền vững được thành lập ở cấp quốc gia, là cơ quan tư vấn, giúp Thủ tướng chỉ đạo tổ chức thực hiện Định hướng chiến lược phát triển bền vững trong phạm vi cả nước. Hệ thống tổ chức thực hiện phát triển bền vững cũng được thành lập tại một số bộ, ngành và địa phương. Từ đó, các hoạt động phát triển bền vững được triển khai một cách hệ thống, toàn diện và hiệu quả hơn trong phạm vi toàn quốc.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật.

Việc nhập cuộc phát triển bền vững đã có tác động to lớn đối với việc hoàn thiện cơ chế thực thi pháp luật ở Việt Nam. Cải thiện rõ nhất là đã triển khai thực hiện được Đề án 30 về đơn giản hóa thủ tục hành chính giai đoạn 2007-2012 và tiếp đó là Đề án tổng thể đơn giản hóa thủ tục hành chính, giấy tờ công dân và các cơ sở dữ liệu liên quan đến quản lý dân cư giai đoạn

2013-2020 (Đề án 896). Trong một khuôn khổ pháp lý từng bước được hoàn thiện, những nỗ lực đơn giản hóa thủ tục hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước giúp cho hoạt động của bộ máy chính phủ hiệu quả hơn, giảm chi phí và thời gian cho doanh nghiệp và công dân để được tiếp nhận dịch vụ hành chính công, phòng tránh được tệ quan liêu, những nhiễu, tham nhũng của cán bộ nhà nước. Mục tiêu của Đề án 30 đặt ra là giảm 30% thủ tục trong đầu tư kinh doanh. Trong giai đoạn 1 của Đề án, hơn 1.000 thủ tục hành chính đã được cắt bỏ. Giai đoạn 2 của Đề án được thực hiện chủ yếu trên các lĩnh vực thuế, hải quan, lao động và đăng ký kinh doanh. Chỉ tính riêng trong năm 2014, các bộ, ngành đã ban hành theo thẩm quyền hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để đơn giản hóa 4.219/4.712 thủ tục hành chính.

4. Những bất cập về thể chế đối với phát triển bền vững ở Việt Nam

Một là, còn quá nhiều văn bản định hướng chiến lược cho phát triển bền vững.

Cho đến nay, các văn kiện chính thức có tính chất định hướng tổng thể cho phát triển dài hạn của Việt Nam đến năm 2020 bao gồm: Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020, Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011-2020 và tầm nhìn đến 2050. Việc cùng một lúc có quá nhiều văn bản định hướng chiến lược phát triển cho cùng một thời kỳ 2011-2020 đang gây ra sự chồng chéo trong điều hành, cồng kềnh về bộ máy, dàn trải trong đầu tư cũng như khó khăn trong việc theo dõi, đánh giá quá trình thực hiện các chiến lược.

Hai là, hệ thống khung khổ pháp lý, chính sách chưa ổn định và chất lượng thấp.

Cho đến nay, Việt Nam chưa có một chủ thuyết cho sự phát triển của đất nước. Nội hàm của khái niệm xuyên suốt “Cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” cũng chưa được làm rõ đầy đủ. Cơ sở khoa học và thực tiễn của nhiều chính sách, thậm chí chính sách lớn thiếu hoặc chưa được xây dựng một cách chắc chắn. Điển hình là trong quy hoạch (quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành cũng như của các địa phương) còn nhiều bất cập, chưa thực sự dựa trên nền tảng khoa học của khu vực học, của địa lý học tổng hợp, mà chủ yếu dựa trên các đơn vị hành chính, nên gây nhiều chồng chéo, bất cập, thậm chí mâu thuẫn và lãng phí.

Chất lượng một số luật và văn bản còn chưa ổn định và chưa cao. Nội dung của nhiều văn bản vẫn chưa hoàn chỉnh, chưa nhất quán với các văn bản liên quan khác, thiếu rõ ràng, chưa thực sự có tác dụng khắc phục những bất cập; một số văn bản pháp quy đã phải sửa đổi, điều chỉnh nhiều lần, gây khó khăn cho việc thực thi. Một trong các nguyên nhân của tình trạng này là do năng lực soạn thảo văn bản pháp quy, phân tích và hoạch định chính sách của nhiều cơ quan nhà nước còn hạn chế. Một lý do nữa là thiếu sự tham vấn rộng rãi về nội dung văn bản ngay khi hình thành ý tưởng.

Ba là, bộ máy tổ chức thực hiện chồng chéo.

Điều này thể hiện ở: (i) Còn nhiều chồng chéo trong quản lý giữa các bộ, ngành, địa phương, thiếu sự giám sát đánh giá khách quan; (ii) Cho tới rất gần đây, bộ chỉ tiêu gồm 30 chỉ tiêu đánh giá tính bền vững của phát triển mới được chính thức ban hành (tháng 9/2012) nhưng tính hợp lý trong nội dung của bộ

tiêu chí này vẫn còn nhiều tranh cãi; (iii) Hệ thống thực thi pháp luật chưa nghiêm minh và chưa hiệu quả, chế tài xử phạt chưa có hoặc hiệu lực thấp; (iv) Văn bản hướng dẫn thi hành thường chậm được ban hành, đôi khi có những điều mâu thuẫn hoặc chồng chéo với một số luật hoặc văn bản pháp quy khác; (v) Thông tin pháp luật thường không kịp thời, chính xác và cập nhật.

Bốn là, cơ chế thực thi pháp luật thiếu nghiêm minh.

Tuy có nhiều nỗ lực trong đơn giản hóa thủ tục hành chính, số lượng thủ tục và thời gian để các doanh nghiệp có thể khởi nghiệp kinh doanh gần như không thay đổi, duy trì 11 thủ tục và 50 ngày trong suốt 3 năm 2007-2009. Trong một cuộc điều tra cho thấy, hiệu quả và dịch vụ hành chính công vẫn bị xếp là một trong 5 lĩnh vực bị đánh giá thấp nhất (2,09 điểm). Cơ chế đối trọng và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan hành chính, cộng với vấn đề nhóm lợi ích và tư duy nhiệm kỳ, vùng miền gây ra, cũng như những yếu kém khác của hệ thống quản lý đang gây những vấn nạn về tham nhũng, tham ô..., làm giảm sút nghiêm trọng lòng tin của người dân vào bộ máy nhà nước.

5. Hậu quả đối với thực hiện mục tiêu phát triển bền vững

Thứ nhất, gây khó cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Việt Nam vẫn đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường. Trong hệ thống cũ, Nhà nước cố gắng áp đặt một kế hoạch phát triển từ Trung ương và sử dụng nó như một công cụ để kiểm soát quá trình phát triển của đất nước. Mặc dù hiện nay, tính tập trung

hóa của hệ thống này đã được hạn chế rất nhiều (song song với quá trình phân cấp) nhưng ngay tại các địa phương, bản chất và cách thức xây dựng, triển khai các kế hoạch phát triển này vẫn chưa có nhiều chuyển biến.

Yếu kém về thể chế nói chung và mô hình quản trị nhà nước nói riêng đang là trở ngại lớn nhất đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế, đặc biệt là tính bền vững về kinh tế. Những đặc điểm của cơ chế kế hoạch hóa tập trung vẫn đè nặng lên các thể chế kinh tế của Việt Nam. Mặc dù cơ chế phân bổ nguồn lực chính hiện nay đã là thị trường, nhưng thị trường thường không hoạt động tốt vì không có những thể chế nền tảng hỗ trợ, hoặc có thì cũng chưa được hình thành tốt và đầy đủ. Các thể chế thiếu vắng hay không hoạt động đúng chức năng không hẳn gây khó khăn cho những hoạt động kinh tế quy mô nhỏ, chỉ xảy ra một lần. Nhưng đó sẽ là lực cản đối với hoạt động đầu tư quy mô lớn với thời gian thu hồi vốn lâu, đòi hỏi nhiều tiền của mới có được tài sản, công nghệ và kỹ năng. Đây là một trong những thách thức lớn nhất đối với phát triển bền vững ở Việt Nam thời gian tới.

Thứ hai, gây “hiệu ứng” phân mảng trong phát triển kinh tế, đi ngược lại yêu cầu phát triển bền vững.

Thể chế của Việt Nam có mức độ phân mảng cao. Sự phân mảng này thể hiện trong hệ thống quản trị nhà nước giữa Trung ương và địa phương, giữa những bộ, ngành khác nhau của Trung ương, trong nội bộ các cơ quan nhà nước tại các cấp, các ngành và trong các doanh nghiệp nhà nước. Biểu hiện phân mảng dễ thấy nhất đó là sự chia nhỏ đơn vị quản lý trong chính quyền, đất nước với 90 triệu được chia thành 63 tỉnh, thành, dân số trung bình 1,4 triệu người, đơn vị chính quyền này nhỏ

hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực như Trung Quốc có 34 đơn vị phân cấp, dân số trung bình 38,6 triệu người. Điều này cho thấy với quy mô trung bình của một đơn vị phân cấp ở Việt Nam nhỏ khó cho phép các địa phương tận dụng được lợi thế kinh tế nhờ quy mô; đồng thời không giải quyết được một cách hiệu quả các vấn đề ngoại ứng và tăng sự cạnh tranh giữa các địa phương. Thể chế phân mảng cũng thể hiện rất rõ khi quan sát các doanh nghiệp nhà nước, các tập đoàn kinh tế nhà nước là tập hợp những doanh nghiệp nhỏ thay vì những công ty có quy mô lớn. Những doanh nghiệp nhỏ này trong mỗi tập đoàn kinh tế lại có thể thấy những doanh nghiệp nhỏ khác với chức năng hoạt động tương tự ở tập đoàn kinh tế khác. Tất cả những điều này làm cho nền kinh tế quốc gia bị chia cắt thành vô số mảng nhỏ đan xen nhau dẫn đến những tác động tiêu cực và kém bền vững.

Thứ ba, gây hiệu ứng hướng nền kinh tế phát triển theo mục tiêu tăng trưởng ngắn hạn, mâu thuẫn với phát triển bền vững trong dài hạn.

Tư duy về phát triển ở Việt Nam vẫn chịu sự chi phối của quan niệm cho rằng con người có thể chế ngự và làm chủ tự nhiên. Điều này đã dẫn đến nhiều chính sách phát triển gần đây của Chính phủ có xu hướng khuyến khích các ngành công nghiệp sử dụng nhiều tài nguyên như khai thác dầu, khí đốt, khai khoáng, xuất khẩu sản phẩm thô... Tư duy điều hành kinh tế này còn trở nên trầm trọng hơn khi nó được cộng hưởng bởi tư duy lãnh đạo theo nhiệm kỳ. Điều này được thể hiện trong nhiệm kỳ của mình, lãnh đạo các tỉnh, thành phố đều phải thực hiện được các mục tiêu tăng trưởng kinh tế - xã hội đặt ra. Nếu không thực hiện được các mục tiêu đó thì uy tín, năng lực của

lãnh đạo sẽ bị suy giảm. Do đó, lãnh đạo sẽ cố theo đuổi thực hiện dự án trong thời gian nhiệm kỳ mình để đạt được lợi ích của họ. Tư duy nhiệm kỳ và lợi ích nhóm, có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, có mục đích là làm lợi cho nhóm cá nhân nào đó. Mặc dù các chính sách này có thể giúp Việt Nam giảm nghèo và nâng cao mức sống nhưng những tác động đó chỉ mang tính ngắn và trung hạn. Về lâu dài, khi đã tăng trưởng mà những chính sách này mang lại đã hết, nền kinh tế đòi hỏi cần chuyển lên những nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị toàn cầu, bằng cách chuyển đổi sang mô hình tăng trưởng theo chiều sâu dựa vào tri thức và khoa học - công nghệ thì mô hình tăng trưởng hiện tại sẽ trở thành một trở lực đối với phát triển bền vững về kinh tế. Ngoài ra, hậu quả tàn phá môi trường nặng nề của các chính sách này sẽ có những tác động làm suy giảm chất lượng cuộc sống và đe dọa an ninh xã hội; nói cách khác, nó sẽ làm gia tăng tính thiếu bền vững trong phát triển.

Thứ tư, gây tiềm ẩn dấu hiệu lợi ích nhóm, tạo nguy cơ đe dọa phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay.

Quy trình xây dựng thể chế ở Việt Nam hiện tại cũng khá đầy đủ về mặt quy trình nhằm bảo đảm sự tham gia của các bên liên quan hoặc tổng kết, đánh giá nhằm xác định những đòi hỏi ưu tiên từ thực tiễn cuộc sống... (theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và đang được sửa đổi, bổ sung). Tuy nhiên, kết quả lại không đúng như mong đợi. Nhiều văn bản pháp luật chưa có hiệu lực thi hành đã kiến nghị sửa đổi (như Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014) hoặc chu kỳ sửa đổi, bổ sung là rất ngắn (thông thường là dưới 10 năm như đối với Luật Đầu tư, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Doanh nghiệp, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động... và một số trường hợp là dưới 05 năm

nhiều văn bản dưới luật như các Nghị định, Thông tư.... chất lượng còn rất hạn chế, có nhiều trường hợp còn trái với quy định của Luật và mâu thuẫn với các văn bản cùng cấp độ hiệu lực (như quy định trong lĩnh vực khiếu nại, thanh tra hoặc quản lý doanh nghiệp nhà nước... được ban hành trong thời gian gần đây). Đánh giá thực tiễn công tác xây dựng thể chế thời gian qua cho thấy, việc lấy ý kiến của các bên liên quan còn hình thức, thiếu cơ chế giải trình, tiếp thu ý kiến tham gia; việc huy động các chuyên gia, dự báo và đánh giá tác động của văn bản còn hạn chế hoặc không được làm một cách nghiêm túc; sự tham gia của các bộ, ngành, địa phương có liên quan còn rất hạn chế xuất phát từ suy nghĩ coi đó là việc của cơ quan chủ trì soạn thảo... Đây có thể được coi là những nguyên nhân làm hạn chế chất lượng thể chế. Bên cạnh đó, “dấu hiệu lợi ích nhóm” cũng đã tiềm ẩn trong một số trường hợp khi cơ quan chủ trì soạn thảo còn có xu hướng đề xuất lựa chọn các phương án thuận lợi hơn cho phía cơ quan quản lý nhà nước hoặc giữ các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý thay vì chuyển giao cho các cơ quan khác (qua những thảo luận gần đây về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực báo chí hoặc phân định thẩm quyền giữa cơ quan thanh tra nhà nước với Kiểm toán Nhà nước hoặc giữa Thanh tra theo ngành, lĩnh vực với Thanh tra theo cấp hành chính...).

6. Quan điểm hoàn thiện thể chế nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững

Cần khẳng định lại quan điểm nhất quán về phát triển bền vững nhằm làm cơ sở cho quá trình hoàn thiện thể chế phát triển bền vững trên một số khía cạnh chính sau:

Thứ nhất, phát triển bền vững phải được coi là một chủ đề mang tính xuyên suốt và bao trùm lên tất cả các vấn đề liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường và quản trị nhà nước. Trên cơ sở đó, trong mỗi giai đoạn, xuất phát từ tình hình thực tiễn, cần cụ thể hóa các mục tiêu phát triển bền vững thành các mục tiêu cụ thể trên từng lĩnh vực phát triển, bao gồm: phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường; căn cứ vào đó cân xác định phạm vi quyền và nghĩa vụ hoặc trách nhiệm và cơ chế tổ chức thực hiện để thực hiện từ phía Nhà nước, người dân và doanh nghiệp.

Thứ hai, thể chế cho phát triển bền vững phải thể hiện được quá trình chuyển hóa từ các mục tiêu phát triển bền vững sang các mục tiêu cụ thể trên ba trụ cột gồm phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Trên cơ sở đó, quy định trách nhiệm của các bên liên quan trong quá trình chuyển hóa đó; quy định quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và trình tự, thủ tục thực hiện quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, cũng như cơ chế phối hợp giữa các chủ thể, bên liên quan, việc xử lý trách nhiệm khi có vi phạm pháp luật.

Thứ ba, thể chế cho phát triển bền vững phải giúp nâng cao nhận thức về trách nhiệm và sự tham gia tích cực, chủ động của các bên liên quan, bao gồm cả Nhà nước (trung ương và địa phương; theo ngành, lĩnh vực hoặc cấp hành chính), doanh nghiệp và người dân vào thực hiện các nội dung phát triển bền vững, qua đó tạo ra cơ chế huy động nguồn lực và điều phối, hỗ trợ giữa các bên trong việc đạt được các mục tiêu đề ra.

Thứ tư, cần có sự theo dõi đánh giá quá trình triển khai thực hiện phát triển bền vững. Khi đã xác định được là một chủ đề mang tính xuyên suốt và mục tiêu mang tính bao trùm, thì

thể chế cho phát triển bền vững cần hình thành hệ thống theo dõi đánh giá phát triển bền vững theo cách tiếp cận dựa trên kết quả. Hệ thống này có thể lồng ghép hoặc kết hợp với hệ thống theo dõi đánh giá thực hiện Chương trình phát triển kinh tế - xã hội 10 năm, Kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội 05 năm hoặc các chương trình, dự án mục tiêu quốc gia khác.

7. Một số khuyến nghị cụ thể

Một là, rà soát Chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam nhằm điều chỉnh lại các nhiệm vụ, giải pháp, cụ thể hóa mục tiêu phát triển bền vững trong từng giai đoạn và cho từng trụ cột theo từng giai đoạn phân kỳ.

Trong bối cảnh thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2015 - 2020 và chuẩn bị Đại hội Đảng các cấp, tiến tới Đại hội Đảng toàn quốc, Chiến lược phát triển bền vững cần tiếp tục được rà soát để có những điều chỉnh cho phù hợp, bảo đảm tính nhất quán với việc thực hiện đồng thời các chủ trương, đường lối hoặc các chương trình, dự án trọng điểm quốc gia trong giai đoạn phát triển mới. Bên cạnh đó, quá trình rà soát, điều chỉnh cũng sẽ giúp “nâng tầm” Chiến lược phát triển bền vững trở thành chiến lược chung mang tính bao trùm, tổng quát, định hướng con đường phát triển đất nước trong giai đoạn tới.

Hai là, rà soát Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 để có những điều chỉnh phù hợp cho các mục tiêu phát triển bền vững trong giai đoạn tiếp theo.

Xuất phát từ vị trí của Chiến lược phát triển bền vững, đòi hỏi các chiến lược phát triển theo ngành, lĩnh vực hoặc địa

phương phải có tính đồng bộ và thống nhất, đặc biệt là Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật để thể chế thực sự trở thành “bệ đỡ” cho ba trụ cột của phát triển bền vững. Bên cạnh đó, để thể chế gắn kết được kết quả đạt được của ba trụ cột nhằm tạo ra những tác động chung, mang tính tổng thể trong phát triển bền vững, đòi hỏi quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế cũng cần được tiến hành song song với việc thực hiện các nội dung phát triển bền vững.

Ba là, rà soát, đánh giá cơ chế phân công, phân cấp, ủy quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực với theo cấp hành chính, gắn với cơ chế tổ chức thực hiện các nhiệm vụ về phát triển bền vững.

Trong bối cảnh Luật Tổ chức chính quyền địa phương được thông qua với việc quy định rõ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và phạm vi quản lý nhà nước của từng cấp chính quyền, cần có các phương án tổ chức thực hiện đạo luật này phù hợp với cơ chế tổ chức thực hiện các nhiệm vụ về phát triển bền vững trên ba trụ cột, bao gồm: phát triển về kinh tế, phát triển về xã hội và bảo vệ môi trường. Hiện tại, dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương mới chỉ đưa ra các nguyên tắc chung về phân công, phân cấp, ủy quyền giữa các cấp chính quyền địa phương và giữa Trung ương với địa phương trên các lĩnh vực quản lý nhà nước. Vì vậy, các nguyên tắc cụ thể trong việc xác định trách nhiệm giữa các bên liên quan, đặc biệt là giữa các cấp chính quyền địa phương và Chính phủ, các bộ, ngành nhằm thực hiện các nội dung và mục tiêu phát triển bền vững cần được làm rõ, thể hiện trong các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương nhằm khắc phục tính “phân mảnh” trong thể chế cho phát triển bền vững.

Bốn là, xây dựng hệ thống theo dõi đánh giá dựa trên kết quả thực hiện Chiến lược phát triển bền vững nhằm có những biện pháp can thiệp cụ thể về tổ chức thực hiện.

Những phân tích, đánh giá ở các phần trên cho thấy, công tác theo dõi đánh giá là một khâu yếu nhất trong thực hiện Chiến lược phát triển bền vững thời gian qua. Đó cũng chính là nguyên nhân khoét sâu tình trạng “phân mảng” về thể chế phát triển bền vững khi không nắm được những điểm yếu, hạn chế, bất cập trong tổ chức thực hiện để có những biện pháp can thiệp kịp thời mang tính liên ngành. Bởi vậy, xây dựng hệ thống theo dõi đánh giá cần được coi là một trong những ưu tiên về thể chế trong thời gian tới. Trước mắt, hệ thống này có thể sử dụng hệ thống các chỉ số, dữ liệu từ các nguồn có sẵn ở trong nước và quốc tế. Tuy nhiên, cũng cần có những rà soát, phân tích, đánh giá về việc lựa chọn loại chỉ số, nguồn dữ liệu và cách thức sử dụng các chỉ số, dữ liệu đó làm cơ sở để theo dõi đánh giá thực hiện Chiến lược phát triển bền vững của Việt Nam.

Năm là, xây dựng phương thức huy động sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội khác trong thực hiện và theo dõi, đánh giá thực hiện Chiến lược phát triển bền vững.

Phát triển bền vững không chỉ là mục tiêu hướng tới của Nhà nước mà còn là của các chủ thể khác trong xã hội. Bởi vậy, thể chế phát triển bền vững cần tạo ra những phương thức nhằm huy động sự tham gia của các thành phần khác trong xã hội vào thực hiện các nội dung phát triển bền vững. Để làm được điều đó, thể chế phát triển bền vững cần tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhằm tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan nhà nước và

các cơ quan, tổ chức khác có liên quan trong việc thực hiện các nội dung về phát triển bền vững. Đồng thời, việc bảo đảm sự tham gia của người dân và các tổ chức xã hội, tổ chức cộng đồng cần được coi là nguyên tắc bắt buộc ở tất cả các khâu từ xây dựng thể chế đến tổ chức thực hiện và theo dõi, đánh giá việc thực hiện thể chế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Thế giới: *Phát triển bền vững trong một thế giới năng động: thay đổi thể chế, tăng trưởng và chất lượng cuộc sống*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.
2. Ngân hàng Thế giới: Việt Nam 2035: hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.
3. GS.TS. Ngô Thắng Lợi và TS. Vũ Thành Hưởng (Đồng chủ biên): *Phát triển bền vững trong bối cảnh mới của toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế và biến đổi khí hậu*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015.
4. GS.TS. Ngô Thắng Lợi và TS. Nguyễn Quỳnh Hoa (Đồng chủ biên): *Mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam: Thực trạng và định hướng đến năm 2030*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017.
5. Nguyễn Đình Cung: “Đổi mới phát triển kinh tế - xã hội hướng tới nhà nước kiến tạo”, Báo cáo đề dẫn hội thảo, 2017.
6. North, D.: “Thể chế, thay đổi thể chế và thành quả kinh tế”, 1990.

MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VỚI THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN VĂN CÔNG*

Trong suốt ba thập kỷ kể từ sau đổi mới, Việt Nam đã có những bước tiến đáng ghi nhận trên nhiều khía cạnh kinh tế, xã hội, chính trị và văn hóa. Việc chuyển đổi mô hình kinh tế từ bao cấp kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã giúp Việt Nam đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và giảm mạnh tỷ lệ hộ nghèo trong một thời gian tương đối ngắn. Ngoài ra, Việt Nam cũng đã tăng cường mở rộng quan hệ thương mại với hầu hết các quốc gia trên thế giới, thu hút được một lượng lớn nguồn vốn đầu tư nước ngoài. Cơ cấu kinh tế Việt Nam đã được chuyển dịch dần theo hướng tăng tỷ trọng công nghiệp và giảm tỷ trọng nông nghiệp theo cả hai tiêu chí giá trị sản lượng và số lượng lao động. Kết cấu hạ tầng trong thời gian qua đã được cải thiện đáng kể, tốc độ đô thị hóa gia tăng nhanh chóng, chất lượng cuộc sống của người dân được cải thiện trên nhiều khía cạnh.

* Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

Tuy nhiên, cũng giống như nhiều quốc gia khác trên thế giới, sau mỗi giai đoạn tăng trưởng, bối cảnh kinh tế trong và ngoài nước đã thay đổi, những vấn đề mới nảy sinh, những cuộc suy thoái kinh tế xuất hiện làm bộc lộ rõ hơn những điểm yếu trong mô hình tăng trưởng cũ, do vậy Việt Nam cần điều chỉnh lại mô hình tăng trưởng kinh tế, lựa chọn một con đường tăng trưởng với những đặc điểm mới, những ưu tiên mới và cách thức mới. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia đi trước, bao gồm cả những quốc gia phát triển và đang phát triển cho thấy, mô hình tăng trưởng bao trùm, trong đó nhấn mạnh tới sự bình đẳng trong việc tiếp cận với các cơ hội tăng trưởng cho mọi người trong xã hội là một mô hình tăng trưởng phù hợp hơn cả cho các quốc gia, ít nhất là trong một vài thập kỷ tới.

1. Quan niệm về tăng trưởng bao trùm

Mô hình tăng trưởng kinh tế truyền thống với mục tiêu tăng trưởng nhanh đã dần bộc lộ những khuyết điểm của nó khi vấn đề nghèo đói không phải luôn được cải thiện, thậm chí còn xấu đi, bất chấp nền kinh tế có tăng trưởng. Ngoài ra, sự bất bình đẳng về thu nhập trong xã hội có thể gia tăng khi nền kinh tế tăng trưởng nhanh. Nghiên cứu của Banerjee và Duflo (2003) sử dụng phương pháp phi tham số để nghiên cứu dữ liệu chéo giữa các quốc gia đã chỉ ra rằng ảnh hưởng của bất bình đẳng đến tăng trưởng có dạng hình chữ U ngược theo nghĩa khi bất bình đẳng thu nhập còn ở mức thấp thì các nền kinh tế có thể tăng trưởng nhanh hơn bằng cách chấp nhận bất bình đẳng cao hơn, tuy nhiên bất bình đẳng thu nhập quá cao (vượt qua một ngưỡng nhất định) sẽ làm giảm tăng trưởng kinh tế. Và rõ ràng, phúc lợi xã hội cũng không chỉ phụ thuộc vào mức thu

nhập bình quân mà còn phụ thuộc vào mức độ bình đẳng trong xã hội.

Mô hình tăng trưởng bao trùm hướng tới sự b媧n vົng trong dài hạn, trong đó bảo đảm sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội nhằm mục tiêu cuối cùng là phát triển con người. Mô hình tăng trưởng bao trùm nhấn mạnh đến sự tham gia, chứ không chỉ là kết quả. Mọi người được bình đẳng tham gia đóng góp và chia sẻ lợi ích có được từ tăng trưởng kinh tế. Thay vì chỉ nhầm vào các nhóm dân cư có mức thu nhập thấp hơn như mô hình tăng trưởng vì người nghèo, mô hình tăng trưởng bao trùm hướng tới việc bao quát tất cả các thành viên trong xã hội, bao gồm cả người nghèo, cận nghèo, trung lưu và người giàu; cả nam và nữ; cả dân tộc đại đa số với dân tộc thiểu số; cả các cộng đồng tôn giáo khác nhau; cả những người làm việc trong khu vực nông nghiệp, công nghiệp hay dịch vụ.

Những giá trị cốt lõi căn bản của mô hình tăng trưởng bao trùm được thể hiện ở các khía cạnh sau:

(i) Tăng trưởng thu nhập đầu người là yếu tố quan trọng hàng đầu để có thể mang lại tăng trưởng bao trùm. Việt Nam là một quốc gia đang ở ngưỡng thu nhập trung bình thấp, do vậy cơ hội để đạt được tăng trưởng cao là tương đối rộng mở. Tăng trưởng nhanh chính là cơ sở để tạo ra thêm nhiều cơ hội kinh tế cho mọi người trong xã hội. Thúc đẩy tăng trưởng thu nhập đầu người, trong điều kiện các tiêu chí khác trong mô hình tăng trưởng bao trùm vẫn không thay đổi hoặc chuyển dịch theo hướng tích cực, thì chắc chắn sẽ mang lại một sự bao trùm trong tăng trưởng. Thậm chí, ngay cả khi một số tiêu chí khác trong mô hình tăng trưởng bao trùm bị thay đổi theo chiều hướng xấu thì việc có được tăng trưởng thu nhập đầu người cao

vẫn có thể mang lại một sự bao trùm trong tăng trưởng thông qua việc sử dụng kết hợp thêm các chính sách khác để bù đắp cho những tiêu chí bị thay đổi theo chiều hướng bất lợi.

(ii) Gia tăng việc làm, đặc biệt là việc làm có năng suất cao là một thành phần quan trọng trong mô hình tăng trưởng bao trùm. Điều này ít khi được nhắc đến hoặc nếu có nhắc đến thì tương đối mờ nhạt trong các mô hình tăng trưởng trước đây. Chang (2014) khi thảo luận về tăng trưởng bao trùm cho rằng, số đông người nghèo làm việc trong các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Nếu tăng trưởng việc làm hay các cơ hội việc làm đến từ nơi họ sinh sống thì sẽ dễ dàng hơn để người nghèo nhận được lợi ích từ tăng trưởng. Kinh nghiệm của các nước Đông Á cho thấy sự phát triển của doanh nghiệp nhỏ và vừa có thể giúp giảm bất bình đẳng thu nhập. Trong khi tăng trưởng kinh tế là quan trọng để giảm nghèo, thì tăng trưởng của khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ là đặc biệt quan trọng, và tăng trưởng trong những ngành thâm dụng lao động đòi hỏi kỹ năng thấp có đóng góp lớn vào giảm nghèo, vì đây là khu vực có nhiều dư địa để thu hút lao động thiếu kỹ năng và tăng năng suất.

(iii) Nâng cao năng lực của người lao động là một yếu tố quan trọng giúp gia tăng việc làm, đặc biệt là việc làm có năng suất cao và đóng góp tích cực vào tăng trưởng bao trùm. Một quốc gia có chất lượng lao động tốt, bao gồm cả trình độ, sức khỏe và ý thức người lao động thì sẽ tạo ra sức hút đối với các doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp trong những lĩnh vực sáng tạo, công nghệ cao và giá trị gia tăng lớn. Sự xuất hiện nhiều hơn của những doanh nghiệp như vậy sẽ tạo ra thêm nhiều việc làm, góp phần lan tỏa tri thức và tiếp tục gia tăng hơn nữa chất lượng nguồn lao động. Việc chỉ chú tâm vào phía

cầu lao động, hoặc thu hút doanh nghiệp dựa trên thế mạnh nhân công giá rẻ cùng các nguồn lực sản xuất khác như đất đai, kết cấu hạ tầng với chi phí thấp không còn phù hợp trong bối cảnh nền kinh tế toàn cầu đã có những thay đổi và bản thân nền kinh tế Việt Nam cũng đã bước vào một giai đoạn phát triển mới. Song hành với những lực hút dựa trên lợi thế cạnh tranh đặc trưng của quốc gia cùng với các chính sách kinh tế khác, mô hình tăng trưởng bao trùm cho rằng mỗi quốc gia cần phải cải thiện năng lực người lao động để duy trì tốc độ tăng trưởng cao và bền vững, thích ứng với những yêu cầu ngày càng cao từ các doanh nghiệp trong bối cảnh kinh tế bước sang giai đoạn phát triển cao hơn. Con đường để nâng cao năng lực người lao động chính là từ khả năng cung cấp các dịch vụ giáo dục, chăm sóc sức khỏe tốt cũng như định hướng đúng đắn của xã hội về tầm quan trọng của học vấn, sức khỏe và ý thức làm việc đối với sự phát triển của bản thân mỗi cá nhân cũng như toàn xã hội. Trong mô hình tăng trưởng bao trùm, giáo dục và y tế được xem là một thang đo quan trọng phản ánh mức độ bình đẳng về cơ hội mà người dân quốc gia đó đang được thụ hưởng. Nó sẽ định hình nên những năng lực cơ bản nhất của con người và giúp họ có thể tham gia đóng góp vào quá trình tăng trưởng kinh tế, từ đó có thể được thụ hưởng thành quả từ quá trình tăng trưởng kinh tế này. Song song với việc phát triển năng lực, bao gồm thể lực và trí lực của con người, thì việc định hình tốt ý thức của con người cũng đóng góp quan trọng vào chất lượng nguồn lao động. Ba yếu tố thể lực, trí lực và ý thức cần phải hòa quyện và thúc đẩy nhau phát triển để tạo ra một nguồn lao động có chất lượng. Thiếu một trong ba yếu tố đó sẽ không thể hình thành một nguồn lao động tốt được.

(iv) Giảm nghèo vẫn tiếp tục là một nội dung không thể bỏ qua trong mô hình tăng trưởng bao trùm. Quá trình tăng trưởng sẽ không thể gọi là bao trùm nếu nó không góp phần giảm nghèo, đặc biệt là nghèo tuyệt đối trong nền kinh tế. Các người nghèo khác nhau được sử dụng để đánh giá kết quả giảm nghèo như nghèo lương thực và nghèo chung bao gồm cả lương thực và các hàng hóa phi lương thực khác. Tiêu chí giảm nghèo có quan hệ khá chặt với tiêu chí gia tăng việc làm và việc làm có năng suất cao. Tăng trưởng mà tạo thêm nhiều việc làm, đặc biệt là nếu việc làm có năng suất cao thì sẽ góp phần tích cực vào giảm nghèo. Tuy nhiên, hai tiêu chí này vẫn có những điểm riêng. Nếu gia tăng việc làm lại tập trung vào các nhóm không nghèo trước đó thì hiệu quả giảm nghèo có thể không thật sự rõ rệt. Ngược lại, nếu có sự chuyển dịch việc làm từ những nhóm không nghèo trước đây sang những nhóm nghèo thì hiệu quả giảm nghèo sẽ đạt được nhưng tác động cải thiện việc làm có thể sẽ không xuất hiện. Thành công trong giảm nghèo sẽ đóng góp rất nhiều vào sự tăng trưởng kinh tế trong dài hạn bởi những người thoát nghèo có thể nâng cao cơ hội phát triển trong tương lai thông qua các hoạt động đầu tư vào giáo dục, tư liệu sản xuất vật chất, điều mà họ không thể hoặc rất khó thực hiện được khi còn đang sống dưới ngưỡng nghèo. Chiến lược giảm nghèo hiệu quả phải bao gồm hai nhánh, thứ nhất là tăng trưởng kinh tế theo hướng giảm nghèo và bao phủ rộng khắp được dựa trên các biện pháp kích thích khu vực tư nhân để tạo thêm các cơ hội việc làm; và thứ hai là đầu tư công vào giáo dục phổ thông, y tế, kết cấu hạ tầng. Hai nhánh này cần được kết hợp với mạng lưới an sinh xã hội để bảo vệ cho những người nghèo và dễ bị tổn thương.

(v) Thu hẹp bất bình đẳng là một nội dung được nhấn mạnh trực tiếp trong mô hình tăng trưởng bao trùm. Điều này không được xem xét một cách chính thức mà thường chỉ được nhắc đến như một chỉ tiêu xã hội độc lập trong mô hình tăng trưởng trước đây. Tuy nhiên, dưới cách tiếp cận của mô hình tăng trưởng bao trùm, sẽ rất khó có thể duy trì sự tăng trưởng cao và bền vững nếu để bất bình đẳng gia tăng. Tăng trưởng bao trùm bao gồm việc tạo ra cả cơ hội và khả năng tiếp cận cơ hội bình đẳng với tất cả mọi người và doanh nghiệp trong mọi loại hình, khu vực, ngành nghề tiếp cận cơ hội và nguồn lực tăng trưởng. Sự bình đẳng về tiếp cận cơ hội sẽ góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế và giảm bất công bằng xã hội. Khi đó, khả năng tồn tại của các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, các cá nhân có thể đóng góp cho ngân sách nhà nước tốt hơn và tận dụng nguồn nhân lực hiệu quả hơn.

Song hành với bình đẳng về tiếp cận nguồn lực, việc phân phối kết quả tăng trưởng một cách công bằng giữa các cá nhân và doanh nghiệp cũng có thể đóng góp tích cực trở lại vào quá trình tăng trưởng dài hạn của nền kinh tế, qua đó đạt được mục tiêu tăng trưởng bao trùm. Như CAFOD (2014) đã nêu, tăng trưởng bao trùm cần bảo đảm rằng các thực thể trong nền kinh tế, bao gồm các cá nhân và doanh nghiệp được chia sẻ một cách công bằng những lợi ích của tăng trưởng, tăng trưởng bao trùm hàm ý sự tham gia và chia sẻ lợi ích bởi nếu chỉ có tham gia mà không chia sẻ lợi ích thì sẽ khiến cho kết quả tăng trưởng là không công bằng. Theo OECD (2015), việc phân phối kết quả tăng trưởng chênh lệch quá mức sẽ hình thành nên những nhóm thiểu số có tầm ảnh hưởng quá lớn trong nền kinh tế và nhóm này có thể quay trở lại tác động tiêu cực lên sự bình đẳng

về cơ hội tiếp cận quyền lực, lúc này hiển nhiên mức độ bao trùm của tăng trưởng sẽ bị tổn hại.

(vi) Các tổ chức quốc tế thường coi an sinh xã hội như một chiêu kích khác của khung chiến lược tăng trưởng bao trùm. Đây là một khía cạnh cần được đặc biệt nhấn mạnh vì an sinh xã hội sẽ giúp những người nghèo cùng cực và nghèo kinh niên có được mức sống tối thiểu, đồng thời cũng giúp nhóm cận nghèo và nhóm trung lưu lớp dưới, những người vốn chỉ có mức thu nhập đủ sống, có được một hàng rào bảo vệ để tránh bị tổn thương. An sinh xã hội tạo điều kiện để các hộ gia đình yên tâm đầu tư cho tương lai, qua đó giúp thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

(vii) Phát triển hệ thống tài chính theo hướng phủ rộng là một thành phần quan trọng trong mô hình tăng trưởng bao trùm. Tiếp cận nguồn lực tài chính bảo đảm khả năng hiện thực hóa các cơ hội kinh tế đến với các cá nhân và doanh nghiệp. Sự phát triển lành mạnh và chắc chắn của hệ thống tài chính sẽ đóng vai trò then chốt nhằm hỗ trợ tăng trưởng kinh tế. Nó có thể giúp giảm nghèo một cách gián tiếp thông qua tăng trưởng kinh tế cũng như trực tiếp tác động lên các nhóm nghèo và yếu thế thông qua các khoản hỗ trợ tài chính trực tiếp.

Một hệ thống tài chính bao trùm sẽ bảo đảm cho tất cả những người nghèo và nhóm yếu thế có thể tiếp cận các dịch vụ tài chính mà không phải gặp bất kỳ rào cản mang tính phân biệt nào. Điều đó cho phép họ tiết kiệm và vay mượn để tích lũy của cải, đầu tư vào giáo dục và hoạt động kinh doanh, qua đó giúp nâng cao mức sống của họ. Các chương trình tín dụng vi mô là rất cần thiết để góp phần bảo đảm an sinh xã hội. Các chương trình này giúp mở rộng khả năng tiếp cận tài chính

cũng như khôi phục khả năng sinh kế đối với các hộ thu nhập thấp, những hộ có chỉ số xếp hạng tín dụng thấp. Việc thúc đẩy sự tham gia của xã hội vào chương trình tín dụng vi mô sẽ thể hiện bản chất bao trùm của quá trình tăng trưởng và góp phần thúc đẩy không chỉ các hoạt động tín dụng vi mô mà còn thúc đẩy sự phát triển của vốn xã hội và sự kết dính trong xã hội, những yếu tố vô cùng quan trọng góp phần thúc đẩy tính chất bao trùm của tăng trưởng.

2. Một số vấn đề đặt ra với hệ thống thể chế nhằm phát triển mô hình tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam

Thể chế vững mạnh và chính sách tốt là yếu tố quan trọng bảo đảm cho tính chất bao trùm trong phát triển kinh tế và xã hội. Những bất công về mặt kinh tế và xã hội thường là sự phản chiếu cho việc ban hành những chính sách tồi, cơ chế quản trị yếu kém, một nền tảng thể chế/pháp lý có nhiều khiếm khuyết, từ đó càng gia tăng các khuyết tật của thị trường. Để xây dựng thành công mô hình tăng trưởng bao trùm, hệ thống thể chế ở Việt Nam cần được hoàn thiện theo các định hướng sau:

2.1. Hoàn thiện hệ thống luật pháp và các quy định theo hướng cụ thể, công khai và minh bạch, ổn định và tính độc lập cao

Một hệ thống luật pháp và quy định nhiều kẽ hở, mập mờ chính là cơ hội rất tốt cho sự phát triển các hoạt động nhũng nhiễu và trực lợi, từ đó khiến cho chi phí chính thức của doanh nghiệp gia tăng, cản trở sự phát triển của những doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp khu vực ngoài nhà nước, bởi đây là nhóm doanh nghiệp thường ít có tiếng nói và quyền lực ảnh

hưởng trong xã hội để có thể phản kháng lại những hành vi sai trái nêu trên. Đồng thời, nó cũng dễ tạo điều kiện cho một số ít doanh nghiệp có quan hệ “thân hữu” với những nhóm quyền lực trong xã hội nắm quyền kiểm soát, từ đó gây ra sự bất bình đẳng lớn trong tiếp cận nguồn lực và tất yếu cũng là bất bình đẳng trong phân phối kết quả. Chính phủ nên cải cách hệ thống luật pháp và các quy định theo hướng đơn giản các thủ tục hành chính, xóa bỏ dần việc cấp phép mà thay thế bằng các điều kiện cụ thể. Việc xóa bỏ dần các giấy phép và thay thế bằng các điều kiện cụ thể để tham gia thị trường sẽ tạo ra sự minh bạch và bình đẳng trong cơ hội cho tất cả các doanh nghiệp có thể đáp ứng được điều kiện đã được quy định.

Bên cạnh đó, hệ thống luật pháp và quy định cũng cần phải bảo đảm tính ổn định. Sự bất ổn của chính sách sẽ là một thách thức rất lớn đối với những doanh nghiệp muốn hoạt động và gắn bó lâu dài, góp phần mang lại sự thịnh vượng bền vững cho người dân Việt Nam, nhưng lại là một sân chơi lý tưởng cho những doanh nghiệp hoạt động mang tính chất trực lợi, vì những mục tiêu ngắn hạn và thông thường là không mang lại nhiều giá trị cho đất nước.

Tính độc lập khi xây dựng hệ thống luật pháp và quy định cũng là một điều rất quan trọng để bảo đảm sự phát triển bao trùm. Nếu cơ quan xây dựng hệ thống luật pháp và các quy định cũng như cơ quan phê duyệt các luật định này không có được sự độc lập, vẫn bị chi phối bởi các nhóm lợi ích nhỏ trong xã hội thì cơ hội tiếp cận các nguồn lực và hệ quả là phân phối kết quả sẽ không thể bình đẳng được, như vậy điều kiện tiên quyết để đạt được tăng trưởng bao trùm sẽ không còn đạt được nữa.

2.2. Ba khâu thiết kế chính sách, thực hiện chính sách, và đánh giá tác động, hiệu quả của chính sách cần phải được thực hiện đầy đủ, đồng bộ, xuyên suốt trên một khung phương pháp nhất quán và công khai

Chu kỳ của một luật định hay chính sách bao gồm ba bước thiết kế, thực hiện và đánh giá. Tất cả các khâu này cần phải được thực hiện đồng bộ và nhất quán với nhau để đạt được các mục tiêu đã đề ra.

Tăng trưởng bao trùm mang tính chất đa mục tiêu nên Chính phủ cũng cần tiếp cận theo hướng toàn diện, các chính sách được thiết kế cần phải mang tính bổ trợ cho nhau cũng như Chính phủ Trung ương cần tạo lập cơ chế kết nối tốt với chính quyền địa phương, với các bộ. Chính phủ cần thúc đẩy sự tham gia một cách thực chất của các bên có liên quan, ngăn chặn tình trạng trực lợi trong quá trình ra quyết định, khuyến khích việc chỉ ra những ảnh hưởng bất lợi tới tăng trưởng bao trùm mà chính sách gây ra.

Trong thời gian qua, bộ máy nhà nước, đặc biệt là ở cấp Trung ương dường như mới chú trọng nhiều vào khâu thứ nhất, tức là ban hành ra các luật định và chính sách. Việc tổ chức thực hiện, giám sát thực hiện còn rất nhiều yếu kém, khâu cuối cùng về đánh giá tác động và hiệu quả của các luật định và chính sách thậm chí còn ít được chú ý hơn, do vậy các nhà lãnh đạo khó có thể rút ra những bài học kinh nghiệm để giúp giảm thiểu những sai lầm tương tự có thể lặp lại trong quá khứ.

Chính phủ nên kêu gọi sự tư vấn và tham gia của mọi người tại mỗi giai đoạn của chu kỳ lập chính sách. Tư duy theo hướng mở này của Chính phủ sẽ giúp mang lại những chính sách có hiệu quả hơn, phục vụ đúng đối tượng mục tiêu hơn và trách

nhiệm giải trình được thực thi tốt hơn. Quá trình này cần có sự tham gia chính thức của nhiều bên, đặc biệt là những nhóm yếu thế có liên quan. Đồng thời, Chính phủ cũng cần cung cấp thông tin để xin ý kiến đóng góp sớm hơn, cũng như cần có cơ chế tiếp nhận và phản hồi thông tin. Ngăn chặn việc lợi dụng ban hành các luật định và chính sách là một yếu tố cực kỳ quan trọng để có thể đạt và duy trì được sự bao trùm của tăng trưởng. Chính phủ phải có những quy định rõ ràng cũng như xây dựng các chính sách theo hướng bảo đảm tất cả các nhóm xã hội, các vùng được tiếp cận, sử dụng và phản hồi đối với các dịch vụ xã hội và các hoạt động khác. Cơ chế tham gia và có phản hồi là rất quan trọng, nhằm tạo dựng một quy trình thiết kế và thực thi chính sách có tính bao trùm. Xây dựng một cơ chế quy định rõ ràng nhằm buộc mọi người phải tôn trọng và thực hiện điều đúng đắn và phải sửa chữa và đền bù cho những sai lầm.

2.3. Xây dựng hệ thống thang đo đánh giá chất lượng và quy trách nhiệm cụ thể cho từng chính quyền các cấp, từng cơ quan chính phủ

Hầu hết các luật định và chính sách nhằm mang lại tăng trưởng bao trùm đòi hỏi sự tham gia của nhiều cấp chính quyền và các cơ quan nhà nước có liên quan. Sự tham gia của nhiều bên sẽ cần có một cơ chế hợp tác mạnh mẽ giữa các cấp chính quyền và các cơ quan nhà nước có liên quan nếu muốn đạt được một chu trình luật định và chính sách thành công, từ giai đoạn thiết kế tới thực hiện và đánh giá. Muốn bảo đảm được sự kết dính và trách nhiệm của tất cả các bên trong chu trình này, ngoài việc làm rõ tầm nhìn, quan điểm, các mục tiêu và kế hoạch thực hiện các mục tiêu đó, Nhà nước rất cần tới một hệ

thống các thang đo đánh giá mức độ hoàn thành và hiệu quả mà mỗi cấp chính quyền, mỗi cơ quan nhà nước đạt được. Hệ thống các thang đo này cần được các bên thống nhất, nắm bắt rõ và sử dụng trong thực tiễn. Đó chính là bước khởi đầu để thúc đẩy tất cả các cấp cùng tham gia vào mục tiêu chung này. Với hệ thống thang đo này, những trực trặc và sai sót trong chu trình này sẽ được chỉ ra, quy trách nhiệm cho một bộ phận cụ thể và như vậy việc khắc phục vấn đề sẽ nhanh chóng và đơn giản hơn. Hơn nữa, hệ thống thang đo cũng là cơ sở để đánh giá chất lượng và năng lực của các cấp chính quyền, của người đứng đầu các cơ quan nhà nước. Nó sẽ buộc những người đứng đầu phải có trách nhiệm tốt hơn trong việc nâng cao hiệu quả công việc mà mình được phân công và chịu trách nhiệm, cung cấp tốt hơn các dịch vụ công, mang lại sự hài lòng lớn hơn cho các doanh nghiệp và người dân nếu không muốn bị mất uy tín, thậm chí là mất chức do bị đánh giá hoạt động kém.

2.4. *Ứng dụng công nghệ thông tin ở mức độ cao nhất vào bộ máy hành pháp để bảo đảm sự công khai, khả năng kiểm tra của người dân, cũng như thúc đẩy khả năng tương tác, chia sẻ những vấn đề của người dân tới Chính phủ*

Chính phủ cần những cách tiếp cận mới để thực thi tốt hơn vai trò quản trị công của mình, tạo lập một thể chế bao trùm và lành mạnh hơn. Những đổi mới về mặt công nghệ trong xã hội, sự phát triển của nền tảng phần mềm và công nghệ thông tin sẽ giúp Chính phủ tiếp cận và sử dụng các công cụ mới này để đạt được mục tiêu của tăng trưởng bao trùm một cách nhanh chóng, dễ dàng hơn. Những đổi mới về công nghệ này cho phép doanh

nghiệp và người dân tăng khả năng tiếp cận, nâng cao chất lượng của các dịch vụ công cũng như tăng quyền cho cộng đồng. Với một cơ sở dữ liệu tốt hơn và một phương thức tương tác hiện đại hơn, chúng ta có thể nâng cao được chất lượng lập kế hoạch, quản lý và giám sát các bên tham gia một cách kịp thời, bảo đảm trách nhiệm giải trình của các bên đối với các mục tiêu chung đòi hỏi sự hợp tác và chia sẻ của các bên.

Trước đây, do những hạn chế về hạ tầng thông tin và công nghệ nên thông tin của Chính phủ không thể đến với doanh nghiệp và người dân một cách rõ ràng, đầy đủ; ngược lại những khó khăn, bức xúc hay chỉ là những nguyện vọng, ước muốn của doanh nghiệp và người dân cũng không thể truyền tải đến những người có trách nhiệm trong Chính phủ. Tuy nhiên, trong thời đại số hóa, với một thế giới phẳng thì tất cả những khoảng cách đó hoàn toàn có thể xóa bỏ gần như toàn bộ. Một cơ chế trao đổi thông tin hai chiều thông suốt, đầy đủ, chính xác sẽ đóng góp rất nhiều vào việc phát triển một thể chế bao trùm, nơi doanh nghiệp và người dân có thể nắm bắt được đầy đủ những quan điểm, chính sách của Chính phủ cũng như tạo ra một cơ chế phản hồi để giúp Chính phủ có thể đánh giá chính xác, nhanh chóng hơn về các tác động của các quy định và chính sách do mình ban hành, qua đó có những điều chỉnh kịp thời nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực của các quy định và chính sách. Nó cũng sẽ góp phần giảm tham nhũng do vấn đề thông tin không minh bạch, công khai và người tham nhũng không lo sợ việc phản hồi của doanh nghiệp, của người dân lên các cấp cao hơn. Đồng thời, nó cũng được rất nhiều chi phí về thời gian, tiền bạc mà doanh nghiệp hay người dân phải bỏ ra để thực thi các yêu cầu ghi trong luật định.

2.5. Thể chế hóa khung khổ chính sách vĩ mô hướng tới thiết lập môi trường kinh tế vĩ mô lành mạnh, ổn định và hoạt động theo nguyên tắc thị trường

Bất ổn kinh tế vĩ mô bên cạnh việc ảnh hưởng xấu tối nềnn kinh tế nói chung thì nó còn ảnh hưởng tiêu cực lệch nhiều hơn về phía các doanh nghiệp nhỏ và vừa, các nhóm yếu thế trong xã hội. Điều đó sẽ đi ngược lại tư tưởng chủ đạo của mô hình tăng trưởng bao trùm. Khá nhiều bất ổn kinh tế mà chúng ta gặp phải đến từ việc lạm dụng chính sách tài khóa và tiền tệ nhằm thúc đẩy tăng trưởng trong ngắn hạn và một số mục tiêu khác. Điểm lại những lần suy thoái kinh tế trong thời gian gần đây mà có nguyên nhân nội tại bên trong nền kinh tế có thể thấy, trong giai đoạn trước đó, Chính phủ đã theo đuổi một chính sách tài khóa và tiền tệ nổi lỏng quá mức. Các chính sách này đã ít nhiều mang lại một tốc độ tăng trưởng cao hơn cho nền kinh tế trong ngắn hạn, tuy nhiên cái giá phải trả trong dài hạn dường như đắt hơn rất nhiều.Thêm vào đó, việc thực hiện chính sách nổi lỏng thông thường mang lại lợi ích tập trung cho một số nhóm nhỏ các doanh nghiệp và cá nhân trong nền kinh tế, những người có khả năng ít nhiều chi phối và ảnh hưởng tới chính sách nhằm mang lại lợi ích cho bản thân doanh nghiệp và cá nhân mình.

Để khắc phục vấn đề này, Nhà nước cần phải tạo lập một khung khổ cho việc điều hành chính sách vĩ mô tuân theo những quy tắc và giới hạn nhất định để ngăn chặn hiện tượng trực lợi chính sách. Các quy tắc về tài khóa như mức thâm hụt ngân sách, mức trần nợ công hay các quy tắc tiền tệ cần phải được chỉ rõ và thiết lập một cơ chế buộc Chính phủ, Ngân hàng Trung ương phải tuân thủ những quy tắc này một cách nghiêm

ngặt. Một Quốc hội độc lập và có quyền lực lớn hơn cùng một đội ngũ các đại biểu Quốc hội có chất lượng, thực sự đại diện cho người dân, có khả năng phê chuẩn và giám sát việc thực thi các quy tắc tài khóa và tiền tệ của Chính phủ là giải pháp duy nhất để bảo đảm những quy tắc tài khóa và tiền tệ có thể được tuân thủ một cách đúng đắn. Một Ngân hàng Nhà nước độc lập hơn với Chính phủ trong việc điều hành chính sách tiền tệ cũng là điều kiện cần thiết để thúc đẩy việc thực thi các quy tắc tiền tệ. Trong bối cảnh khả năng quản trị công của đất nước chưa thật tốt, nguy cơ trực lợi chính sách vẫn còn cao thì việc xây dựng những quy tắc mang tính pháp lý sẽ là lựa chọn phù hợp hơn cho sự phát triển trung và dài hạn của nền kinh tế. Nó sẽ tạo dựng niềm tin tốt hơn trong giới đầu tư, doanh nghiệp, người dân về những tuyên bố của các nhà lập chính sách và lộ trình thực hiện chính sách. Tất nhiên, việc tuân thủ quy tắc sẽ hạn chế khả năng linh hoạt thích ứng với các điều kiện nền kinh tế khác nhau trong ngắn hạn, nhưng có lẽ chi phí này vẫn nhỏ hơn rất nhiều so với lợi ích thu được từ sự ổn định của chính sách và niềm tin mà Chính phủ tạo dựng được đối với các nhà đầu tư về tính kiên định của chính sách trong dài hạn.

Cùng với việc tạo lập một khung khổ ổn định và nhất quán trong việc điều hành chính sách vĩ mô, phương thức điều hành kinh tế của Chính phủ cũng cần điều chỉnh theo hướng tuân thủ theo các nguyên tắc thị trường thay vì sử dụng mệnh lệnh hành chính. Việc điều hành kinh tế theo mệnh lệnh hành chính thông thường chỉ phù hợp trong những điều kiện rất đặc biệt của nền kinh tế, như chiến tranh hay thảm họa, và nó chỉ phát huy tác dụng trong một khoảng thời gian rất ngắn. Việc sử dụng các mệnh lệnh hành chính trong điều hành kinh tế lâu

dài sẽ chỉ khiến các doanh nghiệp và người dân buộc phải vi phạm các mệnh lệnh này, chuyển dần các giao dịch chính thức thành giao dịch phi chính thức và điều này càng làm gia tăng rủi ro, khả năng trực lợi của một số nhóm nhỏ trong nền kinh tế. Kinh nghiệm của Việt Nam trong giai đoạn tăng trưởng kinh tế vừa qua đã cho thấy các chính sách mang tính mệnh lệnh thất bại nhiều hơn thành công. Hệ lụy của nó đôi khi cũng rất lớn và kéo dài. Nhà nước có thể can thiệp vào nền kinh tế nhưng vẫn phải dựa theo cơ chế vận hành của thị trường và điều này cần phải được xác định rõ trong khung pháp lý điều hành chính sách vĩ mô của Nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Banerjee A. và Duflo E.: “Inequality and Growth: What can the data say?”, Journal of Economic Growth Vol. 8 Issue 3, 2003, pp. 267-99.
2. CAFOD: What is “inclusive growth”? , London: CAFOD, 2014.
3. OECD: *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, Paris, 2015.
4. Chang Christian: “What is inclusive growth”, CAFOD discussion paper, 2014.

XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN TRUNG ƯƠNG TẬP QUYỀN MẠNH MẼ: MỘT TIỀN ĐỀ CHO PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

PGS.TS. PHẠM DUY NGHĨA*

1. Dân đê và phương pháp tiếp cận

Từ hơn 30 năm nay, các nhà kinh tế và hoạch định chính sách nước ta đã thảo luận rất nhiều về tự do, mở cửa thị trường, hội nhập. Người dân nước ta cũng đón nhận và ủng hộ kinh tế thị trường (thái độ và cảm nhận thị trường của người Việt Nam thuộc loại cao nhất thế giới. Người dân Việt Nam ủng hộ thị trường còn hơn cả người dân Mỹ; theo điều tra quốc tế cứ 100 người được hỏi thì 95 người ủng hộ kinh tế thị trường, chỉ có 3 người phản đối)¹. Nước ta cũng đã mở cửa thị trường nội địa và nếu đo mức độ mở của nền kinh tế bằng tỷ lệ kim ngạch xuất - nhập khẩu trên GDP, Việt Nam đã

* Đại học Fulbright Việt Nam.

1. Xem các cuộc điều tra của PEW <http://www.pewglobal.org/2014/10/09/emerging-and-developing-economies-much-more-optimistic-than-rich-countries-about-the-future/#free-market-seen-as-best-despite-inequality> và điều tra của VCCI, <http://vneconomicstimes.com/article/vietnam-today/market-economy-preferred>

thuộc nhóm 7 quốc gia dẫn đầu thế giới trong việc chấp nhận mở thị trường nội địa¹.

Cải cách thể chế được khởi đầu bằng việc xây dựng luật lệ cần cho đổi mới kinh tế. Hiển nhiên, các quyền tự do dân chủ, các nỗ lực đổi mới chính quyền và cải cách hệ thống chính trị cũng theo đó xuất hiện. Con đường du nạp các thể chế thị trường, dù đổi mới không ít lực cản, song về đại thể vẫn có thể tiên liệu, dự đoán trước được, bởi các nguyên tắc vận hành của kinh tế thị trường là các giá trị phổ quát, được chấp nhận rộng rãi toàn cầu, chúng dựa trên nền tảng của đa sở hữu, tự do tổ chức kinh doanh, khế ước và tài phán, cạnh tranh và điều tiết. Thực tế cũng không thiếu hình mẫu cho các thiết chế thực thi tương ứng.

Tất cả những điều đó đã góp phần tạo ra đổi mới, tăng trưởng, tạo ra phúc lợi và giải thích thành công trong cải cách kinh tế. Việt Nam thuộc số ít quốc gia trên thế giới duy trì được mức độ tăng trưởng tương đối cao, trong một thời gian dài và khá liên tục. Trong khi đó, cải cách hệ thống chính trị, đổi mới chính quyền diễn ra chậm.

Thực tiễn trên thế giới cho thấy, chậm trễ, lối nhịp giữa tự do hóa kinh tế, mở cửa thị trường và các cuộc cải cách chính trị, đổi mới chính quyền một cách cần thiết có thể dẫn tới những trực trặc, đe dọa thành tựu kinh tế. Những vấn đề như thâu tóm tài nguyên quốc gia một cách nhanh chóng vào tay giới quyền thế (elite), vào tay tư bản thân hữu trong và ngoài nước, bóc lột nhân công giá rẻ, ô nhiễm môi trường, bất công, tham

1. <http://baochinhphu.vn/Kinh-te/Can-kiem-soat-do-mo-cua-nen-kinh-te/337433.vgp>

những, một bộ máy hành chính cồng kềnh kém hiệu quả, một hệ thống chính trị vô cảm trước lo toan của người dân,... làm cho các thành tựu kinh tế như những tượng đài chông chênh, có thể đổ vỡ nhanh chóng khi bất ổn, động loạn diễn ra trên diện rộng.

Thật hiển nhiên, phát triển nhanh và bền vững cần sự hậu thuẫn của một chính quyền mạnh mẽ, một nhà nước hiệu quả. Bằng chứng cho luận điểm này đã có quá nhiều. Chỉ có điều làm thế nào để xây dựng được một hệ thống chính trị ổn định, một nhà nước hiệu quả... luôn là một thách thức đối với giới cầm quyền. Bất hạnh và tìm cách đổ lỗi khi một nhà nước đổ vỡ thì dễ thấy, song làm thế nào xây dựng được các chính quyền với nền cai trị hiệu quả, vững bền, luôn là điều bí ẩn. Thông thường, các truyền thống và thói quen quản trị quốc gia tồn tại rất vững bền. Dân chủ, độc tài, tự do, đa nguyên hay gia trưởng, hay thể chế khai thác, bóc lột, hay dung hợp, bao trùm, tất cả các thói quen đó có sức kháng cự dẻo dai, sau những ngày ôn ào của các cuộc cách mạng, chân tướng cũ lại sừng sững hiện ra.

Trong bài viết này, chúng tôi mong muốn góp phần nhận biết, làm rõ và chỉ tập trung nhấn mạnh *một thách thức duy nhất mà chúng tôi cho rằng đang làm suy yếu Nhà nước*. Đó là nguy cơ phân tán, cát cứ, cản trở việc xây dựng một chính quyền trung ương tập quyền mạnh mẽ ở nước ta.

Về mặt phương pháp, chúng tôi cho rằng, trước khi “vay mượn” các chủ thuyết từ nước ngoài, cần học cũ để hiểu mới, gạn lọc những kinh nghiệm quý của nền hành chính cổ truyền của tổ tiên để xây dựng chính quyền hiện nay. Thật đáng suy nghĩ, ở Việt Nam, hơn 100 năm qua, người nước ta không mấy trân trọng và đánh giá cao những giá trị của nền hành chính cổ truyền. Chế độ khoa cử, chính quyền quân chủ, tự trị làng xã,

đã mục ruỗng và sụp đổ. Chúng đã được xem là thối nát, hủ lậu, không còn đáng quan tâm. Trong số các nhà kiến thiết quản trị quốc gia, nhiều người nhìn sang phương Tây để tìm lời giải. Tại nhiều nước xã hội chủ nghĩa trước đây, từ nền cộng hòa, chế độ tổng thống, mô hình chính quyền kiểu Xôviết, nay là chế độ pháp quyền xã hội chủ nghĩa thời hội nhập, hết thảy các lời giải cho các thách thức quản trị quốc gia đều được “vay mượn” và nhìn từ các lý thuyết quản trị quốc gia phương Tây.

Vì xây dựng chính quyền cần dựa trên những truyền thống bản địa lâu đời, cần tìm lời giải cho các thách thức hiện tại và trong tương lai từ bài học quá khứ. May mắn gần đây, trong các nỗ lực ôn cũ để hiểu mới, người ta đã bàn nhiều tới *tự trị làng xã* (trong mối quan hệ phân quyền giữa Trung ương, địa phương và cấp cơ sở), *chế độ khoa cử* (trong tuyển dụng công chức qua các kỳ thi quốc gia, quốc khảo, có tính cạnh tranh, bình đẳng), *quy định hồi ty* (điều cần né tránh nhằm phòng ngừa xung đột lợi ích trong nền quan chế).

Thực ra góc nhìn này rất phổ biến ở các quốc gia Đông Bắc Á và Xingapo. Trong các nỗ lực cải thiện quản trị quốc gia, người ta không ngừng gạn lọc áp dụng các giá trị truyền thống của nền hành chính Nho giáo vào thời đại ngày nay¹. Thậm chí, ở phương Tây cũng xuất hiện trào lưu học hỏi kinh nghiệm quản trị quốc gia cổ truyền từ phương Đông. Các Viện Khổng Tử đã xuất hiện rất nhiều (dù có bị nghi vấn nhầm quảng bá sức mạnh mềm của Trung Quốc), song sự xuất hiện của hàng trăm viện như thế ngay tại Mỹ đã minh chứng cho sự hấp dẫn kỳ lạ

1. Xem Kim Kyong Dong: *Confucianism & Modernization in East Asia: Critical Reflexions*, Palgrave McMillan, 2017.

của các giá trị cổ truyền phương Đông trong quản trị và vận hành xã hội, kể cả ở phương Tây¹.

2. Chống nguy cơ cát cứ, xây dựng một chính quyền Trung ương tập quyền mạnh mẽ

Khi thảo luận về cách thức xây dựng chính quyền trong Chiến lược phát triển nước ta cho tới năm 2035 (hoặc 2045, tròn 100 năm xây dựng chính thể cộng hòa), các chuyên gia trong và ngoài nước đều thống nhất rằng: một trong các thách thức đáng kể nhất đối với bộ máy chính quyền nước ta là *tính manh mún, cát cứ, phân tán, làm suy yếu khả năng ban hành và thực thi các chính sách của chính quyền trung ương*².

Thực ra, nếu đọc sử Việt và sử Trung Hoa, chế ngự phân tán, cát cứ là mối quan tâm hàng đầu của bất kỳ chính quyền trung ương nào, từ thượng cổ tới ngày nay. Thực vậy, ứng xử với các trào lưu phân tán, cát cứ là một thách thức triền miên đối với chính quyền trung ương ở Việt Nam trước đây. Thường khi chính quyền trung ương mạnh thì nguy cơ cát cứ tạm lảng xuống (minh chứng số tinh, thành giảm xuống đáng kể thời vua Gia Long, vua Minh Mạng, hoặc vào thời thống nhất đất nước sau 1975 dưới thời Tổng Bí thư Lê Duẩn có thể làm rõ nhận định trên). Khi chính quyền trung ương yếu dần thì cát cứ địa phương trỗi dậy. Xu thế phân ly hàng thế kỷ giữa Đàng Ngoài - Đàng Trong, phân ly Nam - Bắc trong thế kỷ XX là một phần đặc trưng trong lịch sử của nước ta. Tại Trung Quốc, các bậc

1. Trên thế giới có hơn 500 Viện Khổng Tử, riêng ở Mỹ đã có hơn 110 viện, <http://english.hanban.org/node/10971.htm>.

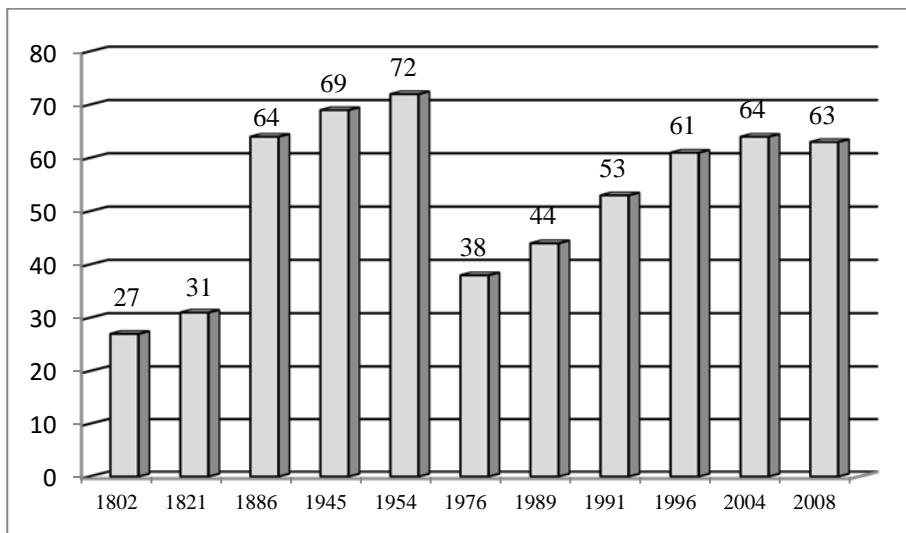
2. Xem Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư: *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, 2016, tr.97-99.

minh quân xưa, từ Tân Thủy Hoàng xưa kia tới Tập Cận Bình ngày nay, thường có tầm nhìn và mưu lược xây dựng được các nhà nước tập quyền mạnh mẽ, các nhà nước tập quyền Trung Hoa có tính kế thừa những giá trị lịch sử.

Nguy cơ phân tán, cát cứ trong quản trị quốc gia ở nước ta có thể được xem từ nhiều bình diện khác nhau:

Về *mặt hành chính*, từ thời Gia Long cho tới nay, quy mô cấp tỉnh, cấp huyện của nước ta ngày càng liên tục phân tán, cát cứ. Tính trên diện tích, dân số và GDP, các tỉnh của Việt Nam rất nhỏ so với các quốc gia Đông Bắc Á. Các nhà nước Trung Hoa, Nhật Bản, Hàn Quốc đều tập quyền mạnh mẽ hơn Việt Nam (xem Hình 1 và Bảng 1). Điều này là sức mạnh, là tiền đề cần thiết cho chính quyền ở các nước này ban hành, thực thi các chính sách phát triển một cách dài hơi, hiệu quả.

**Hình 1: Số lượng các trấn/tỉnh từ thời Gia Long
đến năm 2008**



Nguồn: Tác giả nghiên cứu, tổng hợp.

**Bảng 1: Xu thế cát cứ của Việt Nam theo hướng
của các quốc gia Đông Nam Á**

Quốc gia	Số tỉnh hoặc đơn vị hành chính cấp tỉnh	Bình quân diện tích (km ²)	Bình quân dân số (triệu người)	GDP bình quân (triệu USD)
Đông Bắc Á				
Trung Quốc	34	282.264	38,6	175,0
Hàn Quốc	9	10.010	5,5	112,8
Nhật Bản	47	8.041	2,7	116,8
Đông Nam Á				
Indônêxia	405	4.739	0,6	5,5
Philíppin	80	3.750	1,2	2,5
Thái Lan	75	6.842	0,9	4,3
Việt Nam	63	5.257	1,4	1,6

Nguồn: Tác giả nghiên cứu, tổng hợp.

Nguy cơ cát cứ, phân tán là một sự thật có từ lâu đời ở nước ta. Có ý trách sự rườm rà, cát cứ của nền quan chế dưới sự trị vì của con trai mình, Phật hoàng Trần Nhân Tông được dẫn có câu rằng “Có bao giờ một nước to bằng bàn tay mà lại đặt triều ban nhiều đến thế này”¹. Lấy ý của Ngài mà soi vào thời bây giờ, chúng ta có thể minh họa sự phân tán, cát cứ của nền hành chính nước ta với nhiều ví dụ. Theo Bộ Nội vụ, cập nhật đến

1. Lê Quý Đôn: *Kiến văn tiểu lục*, quyển 2, tr.112.

tháng 3 năm 2018, từ dưới lên trên, nước ta có 136.824 khóm, xóm, tổ dân phố, 11.162 xã, phường, 713 đơn vị hành chính cấp huyện (gồm: 69 thành phố trực thuộc tỉnh, 50 thị xã, 49 quận và 545 huyện), và 63 tỉnh, thành¹. Số lượng người hưởng lương và phụ cấp từ ngân sách nhà nước ước tính là 11 triệu người², trong đó ở cấp khóm, xóm, tổ dân phố, xã phường là 1,3 triệu người³. Nếu số liệu đúng như vậy, thì về đại thể cứ bình quân 9 người Việt phải nuôi 1 người làm việc, hưởng lương hoặc phụ cấp từ ngân sách nhà nước. Hạn chế sự phát triển, một phần cũng bởi hiện trạng cát cứ này. Vậy, cần làm gì để có một nhà nước tập quyền mạnh, đủ sức khắc phục xu thế cát cứ, song chấp nhận phân quyền và chỉ rõ trách nhiệm rạch ròi cho chính quyền địa phương?

Xét về nền kinh tế, trên thực tế nền kinh tế Việt Nam cũng bị cát cứ theo nhiều lát cắt khác nhau. *Thứ nhất*, cát cứ theo nền kinh tế các địa phương của 63 tỉnh, thành, với thẩm quyền quy hoạch, sử dụng đất, kêu gọi đầu tư, quản lý dự án... được phân quyền rộng rãi từ năm 2006 đến nay. Lấy tăng trưởng GDP làm thước đo tăng trưởng cho các địa phương, điều này đã làm hàng nghìn dự án công xuất hiện, nhiều dự án dở dang, hiệu quả thấp. *Thứ hai*, cát cứ các nguồn lực được giao cho 07 tập đoàn và 76 tổng công ty nhà nước. *Thứ ba*, cát cứ theo các khu vực kinh tế tách rời, bao gồm doanh nghiệp FDI với trọng

1. <https://moha.gov.vn/danh-muc/linh-vuc-chinh-quyen-dia-phuong-dia-gioi-hanh-chinh-26074.html>

2. <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/tai-chinh/11-trieu-nguo-nhuong-luong-chi-ngan-sach-cho-bo-may-con-qua-lon-407330.html>

3. <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/tai-chinh/gan-1-3-trieu-can-bo-thon-xa-moi-nam-32-400-ty-tien-luong-404523.html>

tâm tận dụng nhân công rẻ và khai thác tài nguyên nước ta, doanh nghiệp tư nhân trong nước và khu vực doanh nghiệp nhà nước. Vượt lên trên sự chia cắt cát cứ này để xây dựng một chính quyền trung ương tập quyền mạnh mẽ là một thách thức và đòi hỏi thực sự hiện nay.

Xét về *chính trị*, các thiết chế quyền lực trong hệ thống chính trị đều có dấu hiệu phân tán, nhất là phân tán theo cấu trúc quyền lực địa phương. Cơ quan cao nhất của Đảng được tập hợp từ 68 đoàn đại biểu trong các kỳ Đại hội Đảng toàn quốc, về cơ bản bao gồm 63 đoàn đại biểu từ các tỉnh, với mỗi đại biểu một phiếu bầu. Quốc hội cũng hoạt động dựa trên 63 Đoàn đại biểu các tỉnh, với mỗi đại biểu một phiếu bầu (trên thế giới nếu cần có đại diện theo địa phương thường thì người ta sẽ lập Hội đồng địa phương hoặc thượng viện). Trong bối cảnh quyền lực chính trị phân tán như thế, việc xây dựng sự thống nhất trong hành động từ trung ương xuống địa phương để cầm quyền có hiệu quả cao luôn là thách thức lớn trong quản trị nhà nước ở nước ta. Điều này có thể lý giải đặc trưng đồng thuận, tập thể trong các thế hệ lãnh đạo ở Việt Nam, khác với xu thế độc quyền, gia trưởng trong tầng lớp quyền thế ở Trung Quốc, Hàn Quốc.

Về *pháp lý*, quan niệm các bộ là các pháp nhân độc lập dẫn tới sự thiếu vắng của pháp nhân công quyền thống nhất đại diện cho chính quyền trung ương và các pháp nhân công quyền đại diện cho các địa phương. Từ năm 2006 cho đến nay, Việt Nam tiến hành những chính sách phi tập trung hóa (phân cấp quản lý) trao quyền mạnh mẽ cho các địa phương trong quản lý kinh tế, ngân sách, đất đai, tổ chức chính quyền, quản lý cán bộ, công chức, viên chức, quản lý y tế, giáo dục. Nhiều chính

sách phân quyền, trong bối cảnh một quốc gia phân tán về hành chính, có thể làm cho hiệu quả điều tiết của chính quyền trung ương suy yếu nhanh chóng. Ví dụ: phân quyền cho các tỉnh (nhất là khi quy mô tỉnh rất nhỏ bé, chỉ bằng 3-5% so với Trung Quốc, nếu xét về quy mô dân số, diện tích, và GDP), trao quyền cho cấp tỉnh tham gia quản lý nhà nước về bậc đại học, tham gia thẩm định tác động môi trường trong các dự án đầu tư, trong quy hoạch và quản lý các nguồn tài nguyên có liên quan đến nhiều vùng kinh tế, trong tuyển dụng cán bộ, công chức của nền hành chính công... có thể là những chính sách sai lầm, làm trầm trọng thêm tính cát cứ của nền kinh tế.

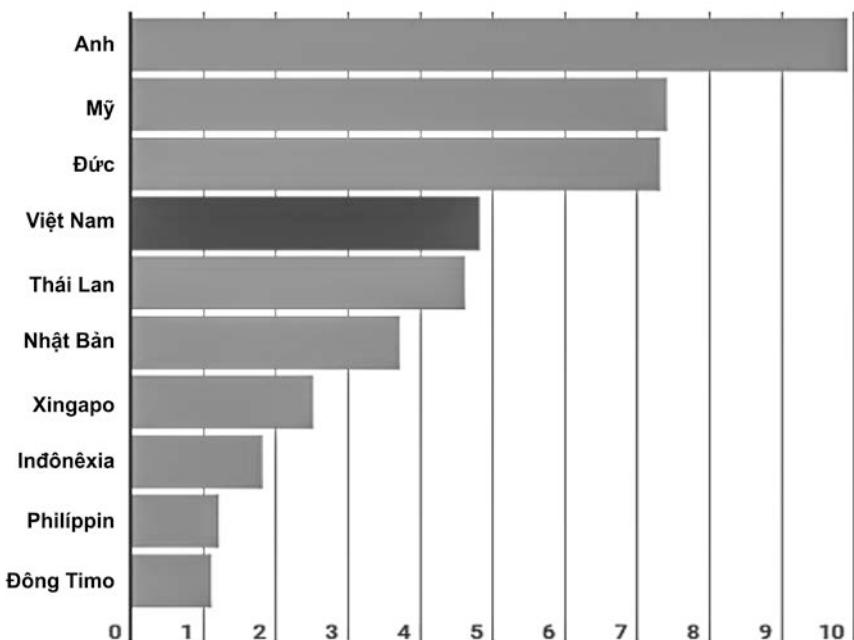
Trong tác phẩm *Quan và lại ở miền Bắc Việt Nam* gần đây mới được dịch sang tiếng Việt, tác giả Emmanuel Poisson đã phân tích và chứng minh các triều đại từ nhà Trần, Lê, cho tới triều Nguyễn đều nhận biết nguy cơ phân tán, cát cứ này và nỗ lực tinh giản bộ máy hành chính một cách liên tục. Các vương triều đều cố gắng duy trì một hệ thống quan lại nhỏ gọn, chỉ trả lương cho quan lại từ các bộ tối cấp huyện. Vì lẽ đó, số viên chức cả nước thời Hồng Đức (1470-1497) được Lê Quý Đôn tính toán chỉ có 5.398 người. Thời Minh Mạng (1831), viên chức tất cả các tỉnh phía Bắc cũng chỉ có 1.072 người¹.

Dù biết rằng mọi so sánh đều có thể khập khiễng, song nếu đối chiếu với quá khứ thời các vương triều xưa, thời nay bộ máy nhân sự hưởng lương ngân sách đã phình ra quá mức. Dự kiến năm 2019, tổng biên chế chỉ riêng cho bộ máy công chức nước ta

1. Emmanuel Poisson: *Quan và lại ở miền Bắc Việt Nam*, Nxb. Tri thức, 2018, tr.55-56.

đã là 259.590 người¹ (lưu ý: tuy là rất nhiều so với thời xưa, song 25 vạn công chức cũng chiếm số nhỏ trong 11 triệu người đang hưởng lương, phụ cấp từ ngân sách, bao gồm viên chức, cán bộ, nhân viên, người bán chuyên trách trong hệ thống chính trị từ Trung ương xuống thôn xóm, khóm phố đã nêu ở trên). Tỷ lệ chỉ riêng công chức và viên chức trên dân số ước tính ở Việt Nam là 4,8%, đây là mức cao so với các quốc gia châu Á (xem Hình 2)².

Hình 2: So sánh tỷ lệ công chức, viên chức trên dân số (%)



Nguồn: Tác giả nghiên cứu, tổng hợp.

1. <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/chinh-phu-giam-hon-5-500-cong-chuc-nam-2019-3792997.html>

2. <https://vnexpress.net/tin-tuc/goc-nhin/ban-thao/viet-nam-dong-cong-chuc-vien-chuc-nhat-dong-nam-a-3669338.html>

Tóm lại, nếu đã nhìn thấy nguy cơ cát cứ từ dưới lên trên, phân tán ra từ chính trị, hành chính, kinh tế, cho tới pháp lý, thì các chiến lược tập trung quyền lực trở lại về tay chính quyền Trung ương cũng nên đa dạng, hiển nhiên nên được làm từ dưới lên và nên tiến hành cùng một lúc trên nhiều bình diện khác nhau (để phân tán các áp lực chống đối).

Về mặt hành chính, Đề án sắp xếp lại hành chính cấp xã có thể là bước thử phù hợp¹, với hy vọng, sau khi sắp xếp thành công ở cấp xã, tư duy này sẽ lan dần tới cấp huyện và tiến tới sắp xếp giảm dần số tỉnh ở nước ta². Để bàn thêm, thu lại quyền lực cho chính quyền Trung ương, có một vài cách tiếp cận.

Thứ nhất, nếu giữ nguyên thẩm quyền của cấp tỉnh như hiện nay thì có thể nên sáp nhập các tỉnh một cách hợp lý, Việt Nam trở lại có 38 tỉnh như thời Tổng Bí thư Lê Duẩn, hoặc tốt hơn là chỉ có 27 tỉnh như thời vua Gia Long, với các trấn lớn bao gồm các địa phương có địa thổ nhưỡng, khí hậu, văn hóa giống nhau (ví dụ Trấn Sơn Nam Hạ bao gồm địa giới của nhiều tỉnh ngày nay, từ Hưng Yên, Thái Bình, cho tới Nam Định).

Thứ hai, nếu việc sáp nhập tỉnh quá khó, thì có thể rút dần thẩm quyền cấp tỉnh, sau đó thành lập và trao các quyền đó cho chính quyền cấp vùng, chia nước ta thành khoảng 9 vùng (tựa như ranh giới các quân khu trong Quân đội nhân dân Việt Nam), với những quyền quy hoạch, quản lý kinh tế, bảo vệ tài nguyên, cấp phép đầu tư tương đối rộng rãi, được trao quyền từ

1. <http://baochinhphu.vn/Thoi-su/Hoi-nghi-Toan-quoc-gop-y-de-an-sap-xep-lai-don-vi-hanh-chinh-cap-xa-huyen/343548.vgp>

2. Đại biểu Quốc hội đưa ra ý kiến nghiên cứu sáp nhập các tỉnh nhỏ, ví dụ: <https://vov.vn/chinh-tri/quoc-hoi/de-xuat-hop-nhat-de-giam-tu-3-den-4-bo-la-co-co-so-690306.vov>

Trung ương. Các cơ quan tòa án, thanh tra, kiểm toán, thuế vụ, quản lý giáo dục, an sinh, môi trường... đều nên được phân quyền theo vùng lãnh thổ, hơn là cát cứ theo địa giới cấp tỉnh hiện nay. Ví dụ, các tòa án hành chính giám sát các tỉnh, nếu được đặt tại cấp vùng, sẽ độc lập đáng kể với hệ thống quyền lực cấp tỉnh. Khi ấy, cấp tỉnh được thu hẹp thẩm quyền, chỉ thực thi dịch vụ công và tự quản địa phương, các chức năng điều tiết kinh tế sẽ được chuyển cho chính quyền cấp vùng. Việc phân tách dịch vụ công thuần túy theo địa giới hành chính tách ra khỏi các chức năng điều tiết tập trung từ Trung ương (đất đai, tài nguyên, quy hoạch, bảo vệ môi trường, thuế, y tế công cộng...) hy vọng sẽ đẩy lùi xu thế cát cứ và phân tán hiện nay.

Thứ ba, cần kiên trì phân tách công vụ ra khỏi tổ chức chính trị - xã hội và dịch vụ công. Song song với nỗ lực thu hẹp lại cấp xã, cấp huyện và cấp tỉnh, cần phân tách công vụ, công chức ra khỏi đội ngũ các nhà chính trị trung ương và địa phương, các viên chức làm việc theo hợp đồng trong khu vực công, từng bước tách dần các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội và xã hội - nghề nghiệp ra khỏi khu vực công. Đây là một chiến lược đúng, đã và đang từng bước được thực hiện ở nước ta. Về mặt kinh tế, tập trung quyền lực sở hữu về Ủy ban quản lý công sản cũng là một giải pháp chống phân tán cát cứ cần phải làm. Tương tự, ở các địa phương, việc sáp nhập các sở, vận hành các trung tâm hành chính - chính trị cũng giúp tập trung dần quyền lực, tránh phân tán, cát cứ nguồn lực ở các sở.

Tóm lại, thu lại quyền lực điều tiết, tập quyền về Trung ương, chặn đứng xu thế cát cứ địa phương là một tầm nhìn đúng. Để tìm thêm các giải pháp khả thi về chính trị, trọng tâm của các cuộc thảo luận nên làm rõ các lực cản, tìm cách xâ

dụng sự đồng thuận trong ủng hộ cải cách, và lựa chọn các điểm đột phá để hối thúc cải cách một cách khả thi, nhằm thu hẹp đáng kể nền công vụ, phân tách công vụ ra khỏi hệ thống chính trị theo nghĩa rộng và dùng nguồn lực công chi trả xứng đáng cho các công chức thực tài trong một nền công vụ đã được tinh gọn, sáp nhập ở số lượng và quy mô tối ưu.

3. Chế độ khoa cử: Có thể học được gì từ quá khứ để xây dựng hệ thống công chức thực tài?

Các quốc gia Đông Bắc Á (Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc) đều thừa hưởng một nền hành chính tập quyền hiệu quả, với một hệ thống công vụ có quy trình chặt chẽ (quan liêu, theo nghĩa tích cực của chữ này nghĩa là không tùy tiện, mà phải bám sát những gì đã được chỉ định từ trên xuống và một nền nếp làm việc hà khắc, tuân theo kỷ cương), các công chức thực tài, mẫn cán, được tuyển lựa dựa trên các kỳ thi quốc gia (quốc khảo) có tính cạnh tranh cực kỳ cao, mở ra cơ hội bình đẳng với nhiều tầng lớp dân cư, quan chức được rèn luyện để làm quan cai trị qua nhiều thủ tục từ tập sự, tới luân chuyển, được giám sát và đánh giá nghiêm khắc¹.

Trong lịch sử, chế độ khoa cử, chí ít liên quan đến ba lĩnh vực: (i) Một nền giáo dục dựa trên các tinh thần Nho giáo, được nhà nước khuyến khích, đốc thúc (đặt quan đốc học ở cấp phủ, ưu đãi Nho sinh), được toàn xã hội đầu tư và tôn trọng; (ii) Một hệ thống thi tuyển cạnh tranh bình đẳng, song nghiêm ngặt, từ khảo khóa hàng năm ở các tỉnh, thi hương (thời Gia Long tổ

1. https://fukuyama.stanford.edu/sites/default/files/basic-page/patterns_of_history.pdf

chức toàn quốc thành 06 điểm thi hương lựa chọn tú tài và cử nhân), thi hội (được tổ chức từ năm 1374 dưới thời Trần) tuyển lựa nhân tài trong số các cử nhân và thi đìn với chủ đề thường do nhà vua chọn để tuyển lựa tiến sĩ và phó bảng, những người thực tài cho bộ máy cai trị; (iii) Một nền quan chế tinh gọn, quy chuẩn, người làm quan được đào tạo và chuẩn bị năng lực một cách cẩn trọng.

Thay vì cách tân, làm mới dựa trên vốn cổ, điều đáng tiếc là chúng ta nhiều khi chỉ nhìn thấy mặt tiêu cực trong truyền thống nói trên, và tìm mọi cách để chối bỏ di sản quý báu ấy. Nho giáo không còn được nghiên cứu và giảng dạy từ hàng trăm năm nay như một hệ tư tưởng giáo dục dạy làm người, dạy làm chính trị, dạy cai trị ở nước ta. Đây là một sai lầm nghiêm trọng, bởi điều ấy tạo ra vết đứt văn hóa, khoét sâu tự ti dân tộc, cổ vũ sùng bái tư tưởng phương Tây trong giới tinh hoa và xã hội nước ta.

Trong khi quốc khảo vẫn được duy trì ở Trung Quốc, Việt Nam lại phân cấp quản lý cho các địa phương và các ngành trong tuyển dụng, đào tạo, đánh giá công chức. Đáng ra vẫn nên tìm mọi cách tuyển lựa, đào tạo, đánh giá công chức một cách tập trung, thông qua các kỳ quốc khảo minh bạch, có tính cạnh tranh cực kỳ cao¹, như đã từng diễn ra hơn 1000 năm qua ở nước ta. Nếu làm được như thế thì nạn con ông cháu cha sẽ được hạn chế nhiều. Việc phân cấp quản lý cho các địa phương, thậm chí cho các cơ quan, tự tuyển dụng công chức một cách phân tán, có thể đã là một tính toán sai về chiến lược, làm giảm tính cạnh tranh và minh bạch trong tuyển dụng công chức.

1. Tại kỳ thi Hương năm 1897 mà Toàn quyền Paul Doumer chứng kiến ở Nam Định, số lượng đỗ cử nhân chỉ đạt 3%.

Nếu xem công chức là người tham gia bộ máy cai trị, dẫn dắt dân chúng, hành vi của họ mà có sai phạm thì hậu quả rất lớn, thì sau khi tuyển dụng, việc đào tạo công chức phải hết sức liên tục, tỉ mỉ, khắt khe. Đây cũng là điều mà nền quan chế cổ truyền không thiếu kinh nghiệm quý. Việc phi tập trung trong lĩnh vực này dẫn tới tùy tiện, có lẽ cần thảo luận để tập trung hóa trở lại vào tay chính quyền trung ương.

4. Khuyến khích các hình thức tự quản cộng đồng từ kinh nghiệm tự trị làng xã

Đã có nhiều nhà nghiên cứu thảo luận rất chi tiết về vốn cổ tự trị làng xã ở Việt Nam. Không muốn nhắc lại các đặc trưng của tự trị làng xã, chúng tôi chỉ lưu ý rằng trong nền quan chế cổ truyền ở Việt Nam, làng xã được tự trị, chức dịch phục vụ ở làng xã được chi trả từ các nguồn thu của cộng đồng và hầu như không được trả lương từ ngân sách Trung ương. Vì lẽ đó, tự trị làng xã giúp cho bộ máy chính quyền Trung ương được gọn nhẹ, giúp cho Nhà nước chỉ tập trung tuyển dụng và chi trả lương bổng cho số lượng công chức hạn chế. Mặt khác, tự trị làng xã cũng như duy trì bản sắc văn hóa, gắn kết xã hội, duy trì sự bền vững của các cộng đồng, góp phần chống trả một cách thành công các nỗ lực Hán hóa lâu dài hàng nghìn năm. Nói thế đủ hiểu rằng, cấu trúc xã hội làng xã đã là một nhân tố quyết định tạo nên tính cách Việt, con người Việt.

Để đánh giá về tự trị làng xã và sự hữu dụng của nó trong thời buổi chuyển sang nền cai trị ngày nay, chắc nên trích nhận xét của Toàn quyền Đông Dương (1897-1902), trùm thực dân Paul Doumer: “*làng xã là một nước cộng hòa nhỏ bé chịu công nạp... hệ thống này thật tiện cho chúng ta, nó đem lại cho tổ*

*chức xã một sức mạnh lớn*¹. Thực dân Pháp đã dùng ngay hệ thống cổ truyền này làm trung gian thu thuế, trấn áp và cai trị. Và, thật sự, những thành tựu cai trị trong nhiệm kỳ 5 năm của Paul Doumer đã là minh chứng hùng hồn cho nhận xét trên của ông ta.

Đó là chuyện ngày xưa. Nay, vì nhiều lý do, tự trị làng xã đã biến mất. Sau năm 1945, nhất là sau 1953, hợp tác xã kiểu Xôviết và chính quyền cấp xã đã thay thế tự trị làng xã ở nông thôn. Từ vài chục năm gần đây, có một vài chính sách hỗ trợ cho việc khôi phục hương ước, những mong phục dựng được phần nào tính tự quản, chí ít trong các hoạt động tự quản cộng đồng. Đình làng và sinh hoạt tín ngưỡng có thể phục chế, song quyền lực tự trị của hội đồng tiên chỉ, hội đồng kỳ mục đối với cư dân địa phương, cách thức trao quyền hành pháp thông qua lý trưởng, xã trưởng và bộ máy giúp việc, các thiết chế đại diện cư dân thông qua hàng giáp, hội tư văn... vĩnh viễn đã trở thành quá khứ xa xôi. Xét về quyền lực tự cai trị tại đơn vị làng xã, mô hình tự trị làng xã đã thực sự tiêu vong ở nước ta.

Chúng tôi cho rằng ngày nay không có căn cứ để hy vọng về sự phục sinh của tự trị làng xã trong cấu trúc quyền lực chính quyền và hệ thống chính trị nước ta. *Thứ nhất*, làng như cấp tự quản hình thành tự nhiên đã không còn nhiều ý nghĩa trong cấu trúc chính quyền địa phương. Ngày nay chính quyền cơ sở là cấp xã, với sự phân chia thành các xóm, khóm, khu dân cư, làng cổ truyền không còn nhiều ý nghĩa. *Thứ hai*, đô thị hóa diễn ra rất nhanh, trên diện rộng, ở các khu vực được công nghiệp hóa và đô thị hóa, làng đang trở thành phường, một

1. Paul Doumer: *Xứ Đông Dương*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2015, tr. 271.

phần không thể tách rời của những chính quyền đô thị rộng lớn hơn. Các sức ép xây dựng chính quyền đô thị sẽ vĩnh viễn đẩy lùi mọi cơ hội của tự trị làng xã theo kiểu cũ.

Tuy vậy, bài học tự trị làng xã vẫn có giá trị nên được tham khảo khi xây dựng các chính sách khuyến khích tự quản cộng đồng, nhằm giảm bớt sức ép cho nền công vụ. Phục dựng hương ước, thúc đẩy các hình thức tự quản trong các sinh hoạt văn hóa, tín ngưỡng là một hướng đi đúng. Ngay cả trong quá trình đô thị hóa cũng nên quan tâm thảo luận tự quản cộng đồng ở các đô thị mới. Đô thị mới thường được hình thành bởi các nhà kinh doanh phát triển bất động sản. Họ có viễn kiến, lập ra dự án, hùn vốn xây ra các đô thị hoặc tiểu đô thị hiện đại. Họ thường cung cấp các dịch vụ cho cộng đồng dân cư (bảo vệ, cây xanh, môi trường, giữ trẻ, các tiện ích công khác). Chính quyền địa phương, thay vì thành lập các phường mới trùm lên các đô thị này, nên khuyến khích các hình thức cư dân tự quản, kể cả giao cho doanh nghiệp cung cấp những dịch vụ và tiện ích công cộng cho các khu dân cư này.

Cần nghiên cứu để áp dụng ngay kinh nghiệm “tự trị làng xã”, hiển nhiên là với những cải biến cho hợp thời, đổi với 136.824 tổ dân phố, khóm, xóm, thôn. Hiện nay, cấp tự quản này đã có xu thế được hành chính hóa, với cơ cấu nhân sự bán chuyên hàng triệu người, chi phí ngân sách hàng năm để nuôi bộ máy này là 32.400 tỷ đồng¹. Cấp tự quản này không được phép trở thành một cấp hành chính sơ khai, đây là khu vực tự quản cộng đồng, cần tách bạch với khu vực hành chính.

1. <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/tai-chinh/gan-1-3-trieu-can-bo-thon-xa-moi-nam-32-400-ty-tien-luong-404523.html>

**CHẾ ĐỊNH PHÙ HỢP VÀ HIỆU QUẢ THỂ CHẾ
PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP - NỘI DUNG QUAN TRỌNG
TRONG XÂY DỰNG THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH
VÀ BỀN VỮNG ĐẤT NƯỚC TRONG GIAI ĐOẠN MỚI**

TS. VŨ TIẾN LỘC*

**I. KHÁI QUÁT THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN
DOANH NGHIỆP VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ THỂ CHẾ
PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP**

**1. Thực trạng phát triển doanh nghiệp Việt Nam giai
đoạn 2007-2017**

***1.1. Số lượng doanh nghiệp đăng ký và hoạt động giai
đoạn 2007-2017***

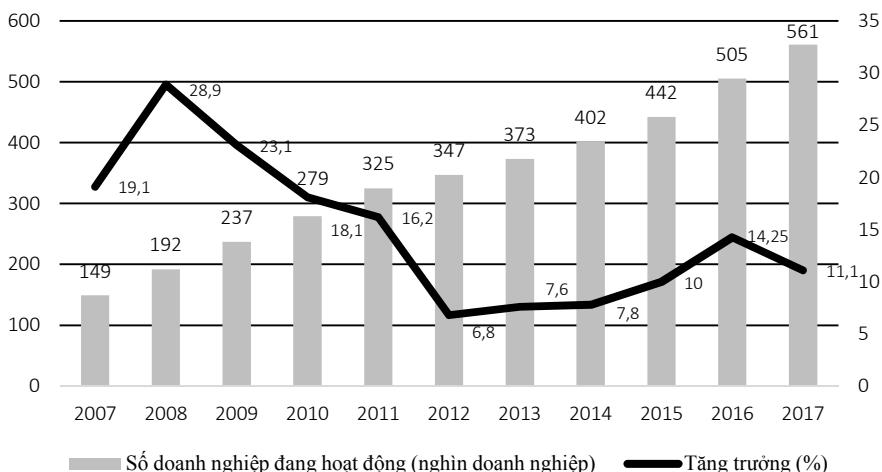
Theo số liệu của Cục Quản lý đăng ký kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong giai đoạn 2007-2017, đã có gần 929 nghìn doanh nghiệp đăng ký thành lập, nâng tổng số doanh nghiệp đã đăng ký thành lập đến hết năm 2017 là khoảng 1.178 nghìn doanh nghiệp. Trong gần 1,2 triệu doanh nghiệp đã được thành

* Phó Chủ tịch Phòng Thương mại công nghiệp Việt Nam.

lập tính đến hết năm 2017, số doanh nghiệp còn hoạt động trong nền kinh tế, tính đến ngày 31/12/2017 theo Tổng cục Thống kê, là khoảng 561 nghìn doanh nghiệp (chiếm gần 50%), khoảng hơn 600 nghìn doanh nghiệp đã ngừng hoạt động hoặc giải thể.

Tại thời điểm năm 2007, Việt Nam có khoảng 149 nghìn doanh nghiệp hoạt động. Đến hết năm 2017, con số này đã tăng lên khoảng 561 nghìn doanh nghiệp, gấp gần 3,8 lần so với năm 2007. Tốc độ tăng trưởng về số lượng doanh nghiệp bình quân trong giai đoạn 2007-2017 đạt khoảng 14,2% (VCCI, 2018).

Hình 1: Số lượng doanh nghiệp hoạt động qua các năm 2007-2017



Nguồn: Số liệu khảo sát doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê.

1.2. Quy mô trung bình của doanh nghiệp

Theo phân tích của Báo cáo Thường niên doanh nghiệp Việt Nam 2017/2018 (xem Bảng 1), giai đoạn 2007-2016 chứng kiến sự tăng trưởng mạnh về số lượng doanh nghiệp, số lượng lao

động và tổng nguồn vốn. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng của 3 yếu tố này là khác nhau dẫn đến sự thay đổi về quy mô doanh nghiệp xét theo tiêu chí lao động và tiêu chí nguồn vốn. Số lượng doanh nghiệp tăng mạnh hơn so với số lượng lao động đã dẫn đến sự thu hẹp quy mô doanh nghiệp về lao động. Lao động bình quân trong doanh nghiệp đã giảm từ 49 lao động năm 2007 xuống chỉ còn 28 lao động năm 2016, tương ứng với quy mô của một doanh nghiệp nhỏ. Điều này phù hợp với thực tế là tỷ trọng các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ trong nền kinh tế ngày càng tăng, nguy cơ Việt Nam tiếp tục thiếu các doanh nghiệp cỡ trung bình đã trở thành hiện hữu (VCCI, 2018).

Bảng 1: Phân bố doanh nghiệp theo quy mô lao động và hình thức sở hữu năm 2016

			Loại hình sở hữu			Tổng cộng	
			Doanh nghiệp nhà nước	Doanh nghiệp ngoài nhà nước	Doanh nghiệp FDI		
Lao động	Siêu nhỏ	77	369.847	4.017	373.941	372.955	
		0,02	98,91	1,07	74,04	73,97	
		2,90	75,73	28,66			
	Nhỏ	1.029	105.982	6.278	113.289	113.341	
		0,91	93,55	5,54	22,43	22,48	
		38,65	21,70	44,79			
	Vừa	412	6.702	1.091	8.205	8.197	
		5,02	81,68	13,30	1,63	1,63	
		15,45	1,37	7,78			
	Lớn	1.145	5.857	2.630	9.632	9.688	
		11,88	60,81	27,31	1,90	1,92	
		43,0	1,20	18,77			
Tổng cộng		Số lượng (doanh nghiệp)	2.663	488.388	14.016	505.067	
		Tỷ lệ (%)	0,53	96,70	2,77	100,00	

1.3. Xu hướng chuyển dịch theo hình thức sở hữu

Tính đến thời điểm ngày 31/12/2016, các doanh nghiệp ngoài nhà nước chiếm 96,70% về số lượng doanh nghiệp, trong khi các doanh nghiệp FDI chỉ chiếm 2,77%, các doanh nghiệp nhà nước chỉ còn chiếm 0,53%. Về số lượng lao động, các doanh nghiệp ngoài nhà nước vẫn chiếm tỷ trọng lớn là 61,07%. Các doanh nghiệp FDI đã chiếm tỷ trọng nhiều hơn về lao động với 29,60% so với 2,77% về số lượng doanh nghiệp. Các doanh nghiệp nhà nước cũng chiếm đến 9,33% lực lượng lao động trong khu vực doanh nghiệp (VCCI, 2018) (xem Bảng 2).

**Bảng 2: Xu hướng chuyển dịch phân theo hình thức
sở hữu trong giai đoạn 2007-2016**

Loại hình doanh nghiệp	Tỷ trọng doanh nghiệp (%)		Tỷ trọng lao động (%)		Tỷ trọng nguồn vốn (%)	
	2007	2016	2007	2016	2007	2016
Doanh nghiệp nhà nước	2,34	0,53	24,38	9,33	44,8	27,7
Doanh nghiệp ngoài nhà nước	94,33	96,70	52,31	61,07	37,4	55,5
Doanh nghiệp có vốn FDI	3,33	2,77	23,31	29,60	17,8	16,8
Tổng cộng	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1.4. Khởi nghiệp phân theo ngành nghề kinh doanh - so sánh quốc tế

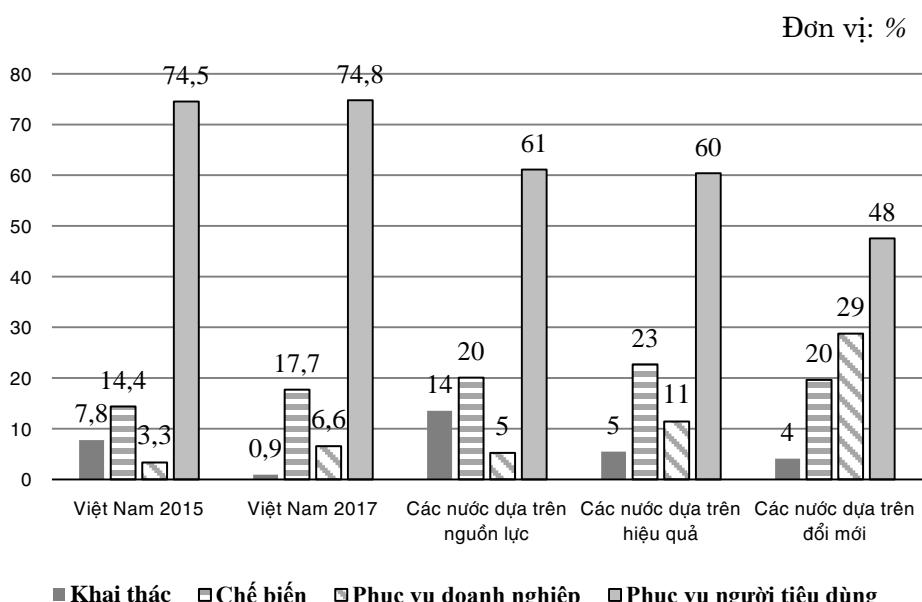
Mặc dù có sự phát triển ấn tượng về chuyển dịch cơ cấu thể hiện qua việc tăng nhanh số lượng doanh nghiệp làm việc trong các ngành công nghiệp và dịch vụ (VCCI, 2018), song nghiên cứu Chỉ số kinh doanh toàn cầu 2017/2018 (GEM) cho thấy sự “tụt hậu” nhất định của Việt Nam. Theo cách tiếp cận của

OECD, Việt Nam thuộc nhóm “Các nước phát triển dựa trên yếu tố đầu vào” (Giai đoạn I). Những nước ở trình độ phát triển cao hơn đã chuyển sang giai đoạn II hoặc III là “Các nước phát triển dựa trên hiệu quả” và tương ứng “Các nước phát triển dựa trên đổi mới”. Từ năm 2013, VCCI tham gia cùng 70 quốc gia xây dựng chỉ số kinh doanh toàn cầu (GEM). Hình 2 cho thấy mức độ đa dạng hóa của các doanh nghiệp Việt Nam rất thấp, thấp hơn mức độ trung bình của các nước trong nhóm phát triển ở giai đoạn I (VCCI - GEM, 2018).

Nghiên cứu GEM phân nhóm ngành các hoạt động kinh doanh thành 4 loại: khai thác, chế tạo, phục vụ doanh nghiệp và phục vụ người tiêu dùng. Theo cách phân loại này, đa số hoạt động kinh doanh, dù ở giai đoạn khởi nghiệp hay đã ổn định, đều chủ yếu hướng tới phục vụ người tiêu dùng. Tuy nhiên, có thể thấy rõ sự khác biệt về lĩnh vực khởi nghiệp giữa các giai đoạn phát triển kinh tế. Tỷ lệ khởi sự kinh doanh trong lĩnh vực khai thác cao nhất ở các nền kinh tế phát triển dựa trên nguồn lực (14%). Các nền kinh tế phát triển dựa trên hiệu quả có tỷ lệ khởi sự kinh doanh trong lĩnh vực chế biến cao nhất (23%). Ở các nước phát triển dựa trên đổi mới, tỷ lệ các hoạt động phục vụ doanh nghiệp cao nhất, trung bình chiếm 29%, thậm chí còn cao hơn tỷ lệ các hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực chế biến (20%). Kết quả này cho thấy rõ, để một nền kinh tế phát triển chuyển sang giai đoạn cao hơn, cần có sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng các hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực chế biến và phục vụ doanh nghiệp, giảm tỷ trọng các hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực khai thác và phục vụ người tiêu dùng.

Ở Việt Nam, tỷ lệ các hoạt động khởi sự kinh doanh hướng tới phục vụ người tiêu dùng năm 2017 vẫn chiếm tỷ lệ cao như năm 2015, đạt 74,8%, cao hơn nhiều so với mức trung bình của các nước thuộc giai đoạn I hoặc giai đoạn II. Tuy nhiên, tỷ lệ khởi sự kinh doanh trong các lĩnh vực khác đã có sự chuyển biến theo hướng tích cực, khi mà tỷ lệ khởi sự kinh doanh trong lĩnh vực chế biến đã tăng từ 14,4% lên 17,7%, còn tỷ lệ khởi sự trong lĩnh vực phục vụ doanh nghiệp cũng đã tăng từ 3,3% lên 6,6%. Điều này cho thấy, cơ cấu các lĩnh vực khởi sự kinh doanh ở Việt Nam đang dần chuyển biến theo giống các nền kinh tế trong giai đoạn II (VCCI - GEM, 2018).

Hình 2: Phân bổ các hoạt động khởi sự kinh doanh theo lĩnh vực hoạt động



Nguồn: Khảo sát người trưởng thành trên toàn cầu năm 2017.

1.5. Sự hiện diện của khu vực chính thức và bán chính thức

Bên cạnh khu vực doanh nghiệp có đăng ký chính thức thì không thể không nhắc đến một bộ phận hết sức quan trọng của khu vực kinh tế tư nhân, đó là hộ kinh doanh cá thể. Theo kết quả Tổng điều tra của Tổng cục Thống kê, tại thời điểm 01/7/2017 cả nước có 5,14 triệu hộ kinh doanh cá thể. Khu vực này đã tạo ra 8,7 triệu việc làm phi nông nghiệp. Như vậy, toàn bộ khu vực kinh tế tư nhân (kể cả các doanh nghiệp ngoài nhà nước và khu vực hộ kinh doanh cá thể) tạo ra 17,3 triệu việc làm, chiếm 76,7% việc làm phi nông nghiệp hiện nay.

Điểm đáng chú ý là tính phi chính thức của doanh nghiệp dù có xu hướng cải thiện nhưng rất chậm. Tổng số các cơ sở kinh doanh cá thể phi nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản năm 2017 tăng 11,2% so với năm 2012 và thấp hơn nhiều so với mức tăng 23,4% của năm 2012 so với năm 2007, bình quân mỗi năm tăng 2,15%. Tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với ở doanh nghiệp. Theo kết quả tổng điều tra năm 2017, có 505 nghìn doanh nghiệp thực tế đang hoạt động, tăng 55,6% so với tổng điều tra năm 2012. Bình quân hằng năm thời kỳ 2012-2017 tăng 9,2%. Tỷ trọng các cơ sở đã có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh chiếm 26,2%, các cơ sở chưa có giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh chiếm 57,9%, còn lại là các cơ sở đã đăng ký nhưng chưa được cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và không phải đăng ký kinh doanh theo quy định của Nhà nước. Trên thực tế, các hộ kinh doanh cá thể này hoạt động gần như các doanh nghiệp, tuy quy mô nhỏ và việc sử dụng mã số thuế cho thấy các hộ kinh doanh này đang tham gia sâu vào chuỗi cung ứng.

Sự tồn tại doanh nghiệp “bán chính thức” này đặt ra các câu hỏi: Tại sao các đơn vị này không đăng ký hoạt động một cách chính thức đầy đủ? và Nhà nước phải có động thái gì để khuyến khích khu vực này phát triển thành doanh nghiệp có hình thức pháp lý hiện đại hơn như: doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh?...

Từ trước đến nay, khi nói đến khu vực kinh tế ngoài nhà nước, hầu hết các chuyên gia và các nhà hoạch định chính sách thường xem đó là khu vực kinh tế tư nhân mà hoàn toàn bỏ qua khu vực kinh tế cá thể, hầu như chưa có cuộc điều tra hoặc nghiên cứu nghiêm túc nào về khu vực kinh tế cá thể. Tuy tỷ trọng đầu tư của khu vực doanh nghiệp nhà nước trên 35,7% tổng số vốn đầu tư nhưng tỷ trọng của khu vực này trong GDP chỉ 28,8% trong khi khu vực kinh tế ngoài nhà nước tuy tỷ trọng vốn đầu tư chỉ khoảng 40,5% tổng số vốn đầu tư nhưng tỷ trọng đóng góp của khu vực này trong GDP chiếm đến 42,56% GDP; trong đó, tỷ trọng đóng góp GDP của khu vực kinh tế cá thể chiếm hơn 30%, điều này một lần nữa khẳng định nền kinh tế Việt Nam không chỉ là nền kinh tế gia công mà còn rất manh mún; không một nước nào có thể phát triển nếu nền kinh tế dựa vào sản xuất gia công và cá thể nhỏ lẻ chiếm tỷ trọng lớn.

2. Mối quan hệ giữa thể chế phát triển doanh nghiệp, năng suất và phát triển nhanh và bền vững

Có thể thấy mặc dù nền kinh tế có vẻ mạnh, nhưng Việt Nam dường như phải đối mặt với vấn đề nghiêm trọng về tăng trưởng năng suất thấp (và đang giảm) có thể gây cản trở đối với khát vọng phát triển nhanh và bền vững. Lúc này, chính sách và thể chế phát triển doanh nghiệp bắt đầu trở nên mang tính

ràng buộc nhiều hơn: doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả; hiệu suất kém và ngày càng xấu đi của khu vực doanh nghiệp trong nước; và một khu vực nông nghiệp manh mún trong đó các hộ nhỏ chiếm ưu thế bên cạnh sự tham gia mạnh mẽ của Nhà nước. Năng suất kém của khu vực doanh nghiệp còn được lý giải bởi tình trạng *thương mại hóa* dần dần của Nhà nước. Lợi ích thương mại nhờ quan hệ thân hữu quyết định khả năng trụ vững của doanh nghiệp chứ không phải nỗ lực của chính doanh nghiệp. Một số ưu đãi ngầm và hiện hữu được những người có quyền lực dành cho các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu (gồm các doanh nghiệp nhà nước, hầu hết các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và một số doanh nghiệp tư nhân lớn trong nước) mà không cân nhắc đầy đủ về hiệu quả kinh tế, khiến cho nhiều doanh nghiệp tư nhân rất khó phát triển, ngay cả khi họ hoạt động có hiệu quả.

Việc bỏ qua các thể chế thị trường quan trọng cũng gây tổn hại tới năng suất. Những điểm yếu lớn nhất nằm trong các thể chế có trách nhiệm bảo vệ quyền sở hữu tài sản tư nhân và bảo đảm cạnh tranh tự do, công bằng. Quyền sở hữu tài sản tư nhân yếu kém đã cản trở sự xuất hiện của các công ty tư nhân lớn có khả năng cạnh tranh. Những thiếu hụt trong các thể chế thị trường, bao gồm cả việc thiếu các chính sách cạnh tranh đáng tin cậy và có khả năng thực thi tốt đã góp phần không khuyến khích các doanh nghiệp hộ gia đình nhỏ tham gia vào khu vực chính thức, mặc dù việc chuyển từ hoạt động không chính thức sang hoạt động chính thức có thể nâng cao năng suất và lợi nhuận của doanh nghiệp (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016).

3. Những vấn đề về thể chế phát triển doanh nghiệp

3.1. Thực trạng thể chế phát triển doanh nghiệp

3.1.1. Những kết quả đạt được

Kể từ khi đổi mới đến nay, để phát triển doanh nghiệp, công tác xây dựng thể chế phát triển doanh nghiệp thông qua việc tạo môi trường kinh doanh thuận lợi đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm chú ý. Nhà nước đã từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm bảo đảm các doanh nghiệp đều bình đẳng trước pháp luật. Các Luật Thương mại, Luật Cạnh tranh, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư (năm 2005) cùng với việc triển khai các đề án cải cách hành chính, thực hiện chính sách cổ phần hóa, sắp xếp và đổi mới doanh nghiệp nhà nước, đã mở ra cơ chế mới cho sự phát triển của khu vực tư nhân. Bằng các chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp, Đảng và Nhà nước đã tạo điều kiện để các doanh nhân tiếp cận các nguồn lực kinh doanh như vốn, thị trường, công nghệ, mặt bằng sản xuất và nguồn nhân lực. Các chính sách này đã cải thiện kỹ năng kinh doanh cho doanh nhân, khuyến khích doanh nhân sáng tạo, mạnh dạn đầu tư vào những lĩnh vực, ngành nghề mà pháp luật không cấm; và liên tục được hoàn thiện trong những năm gần đây.

Nghị định số 90/2001/NĐ-CP về trợ giúp phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa đã thúc đẩy hình thành mạng lưới các trung tâm hỗ trợ doanh nghiệp trên phạm vi cả nước. Các chương trình đào tạo doanh nghiệp, chương trình khuyến công, chương trình xúc tiến thương mại trọng điểm, chương trình hỗ trợ doanh nghiệp bảo vệ tài sản trí tuệ, v.v. đã hỗ trợ các doanh nhân mở mang kiến thức về thị trường quốc tế, phát triển và

giới thiệu sản phẩm xuất khẩu, xây dựng các thương hiệu mạnh. Năm 2009, Chính phủ ban hành Nghị định số 56/2009/NĐ-CP về trợ giúp phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa thay thế Nghị định số 90/2001/NĐ-CP; gần đây nhất là việc ban hành Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017.

Công tác hoàn thiện pháp luật, chính sách đã được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm. Hàng chục các văn bản quy phạm pháp luật/hiệp định quốc tế và luật tác động lớn tới cộng đồng doanh nghiệp được tiếp tục ban hành, sửa đổi, hoàn thiện như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Thương mại, Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Xây dựng, Luật Đầu thầu, Luật Quản lý thuế, Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Kế toán, Luật Hải quan, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Sở hữu trí tuệ, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hàng hải Việt Nam, Bộ luật Lao động, Luật Dạy nghề, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Công đoàn, Luật Khoa học công nghệ, Luật Phá sản, v.v..

Đảng và Nhà nước cũng đã tạo điều kiện phát huy vai trò của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam trong việc tập hợp các doanh nghiệp, doanh nhân tạo tiếng nói đồng thuận và tích cực tham gia vào các hoạt động xây dựng, tuyên truyền phổ biến chính sách, pháp luật, cải thiện môi trường kinh doanh. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 88/2005/NĐ-CP ngày 11 tháng 7 năm 2005 về một số chính sách hỗ trợ, khuyến khích phát triển hợp tác xã và ban hành mới Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21 tháng 4 năm 2010 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, tạo điều kiện cho các hiệp hội doanh nghiệp phát triển. Hiện tại trên cả nước có khoảng trên 400 hội và hiệp hội doanh nghiệp được thành lập, hoạt động. Phần lớn

các hội và hiệp hội doanh nghiệp đã trở thành hội viên của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, tham gia tích cực vào các hoạt động phát triển cộng đồng doanh nghiệp.

3.1.2. Hạn chế, yếu kém

Mặc dù Đảng và Nhà nước có chủ trương, cơ chế, giải pháp để khuyến khích phát triển doanh nghiệp, nhưng trong việc hoạch định chiến lược và xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, việc đánh giá vai trò và định hướng chính sách phát triển doanh nghiệp vẫn còn mờ nhạt, nhất là đối với doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân. Việc tạo môi trường kinh doanh thuận lợi còn chưa đồng bộ, thiếu minh bạch; một số bộ luật quan trọng, có liên quan trực tiếp đến phát triển doanh nghiệp, doanh nhân thực thi kém hiệu quả, như Luật Cạnh tranh, Luật Phá sản. Cải cách hành chính chưa triệt để, còn nhiều thủ tục gây phiền hà cho doanh nghiệp, doanh nhân, tình trạng giấy phép con vẫn còn diễn ra ở nhiều nơi. Các chính sách thường thay đổi, khó tiên liệu làm giảm lòng tin của doanh nghiệp.

Các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân vẫn chưa được thực sự bình đẳng trong việc tiếp cận các nguồn lực, nhất là vốn và đất đai. Các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp quy mô nhỏ tiếp cận các nguồn lực này khó hơn nhiều so với doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp nhà nước. Các chính sách khuyến khích đầu tư còn riêng rẽ, manh mún, mới tập trung ưu đãi đầu tư theo chiều rộng, chưa tạo được tác động mong muốn đối với mục tiêu chính sách. Hệ thống ưu đãi quá phức tạp và tốn kém đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Việc kiểm soát độc quyền, bảo đảm cạnh tranh lành mạnh chưa hiệu quả. Các cấp chính quyền một số địa phương vẫn còn lúng túng trong việc đưa ra các

biện pháp hỗ trợ cụ thể đối với doanh nghiệp, doanh nhân, đặc biệt là đối với khu vực doanh nghiệp nhỏ và vừa.

Hệ thống các giải pháp chính sách để nâng cao năng lực cạnh tranh và hỗ trợ phát triển doanh nghiệp, đặc biệt hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa còn tản mát, quy mô chưa đủ lớn, thiếu trọng tâm, theo đó nổi lên một số vấn đề sau:

- Mục tiêu chính sách chưa nhất quán: Các chính sách hiện hành dường như tập trung hỗ trợ việc đăng ký kinh doanh, tạo điều kiện cho khởi nghiệp chứ chưa phải cho sự tăng trưởng của các doanh nghiệp, dẫn đến doanh nghiệp đông nhưng không mạnh, đa số có quy mô nhỏ. Các chính sách ưu đãi cho các doanh nghiệp nhiều nhưng chưa giúp cho doanh nghiệp vượt qua cản trở do quy mô nhỏ gây ra. Trong một số trường hợp, doanh nghiệp nhỏ và vừa có thể được ưu đãi hơn so với các doanh nghiệp lớn nhưng lại thường làm cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa không có động lực trở nên lớn hơn, trừ phi quy mô lớn đến mức mang lại lợi thế hơn hẳn. Trên thực tế hỗ trợ mà các doanh nghiệp trông đợi nhiều hơn đó là việc tiếp cận những nguồn lực đầu vào và thị trường đầu ra.

- Các thể chế hỗ trợ thị trường hoạt động kém hiệu quả, đặc biệt là đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa - phải chịu nhiều áp lực của thủ tục hành chính phức tạp, tốn kém. Doanh nghiệp sẽ hoạt động ổn định nếu hệ thống pháp luật về hợp đồng, thực thi hợp đồng, giao dịch bảo đảm rõ ràng, cơ chế giải quyết tranh chấp và rút khỏi thị trường đáng tin cậy. Khu vực này luôn mong mỏi sự quan tâm, hỗ trợ của chính quyền địa phương các cấp một cách tích cực hơn, đặc biệt là cách ứng xử thân thiện, giải quyết các thủ tục hành chính nhanh gọn, không gây phiền hà cho doanh nghiệp.

Sau đây là một số điểm nghẽn lớn:

(i) *Thể chế kinh tế vi mô*.

Các thể chế kinh tế vi mô chưa tạo được điều kiện thuận lợi để khơi thông nguồn lực đầu vào (vốn, đất đai, công nghệ, lao động cho các doanh nghiệp). Đây là các “**điểm nghẽn**” **lớn dẫn đến chi phí kinh doanh** của các doanh nghiệp Việt Nam cao, không tạo được lợi thế cạnh tranh trên thị trường. Chẳng hạn như:

+ Đối với nguồn lao động: Hệ thống giáo dục, đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao cho doanh nghiệp, đào tạo đội ngũ cán bộ quản trị doanh nghiệp và công nhân kỹ thuật chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của doanh nghiệp. Các chương trình đào tạo đại học và sau đại học về quản trị kinh doanh chưa thực sự gắn với thực tiễn, thiếu liên kết chặt chẽ giữa nhà trường và doanh nghiệp. Hệ thống đào tạo nghề lạc hậu đã làm hạn chế năng suất lao động, hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp.

+ Đối với nguồn vốn: Thị trường vốn chủ yếu tập trung vào tín dụng ngân hàng. Thị trường chứng khoán chưa thu hút được sự tham gia của các doanh nghiệp. Các tiếp cận trong xây dựng chính sách hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp nhỏ và vừa Việt Nam chưa dựa trên quan hệ thị trường và không bảo đảm tính bền vững, chủ yếu dựa vào công cụ thuế. Chính phủ đã triển khai các chính sách, chương trình hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa như bảo lãnh tín dụng và hỗ trợ tín dụng. Tuy nhiên, trên thực tế thì mới có một số lượng nhỏ các doanh nghiệp đã được thụ hưởng chính sách hỗ trợ này, minh chứng cho những hạn chế của hệ thống hỗ trợ tài chính này.

+ Đối với đất đai: Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (năm 2016), thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp đối với đất đai hoạt động

chưa hiệu quả, dẫn đến chi phí tiếp cận mặt bằng sản xuất và đất đai phục vụ kinh doanh cao.

(ii) Thể chế liên kết doanh nghiệp.

+ Liên kết theo chuỗi cung ứng.

Theo Charles Kunaka (2017), ở Việt Nam, liên kết giữa các doanh nghiệp theo chuỗi cung ứng rất hạn chế, dẫn đến năng suất lao động thấp. Đây là hệ quả của việc thiếu thể chế hỗ trợ môi liên kết này.

Có rất ít mối liên kết giữa các doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp có quy mô lớn hơn. Hiện đang tồn tại hiện tượng hai mặt tương phản ở Việt Nam: một mặt là các doanh nghiệp trong nước năng suất thấp; mặt khác lại là các doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) có năng suất cao với hoạt động sản xuất dựa trên các phương pháp và công nghệ hiện đại. Những doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài này thường là doanh nghiệp quy mô lớn (sử dụng trên 1.000 công nhân), có tỷ suất lợi nhuận tương đối nhỏ (10-15% hoặc ít hơn) và không sản xuất phục vụ thị trường nội địa. Trái lại, các doanh nghiệp sản xuất đáp ứng thị trường nội địa lại chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ. Một bộ phận trong số đó có tỷ suất lợi nhuận cao (20-30%). Trong quá trình sản xuất của các doanh nghiệp Việt Nam có rất ít sự gắn kết vào chuỗi giá trị. Điều này khác với hầu hết các nước có năng suất cao, nơi mà việc hợp đồng thầu phụ giữa các doanh nghiệp lớn và nhỏ rất phổ biến. Đối với các ngành sản xuất trong nước, thiếu tính hiệu quả kinh tế theo quy mô và thiếu sự cạnh tranh từ hàng hóa nhập khẩu có nghĩa là họ không có động lực để tiếp thu phương thức và công nghệ sản xuất mới.

+ Liên kết thông qua hiệp hội doanh nghiệp.

Hệ thống thể chế chính sách chưa tạo điều kiện và phát huy tốt vai trò của các Hiệp hội doanh nghiệp, đặc biệt là trong công tác phát triển thị trường và phòng vệ thương mại. Hoạt động của một số Hiệp hội doanh nghiệp còn mang tính hình thức, cơ quan thường trực của nhiều hiệp hội còn hạn chế về năng lực, không chuyên nghiệp và vẫn có tâm lýỷ lại vào sự hỗ trợ của Nhà nước. Số lượng doanh nghiệp, doanh nhân tham gia vào các hiệp hội còn ít. Việc quản lý và phát huy vai trò của Hiệp hội doanh nghiệp từ phía cơ quan quản lý còn nhiều lúng túng.

(iii) *Thể chế bảo đảm sự cạnh tranh công bằng.*

Việt Nam vẫn đứng trong khoảng giữa của các quốc gia so sánh về mức độ cạnh tranh trên thị trường nội địa. Các so sánh cho thấy mỗi quan ngại không chỉ về chất lượng của các thể chế liên quan đến cạnh tranh mà còn cả về hiệu lực thực thi. Về thước đo này, Việt Nam xếp thứ 87 trên thế giới và thứ 12 trong khu vực.

Hạn chế chính đối với cạnh tranh là vị trí thống lĩnh của các doanh nghiệp nhà nước trên nhiều thị trường. Sự hiện diện của các doanh nghiệp nhà nước không phải là bất thường ở nhiều nền kinh tế, đặc biệt trong các lĩnh vực độc quyền tự nhiên (các tiện ích công) hoặc thâm dụng vốn (kết cấu hạ tầng lớn), nhưng thị trường có tính cạnh tranh lại dành rất nhiều dư địa cho khu vực tư nhân làm ăn phát đạt. Tuy nhiên, ở Việt Nam, doanh nghiệp nhà nước có mặt gần như ở mọi lĩnh vực, bao gồm cả trong các lĩnh vực như sản xuất hàng may mặc, dịch vụ điện thoại di động, ngân hàng, là những lĩnh vực mà doanh nghiệp tư nhân có thể làm tốt hơn doanh nghiệp nhà nước. Nhà nước đã không giữ được vai trò trung lập đối với sự cạnh tranh của

khu vực tư nhân, mà còn dành cho doanh nghiệp nhà nước những ưu đãi về tiếp cận tài chính, đất đai, các hợp đồng mua sắm của Chính phủ, trợ cấp nhà nước và những ưu đãi về thuế. Tất cả những điều này đều làm suy yếu khả năng tồn tại của các doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nước ở Việt Nam¹.

3.2. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong thể chế phát triển doanh nghiệp

Những tồn tại, hạn chế nêu trên là do một số nguyên nhân chủ yếu sau:

Về khách quan, nền kinh tế nước ta đi lên từ một điểm xuất phát thấp, với ảnh hưởng nặng của cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bao cấp và đang trong quá trình chuyển đổi. Việc xây dựng thể chế bước đầu tập trung vào việc ban hành các quy định, chính sách, pháp luật trên diện rộng, bảo đảm tất cả các hoạt động kinh doanh đều được quản lý bằng pháp luật; phải ở những năm tiếp theo mới diễn ra quá trình thực hiện, rút kinh nghiệm; sau đó công tác xây dựng thể chế mới đi vào chiều sâu, nâng cao hiệu quả và đưa ra được những định chế ngày càng phù hợp hơn.

Về chủ quan, nhận thức về vai trò của doanh nghiệp, nhất là đối với khu vực tư nhân trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội vẫn còn thể hiện một số điểm chưa rõ ràng, chưa tạo ra sự đồng thuận về nhận thức của toàn xã hội. Việc tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp còn lúng túng, chưa phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới: Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ, 2016.

xã hội chủ nghĩa. Năng lực xây dựng các văn bản pháp lý và chính sách liên quan đến phát triển doanh nghiệp còn yếu kém, thiếu tư duy đồng bộ, tầm nhìn chiến lược ngay từ thiết kế ban đầu, đôi khi còn mâu thuẫn, hiệu lực thi hành thấp, không ổn định, hay thay đổi đã làm ảnh hưởng tới chiến lược và định hướng kinh doanh của doanh nghiệp. Hệ thống tiêu chí và phương pháp luận xây dựng chính sách chưa rõ ràng, công tác triển khai chính sách diễn ra chậm. Việc giám sát đánh giá thực thi chính sách còn hạn chế dẫn đến nhiều hạng mục trong các kế hoạch hỗ trợ phát triển doanh nghiệp không hoàn thành đúng thời hạn. Cơ chế hỗ trợ phát triển doanh nghiệp còn mang tính bao cấp không phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường làm phân tán nguồn lực của Nhà nước vào một số doanh nghiệp có lợi thế về thông tin và quan hệ. Một số chính sách ưu đãi chưa đủ hấp dẫn để khuyến khích doanh nhân đầu tư vốn kinh doanh ở các vùng khó khăn và kém lợi thế.

Bộ máy hành chính và năng lực đội ngũ công chức còn nhiều bất cập khiến cho công cuộc cải cách hành chính chưa đạt được kết quả mong muốn. Hệ thống các tổ chức trợ giúp doanh nghiệp và doanh nhân như: hệ thống đào tạo, bồi dưỡng doanh nhân; hệ thống dịch vụ phát triển kinh doanh, vườn ươm doanh nghiệp... còn nhiều hạn chế và chưa đáp ứng được yêu cầu của doanh nghiệp. Đảng và Nhà nước chưa có những cơ chế, hệ thống chế tài (thanh lọc và xử phạt) kịp thời và phù hợp để ngăn ngừa, đẩy lùi, kiểm soát những hiện tượng trực lợi bằng cách sách nhiễu, cố tình gây khó khăn đối với doanh nghiệp khu vực kinh tế tư nhân trong quá trình đăng ký thành lập doanh nghiệp và triển khai các dự án; hiện tượng móc nối giữa những phần tử thoái hóa, biến chất trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các

cấp Đảng, Nhà nước và các doanh nghiệp có quy mô lớn thuộc sở hữu nhà nước.

II. NHỮNG YÊU CẦU MỚI VỀ THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP NHẰM MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN NHANH VÀ BỀN VỮNG ĐẤT NƯỚC TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

1. Bối cảnh giai đoạn mới

Thế kỷ XXI là thế kỷ có nhiều nhân tố tác động trực tiếp đến sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, tạo nên vai trò ngày càng quyết định doanh nghiệp. Những nhân tố đó là:

- Toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế đang diễn ra ngày càng mạnh mẽ. Quá trình quốc tế hóa sản xuất và phân công lao động diễn ra ngày càng sâu rộng. Việc tham gia vào mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu đã trở thành yêu cầu đối với các nền kinh tế. Cuộc cạnh tranh giữa các quốc gia, các doanh nghiệp ngày càng quyết liệt. Thế giới có nhiều biến đổi khó lường, thậm chí không thể dự đoán...

- Công nghiệp hóa, hiện đại hóa đòi hỏi sự phát triển theo chiều sâu, dựa chủ yếu vào tăng năng suất lao động, đổi mới và sáng tạo. Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang đòi hỏi các doanh nghiệp không những phải có khả năng khai thác và sử dụng hiệu quả các nguồn lực, mà còn phải đi tiên phong trong việc ứng dụng các tiến bộ khoa học và công nghệ cao, gắn chặt sự nghiệp kinh doanh của mình với các hoạt động của đội ngũ trí thức. Nền văn minh nhân loại đang có những bước tiến nhảy vọt nhờ vào những thành quả của cuộc cách mạng khoa học và công nghệ. Kỷ nguyên công nghệ số và công nghệ viễn

thông thay đổi diện mạo nền kinh tế, vừa tạo ra những cơ hội lớn nhưng cũng kèm theo thách thức lớn.

- Sự biến đổi khí hậu, chủ yếu do con người gây ra, đang đưa ra những cảnh báo về trách nhiệm của mỗi cá nhân, doanh nghiệp về nghĩa vụ của mình với môi trường và trái đất.

2. Yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước trong giai đoạn mới

2.1. Nhiệm vụ phát triển

Sau hơn 30 năm đổi mới, nước ta đạt được những tiến bộ quan trọng về kinh tế - xã hội với sự chuyển biến sâu sắc trong nhận thức của cả xã hội: doanh nghiệp đang trở thành một lực lượng quan trọng trong công cuộc phát triển đất nước của giai đoạn mới, bảo đảm mục tiêu nhanh và bền vững, xét theo ba phương diện sau:

Một là, để đạt được mục tiêu sớm đưa Việt Nam cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, nước ta đang đẩy mạnh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển nhanh và bền vững, trong đó “doanh nghiệp là động lực chính của sự phát triển”.

Hai là, Việt Nam là thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), đã ký kết tham gia CPTPP và hội nhập ngày càng sâu rộng. Để tận dụng được những cơ hội và vượt qua những thách thức do hội nhập quốc tế mang lại, nhất định phải phát triển doanh nghiệp có đủ sức cạnh tranh với các doanh nghiệp khác trên thế giới.

Ba là, trong những năm tới Đảng và Nhà nước tiếp tục đẩy mạnh việc triển khai chủ trương đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng,

hiệu quả, phát triển kinh tế nhanh, bền vững, nâng cao tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế; huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực. Các nhiệm vụ và giải pháp phát triển kinh tế - xã hội chủ yếu cho những năm tới là: (1) Tăng cường ổn định kinh tế vĩ mô kiểm soát lạm phát, đồng thời duy trì đà tăng trưởng; (2) Tiếp tục tập trung tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, bảo đảm tăng trưởng hợp lý; (3) Đẩy mạnh cơ cấu lại kinh tế với ba trọng tâm là cơ cấu lại đầu tư, cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước và cơ cấu lại các tổ chức tín dụng; (4) Thực hiện ba đột phá chiến lược là đẩy mạnh việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tập trung nguồn lực phát triển nhanh hơn kết cấu hạ tầng then chốt, đổi mới toàn diện giáo dục, đào tạo và đẩy mạnh ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ trong sản xuất kinh doanh.

2.2. Yêu cầu từ phía doanh nghiệp

Về căn bản, nỗ lực của chính bản thân cộng đồng doanh nghiệp vẫn là yếu tố mang tính quyết định để có thể nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam và khắc phục những hạn chế khó tránh khỏi do trình độ phát triển (ví dụ: do quy mô nhỏ của doanh nghiệp), hay do những vấn đề của địa kinh tế. Các doanh nghiệp sẽ phải tập trung cải thiện năng suất lao động, hội nhập tốt hơn với kinh tế quốc tế, tạo cơ sở cho tăng trưởng bền vững và ổn định lâu dài; đồng thời, phải tích cực đầu tư cho nghiên cứu phát triển, nâng cao năng lực công nghệ và nguồn nhân lực chất lượng cao. Đây là vấn đề quan trọng hàng đầu để có thể nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trong điều kiện hiện nay. Yêu cầu liên kết giữa các doanh nghiệp, tăng cường hợp tác công tư, hình thành các doanh

nghiệp đầu tàu trong các khu công nghiệp, cụm công nghiệp tạo nên chuỗi giá trị bền vững và chuỗi cung ứng hiệu quả đang được đặt ra ngày càng cấp bách. Phấn đấu phải có nhiều doanh nghiệp có tầm cỡ trong khu vực, đóng vai trò đầu tàu để dẫn dắt các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Bên cạnh đó là việc phải thúc đẩy các doanh nghiệp chủ động tham gia vào công tác xây dựng chiến lược phát triển kinh tế địa phương, kinh tế vùng để khai thác lợi thế cạnh tranh, khai thác tối ưu nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng như nguồn nguyên liệu, bảo đảm cho các quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng và việc cấu trúc lại kinh tế của Nhà nước phát huy hiệu quả.

III. ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN HIỆU QUẢ THỂ CHẾ TRONG GIAI ĐOẠN MỚI

Tính cấp bách của việc tăng năng suất để đạt được khát vọng tăng trưởng nhanh và bền vững đòi hỏi Nhà nước phải nhanh chóng cải thiện tính hiệu quả của thể chế theo các định hướng sau:

1. Cải cách các thể chế bảo đảm sự cạnh tranh công bằng và tự do

Cạnh tranh hữu hiệu là rất cần thiết đối với sự phát triển doanh nghiệp và năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế. Các doanh nghiệp thường mua nhiều yếu tố đầu vào của mình như vận tải, năng lượng, viễn thông, dịch vụ tài chính trên thị trường trong nước. Nếu các thị trường thương mại nguồn thiếu cạnh tranh, thì hàng hóa và dịch vụ cần thiết cho sản xuất không được định giá một cách cạnh tranh. Do vậy, các doanh nghiệp

mới trong nước có thể khó gia nhập thị trường hoặc doanh nghiệp hiện tại có thể trở nên kém cạnh tranh hơn so với các đối thủ nước ngoài và doanh nghiệp nhà nước. Các cuộc cải cách mở cửa thị trường và dỡ bỏ các quy định hạn chế cạnh tranh sẽ dẫn đến sự cải thiện đáng kể về năng suất.

Việt Nam cần có một khuôn khổ chính sách cạnh tranh toàn diện nhằm mở cửa thị trường cho doanh nghiệp gia nhập và cạnh tranh; tăng cường hiệu lực thực thi chính sách cạnh tranh. Chính sách và khung pháp lý này cần phản ánh bốn nguyên tắc chính: áp dụng đồng đều đối với tất cả các doanh nghiệp (tư nhân hoặc nhà nước); tập trung đấu tranh chống các hành vi hạn chế cạnh tranh có hại nhất (chẳng hạn như các cacten); tập trung ngăn chặn hành vi hạn chế cạnh tranh chứ không phải là kiểm soát và điều tiết giá; và hoạt động trong khuôn khổ quy tắc, minh bạch, công bằng và không phân biệt đối xử. Những sai lệch với các nguyên tắc này phải là rất ít và chỉ để đáp ứng các mục tiêu quốc gia được xác định một cách rõ ràng, áp dụng một cách công bằng, minh bạch.

Trong xây dựng chính sách cạnh tranh công bằng cần có cải cách triệt để doanh nghiệp nhà nước:

- Để giảm thiểu sự “lấn sân” của các doanh nghiệp nhà nước đối với doanh nghiệp tư nhân cần phải bảo đảm rằng doanh nghiệp nhà nước chỉ nên có mặt ở những lĩnh vực quan trọng có vai trò quyết định và làm cơ sở cho sự phát triển các ngành kinh tế khác. Đó là những ngành kinh tế đòi hỏi một khoản đầu tư lớn và lâu dài, cần có “lực kéo” của Nhà nước thông qua các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước. Ngược lại, ở các ngành kinh tế, nơi các doanh nghiệp tư nhân đã đủ lớn mạnh để có thể đảm đương được trách nhiệm phát triển ngành, thì vai trò của

các doanh nghiệp nhà nước, nhất là của các tập đoàn kinh tế nhà nước là không cần thiết. Chính phủ phải xác định rõ những lĩnh vực này và hạn chế sự “xuất hiện” của các doanh nghiệp nhà nước tại những lĩnh vực không cần thiết.

- Cân áp dụng triệt để các nguyên tắc, kỷ luật thị trường trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, như hạch toán đầy đủ các chi phí vốn, buộc doanh nghiệp và người quản lý doanh nghiệp phải chịu đầy đủ trách nhiệm trong hoạt động của mình, tách bạch các hoạt động kinh doanh và hoạt động chính trị - xã hội.

- Thực hiện vai trò dẫn dắt của doanh nghiệp nhà nước thông qua cấu trúc lại doanh nghiệp.

2. Nâng cao hiệu quả thể chế hỗ trợ của doanh nghiệp phát triển thông qua thực thi Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa

Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa là cơ sở để Việt Nam có chiến lược trợ giúp doanh nghiệp nhỏ và vừa, tăng tỷ lệ doanh nghiệp có quy mô vừa và lớn tạo nên sự đột phá về năng suất nội tại của doanh nghiệp và năng suất lao động quốc gia. Mặc dù Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa đã có hiệu lực được gần một năm, song việc triển khai thực hiện là một vấn đề lớn. Thách thức lớn nhất hiện nay chính là xây dựng các bộ công cụ, mô hình hỗ trợ hiệu quả, mang tính bền vững và phù hợp với cơ chế thị trường.

3. Tăng cường các thể chế liên kết

3.1. Tạo môi liên hệ theo chuỗi cung ứng

Cần tập trung vào cải thiện các thể chế nhằm tăng cường kết nối giữa các doanh nghiệp xuất khẩu có năng suất cao hơn

với các nhà cung ứng trong nước, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước nâng cao năng suất. Cần có giải đáp những vấn đề xuyên suốt như đẩy mạnh khu vực dịch vụ hiện đại, một đầu vào quan trọng cho ngành chế biến, chế tạo và cải thiện kết nối giữa các trung tâm chuỗi cung ứng tại Việt Nam với các đối tác thương mại bên ngoài; tạo mối liên hệ giữa các doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp nhỏ, doanh nghiệp trong nước và nước ngoài. Cần xác định các mối liên kết giữa các chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế thị trường thực chất cũng vẫn là mối quan hệ bạn hàng, giữa người bán và người mua trên cơ sở thực thi các hợp đồng mua bán.

3.2. Quản lý các tổ chức xã hội nghề nghiệp

Cần ban hành Luật Về hội và tạo điều kiện để các doanh nghiệp FDI tham gia tích cực vào hoạt động của các hiệp hội doanh nghiệp, tăng cường chức năng đại diện doanh nghiệp của các hiệp hội doanh nghiệp, hoạt động tham vấn chính sách, nhất là chính sách phát triển vùng. Nâng cao vai trò của các hiệp hội doanh nghiệp trong việc giám sát chất lượng và xác nhận tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm, tuân thủ pháp luật, thực hiện trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp hội viên. Khuyến khích chia sẻ chi phí để tạo sức cạnh tranh cho sản phẩm, phát triển thương hiệu chung và tiếp nhận các dịch vụ công từ khu vực Nhà nước, khuyến khích phát triển các hiệp hội doanh nghiệp tham gia vào các hiệp hội ngành nghề trong khu vực và quốc tế.

Tóm lại, phát triển thể chế cần phải theo kịp phát triển kinh tế. Việt Nam đang cạnh tranh với các nước có trình độ phát triển hơn, nhưng lại không có thể chế đặc biệt tốt như các

nước đó. Để đạt mục tiêu phát triển nhanh và bền vững, điều kiện tiên quyết là khôi phục tăng năng suất. Chương trình nâng cao hiệu quả thế chế sẽ gặp phải nhiều thách thức, do sự suy giảm tăng năng suất đang diễn ra trên diện rộng. Chính vì vậy, ưu tiên cải cách số một là phải tạo môi trường thuận lợi để khu vực tư nhân trong nước nâng cao năng lực cạnh tranh và năng suất. Điều này đòi hỏi phải tăng cường nền tảng kinh tế vi mô của nền kinh tế thị trường, cụ thể là bảo hộ quyền tài sản và thực thi các chính sách về cạnh tranh. Việc sửa chữa những méo mó trên thị trường các yếu tố sản xuất, đặc biệt là thị trường vốn và đất đai, cũng là yêu cầu quan trọng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới: Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ, 2016.
2. CIEM: “Đặc điểm môi trường kinh doanh ở Việt Nam. Kết quả điều tra doanh nghiệp nhỏ và vừa 2013”, 2014.
3. Ngân hàng thế giới, Charles Kunaka: “Việt Nam trước ngã rẽ của chuỗi giá trị toàn cầu”, 2017.
4. Ngân hàng thế giới, Dinh T.H: “Phát triển công nghiệp nhẹ ở Việt Nam”, 2014.
5. Hubert Schmitz, Đậu Anh Tuấn, Phạm Thị Thu Hằng, Neil McCulloch: *Động lực cải cách kinh tế tại các tỉnh ở Việt Nam*, Nxb. Thông tin truyền thông, 2012.
6. UN-ESCAPE: “Sách hướng dẫn về chính sách phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa khu vực châu Á - Thái Bình Dương”, 2012.
7. Ulricke Herrmann: *Tây Âu trong tiến trình phát triển kinh tế*, Nxb. Tri thức, 2014.

8. Tổng cục Thống kê: *Tổng điều tra cơ sở hành chính sự nghiệp 2012*, Nxb. Thống kê, 2013.
9. VCCI: *Báo cáo thường niên doanh nghiệp Việt Nam 2017/2018*, Nxb. Thông tin truyền thông, 2018.
10. VCCI - GEM: “Khảo sát kinh doanh toàn cầu 2017/2018”, Báo cáo Việt Nam, 2018, www.vbis.vn.

CẨN CẢI CÁCH ĐỒNG BỘ THỂ CHẾ KINH TẾ - NỀN HÀNH CHÍNH CÔNG - NỀN TÀI CHÍNH CÔNG

TS. TRẦN DU LỊCH*

Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường là bước nối tiếp của quá trình Đổi mới thực hiện từ 30 năm qua. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII đã thông qua gần 100 luật và bộ luật liên quan đến thể chế kinh tế bao gồm nhiều bộ luật và đạo luật như: Bộ luật Dân sự, Bộ luật Dân sự tố tụng, Bộ luật Hàng hải; Luật Doanh nghiệp (sửa đổi); Luật Đầu tư (sửa đổi); Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi); Luật Nhà ở (sửa đổi); Luật Sửa đổi một số điều của các luật thuế, Luật Đất đai; Luật Phá sản,... đã từng bước hình thành cơ chế vận hành thuận lợi hơn cho thị trường. Bên cạnh đó, các luật liên quan đến tổ chức nền hành chính và tài chính như Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức chính quyền địa phương; Luật Ngân sách nhà nước; Luật Đầu tư công... cũng được xây dựng mới, đã tạo ra một dấu ấn rất quan trọng về *đổi mới tư duy quản lý nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế khu vực* và

* Nguyên Viện trưởng Viện Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.

quốc tế, thể hiện những nỗ lực mạnh mẽ cải cách thể chế kinh tế nhằm tạo lập khung pháp lý cho sự vận hành của thị trường.

Tuy nhiên, do thiếu quan điểm hệ thống khi xây dựng thể chế kinh tế thị trường của nước ta, nên ngay các đạo luật vừa mới ban hành đã cho thấy sự bất cập, chưa thống nhất, nhất là trong lĩnh vực đầu tư công, xây dựng, đất đai... và có lẽ cũng từ nguyên nhân hoàn thiện thể chế kinh tế không đồng bộ với thể chế tài chính công và hành chính công nên xảy ra trục trặc khi vận hành.

Tư duy hệ thống phần nào được thể hiện tại Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII qua yêu cầu: “*hoàn thiện thể chế kinh tế đi đôi với hoàn thiện thể chế chính trị mà trọng tâm là đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tổ chức và bộ máy*”; hoàn thiện thể chế về sở hữu thông qua việc: “*thể chế hóa đầy đủ quyền sở hữu tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân* đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Bảo đảm công khai minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm trong thủ tục hành chính nhà nước và dịch vụ công để quyền tài sản được giao dịch thông suốt; bảo đảm hiệu lực thực thi và bảo vệ có hiệu quả quyền sở hữu tài sản”.

Cải cách hành chính, nâng cao hiệu quả hiệu lực của bộ máy hành chính đã được đặt ra từ nhiều thập niên qua, nhưng đến nay sự bất cập trong quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội ở hầu hết các lĩnh vực vẫn tồn tại và tính phức tạp diễn biến cùng chiều với sự tăng trưởng kinh tế; phát triển thị trường và hội nhập quốc tế.

Trong những năm gần đây, Chính phủ đã thể hiện quyết tâm của một “chính phủ hành động”: Ngày 28/4/2016, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 19/2016/NQ-CP về những nhiệm

vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia hai năm 2016-2017, định hướng đến năm 2020. Với mục tiêu đạt mức trung bình ASEAN-4 trên 10 chỉ tiêu trong năm 2016 (Nghị quyết số 19/NQ-CP ngày 18/3/2014 đạt trung bình ASEAN-6 trên 6 chỉ tiêu và Nghị quyết số 19/NQ-CP ngày 12/3/2015 đạt trung bình AESEAN-4 trên 10 chỉ tiêu); ngày 16/5/2016, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 35/NQ-CP về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020 và hàng loạt những chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ mang tính chất “thông điệp” của người đứng đầu Chính phủ về chủ trương: *Nhà nước kiến tạo, lấy doanh nghiệp là đối tượng phục vụ, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp đầu tư kinh doanh*. Nhưng con đường từ nghị quyết của Chính phủ đến đời sống thực tiễn còn khá dài và khó khăn chồng chất,...

Hiến pháp năm 2013 đã chế định quyền tự do kinh doanh với sự thay đổi nhận thức từ nguyên tắc: “chọn cho” sang nguyên tắc “chọn bỏ” với Điều 33 Hiến pháp: “Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm” và để cụ thể hóa Hiến pháp, khoản 1 Điều 5 của Luật Đầu tư năm 2014 quy định: “Nhà đầu tư được quyền thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh trong những ngành, nghề mà Luật này không cấm” và tại Điều 6 cũng quy định các ngành nghề cấm kinh doanh.

Tuy nhiên, do chưa thay đổi về nhận thức về chức năng quản lý nhà nước, do thói quen của bộ máy hành chính còn quan liêu và nhất là lợi ích cục bộ... nên việc đưa Hiến pháp, luật của Quốc hội, nghị quyết của Chính phủ vào cuộc sống còn mất một khoảng thời gian dài... Quyền tự do kinh doanh của người dân bị hạn chế do lạm dụng “ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện” theo Điều 7 Luật Đầu tư năm 2014. Trên

thực tế để cắt giảm 5.719 loại giấy phép kinh doanh có điều kiện theo bộ, ngành quản lý hiện nay xuống còn khoảng 1/3 không đơn giản.

Để xây dựng một nhà nước kiến tạo cần phải chuyển nền hành chính đang mang nặng mục tiêu quản lý, bao cấp trách nhiệm dân sự của công dân sang nền hành chính mang tính chất phục vụ. Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước không quản lý xã hội theo phương thức bao cấp trách nhiệm dân sự của công dân; hay nói cách khác, hành chính hóa các quan hệ dân sự, mà Nhà nước cần nâng cao vai trò trách nhiệm của công dân trong các quan hệ dân sự. Diễn hình là trong các loại thủ tục hành chính tư pháp của nước ta dường như Nhà nước đã làm thay trách nhiệm của công dân trong các quan hệ dân sự như: hoạt động công chứng; thi hành án dân sự; hộ tịch... mà hiện nay chúng ta đang gọi là từng bước xã hội hóa.

Tư duy bao cấp trách nhiệm của Nhà nước trong các quan hệ dân sự đang để lại dấu ấn rất nặng nề trong hệ thống pháp luật có liên quan. Cách quản lý này vừa không phù hợp với tính chất của nền kinh tế thị trường, vừa làm cho bộ máy quản lý hành chính nhà nước ngày càng “phình to” nhưng bất cập.

Vấn đề đặt ra là: *nếu thiếu tư duy hệ thống về quản lý nhà nước phù hợp với sự vận hành của thể chế kinh tế thị trường, thì mọi nỗ lực cải cách riêng lẻ sẽ không mang lại hiệu quả, mà tính mâu thuẫn và phức tạp ngày càng tăng thêm. Diễn hình nhất là hàng chục đạo luật về kinh tế mà Quốc hội mới ban hành tại nhiệm kỳ trước thì nhiệm kỳ này phải sửa vì mâu thuẫn, bất cập khi thực thi.*

Thể chế kinh tế thị trường không thể vận hành trôi chảy bởi một bộ máy hành chính về bản chất gắn với thuộc tính của nền

kinh tế kế hoạch hóa chỉ huy xuyên suốt từ trung ương đến địa phương. Tính thống nhất của nền hành chính quốc gia đã biến thành tính đồng nhất của bộ máy hành chính.

Từ cách đặt vấn đề như trên, phần này sẽ đề cập đến một số nội dung cụ thể cần tiến hành cải cách đồng bộ cả ba bộ phận: thể chế kinh tế; nền hành chính công và tài chính công trên cơ sở tuân thủ Hiến pháp năm 2013.

Cơ sở hiến định để kiến nghị theo Điều 52 Hiến pháp năm 2013: “Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân”.

Quan điểm cải cách: Việc cải cách dựa trên 5 nhóm quan điểm sau:

(1) **Làm rõ và minh định chức năng** Nhà nước, với tư cách là một trong ba chủ thể của kinh tế thị trường (Nhà nước; người sản xuất và người tiêu dùng hay Nhà nước; doanh nghiệp và người dân). Nhà nước không làm thay thị trường và làm thay người dân trong quan hệ dân sự. Đây là cơ sở để xây dựng bộ máy công vụ và hành chính công quyền.

(2) **Xóa bỏ tư duy “cơ cấu kinh tế địa phương”;** tách biệt hoạt động kinh tế với hành chính công quyền; hình thành các vùng kinh tế; xây dựng các chương trình phát triển quốc gia thay cho các loại chính sách ưu đãi tràn lan.

(3) **Xóa bỏ tư duy lồng ghép công vụ:** công vụ quốc gia và công vụ địa phương. Không có công vụ nhà nước chung chung. Đây là nền tảng xây dựng mô hình chính quyền địa phương và xóa bỏ cơ chế xin - cho giữa Trung ương và địa phương về công vụ; kiểm soát lạm quyền; bảo đảm tính tự chủ, tự chịu trách

nhiệm của chính quyền địa phương và phát huy vai trò của các cơ quan dân cử địa phương.

(4) Tách biệt ngân sách quốc gia và ngân sách địa phương. Xóa bỏ cơ chế “ngân sách lồng ghép”, gọi chung là ngân sách nhà nước như hiện nay. Đây là cơ sở để cải cách nền tài chính quốc gia. Xóa cơ chế xin - cho về ngân sách.

(5) Phát huy vai trò của các định chế phi lợi nhuận thay cho quan điểm xã hội hóa về dịch vụ công như hiện nay. Nhà nước cung cấp dịch vụ công ích, nhất là lĩnh vực y tế, giáo dục, nghiên cứu khoa học, công nghệ gián tiếp qua các định chế phi lợi nhuận.

Từ 5 nhóm quan điểm trên sẽ có 6 nhóm kiến nghị sau:

Thứ nhất: Thể chế là dư địa lớn nhất để phát triển đất nước.

Thể chế kinh tế của nước ta, tuy không ngừng được đổi mới trong suốt hơn 30 năm qua, nhất là một trong ba đột phá chiến lược trong giai đoạn 2011-2020; nhưng vẫn chưa thực sự là động lực thúc đẩy tốc độ tăng trưởng kinh tế và mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa, trong điều kiện hội nhập với kinh tế toàn cầu và khu vực; trong đó, trọng tâm là *mối quan hệ giữa nhà nước với thị trường thông qua việc sử dụng các công cụ quản lý kinh tế* của Nhà nước.

Một nền kinh tế thị trường hiện đại bảo đảm ba mục tiêu: (i) Thúc đẩy lực lượng sản xuất xã hội hóa ngày càng cao, với *hình thức phổ biến là các công ty cổ phần đại chúng* (theo pháp luật của nước ta hiện hành là loại công ty cổ phần có từ 100 cổ đông trở lên), có tính quốc tế hóa ngày càng cao do sự phân công lao động trên phạm vi toàn cầu. Đây cũng chính là *hình thức sở hữu công cộng*, với đặc điểm ngày càng tách biệt giữa quyền sở

hữu và quyền sử dụng tài sản; (ii) Gắn mục tiêu tăng trưởng kinh tế với công bằng và tiến bộ xã hội. Cụ thể, Nhà nước sử dụng các công cụ thị trường để định hướng sự vận động của các chủ thể kinh tế phục vụ cho mục tiêu xã hội và bảo vệ môi trường. Mục tiêu phát triển bền vững được ưu tiên hàng đầu để xử lý các khuyết tật của kinh tế thị trường. *Biểu hiện rõ nét của xu hướng này là Nhà nước không làm thay thị trường, mà bổ sung cho những khuyết tật và xử lý những thất bại của thị trường;* (iii) Sự tác động tích cực cũng như tiêu cực của thị trường ngày càng vượt khỏi phạm vi quốc gia, trở thành các vấn đề của khu vực và quốc tế. Do đó, thể chế thị trường của một nước phải tương thích với thể chế của các định chế kinh tế, tài chính quốc tế và khu vực nhằm bảo đảm cho sự vận động thông suốt của thị trường. Tính lệ thuộc của các nền kinh tế đang phát triển vào các nền kinh tế đã phát triển giảm dần và tính tương thuộc ngày càng tăng lên.

Nhà nước không bao cấp rủi ro cho doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra những rủi ro cho doanh nghiệp bằng các quyết định hành chính của mình. Hiện nay, hệ thống pháp luật của nước ta trong quản lý kinh tế thị trường tuy chưa hoàn thiện, nhưng cũng đã phủ kín hầu hết các lĩnh vực. Song, thực tế hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế chưa cao là do sự can thiệp của Nhà nước, ở nhiều cấp chính quyền khác nhau, không phù hợp với sự vận động của thị trường. Mặt khác, Nhà nước lại thiếu công cụ và cơ chế giám sát, chế tài để bảo đảm các chủ thể tham gia các quan hệ thị trường tuân thủ “luật chơi” đã đề ra. Điển hình nhất là trong lĩnh vực quy hoạch, đầu tư, xây dựng; vệ sinh an toàn thực phẩm; môi trường...

Câu hỏi được đặt ra là trong nền kinh tế hiện nay những lĩnh vực nào có nhiều dư địa để phát triển? Dư địa không phải ở những ngành kinh tế cụ thể, mà chính là ở thể chế. Nền kinh tế Việt Nam còn quá nhiều dư địa để phát triển nếu tháo gỡ điểm nghẽn về thể chế, trước hết là tư duy Nhà nước làm thay thị trường và mặt khác ở thái cực bất thị trường làm thay Nhà nước (lạm dụng hình thức xã hội hóa).

Thứ hai: Làm rõ chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước trong điều kiện vận hành của cơ chế thị trường ở cấp Trung ương và địa phương.

- Trước hết, thay đổi nhận thức và quan điểm về kế hoạch hóa; xác định rõ những nội dung kinh tế - xã hội mà mỗi cấp chính quyền cần hoạch định; đồng thời tính toán sự cân đối các nguồn lực tương ứng với các mục tiêu đã xác định, nhằm định hướng cho thị trường phát triển. Đổi mới công tác kế hoạch và quy hoạch thực chất là xác định lại vai trò của Nhà nước trong suốt quá trình dẫn dắt thị trường phát triển theo mục tiêu của mình. Cân đối mới nội dung và phương thức xác định các chỉ tiêu kinh tế - xã hội hiện nay theo hướng chuyển từ tính chất pháp lệnh sang tính chất chỉ dẫn (indicated plan), các chỉ tiêu kinh tế. Ví dụ chuyển dịch cơ cấu kinh tế, huy động vốn đầu tư, chỉ số tăng giá... mang tính chất dự báo để định hướng cho nhà đầu tư, không cần xem đó là những trói buộc trong điều hành nền kinh tế của Nhà nước. Trọng tâm của công tác kế hoạch là xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia, địa phương, trong đó xác định các chính sách, biện pháp, giải pháp, nguồn lực nhằm bảo đảm các mục tiêu đề ra.

- Tổ chức nền hành chính quốc gia, mà khâu đột phá là tổ chức lại chính quyền địa phương theo nguyên tắc nâng cao tính

chủ động, tự chịu trách nhiệm của địa phương nhằm bảo đảm tính linh hoạt của thị trường, đang là xu hướng chung trong quản trị công của thế giới ngày nay. Xu hướng này ở nước ta thường gọi là mở rộng việc phân cấp của Chính phủ cho chính quyền địa phương. Khái niệm “phân cấp” là sản phẩm của nền hành chính lồng ghép công vụ giữa Trung ương và địa phương, gọi chung là quản lý nhà nước. Thực chất phải là cơ chế phân quyền giữa Trung ương và địa phương trên phần lớn các lĩnh vực thuộc phạm vi hành chính công quyền và cung cấp phúc lợi công cộng.

Việc phân quyền cần được thực hiện trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản sau: (i) Mở rộng phân quyền, nhưng đồng thời phải tạo cơ chế để tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương. Cụ thể, Chính phủ cần tập trung vào 3 nhiệm vụ: hoạch định chính sách; ban hành các quy định; và kiểm tra, giám sát, chế tài vi phạm công vụ. Còn các quyết định cụ thể liên quan đến đời sống kinh tế ở mỗi địa phương, nên để địa phương thực hiện. (ii) Việc phân quyền cần dựa trên nguyên tắc thống nhất của nền hành chính quốc gia, nhưng không đồng nhất; bảo đảm tính chất của một nhà nước đơn nhất, nhưng phải đề cao tính tự chủ của địa phương trên nền tảng lợi thế so sánh, năng lực cạnh tranh của các địa phương, các vùng kinh tế và các đô thị. Xu hướng chung của thế giới là mở rộng quyền tự quản về ngân sách và cung cấp dịch vụ đô thị của chính quyền các đô thị. (iii) Việc phân quyền cần được thực hiện theo hướng việc gì cấp dưới, địa phương làm tốt thì giao cho cấp đó thực hiện; cấp nào giải quyết sát thực tế hơn, có điều kiện thực hiện và có hiệu quả hơn thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp đó. (iv) Nhiệm vụ của cấp nào thì cấp

đó chịu trách nhiệm toàn bộ, có thẩm quyền đầy đủ (tự quyết, tự quản đối với công việc được giao; không trùng lặp giữa việc do Trung ương làm với việc của địa phương làm và công việc giữa các cấp chính quyền trong phạm vi một địa phương với nhau nhằm tránh sự đùn đẩy trách nhiệm, chồng chéo, cản trở trong hoạt động).

Thứ ba: Cân tổ chức mô hình chính quyền địa phương theo đúng tinh thần Hiến pháp năm 2013.

- Lần đầu tiên trong hệ thống pháp chế xã hội chủ nghĩa của nước ta đã hiến định khái niệm “chính quyền địa phương” tại Chương IX Hiến pháp năm 2013 và cụ thể hóa bằng Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Theo Điều 110 Hiến pháp năm 2013, thì nước chia thành (1) tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; tỉnh chia thành (2) huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương); huyện chia thành (3) xã, thị trấn (thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường, xã; quận chia thành phường).

Điểm mới nổi bật của Hiến pháp năm 2013, theo Điều 111 là bên cạnh khái niệm “chính quyền địa phương” còn đưa thêm khái niệm “cấp chính quyền địa phương” và quy định: “cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”.

Tuy nhiên, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định mọi đơn vị hành chính từ cấp tỉnh đến cấp xã (phường), kể cả đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt đều tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, nên có thể hiểu đó là “cấp chính quyền địa phương”.

Để tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013 đã thiết lập cơ sở hiến định cho việc quy định cụ thể từng loại chính quyền phù hợp.

Điều 112 Hiến pháp 2013 đã hiến định nguyên tắc phân quyền và ủy quyền giữ Trung ương và địa phương:

Khoản 1 Điều 112 xác định hai chức năng của chính quyền địa phương: thực thi hiến pháp và pháp luật trên địa bàn; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định.

Khoản 2 Điều 112 xác định nguyên tắc phân quyền giữa Trung ương và địa phương, giữa mỗi cấp của địa phương.

Khoản 3 Điều 112 xác định cơ chế phân cấp, ủy quyền với khái niệm “được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên”. Các nội dung trên được cụ thể hóa từ Điều 11 đến Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Tuy nhiên các luật chuyên ngành khác liên quan đến chức năng quản lý nhà nước chưa quy định đầy đủ 3 cơ chế: phân quyền; phân cấp và ủy quyền, nên vẫn còn chồng chéo chức năng trong quản lý nhà nước giữa các cấp.

Hiến pháp năm 2013 cũng đã kế thừa và phát triển tư tưởng của Hiến pháp năm 1946, quy định tại Điều 112 và được cụ thể hóa trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương về ba cơ chế: phân quyền, ủy quyền và phân cấp. Do vậy, cần phải cụ thể hóa ba cơ chế trên trong các đạo luật liên quan đến quản lý nhà nước trong các ngành và lĩnh vực. Đồng thời cần tiếp tục nghiên cứu trong quá trình hoàn thiện tổ chức nền hành chính của nước ta theo hướng phân biệt các chức vụ chính trị và các chức vụ hành chính, tạo sự ổn định của bộ máy hành chính.

Trước mắt Chính phủ cần phải căn cứ vào Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương để rà soát tất cả các luật quản lý nhà nước chuyên ngành về ba cơ chế: phân quyền, phân cấp và ủy quyền giữa Trung ương và địa phương; giải quyết việc trùng lắp công vụ và làm cơ sở cho việc tinh giảm bộ máy.

- Điều 111 Hiến pháp năm 2013 là sự sáng tạo mang tính kế thừa Điều 58 Hiến pháp năm 1946, tạo điều kiện để chúng ta xây dựng một nền hành chính mạnh, có sự thống nhất từ Trung ương đến địa phương, làm rõ địa vị pháp lý của Hội đồng nhân dân trong một cấp chính quyền hoàn chỉnh và địa vị pháp lý của cơ quan hành chính địa phương, nên trong thời gian tới chúng ta cần tiếp tục nghiên cứu tư tưởng của Hiến pháp năm 1946 được vận dụng và kế thừa tại Điều 111 Hiến pháp năm 2013 trong quá trình hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương ở nước ta và không nên xem các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành là hoàn hảo và phù hợp với quá trình cải cách nền hành chính của nước ta.

Điều 112 Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: “Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên”.

Như vậy, có thể nói, tư tưởng của Hiến pháp năm 2013 đã tiếp cận được xu hướng phát triển của thời đại là: tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, phát huy tính năng động, sáng tạo của địa phương. Những quyền tự chủ đó chỉ bị hạn chế bằng luật.

Thứ tư: Minh bạch ngân sách trung ương, ngân sách địa phương; xóa bỏ cơ chế “ngân sách lồng ghép”.

Như đã nêu ở trên, sự “lồng ghép ngân sách nhà nước” là sự

tồn tại của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Nó phù hợp với mô hình tổ chức nhà nước với thể chế kinh tế phi thị trường. Với mô hình này Trung ương nắm quyền ban phát chi tiêu cho địa phương và quyền quyết định ngân sách (quyền quan trọng nhất) của các cơ quan dân cử nặng về hình thức.

Theo khoản 2 Điều 55 Hiến pháp năm 2013: “Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, bảo đảm nhiệm vụ chi của quốc gia. Các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phải được dự toán và do luật định”.

Tuy nhiên, khi cụ thể hóa nội dung trên bằng Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, thì vẫn không minh bạch tính chất của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Định nghĩa ngân sách địa phương và ngân sách trung ương tại các khoản 13 và 15 Điều 4 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 vẫn duy trì tư duy “phân cấp cho cấp địa phương hưởng” và “phân cấp cho cấp Trung ương hưởng”. Đây là gốc của sự tồn tại cơ chế xin - cho.

Vì trên thực tế hằng năm vào giữa năm các địa phương, bất luận ngân sách có nguồn thu điều tiết về Trung ương hay ngược lại, đều phải “cò kè” về nhiệm vụ chi trong năm sau. Nếu xin tăng chi thì sẽ cân đối trên nhiệm vụ thu để hình thành tỷ lệ điều tiết hoặc hưởng trợ cấp của Trung ương.

Chúng ta cần minh bạch bằng luật ổn định các khoản thu phân chia giữa Trung ương và định phương theo khoản 2 Điều 35 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và đó là bản chất của ngân sách địa phương được phân quyền về nguồn thu theo luật. Chính quyền địa phương được quyết định các khoản chi trong thẩm quyền thu của mình (Hội đồng nhân dân quyết định). Đối với các khoản chi mà Trung ương phải hỗ trợ, thì thuộc ngân sách trung ương do Quốc hội quyết định và giám sát chi.

Theo cách này, ngân sách địa phương bao gồm các khoản thu - chi theo luật thuộc quyền của địa phương và chính quyền địa phương hoàn toàn chủ động. Tăng thu thì tăng chi. Đối với các khoản do Trung ương trợ cấp thì ủy quyền cho chính quyền địa phương chi theo yêu cầu chi và chịu sự giám sát của Quốc hội (cả chi thường xuyên và đầu tư).

Như vậy, về ngân sách, cần phải sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước theo hướng tách biệt hai loại ngân sách: ngân sách quốc gia và ngân sách địa phương. Nhà nước thống nhất về thể chế tài chính công, còn thiết lập và thực thi ngân sách thì giao quyền tự chủ cho chính quyền địa phương đối với ngân sách địa phương (Hội đồng nhân dân quyết định); ngân sách quốc gia do Quốc hội quyết định (bao gồm phần trợ cấp cho địa phương); tiến tới việc xây dựng Luật Ngân sách hằng năm theo quy trình xây dựng luật của Quốc hội.

Tiến hành cải cách trên cần đồng bộ với cải cách nền công vụ. Công vụ quốc gia và công vụ địa phương, do đó cũng có công chức địa phương, chứ không chỉ có công chức nhà nước chung chung.

Thứ năm: Xây dựng định chế phi lợi nhuận để khắc phục sự bất cập trong chủ trương xã hội hóa dịch vụ công ích.

Xây dựng nền hành chính phục vụ dựa trên cơ sở hình thành các tổ chức cung cấp dịch vụ công, các định chế yểm trợ. Hiện nay, luật pháp nước ta chưa chế định các định chế cung cấp dịch vụ công phi lợi nhuận.

Cần xác định rõ bản chất của định chế cung cấp dịch vụ công phi lợi nhuận là các tổ chức cung cấp các dịch vụ công cho xã hội như: y tế, giáo dục, văn hóa, khoa học, dịch vụ đô thị,

hỗ trợ pháp lý, hỗ trợ thông tin; các tổ chức khuyến nông, khuyến ngư,... do các thành phần kinh tế và Nhà nước đầu tư; không phân biệt chủ sở hữu được thành lập để phục vụ cho lợi ích chung của xã hội, của cộng đồng, mà nhà đầu tư không thu lợi nhuận về cho mình (nhà đầu tư không thu lợi nhuận không có nghĩa tổ chức đó không hoạt động kinh doanh, mà phải mang tính chất kinh doanh nhằm tích tụ vốn để không ngừng phát triển).

Để thực hiện vai trò này của Nhà nước cần sớm xây dựng một đạo luật về các tổ chức dịch vụ công phi lợi nhuận. Khi có đạo luật này, thì vai trò quản lý nhà nước chính là giám sát hoạt động của các tổ chức trên, chứ không phải làm thay các tổ chức này (nhất là hoạt động phi lợi nhuận trái hình hoặc lợi dụng các khoản tài trợ để hưởng lợi cá nhân).

Với cơ chế miễn thuế lợi tức cho các định chế phi lợi nhuận và các khoản tiền tài trợ của cá nhân, tổ chức cho các định chế phi lợi nhuận được khấu trừ trước thuế. Đây là phương thức Nhà nước tài trợ gián tiếp cho các hoạt động cung cấp dịch vụ công ích thông qua các định chế phi lợi nhuận.

Thứ sáu: Sử dụng các tổ chức kinh tế của Nhà nước như công cụ để khắc phục và hạn chế những khuyết tật của thị trường.

Mô hình kinh tế thị trường luôn tồn tại ba khuyết tật cố hữu, gắn liền với bản chất của nó: (1) luôn luôn xảy ra khủng hoảng thừa và thiếu do “bàn tay vô hình” của thị trường; (2) quy luật cạnh tranh dẫn đến hy sinh lợi ích cộng đồng; và (3) là mô hình làm giàu cho thiểu số.

Do đó, năng lực quản trị có hiệu quả của một nhà nước thể hiện ở khả năng sử dụng các công cụ để hạn chế những hệ quả

tiêu cực do các “khuyết tật” gây ra. Sử dụng các tổ chức kinh tế của Nhà nước chính là sự can thiệp vào thị trường bằng sức mạnh vật chất của Nhà nước. Do vậy, vấn đề cải cách doanh nghiệp nhà nước chính là “tái cấu trúc” lực lượng này để làm tốt vai trò tham gia điều tiết thị trường, cung cấp tốt hơn các loại “hàng hóa và dịch vụ công cộng” phục vụ mục tiêu phát triển bền vững.

Nếu đứng trên quan điểm này để phân tích lực lượng doanh nghiệp nhà nước hiện hữu, thì đang tồn tại ba vấn đề sau: (i) Nhập nhằng giữa doanh nghiệp kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận (hình thức công ty) với định chế công phi lợi nhuận (phi lợi nhuận không có nghĩa là bản thân tổ chức đó hoạt động không sinh lời, mà chủ sở hữu không thu lợi nhuận). (ii) Mặc dù tất cả các doanh nghiệp nhà nước hiện nay đều được chủ sở hữu (Nhà nước) cho hưởng cơ chế phi lợi nhuận (Nhà nước không lấy lợi nhuận sau thuế như khu vực tư nhân chia cổ tức), nhưng trong hầu hết các ngành có doanh nghiệp nhà nước đều không “dẫn dắt” được thị trường, nếu bỏ cơ chế độc quyền. Điều này cho thấy việc quản trị kém hiệu quả. (3) Hai nhóm lĩnh vực cần sự can thiệp mang tính chủ đạo của lực lượng kinh tế nhà nước là: cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng và các ngành kinh tế có hiệu quả sinh lời thấp, nhưng cần thiết cho quá trình công nghiệp hóa như cơ khí chế tạo, công nghiệp phụ trợ, đầu tư cho thị trường bất động sản sơ cấp, nghiên cứu, ứng dụng và phát triển công nghiệp công nghệ cao... nhưng dường như Nhà nước lại “nhường” cho thị trường.

Nhà nước đầu tư phát triển lĩnh vực nào phải thể hiện quyết tâm chính trị của Nhà nước, chứ không phải để mặc doanh nghiệp nhà nước cân nhắc hiệu quả tài chính đơn thuần.

Cấu trúc lại lực lượng doanh nghiệp nhà nước để lực lượng này thực sự là sức mạnh vật chất, cùng với thể chế kinh tế trở thành công cụ điều tiết thị trường có hiệu quả. Đây là một nội dung rất quan trọng, không chỉ nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế, mà còn gắn kết được vấn đề kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội.

Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 tại khoản 1 Điều 10 đã chế định phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp chỉ giới hạn trong bốn lĩnh vực: (1) Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; (2) Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; (3) Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; (4) Doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

Những nội dung trên hoàn toàn phù hợp với Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước. Xét cho cùng hiệu quả cao nhất trong việc sử dụng doanh nghiệp nhà nước là lực lượng này đóng góp có hiệu quả vào việc hạn chế những khuyết tật của thị trường, thực hiện chức năng quản lý phát triển đất nước của Nhà nước.

Tóm lại, trong những năm qua Chính phủ đã thể hiện quyết tâm cải thiện chất lượng công vụ của bộ máy hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính đang mang lại niềm tin và kỳ vọng đối với một chính phủ hành động và trên thực tế bước đầu đã mang lại những chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, để các

nghị quyết của Chính phủ nhanh chóng thành hiện thực của đời sống kinh tế - xã hội, nâng cao tính cạnh tranh của môi trường đầu tư kinh doanh của nước ta trong điều kiện hội nhập khu vực và toàn cầu, cần phải cải cách đồng bộ cả ba bộ phận: thể chế hành chính, bộ máy và con người.

Hoàn thiện thể chế kinh tế không chỉ là việc hoàn thiện các đạo luật liên quan trực tiếp đến sự ra đời và hoạt động của doanh nghiệp, mà phải đặt nó trong một nội hàm rộng hơn, bao gồm cả hệ thống quản trị quốc gia, với ba trụ cột: thể chế kinh tế, nền hành chính công và nền tài chính công. Mọi cải cách cần phải mang tính đồng bộ của cả hệ thống. Đây là yêu cầu rất bức xúc đang đặt ra, khi chúng ta tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Để tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng trước hết cần nhận thức lại chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước phù hợp với thuộc tính của cơ chế thị trường. Nhà nước theo đuổi mục tiêu phát triển của quốc gia, chứ Nhà nước không theo đuổi mục tiêu kinh doanh kiếm lời. Kinh doanh kiếm lời là chuyện của thị trường. Thu hẹp lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp nhà nước hiện nay chính là tạo điều kiện để thị trường phân bố có hiệu quả các nguồn lực phát triển và tạo lập đầu tư kinh doanh bình đẳng. Trong điều kiện nước ta hiện nay, để hỗ trợ doanh nghiệp nâng cao năng lực cạnh tranh tùy thuộc vào ba nhân tố: kinh tế vĩ mô ổn định; môi trường pháp lý tốt, và nền hành chính mang tính phục vụ. Đây chính là ba nhân tố hỗ trợ lớn nhất cho doanh nghiệp phát triển và hội nhập tốt, chứ không phải các chính sách ưu đãi nào khác của Nhà nước. Dư địa và động lực phát triển chính là ở đây.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1991.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016.
6. Hiến pháp năm 1946.
7. Hiến pháp năm 2013.
8. Luật Ngân sách nhà nước.
9. Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật có liên quan.
10. Niên giám thống kê Việt Nam các năm 2005, 2007, 2010, 2015, 2017.
11. Các tài liệu khác.

MẤT Ý KIẾN VỀ HOÀN THIỆN THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG

TS. LÊ MINH NGHĨA*

Tài sản công là nguồn lực rất lớn và quan trọng đối với sự tăng trưởng và phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Tài sản công có phạm vi rộng, được hình thành, tích lũy qua nhiều thời kỳ, là cơ sở vật chất để thực hiện công tác quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh, an sinh xã hội, đồng thời là nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội. Phần lớn tài sản công của các quốc gia được quản lý bởi các công chức trong bộ máy nhà nước và tồn tại dưới dạng các doanh nghiệp nhà nước khác nhau. Việc quản lý tài sản công không dựa trên quyền lợi cao nhất của người dân, không phải là hiện tượng hiếm thấy tại ngay các quốc gia khác nhau. Tình trạng này tác động rất tiêu cực tới các chính sách kinh tế, tới tăng trưởng GDP và chế độ dân chủ của rất nhiều quốc gia. Ở Việt Nam hiện nay, việc quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp rất phân tán và do nhiều đầu mối đảm nhận, bao gồm Chính phủ, các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh và Tổng

* Thư ký khoa học Hội đồng Lý luận Trung ương.

công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC); gần đây là Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (CMSC). Quản lý tài sản công một cách thông minh có thể tác động mạnh đến nguồn thu của Chính phủ, tạo cơ sở cho việc cắt giảm thuế và tạo điều kiện cho phát triển kinh tế. Đã đến lúc nhà nước cần phải nhìn nhận một cách có trách nhiệm hơn tới tài sản công, đặc biệt là phải làm thế nào để có thể quản lý hiệu quả tài sản công. Chính vì vậy, khi bàn về thể chế phát triển không thể không đề cập đến thể chế phát triển nâng cao hiệu quả quản lý tài sản công.

1. Thực trạng xây dựng thể chế quản lý tài sản công ở nước ta

Trong những năm đổi mới, ở Việt Nam, để tổ chức quản lý, khai thác tài sản công, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực này. Nếu giai đoạn trước năm 1998, việc quản lý tài sản công được điều chỉnh chung trong pháp luật về quản lý tài chính - ngân sách, Nhà nước ban hành một số văn bản liên quan đến tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản, chế độ sử dụng ôtô công, quản lý nhà, đất... thì từ năm 1998 đến nay, hệ thống pháp luật về tài sản công đã từng bước được hoàn thiện. Chính phủ, Bộ Tài chính cũng đã ban hành các văn bản quy định chế độ quản lý, sử dụng tài sản. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với các tài sản có giá trị lớn, sử dụng phổ biến tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Các bộ, ngành, địa phương ban hành định mức sử dụng tài sản chuyên dùng cho các đơn vị thuộc phạm vi quản lý. Bên cạnh Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008, nhiều luật, pháp lệnh có liên quan đến tài sản

công đã được ban hành (Luật Ngân sách nhà nước, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí...); nhiều văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện, tạo lập khung khổ pháp lý cho công tác quản lý tài sản công. Trong quá trình triển khai thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước 2008, đến nay Chính phủ đã ban hành 7 nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành 12 quyết định, Bộ Tài chính ban hành 33 thông tư; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an ban hành 15 thông tư riêng; ngoài ra, Bộ Tài chính đã trình cấp có thẩm quyền, hoặc ban hành theo thẩm quyền 25 văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến lĩnh vực tài chính, đất đai, tài sản kết cấu hạ tầng. Vì vậy, công tác quản lý, sử dụng tài sản công đã đạt nhiều kết quả quan trọng.

Năm 2013, lần đầu tiên “tài sản công” được hiến định với việc Quốc hội thông qua Hiến pháp (sửa đổi). Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”. Việc cụ thể hóa phạm vi tài sản công theo Điều 53 Hiến pháp năm 2013, quy định chế độ quản lý, sử dụng và xác định vai trò của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đối với tài sản công, tạo lập sự đồng bộ trong hệ thống pháp luật cho việc quản lý tài sản công.

Đặc biệt, ngày 21/6/2017, Quốc hội đã thông qua Luật Quản lý, sử dụng tài sản công thay thế cho Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008, nhằm thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng, Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện hệ thống

pháp luật Việt Nam, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng, huy động, khai thác, sử dụng tiết kiệm có hiệu quả nguồn lực từ tài sản công để phát triển kinh tế - xã hội; mở rộng phạm vi điều chỉnh bảo đảm quản lý chặt chẽ và sử dụng hiệu quả tất cả các loại tài sản công; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với các luật có liên quan. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công tạo lập những nguyên tắc chung nhất trong quản lý, sử dụng tài sản công; kế thừa những nội dung, quy định hiện hành còn phù hợp, đã được thực hiện ổn định, có hiệu quả trong thực tế; sửa đổi những quy định không còn phù hợp với thực tế và yêu cầu quản lý trong tình hình mới; đổi mới phương thức quản lý, sử dụng tài sản công theo hướng nấm chắc, hạch toán đầy đủ tài sản công cả về giá trị và hiện vật; coi tài sản công là nguồn lực quan trọng, quy định các cơ chế quản lý, sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả, phòng ngừa tham nhũng, thất thoát, lãng phí; xây dựng cơ chế khai thác tài sản công hợp lý, gắn với việc huy động các nguồn lực của xã hội để cùng Nhà nước đầu tư phát triển, khai thác tài sản công để tạo lập nguồn lực tài chính đóng góp có hiệu quả vào phát triển kinh tế - xã hội; từng bước chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa công tác quản lý tài sản công, phát triển dịch vụ về tài sản công theo cơ chế thị trường trên cơ sở bảo đảm quyền sở hữu toàn dân về tài sản. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 có nhiều điểm mới, là một bước tiến lớn tạo cơ sở cho việc quản lý hiệu quả tài sản công.

Tháng 2/2018, nhằm mục tiêu: tách bạch giữa quản lý nhà nước và quản lý vốn, xóa bỏ tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”, tức là tình trạng bộ chuyên ngành vừa ban hành chính sách cho một lĩnh vực nào đó; đẩy mạnh cổ phần hóa dựa trên

nguyên tắc công khai, minh bạch, lên sàn chứng khoán, đặc biệt chú trọng việc phòng, chống lợi ích nhóm, tham nhũng trong tất cả các hoạt động, các khâu của cổ phần hóa; hạn chế tối đa những tiêu cực trong doanh nghiệp nhà nước, giảm chi phí bất hợp lý, xảy ra do các tình trạng “sân sau”, “cha chung không ai khóc” vừa trực tiếp quản lý các doanh nghiệp, tăng cường giám sát khối tài sản, khối vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp, xử lý các dự án yếu, kém, thua lỗ, tập trung cơ cấu lại toàn diện về chiến lược, tài chính, quản trị, đầu tư của các doanh nghiệp nhận bàn giao,... Chính phủ đã quyết định thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Ngày 29/9/2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 131/2018/NĐ-CP đưa ra hành lang pháp lý cho hoạt động của Ủy ban này. Là đơn vị đại diện phần vốn nhà nước tại 19 tập đoàn, tổng công ty, quy mô quản lý của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đạt tới 01 triệu tỷ đồng theo giá trị sổ sách vốn chủ sở hữu nhà nước và gần 2,3 triệu tỷ đồng tổng tài sản. Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp không phải là tổ chức kinh doanh vốn nhà nước mà là cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên theo quy định của pháp luật. Theo quy định, Ủy ban chính thức ra mắt và đi vào hoạt động từ ngày 30/9/2018. Do thời gian hoạt động còn quá ngắn, chưa thể đánh giá được gì nhiều, nhưng việc thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp là thực sự cần thiết.

Nhìn chung, thời gian qua, công tác quản lý tài sản công đã đạt được những kết quả quan trọng.

Một là: khuôn khổ thể chế về quản lý tài sản công không ngừng được hoàn thiện, tạo lập hành lang pháp lý tương đối đầy đủ để quản lý, sử dụng tài sản công. Trong giai đoạn từ năm 2009 đến nay Bộ Tài chính đã trình cấp có thẩm quyền hoặc ban hành theo thẩm quyền đối với: 01 luật, 26 nghị định của Chính phủ, 14 quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Bộ Tài chính đã ban hành 42 Thông tư về quản lý, sử dụng tài sản công. Các văn bản do Bộ Tài chính chủ trì xây dựng theo chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tài chính gồm các lĩnh vực: quản lý, sử dụng tài sản công tại các cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp; quản lý, sử dụng tài sản công của các dự án sử dụng vốn nhà nước; quản lý, sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; chính sách tài chính liên quan tới thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất. Các văn bản được ban hành cơ bản đã đáp ứng các yêu cầu trong công tác quản lý, sử dụng tài sản công trong giai đoạn chuyển đổi theo hướng quản lý chặt chẽ và ngày càng công khai, minh bạch, hiệu quả.

Hai là: công tác quản lý, sử dụng tài sản công tại khu vực hành chính sự nghiệp, tài sản của các dự án sử dụng vốn nhà nước đã từng bước đi vào nền nếp. Hiện tượng sử dụng xe ôtô công sai mục đích, đi lê chùa, sử dụng vào mục đích cá nhân, tình trạng cho mượn, cho thuê, sử dụng tài sản vào kinh doanh không đúng quy định đã giảm đáng kể.

Ba là: đã tổ chức sắp xếp lại, xử lý nhà, đất, xe ôtô để bảo đảm quản lý, sử dụng theo tiêu chuẩn, định mức, phần dôi dư được bố trí điều chuyển để phục vụ cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị chưa có tài sản hoặc xử lý bán, thanh lý thu tiền nộp ngân sách nhà nước.

Bốn là: đã thực hiện phân định tài sản công do Trung ương quản lý và tài sản công do địa phương quản lý. Việc phân định

này được thực hiện từ năm 1998 (tại Nghị định số 14/1998/NĐ-CP ngày 06/3/1998) và được thực hiện nhất quán đến nay. Tài sản do cấp nào quản lý thì cấp đó quyết định việc đầu tư, mua sắm, sử dụng, khai thác, xử lý tài sản. Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với tài sản công tại khu vực hành chính sự nghiệp, tài sản của các dự án sử dụng vốn nhà nước, quản lý tài chính đối với các tài sản khác.

Năm là: việc quản lý nhà nước đối với đất đai, tài nguyên, tài sản hạ tầng do các bộ chuyên ngành thực hiện từng bước đi vào nền nếp. Việc định giá tài sản công là đất đai thực hiện theo pháp luật về đất đai và hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường; việc xác định giá đất do các cơ quan chức năng của địa phương xác định và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. Việc tổ chức đấu giá tài sản thực hiện theo pháp luật về đấu giá tài sản.

Có thể nói, sau gần 10 năm thực hiện Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008, đến nay đã xác định tương đối cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm trong công tác quản lý nhà nước đối với tài sản nhà nước; quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong quản lý, sử dụng tài sản nhà nước. Tiếp đó đã có sự phân định chế độ quản lý, sử dụng tài sản nhà nước giữa cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân và các tổ chức theo chức năng, nhiệm vụ được giao và đặc thù hoạt động của từng khối cơ quan, tổ chức, đơn vị; từ đó, góp phần bảo đảm việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước đúng mục đích, tiêu chuẩn, định mức, tiết kiệm; đồng thời, khai thác có hiệu quả nguồn lực từ tài sản nhà nước để tăng cường cơ sở vật chất và khả năng cung cấp dịch vụ công của các cơ quan, đơn vị. Ban hành hệ thống tiêu

chuẩn, định mức về sử dụng tài sản nhà nước tương đối đầy đủ, đồng bộ, làm cơ sở cho việc bố trí dự toán và tổ chức thực hiện đầu tư xây dựng, mua sắm, đi thuê, sửa chữa, bảo dưỡng, xử lý tài sản. Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, định mức sử dụng các loại tài sản được sử dụng phổ biến tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Việc thực hiện cơ chế sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước trên phạm vi cả nước, nhằm rà soát và bố trí lại hệ thống trụ sở các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập phù hợp với tiêu chuẩn, định mức sử dụng và phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của các địa phương; khai thác các diện tích dôi dư hoặc chuyển mục đích sử dụng đất để có hiệu quả cao hơn; cho phép chuyển đổi một phần để tạo nguồn đầu tư trở lại để nâng cấp hoặc đầu tư mới trụ sở làm việc. Bên cạnh việc tạo nguồn tài chính, thông qua sắp xếp nhà, đất cũng thu hồi được một phần nhà, đất dôi dư, giao lại cho chính quyền địa phương để xây dựng nhà trẻ, trường học, công viên..., nhờ vậy đã tạo sự chuyển biến quan trọng trong công tác quản lý, sử dụng tài sản công. Thực hiện cơ chế khai thác nguồn lực đối với tài sản kết cấu hạ tầng, trong quá trình triển khai thực hiện, mặc dù chưa quy định được cụ thể trong Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008, song trên cơ sở các nguyên tắc của Luật, Bộ Tài chính đã chủ trì xây dựng, trình Chính phủ ban hành chế độ quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ; chế độ quản lý, xử lý tài sản được xác lập sở hữu nhà nước, bước đầu cho thấy đã đạt được các mục tiêu cơ bản. Tính đến ngày 30/5/2017, các bộ, ngành, địa phương đã cập nhật vào cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản nhà nước là 16.724 tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ, với tổng nguyên giá 1.976 nghìn tỷ đồng, giá trị còn lại là 1.786,7 nghìn tỷ đồng; 14.609 công

trình cấp nước sạch nông thôn tập trung, với tổng nguyên giá 19,6 nghìn tỷ đồng, giá trị còn lại 9,9 nghìn tỷ đồng. Trên cơ sở kết quả đạt được đối với hạ tầng đường bộ, Bộ Tài chính đang phối hợp với các bộ có liên quan xây dựng cơ chế tương tự đối với hạ tầng đường sắt, hạ tầng đường thủy nội địa, hạ tầng hàng không và sẽ nghiên cứu mở rộng ra các lĩnh vực khác như công trình thủy lợi, công trình cấp thoát nước và sẽ tổng hợp thành cơ chế chung. Như vậy, chế độ quản lý, sử dụng tài sản công trong thời gian qua đã từng bước tạo lập khung pháp lý để quản lý các loại tài sản khác. Ngoài ra, đã hình thành cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản nhà nước cho phép cập nhật kịp thời, tương đối chính xác về số lượng, giá trị, hiện trạng của tài sản nhà nước...

Tuy nhiên, quá trình triển khai Luật và các văn bản pháp quy dưới luật quản lý, sử dụng tài sản công và công tác quản lý tài sản công cũng đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế:

Một là, thể chế quản lý, sử dụng tài sản công đã hình thành nhưng chưa hoàn thiện. Chưa có luật chung để quy định những nguyên tắc thống nhất trong quản lý tài sản công. Cơ chế quản lý tài sản công còn phân tán, được điều chỉnh bởi nhiều luật khác nhau. Một số loại tài sản công đang được quản lý theo luật chuyên ngành. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hiện hành mới điều chỉnh đối với một bộ phận tài sản công tại cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp; chưa bao quát được các loại tài sản công cần quản lý. Ngay gần đây, việc Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp được thành lập và bước đầu đi vào hoạt động với kỳ vọng là một cơ quan

chuyên trách thực hiện chức năng quản lý vốn tại doanh nghiệp, cũng còn tồn tại nhiều khó khăn, vướng mắc liên quan đến hoạt động, như vấn đề về trình tự, thủ tục trong xem xét quyết định chủ trương đầu tư với các dự án, vấn đề thẩm định dự án đầu tư hay quy định quản lý sử dụng kết cấu hạ tầng giao thông vẫn chưa rõ ràng... Bên cạnh đó, nhiều quy định về quản lý và hoạt động vẫn thiếu sự liên thông giữa những văn bản Luật.

Hai là, thiếu thống nhất trong quản lý, sử dụng, khai thác tài sản công. Việc phân định các quyền sở hữu, sử dụng và định đoạt tài sản công cũng như trách nhiệm giải trình của các bên liên quan chưa thật sự rõ ràng, nhất là trách nhiệm khi để thất thoát, lãng phí, sử dụng không hiệu quả, thậm chí xảy ra không ít trường hợp vụ lợi trong quản lý, sử dụng tài sản công. Một số loại tài sản công chưa có luật điều chỉnh (như tài sản phục vụ hoạt động của các dự án sử dụng vốn nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu nhà nước...). Vì vậy, hiệu quả, hiệu lực trong quản lý, sử dụng tài sản công còn hạn chế.

Ba là, quy trình đầu tư, mua sắm, xử lý tài sản công bị phân tán do nhiều cơ quan, đơn vị cùng làm, còn nặng về hành chính, bao cấp, tính chuyên nghiệp thấp; hiệu quả quản lý chưa cao; khả năng điều tiết và vai trò của cơ quan quản lý tài sản công hạn chế nên còn tình trạng nơi thừa nơi thiếu, sử dụng tài sản công sai công năng, sai mục đích gây lãng phí; chưa tách bạch giữa nhiệm vụ quản lý về tài sản công và cung cấp dịch vụ công trong quản lý, sử dụng tài sản công.

Bốn là, mức độ chuyên nghiệp, chuyên trách trong quản lý tài sản công còn thấp; việc quản lý một số loại tài sản công trong một số lĩnh vực chưa được quan tâm đúng mức, chưa đồng

bộ với cơ chế quản lý tài chính, đặc biệt là tài sản công tại đơn vị sự nghiệp công, tài sản kết cấu hạ tầng. Nhiều loại tài sản có giá trị lớn được giao cho các chủ thể vừa có chức năng quản lý, sử dụng, vừa có thẩm quyền phân bổ theo cơ chế xin - cho, bất chấp hiệu quả sử dụng tài sản công, nhất là tài sản quyền sử dụng đất đai và tài nguyên, khoáng sản...

Năm là, các cơ quan quản lý chưa nắm được tổng thể tài sản công, công tác hạch toán chưa đầy đủ, thống nhất, chưa gắn quản lý về giá trị với quản lý về hiện vật. Nhiều loại tài sản quan trọng chưa được xã định rõ ràng về mặt giá trị cũng như chủ thể quản lý, sử dụng. Giá trị của phần lớn tài sản đã giao cho các tổ chức và cá nhân quản lý, sử dụng là giá trị sổ sách chưa được thị trường định giá. Hơn nữa, vẫn còn không ít tài sản công chưa được phân loại rõ ràng, gây vướng mắc trong quản lý, sử dụng.

Sáu là, xung quanh nhận thức về phạm trù tài sản công. Nhìn chung, tài sản công là tài sản thuộc sở hữu công. Các quyền tài sản đối với tài sản công thường được ủy quyền cho nhà nước thực hiện. Tổng giá trị tài sản công rất lớn. Có ý kiến nêu, tổng giá trị tài sản công lớn gấp 4 lần GDP; ý kiến khác cho rằng, xét trên phạm vi toàn thế giới, ít nhất cũng phải bằng GDP toàn cầu; và trên phạm vi quốc gia, ở hầu hết các nước, tài sản công còn lớn hơn cả nợ công¹. Song lâu nay, phần lớn chính phủ các quốc gia đều không nắm được những thông tin chi tiết

1. Xem Dagdetter và Stefan Folter: *Quản lý hiệu quả tài sản công*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017.

Ở Việt Nam, khối tài sản nằm trong các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước đang được ước tính lên tới gần 1,16 triệu tỷ đồng tỷ.

để hiểu về quy mô tài sản công của chính mình. Ngay Việt Nam cũng không phải là một ngoại lệ. Quy mô tài sản công ở Việt Nam còn rất lớn, nằm ở hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Ngay Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017, dù đã mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật (so với Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008) tới tất cả các loại tài sản công được quy định tại Điều 53 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, tài sản công là một phạm trù động, do nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng, thường xuyên có một bộ phận tài sản công có thể chuyển thành tài sản tư và ngược lại. Do tài sản công có phạm vi rất rộng, lại luôn có sự dịch chuyển, nên có thể quy định như trên vẫn chưa bao hàm hết các loại tài sản công. Theo đó, ngoài tài sản công được Hiến pháp năm 2013 quy định, còn có các dạng tài sản công được xác định bởi Bộ luật Dân sự và pháp luật có liên quan: nhiều tài sản là vật vô chủ không xác định được ai là chủ sở hữu; các tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, vật chứng trong các vụ án hình sự bị tịch thu sung công, vật bị chôn giấu chìm đắm được tìm thấy; các di sản không có chủ thể thừa kế; tài sản do tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước biếu tặng Chính phủ hoặc chính quyền địa phương... cũng đều thuộc phạm trù của tài sản công. Những tài sản này được nhận thức, quản lý, sử dụng bởi các luật và nghị định khác nhau, nhiều khi chồng chéo rất khó áp dụng¹.

Nguyên nhân hạn chế: Những tồn tại, hạn chế trên xuất phát từ việc tài sản công có phạm vi rất rộng; công tác quản lý

1. Xem: Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (Chủ biên): *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo, phát triển*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, 2016.

còn bị buông lỏng; hệ thống pháp luật chưa theo kịp với yêu cầu quản lý. Bên cạnh đó, ý thức trách nhiệm của nhiều cấp, nhiều ngành, cơ quan, đơn vị trong quản lý, sử dụng tài sản công chưa cao; công nghệ quản lý còn lạc hậu; tổ chức bộ máy và nhân lực quản lý còn thiếu, chưa đồng bộ. Khi xảy ra các vụ việc vi phạm liên quan đến tài sản công, chế tài xử lý các vi phạm còn thiếu và thực hiện chưa nghiêm. Cách thức xử lý của các cơ quan có thẩm quyền thường không đến nơi đến chốn, không truy cứu được người phải chịu trách nhiệm thực sự. Qua công tác kiểm tra, xử lý vi phạm của các cơ quan chức năng thời gian qua đã phát hiện một số trường hợp quyết định bán, chuyển nhượng tài sản chưa đúng thẩm quyền, hình thức xử lý, việc xác định giá bán chưa phù hợp với quy định, gây thất thoát, lãng phí. Nguyên nhân tựu trung lại thường quy về ba vấn đề: *Một là*, về mặt nhận thức, chưa có sự thống nhất nội hàm của các loại tài sản công, xác định nội dung các quyền tài sản công chưa rõ ràng, đầy đủ. *Hai là*, về cơ chế, chính sách chưa quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể thực thi quyền tài sản công, gồm chủ thể định đoạt, chủ thể chiếm hữu, quản lý hay sử dụng tài sản công. *Ba là*, có nhiều bất cập trong khâu tổ chức thực hiện của các cơ quan, đơn vị có tài sản công và các cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý, sử dụng, nhất là trong việc xác định giá chuyển nhượng tài sản công.

2. Một số gợi ý hoàn thiện thể chế nâng cao hiệu quả quản lý tài sản công

Để hoàn thiện thể chế nâng cao hiệu quả quản lý tài sản công phải thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp. Theo kinh nghiệm quốc tế, về lâu dài có thể cân nhắc tham khảo vận dụng các mô

hình như của Tập đoàn quản lý vốn nhà nước Temasek ở Xingapo hay mô hình của Nauy¹. Theo đó, việc quản lý tài sản công hiệu quả cần được cải tiến theo hướng: phân biệt ngày càng rạch ròi hơn phần tài sản công để kinh doanh và phần để phục vụ công ích và các nhiệm vụ chính trị khác; quản trị các doanh nghiệp nhà nước chuyên nghiệp hơn, có thể áp dụng cách quản trị giống như đối với các doanh nghiệp tư nhân; kết hợp những phương thức quản trị doanh nghiệp tư nhân tốt với cơ chế bảo đảm được việc theo đuổi các mục tiêu xã hội của đất nước; hoặc sử dụng những nhà quản trị tài sản chuyên nghiệp để tạo điều kiện cho tính minh bạch trong quản lý tài sản công...

Ở trong nước, bên cạnh các giải pháp đã và đang thực hiện trong thời gian vừa qua, cần tập trung vào một số giải pháp sau:

- Triển khai đồng bộ Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 và các văn bản hướng dẫn thi hành cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Tiếp tục rà soát sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan để khắc phục cho được những lỗ hổng pháp lý như vấn đề định giá đất, đấu giá tài sản...

1. Mô hình Temasek của Xingapo, là công ty thuộc nhà nước nhưng độc lập, có toàn quyền với việc mua bán vốn của các công ty có cổ phần nhà nước (kể cả cổ phần 100%). Các công ty phải trả cổ tức, lãi cho Temasek và Temasek cũng phải trả thuế cho chính phủ. Như vậy, đánh giá hiệu năng hoạt động của Temasek sẽ dễ dàng hơn. Mô hình Nauy: thực chất là một công ty đầu tư chuyên nghiệp, những giám đốc, quản lý công ty là những nhà đầu tư chuyên nghiệp, họ đầu tư ra tất cả các quốc gia khác nhau để cuối cùng đem về lợi nhuận, phục vụ cho sự phát triển của Nauy. Họ phải giải trình với chính phủ và với quốc hội. Và điều quan trọng là công ty này là một công ty độc lập và minh bạch, mỗi người dân có thể vào website của công ty này để theo dõi tình hình kinh doanh của nó.

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm trong việc quản lý, sử dụng tài sản công. Việc thanh tra, kiểm tra, kiểm toán này phải được thực hiện ngay từ các khâu để phòng ngừa sai phạm; tăng cường hơn nữa công tác giám sát của cộng đồng (Hiện nay, Bộ Tài chính đang đánh giá để sửa đổi, bổ sung Nghị định số 192/2013/NĐ-CP ngày 21/11/2013 của Chính phủ quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; dự trữ quốc gia; khoa bạc nhà nước theo hướng xác định rõ hành vi, nâng cao mức phạt để răn đe, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm).

- Các bộ, cơ quan trung ương có liên quan như Bộ: Tài nguyên và Môi trường, Kế hoạch và Đầu tư, Tư pháp, Xây dựng, bên cạnh việc hoàn thiện các văn bản pháp lý về quản lý, sử dụng tài sản công thì phải rà soát lại hệ thống pháp luật thuộc phạm vi quản lý có liên quan đến công tác quản lý, sử dụng tài sản công để sửa đổi cho phù hợp, bảo đảm đồng bộ, tránh chồng chéo: Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, Luật Đấu giá, Luật Nhà ở...

- Nâng cấp cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công để quản lý tất cả các tài sản công được quy định tại Luật; xây dựng hệ thống giao dịch về tài sản công (như: bán, chuyển nhượng, cho thuê tài sản,...) để thực hiện các giao dịch về tài sản theo cơ chế thị trường.

- Thực hiện theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước, pháp luật về đất đai, pháp luật về phí và lệ phí và pháp luật có liên quan trong việc quản lý, sử dụng các khoản thu từ khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai. Riêng đối với tài sản công là đất đai, cần đẩy mạnh thực hiện đấu giá trong giao đất, cho thuê đất, cấp quyền khai thác tài nguyên, xử lý nhà, đất

thuộc sở hữu nhà nước tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp nhà nước... Ban hành các hướng dẫn chặt chẽ hơn nhằm minh bạch trong các quy định và hệ thống thực thi các quy định về quản lý, sử dụng tài sản công là đất đai, giảm bớt sự tùy tiện trong ứng xử của các chủ thể có liên quan tới đất đai. Vấn đề chính cần giải quyết trong thời gian ngắn và trung hạn sắp tới là giảm bớt cơ hội trực lợi trong việc định giá và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Trước hết, cần thực thi nghiêm túc những quy định công khai thông tin về giao dịch đất đai dựa vào cơ chế đấu giá và (trong chừng mực có thể) các quy định về giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Toàn bộ thông tin địa chính, bao gồm các mô tả về loại bất động sản, các quyền trên bất động sản đó và những hạn chế về sử dụng phải được công khai cho công chúng. Cần giảm thiểu các loại phí liên quan đến việc tiếp cận thông tin theo hướng các loại phí này được quy định sát với chi phí thực sự phát sinh phục vụ việc cung cấp thông tin. Việc lập quy hoạch sử dụng đất cần được công khai toàn bộ để tham vấn công chúng. Những thay đổi trong chế độ sử dụng đất cần được thực hiện theo kế hoạch được dự tính trước, trong đó có thời gian tham vấn ý kiến người dân. Các cơ chế giám sát đối với vi phạm thủ tục cần được siết chặt. Các quy định về trường hợp chính quyền được phép thu hồi đất của dân cần được thắt chặt theo hướng cơ quan thu hồi phải chứng minh được lý do và mục đích công cộng của việc thu hồi và người có đất bị thu hồi được đền bù sát hơn với giá thị trường. Về lâu dài, cần tiếp tục tăng cường khung pháp lý về quyền sở hữu tài sản, thậm chí cả việc đa dạng hóa hình thức sở hữu bất động sản...¹.

1. Xem: Việt Nam - 2035 - Báo cáo Tổng quan: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ, tr.113-114.

- Xây dựng hệ thống giao dịch điện tử về tài sản công để thực hiện các giao dịch xử lý tài sản qua hệ thống này; bảo đảm công khai, minh bạch, tránh thất thoát.

- Đối với Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trên cơ sở Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29/9/2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong vô số việc cần làm, trước tiên phải sớm kiện toàn tổ chức bộ máy với các đầu mối đơn vị trong Ủy ban theo hướng phù hợp với quản lý theo danh mục đầu tư của tài sản công (chẳng hạn, theo tài sản công tại khối cơ quan hành chính nhà nước; tài sản công thuộc khối cung cấp dịch vụ công và đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp...) với chất lượng cán bộ liêm chính, chuyên nghiệp, ngang tầm nhiệm vụ, vừa bảo đảm hiệu quả vừa minh bạch, trong sạch. Để bảo đảm được yêu cầu này, cần một sự kiểm tra chéo và một sự giám sát, đánh giá một cách thường xuyên, chặt chẽ của Chính phủ đối với Ủy ban này.

HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM: NHỮNG CƠ HỘI ĐẾN TỪ CUỘC CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP LẦN THỨ TƯ VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

PGS.TS. BÙI VĂN HUYỀN*

1. Những vấn đề đang đặt ra đối với chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam

Trong nhiều năm qua, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách an sinh xã hội, coi đây vừa là mục tiêu, vừa là động lực phát triển bền vững, ổn định chính trị - xã hội, thể hiện bản chất tốt đẹp của chế độ chính trị ở Việt Nam. Nguồn lực đầu tư phát triển các lĩnh vực thuộc phạm vi của chính sách an sinh xã hội được gia tăng từ nguồn vốn ngân sách nhà nước và các nguồn đầu tư khác. Các lĩnh vực xung yếu của chính sách an sinh xã hội như giảm nghèo, tạo việc làm, ưu đãi người có công, giáo dục và đào tạo, y tế, trợ giúp người có hoàn cảnh khó khăn, công tác gia đình và bình đẳng giới được quan tâm thực hiện. Trên cơ sở những

* Viện trưởng Viện Kinh tế Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương.

thành công đó, nước ta được Liên hợp quốc công nhận là một trong các quốc gia đi đầu trong thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ.

Tuy nhiên, chính sách an sinh xã hội ở nước ta hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế và đang phải đổi mới với những thách thức mới.

1.1. Về những hạn chế

Một là, tạo việc làm và giảm nghèo chưa bền vững, tỷ lệ hộ cận nghèo hiện còn đang khá cao.

Theo đánh giá của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, kết quả giảm nghèo chưa bền vững, nhiều huyện vẫn còn tỷ lệ hộ nghèo cao. Cả nước hiện nay đang có 41 huyện có tỷ lệ hộ nghèo cao hơn 50%. Thu nhập của đồng bào thiểu số bằng 1/6 mức thu nhập trung bình của cả nước. Trong thực tế, các chương trình hỗ trợ trực tiếp khiến nhiều hộ thoát nghèo nhưng chỉ sau lần lâm bệnh hoặc sau một đêm bão lại rơi vào cảnh nghèo. Báo cáo của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đánh giá “cứ 03 hộ thoát nghèo thì có 01 hộ tái nghèo”¹.

Hai là, chất lượng giáo dục và đào tạo nghề chưa đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động.

Theo thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, cả nước hiện có 1.989 cơ sở giáo dục nghề nghiệp. Chất lượng đào tạo của các cơ sở này nhìn chung có nhiều đổi mới. Tuy nhiên, đứng trước một thị trường lao động năng động và thay đổi nhanh chóng, hệ thống các trường đào tạo nghề chưa thay

1. Dẫn theo <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=26875>, truy cập ngày 12/8/2018.

đổi kịp với yêu cầu. Mục tiêu chiến lược dạy nghề giai đoạn 2011 - 2015 là đào tạo mới khoảng 9,6 triệu người nhưng trên thực tế mới chỉ đạt được 9,1 triệu người. Mục tiêu tuyển sinh trình độ trung cấp nghề, cao đẳng nghề chỉ đạt 53% kế hoạch, tuyển sinh trình độ trung cấp chuyên nghiệp giảm 15%/năm¹. Dự báo đến năm 2025, lao động Việt Nam sẽ có sự chuyển dịch mạnh từ ngành nông nghiệp sang ngành công nghiệp và dịch vụ. Với thực trạng đào tạo nghề như vậy, lực lượng lao động trong nông nghiệp sẽ khó có khả năng đáp ứng được những nhu cầu về lao động ngày càng cao trong khu vực công nghiệp và dịch vụ.

Ba là, chất lượng công tác bảo vệ, chăm sóc sức khỏe chưa đáp ứng được đầy đủ yêu cầu của nhân dân.

Theo báo cáo của Bộ Y tế, tổ chức mạng lưới và cơ chế hoạt động của các cơ sở y tế vẫn chưa đảm cung cấp dịch vụ toàn diện, liên tục, có chất lượng do thiếu sự kết nối hữu cơ giữa các tuyến, chưa đáp ứng được nhu cầu chăm sóc sức khỏe trong bối cảnh thay đổi mô hình bệnh tật. Tình trạng quá tải tại các bệnh viện tuyến Trung ương vẫn chưa được cải thiện, đặc biệt là các bệnh viện chuyên khoa, bệnh viện tuyến cuối như Bệnh viện Bạch Mai, Bệnh viện Chợ Rẫy, Bệnh viện Ung bướu, Bệnh viện Nhi đồng I và II, và các chuyên khoa Tim mạch, Ung bướu, Chấn thương chỉnh hình, Sản, Nhi, Hô hấp, Huyết học, Nội tiết,... chưa được cải thiện đột phá và triệt để. Chất lượng công tác bảo vệ, chăm sóc sức khỏe còn nhiều vấn đề cần phải cải thiện cả về cách thức tổ chức cung

1. Dẫn theo <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=26182>, truy cập ngày 12/8/2018.

ứng dịch vụ và thủ tục hành chính, chất lượng chuyên môn còn nhiều bất cập. Kết quả chấm điểm cuối năm 2015 và đầu năm 2016 cho thấy, đã có sự cải thiện về chất lượng bệnh viện so với năm 2013 và năm 2014, nhưng chưa thực sự tạo ra những đột phá chuyển biến mới¹.

Bốn là, tỷ lệ người tham gia bảo hiểm xã hội còn thấp.

Theo báo cáo của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, đến nay vẫn còn khoảng 73% người lao động chưa tham gia bảo hiểm xã hội. Trong khu vực có quan hệ lao động hiện nay, đối tượng bắt buộc phải tham gia bảo hiểm xã hội đạt gần 14 triệu lao động tham gia. Số lượng đó mới đạt mức khoảng 65% tổng số lao động đang làm việc, do đó vẫn còn khoảng 5,5 triệu lao động thuộc đối tượng đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc chưa tham gia bảo hiểm xã hội. Bên cạnh đó, khu vực lao động phi chính thức chưa có nhiều người lao động tham gia bảo hiểm xã hội. Với xấp xỉ 70% lực lượng lao động của quốc gia là lao động phi chính thức nhưng mới chỉ có gần 250 nghìn người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện².

Năm là, đời sống của người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số còn nhiều khó khăn.

Mặc dù đã có nhiều chính sách được triển khai thực hiện trên thực tế, nhiều nguồn lực được ưu tiên đầu tư cho vùng

1. Xem <http://www.nhandan.com.vn/suckhoe/tin-tuc/item/22092102-nang-cao-chat-luong-kham-chua-benh-cho-nhan-dan.html>, và Báo cáo tổng kết công tác năm 2016, 2017 và triển khai nhiệm vụ năm 2017, 2018 của Bộ Y tế.

2. Dẫn theo <http://www.nhandan.com.vn/xahoi/bhxh-va-cuoc-song/item/35104002-ty-le-bao-phu-bao-hiem-y-te-da-dat-hon-86.html>, truy cập ngày 14/8/2018.

đồng bào dân tộc thiểu số nhưng điều kiện kết cấu hạ tầng cho phát triển kinh tế - xã hội nơi đây còn nhiều khó khăn. Tại nhiều địa phương, người dân tộc thiểu số chưa được tiếp cận đầy đủ các dịch vụ thiết yếu như đường giao thông, trường học, trạm y tế, điện lưới, nước sạch, nhà ở, tài sản lâu bền và liên kết với các thị trường. Người dân tộc thiểu số chiếm khoảng 15% tổng dân số nước ta và hiện nay đang có cơ cấu dân số trẻ. Chất lượng nguồn lao động người dân tộc thiểu số còn thấp cả về trí lực và thể lực, kiến thức, kỹ năng và sự thích ứng môi trường lao động của người dân tộc thiểu số còn nhiều yếu kém. Tình trạng thiếu việc làm của thanh niên người dân tộc thiểu số đang ngày càng gia tăng¹.

Các hạn chế trên đây xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, bao gồm: (i) nước ta chịu nhiều gánh nặng từ hậu quả của chiến tranh để lại rất nặng nề; (ii) quản lý nhà nước còn nhiều chồng chéo, bất cập; (iii) chính sách an sinh xã hội chậm được đổi mới so với chính sách tăng trưởng và phát triển kinh tế; (iv) các giải pháp hữu hiệu để thu hẹp khoảng cách về mức sống của người dân còn thiếu vắng; (v) sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước còn nhiều bất cập; (vi) công tác thanh tra, kiểm tra còn chưa được chú trọng.

1.2. Những thách thức

Một là, xu hướng già hóa dân số đang gia tăng nhanh.

Hiện tượng già hóa dân số đặt ra nhiều thách thức đối với chính sách an sinh xã hội trong hiện tại và tương lai. Việt Nam

1. Dẫn theo <http://www.nhandan.com.vn/chinhtri/item/36145102-day-manh-chinh-sach-an-sinh-xa-hoi-vung-dong-bao-dan-toc-thieu-so.html>, truy cập ngày 12/8/2018.

đã bước vào giai đoạn già hóa dân số từ năm 2011, nhưng tốc độ già hóa dân số trở nên nhanh hơn do nước ta mới chỉ là một nước có thu nhập trung bình thấp. Hiện nay, Việt Nam có khoảng 10,1 triệu người cao tuổi, chiếm khoảng 11% dân số, trong đó số người từ 80 tuổi trở lên là 2 triệu người. Dự báo đến năm 2030, tỷ trọng người cao tuổi ở Việt Nam sẽ chiếm 18% và năm 2050 là 26%¹. Điều này sẽ tạo nên áp lực lớn đối với hệ thống y tế, bảo hiểm xã hội và các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho người cao tuổi.

Hai là, các nguy cơ, rủi ro về kinh tế gia tăng khi Việt Nam đang tiến hành cơ cấu lại tổng thể nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng.

Hiện nay, Việt Nam đang trong giai đoạn cơ cấu lại tổng thể nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, từ sử dụng nhiều lao động phổ thông giản đơn và vốn, tài nguyên, hiệu quả thấp sang sử dụng lao động có trình độ hơn và sử dụng hiệu quả vốn, tài nguyên nhằm nâng cao giá trị gia tăng và tập trung vào một số ngành mũi nhọn có hàm lượng khoa học - công nghệ cao. Quá trình đó gắn với sự chuyển dịch cơ cấu lao động, phân bổ lại lực lượng lao động và trên thực tế tiến hành phân công lại lao động xã hội. Hơn nữa, quá trình cơ cấu lại còn tạo ra những dòng di chuyển việc làm, di chuyển lao động và gây ra những biến đổi về mặt xã hội, thay đổi cơ cấu dân cư - xã hội, nghề nghiệp và thay đổi mức sống của người dân. Trên thực tế, thách thức này sẽ càng trở nên nghiêm trọng hơn nếu Chính phủ không có những giải pháp thích hợp.

1. Dẫn theo <http://nhandan.com.vn/suckhoe/tin-tuc/item/33489902-viet-nam-dang-co-toc-do-gia-hoa-dan-so-nhanh.html>, truy cập ngày 12/8/2018.

Ba là, nhận thức về chính sách an sinh xã hội của cơ quan, doanh nghiệp còn nhiều bất cập.

Trong điều kiện mới của nền kinh tế Việt Nam, nhiều vấn đề an sinh xã hội mới nảy sinh chưa được giải đáp một cách thỏa đáng về mặt lý luận và thực tiễn. Nhận thức của nhiều cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và người dân về vị trí, vai trò của chính sách an sinh xã hội còn hạn chế, chưa đúng và chưa đầy đủ, thậm chí chưa coi chính sách an sinh xã hội là cơ sở ổn định, bền vững của chế độ chính trị - xã hội Việt Nam. Do đó, có nhiều doanh nghiệp đã tìm cách trốn đóng bảo hiểm xã hội hoặc cố tình nợ nghĩa vụ đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cho người lao động. Nhiều địa phương đã quá chú trọng tập trung nguồn lực vào tăng trưởng kinh tế mà lãng quên các mục tiêu liên quan đến chính sách an sinh xã hội.

2. Những cơ hội mà cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem lại đối với việc hoàn thiện chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang dần dần hình thành với những công nghệ tiên tiến bậc nhất của loài người như: (i) Trí tuệ nhân tạo; (ii) Dữ liệu lớn; (iii) In 3D; (iv) Internet kết nối vạn vật; (v) Người máy. Các công nghệ đó đem lại cơ hội và thách thức cho chính sách an sinh xã hội nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Thách thức mà được nhiều người nhắc đến đó là sự thay thế của người máy đối với người lao động dẫn tới sự thất nghiệp hàng loạt của người lao động và làm cho việc đáp ứng yêu cầu của chính sách an sinh xã hội của các quốc gia trở nên nặng nề hơn. Tuy nhiên, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ đem lại nhiều cơ hội hơn là thách thức. Trong đó, cơ hội rất lớn trong việc hoàn thiện chính sách an sinh xã hội ngày một rõ ràng hơn, bao gồm:

2.1. Các công nghệ mới của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem đến nhiều cơ hội việc làm đối với người lao động

Có nhiều người lo lắng về những ảnh hưởng tiêu cực của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đối với việc làm của người lao động và thị trường lao động. Tuy nhiên, ở một khía cạnh khác, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng tổng số việc làm của nền kinh tế không thể giảm xuống. Các công nghệ mới như siêu tự động hóa, siêu kết nối có thể nâng cao năng suất lao động của những công việc hiện tại và tạo ra nhu cầu đối với những công việc hoàn toàn mới. Có thể hiện nay chúng ta khó hình dung ra được công việc trong tương lai như thế nào, nhưng các nhà nghiên cứu đều thống nhất với nhau về những tác động tích cực của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư với việc gia tăng việc làm (Frey & Osborne, 2017; Wisskirchen et al., 2017).

Việc dự báo tăng trưởng việc làm trong tương lai là một công việc khó khăn, bởi vì nó phụ thuộc vào những công nghệ và mối quan hệ lao động chưa tồn tại trong điều kiện hiện tại.

Để có thể dự báo ảnh hưởng của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đối với cơ hội việc làm của người lao động, bài viết này lựa chọn lĩnh vực trí tuệ nhân tạo¹. Trong giai đoạn đầu tiên của sự phát triển trí tuệ nhân tạo, sự phát triển việc

1. Trí tuệ nhân tạo đã tồn tại qua nhiều thập kỷ, nhưng mới chỉ phát triển trong vòng 10 năm trở lại đây. Các cấu phần của trí tuệ nhân tạo bao gồm: (i) trợ lý ảo: công nghệ ứng dụng quy trình xử lý ngôn ngữ để giao tiếp với con người; (ii) tương tác thực tế: đưa thông tin số vào một môi trường hiện có; (iii) nhận thức của hệ thống máy móc: công nghệ sử dụng lượng lớn thông tin dữ liệu để phân tích và ra quyết định; (iv) tính toán nhận thức: bắt chước các chức năng của não bộ; (v) phân tích dự báo: sử dụng dữ liệu, thuật toán thống kê để đưa ra các dự báo.

làm có ý nghĩa rất quan trọng và nó lan tỏa ra nhiều ngành công nghiệp cùng với các cấp độ kỹ năng khác nhau. Về mặt lý thuyết, trí tuệ nhân tạo sẽ đòi hỏi các lập trình viên có kỹ năng cao và các kỹ sư tài năng để có thể chuyển hóa những nghiên cứu về trí tuệ nhân tạo thành sản phẩm phục vụ loài người. Tuy nhiên, trí tuệ nhân tạo chỉ có thể hoạt động hiệu quả nếu được xây dựng trên cơ sở dữ liệu đầy đủ và phong phú, điều đó dẫn tới sự gia tăng nhu cầu tuyển dụng đối với những công việc tạo, thu thập và quản lý những dữ liệu có liên quan để phục vụ hệ thống trí tuệ nhân tạo. Ứng dụng của trí tuệ nhân tạo trải rộng trên phạm vi từ những công việc phức tạp như nhận dạng ung thư trên các phim tia X tới những công việc đơn giản hơn như nhận dạng ký tự. Cuối cùng, nhiều việc làm sẽ được phát triển trong các lĩnh vực như hội họa tự do và khoa học xã hội, hoặc như các triết gia với khung khổ phân tích đối với các đánh giá về mặt đạo đức và các nhà xã hội học trong việc tìm kiếm những ảnh hưởng của công nghệ đối với một bộ phận đặc thù dân cư. Những ngành nghề đó cung cấp thông tin đầu vào cho những công nghệ mới, với thông tin về sự phức tạp của xã hội và những nghịch lý đạo đức.

2.2. Các công nghệ mới của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem đến nhiều cơ hội hoàn thiện chính sách giáo dục toàn dân

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đặt ra những yêu cầu mới về kỹ năng của người lao động, bao gồm: (i) kỹ năng liên quan đến nhận thức; (ii) kỹ năng về xã hội; (iii) kỹ năng về thể chất. Trong đó các kỹ năng liên quan đến nhận thức, bao gồm: tư duy phản biện, kỹ năng giải quyết vấn đề, kỹ năng giao tiếp, kỹ năng tự phê bình; kỹ năng về xã hội, bao gồm: kỹ năng

ứng xử, kỹ năng tạo lập các mối quan hệ; kỹ năng về thể chất, bao gồm: kỹ năng số, kỹ năng ngôn ngữ, kỹ năng về cuộc sống.

Nguồn lực lao động với những yêu cầu mới về các tập hợp kỹ năng trên đặt trọng tâm mới đổi với chính sách giáo dục toàn dân. Nhu cầu về các kỹ năng lao động mới đưa ra những tín hiệu đổi mới cho sự đổi mới chính sách giáo dục toàn dân, định hướng mới đổi mới cho chính sách giáo dục.

Trong cuộc cách mạng sản xuất mới, tri thức và thông tin về những kỹ năng cần thiết tồn tại ở nhiều nơi khác nhau, hiện diện trong mọi mặt của cuộc sống và hoạt động sản xuất (OECD, 2015). Điều quan trọng trong kỹ nguyên mới này không nằm ở các tri thức và thông tin đó mà là khả năng, kỹ năng áp dụng các tri thức đó vào trong quá trình lao động, sản xuất. Chìa khóa thành công của người lao động nằm ở kỹ năng xử lý tình huống, kỹ năng kết hợp nhiều kiến thức khác nhau để giải quyết vấn đề. Sự đòi hỏi mới đó tiếp tục đặt ra những áp lực và yêu cầu đổi mới chính sách giáo dục toàn dân.

2.3. Các công nghệ mới của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư góp phần vào mở rộng diện bao phủ của chính sách an sinh xã hội

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem lại một nền tảng công nghiệp mới cho xã hội, trong đó đặc biệt là nền tảng cho những công việc trước đây chưa từng có. Người lao động có kỹ năng trở nên dễ dàng hơn trong việc bảo đảm việc làm của bản thân mình. Người lao động chưa có kỹ năng có thể tham gia đào tạo hoặc tự đào tạo mình dễ dàng hơn, đôi khi chỉ đơn giản thông qua một phần mềm hoặc một nền tảng công nghệ (platform). Điều đó đem đến những cơ hội mới cho việc mở rộng diện bao phủ của chính sách an sinh xã hội và giảm gánh nặng tài chính đối

với các hoạt động bảo trợ của Chính phủ. Người lao động có việc làm, có thu nhập sẽ không hưởng trợ cấp từ phía Chính phủ, thay vào đó họ sẽ tham gia bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế để bảo vệ chính bản thân họ.

Hơn nữa, công nghệ dữ liệu lớn (big data) sẽ giúp cho người quản lý bao quát được diện bao phủ của chính sách an sinh xã hội một cách tương đối chính xác. Những dữ liệu liên quan đến an sinh xã hội, thông qua các ứng dụng của công nghệ trí tuệ nhân tạo, sẽ thu thập và xử lý dữ liệu trên hệ thống đã được thiết lập sẵn theo thời gian thực. Một công dụng khác của công nghệ này giúp người quản lý dễ dàng theo dõi và giám sát các hoạt động liên quan đến chính sách an sinh xã hội lấy người sử dụng làm trung tâm (xem Hình 1).

Hình 1: Mô hình an sinh xã hội lấy người sử dụng làm trung tâm



KẾT NỐI DỰA TRÊN CÔNG NGHỆ DỮ LIỆU LỚN

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

2.4. Các công nghệ mới của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư góp phần định hình chính sách an sinh xã hội một cách hệ thống và hiện đại

Các công nghệ mới của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem lại nhiều dạng thức việc làm mới cho người lao động. Công việc bán thời gian, việc làm phi chính thức hoặc tự làm chủ với tần suất thay đổi công việc cao của người lao động đã trở thành hiện thực trong kỷ nguyên mới. Công nghệ internet kết nối vạn vật, các nền tảng công nghệ dữ liệu lớn đang đặt ra sức ép thay đổi hệ thống an sinh xã hội để đáp ứng những nhu cầu mới của người thụ hưởng an sinh xã hội. Các nguyên tắc căn bản của an sinh xã hội sẽ cần được thay đổi để theo kịp tiến trình phát triển của việc làm và các mối quan hệ lao động. Những tài khoản an sinh xã hội cấp cho người thụ hưởng sẽ duy trì được diện bao phủ đối với người thụ hưởng không kể đến yếu tố địa lý. Người lao động có thể di chuyển từ địa phương này sang địa phương khác để tìm kiếm việc làm nhưng không bị ảnh hưởng đến chế độ an sinh xã hội mà họ đang được hưởng. Với nền tảng công nghệ dữ liệu lớn, người thụ hưởng có thể tự khai báo tình trạng việc làm trên một tài khoản duy nhất của mình từ làm việc có hợp đồng, làm việc có thời hạn hoặc hợp đồng vô thời hạn sang tình trạng tự làm chủ hoặc làm việc bán thời gian để được tính toán mức đóng - hưởng an sinh xã hội một cách tự động.

3. Một số hàm ý chính sách đối với Việt Nam

3.1. Chính sách giáo dục của Việt Nam cần được thay đổi để đáp ứng với nhu cầu kỹ năng mới của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư

Một là, trình độ chuyên môn kỹ thuật cao hơn đồng nghĩa với việc kỹ năng cần thiết sẽ được yêu cầu cao hơn. Những kỹ

năng lao động được tích lũy thông qua quá trình học tập và làm việc; mỗi một cấp học khác nhau sẽ đem lại những tập hợp kỹ năng khác nhau. Do đó, để có được những kỹ năng đáp ứng yêu cầu mới, người lao động nên được kéo dài thời gian học tập.

Hai là, trong bối cảnh kinh tế - xã hội phức tạp hơn, chương trình đào tạo cũng cần được xây dựng một cách đa chiều và phong phú hơn. Để người lao động có được những kỹ năng phù hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội mới, chương trình đào tạo trong các nhà trường từ phổ thông, dạy nghề tới đào tạo bậc cao cần tích hợp các kỹ năng mới đáp ứng được yêu cầu mới của việc làm và lao động (McGowan & Andrews, 2015).

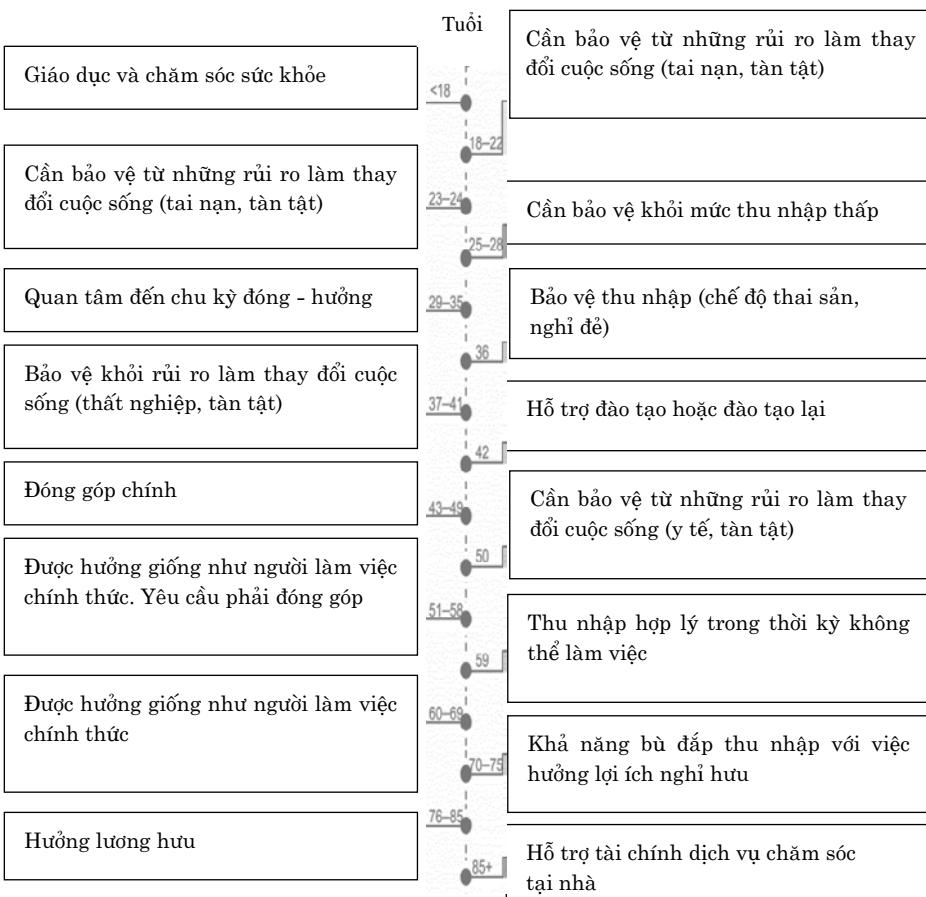
Ba là, ứng dụng công nghệ vào trong quá trình đào tạo một cách thông minh. Người lao động trong thời đại cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư cần thành thạo sử dụng các công nghệ. Cách thức thông minh nhất để trang bị các kỹ năng này cho người lao động là thông qua việc sử dụng các công nghệ này trong quá trình đào tạo. Công nghệ giúp cho người học không chỉ gia tăng hiểu biết về các kỹ năng sử dụng công nghệ, mà còn thúc đẩy sự chia sẻ thông tin giữa các giáo viên, giữa giáo viên và sinh viên. Bên cạnh đó, việc sử dụng công nghệ thường xuyên trong quá trình học tập cũng dần dần hình thành và tích luỹ các kỹ năng cần thiết về công nghệ cho người lao động khi tham gia thị trường lao động (Andrews & Criscuolo, 2013).

3.2. Áp dụng kết hợp công nghệ dữ liệu lớn và công nghệ học tập của máy móc để có được một chính sách an sinh xã hội bảo đảm an sinh trong vòng đời của người dân

Trước những cơ hội mà cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang lại, chúng ta có thể hoàn thiện chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam trên cơ sở xác định một phương pháp tiếp cận

mới. Với những công nghệ ưu thế vượt trội so với các làn sóng công nghệ trước đây, các công nghệ mà cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang đến cho con người những công cụ mạnh mẽ để hoàn thiện mô hình an sinh xã hội trên toàn bộ vòng đời của người dân. Để làm được điều đó, cần hiểu được nhu cầu cơ bản về an sinh xã hội của người dân trong từng độ tuổi khác nhau (xem Hình 2).

Hình 2: Mô hình an sinh xã hội trên toàn bộ vòng đời của người dân



Nguồn: Mercer (2016), trích dẫn trong WEF (2017, p. 37).

Với công nghệ dữ liệu lớn và công nghệ học tập của máy móc (machine learning), chúng ta có thể hiện thực hóa việc tính toán các nhu cầu an sinh xã hội của người dân theo từng nhóm tuổi. Việc phân khúc các nhóm người dân theo độ tuổi là cần thiết đối với việc thiết kế các chính sách an sinh xã hội phù hợp với mọi độ tuổi. Các cấu phần của chính sách an sinh xã hội hiện nay chưa có sự phân biệt nhu cầu giữa các độ tuổi khác nhau, bởi vì công nghệ chưa cho phép thực hiện việc phân nhóm như vậy một cách tự động. Tuy nhiên, sự kết hợp công nghệ dữ liệu lớn với công nghệ học tập của máy móc sẽ giải quyết vấn đề này một cách trọn vẹn thông qua việc sử dụng thuật toán phân cụm. Theo đó, thuật toán phân cụm không chỉ phân tích dữ liệu để tìm điểm tương đồng, mà còn phân tích cả những điểm khác biệt về nhu cầu sử dụng an sinh xã hội giữa các nhóm tuổi khác nhau.

3.3. Áp dụng công nghệ trí tuệ nhân tạo trong quản lý lao động và kết nối việc làm giữa người lao động và doanh nghiệp

Việc tuyển dụng, sử dụng và giữ chân người tài¹ trong các doanh nghiệp có vai trò đặc biệt quan trọng. Tuyển dụng không đúng người tài hoặc hệ thống tuyển dụng không có khả năng đánh giá chính xác tài năng của người lao động sẽ làm thiệt hại cho doanh nghiệp rất lớn. Các chi phí tuyển dụng, đào tạo lại hoặc sa thải người lao động là những chi phí lãng phí của doanh nghiệp và xã hội nếu hoạt động đó không đem lại người tài cho

1. Khái niệm người tài bao gồm những cá nhân tài năng toàn diện và những cá nhân tài năng ở một phương diện mà người sử dụng lao động cần.

doanh nghiệp. Để tiết kiệm các khoản chi phí đó, trí tuệ nhân tạo là một giải pháp hữu hiệu đối với doanh nghiệp và xã hội.

Trí tuệ nhân tạo giúp cho người sử dụng lao động tìm được ứng viên tốt nhất cho những vị trí còn trống. Đồng thời, trí tuệ nhân tạo cũng giúp cho người lao động biết được vị trí nào tốt nhất đối với bộ kỹ năng mà mình có. Sự kết hợp đó không những giảm chi phí cho cả người lao động và người sử dụng lao động, mà còn gia tăng cơ hội việc làm cho người lao động. Hơn nữa, công nghệ này cũng hỗ trợ người lao động trong việc đào tạo lại những kỹ năng cần thiết cho thị trường lao động. Nếu người lao động chưa có đủ các kỹ năng cho một nhóm các công việc, họ sẽ không có cơ hội để tiếp cận thông tin từ công việc đó¹.

Để làm được điều đó, Chính phủ cần xây dựng khung khổ hành lang pháp lý cho việc ứng dụng công nghệ này. Đồng thời, các Bộ liên quan cần thảo luận đi đến thống nhất bộ kỹ năng cần thiết của người lao động theo các nhóm công việc hoặc ngành công nghiệp.

3.4. Xây dựng nền tảng số cho chính sách an sinh xã hội sẽ đem lại nhiều việc làm cho người lao động ở nhiều trình độ kỹ năng khác nhau

Việc xây dựng nền tảng số cho chính sách an sinh xã hội cần được chuẩn bị thực hiện trong điều kiện, bối cảnh mới của nền kinh tế nước ta, một nền kinh tế đang dần chuyển đổi sang mô hình tăng trưởng dựa theo chiều sâu và gia tăng hàm lượng khoa học, kỹ thuật. Điều đó cũng hàm ý nền kinh tế mới mà chúng ta đang theo đuổi sẽ dựa trên nền tảng kỹ thuật công

1. Mạng việc làm vietnamworks có thể coi là một ví dụ điển hình cho vấn đề này.

nghệ số với những cải cách lớn mà hệ thống chính sách an sinh xã hội cần được chuẩn bị trong một thời gian đủ dài để chuyển hóa những công nghệ, dạng dữ liệu cũ sang công nghệ và dạng dữ liệu mới. Những kho tài nguyên số cho chính sách an sinh xã hội cần được xây dựng với nguồn nhân lực lớn và thời gian đào tạo không quá dài (thường khoảng từ 2 tuần cho đến 5 tháng tùy theo mức độ phức tạp của công việc). Ở tầng nấc cao hơn, những kỹ sư lập trình công nghệ trí tuệ nhân tạo, hay những chuyên gia về dữ liệu lớn sẽ sử dụng các nguồn thông tin đầu vào từ kho tài nguyên số để xây dựng thuật toán và mã hóa phần mềm nhằm triển khai thực hiện chính sách an sinh xã hội một cách tự động. Toàn bộ quá trình này không chỉ cải thiện toàn diện việc vận hành chính sách an sinh xã hội, mà còn tạo ra nhiều dạng công việc, việc làm mới cho người lao động. Xét cho cùng, công cuộc chuyển mình số hóa của các thể chế trong lĩnh vực an sinh xã hội là cơ hội việc làm đối với người lao động ở các bậc trình độ kỹ năng khác nhau.

3.5. Định hình mô hình an sinh xã hội mới của Việt Nam trên cơ sở ứng dụng những thành tựu mới nhất của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư

Mô hình an sinh xã hội của Việt Nam hiện nay đang được vận hành trên nền tảng công nghệ cũ và được dự báo sẽ dần dần bị thay thế bởi những công nghệ mới nhất của thời đại công nghệ số và kỷ nguyên công nghệ 4.0. Mô hình an sinh xã hội với đặc trưng của nhiều lĩnh vực đa dạng, đối tượng thụ hưởng cũng rất phong phú và diện bao phủ ở mức tối ưu là toàn bộ dân số. Yêu cầu đó tất yếu dẫn tới việc xây dựng mô hình an sinh xã hội dựa trên nền tảng khoa học - công nghệ mới nhất. Nhiều quốc gia trên thế giới đang triển khai chuyển đổi hệ thống cơ sở dữ liệu

của hệ thống an sinh xã hội từ dạng cổ điển (dựa trên giấy tờ, cần kho lưu trữ vật lý lớn) sang dạng số (dựa trên các tài khoản điện tử, cần không gian lưu trữ trên mạng lớn). Với những công nghệ như điện toán đám mây, cơ sở dữ liệu lớn, chuỗi khôi (block chain), trí tuệ nhân tạo, và những công nghệ mới khác, diện mạo mô hình an sinh xã hội mới sẽ khác với những gì mà chúng ta đang chứng kiến. Hiện nay, Chính phủ và các doanh nghiệp Việt Nam đang xây dựng kế hoạch triển khai những giải pháp thiết thực để ứng dụng công nghệ 4.0 và đổi mới với việc thực hiện chính sách an sinh xã hội, Việt Nam cần tiếp cận, ứng dụng các công nghệ mới để đáp ứng được yêu cầu và kỳ vọng mở rộng diện bao phủ của chính sách an sinh xã hội, mở rộng được giới hạn việc làm vốn đã khá chật hẹp của đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Andrews, D., & Criscuolo, C. (2013). Knowledge-based capital, innovation and resource allocation.
2. Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
3. McGowan, M. A., & Andrews, D. (2015). Skill mismatch and public policy in OECD countries.
4. OECD. (2015). *The next production revolution: Implications for governments and business*. Retrieved from Paris.
5. WEF. (2017). *The Global Risks Report* Retrieved from Geneva: Wisskirchen, G., Biacabe, B. T., Bormann, U., Muntz, A., Niehaus, G., Soler, G. J., & von Brauchitsch, B. (2017). Artificial intelligence and robotics and their impact on the workplace. *IBA Global Employment Institute*.

ẢNH HƯỞNG CỦA THỂ CHẾ QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG TỚI TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ CẤP TỈNH Ở VIỆT NAM

TS. LÊ QUANG CẢNH*
ThS. ĐỖ TUYẾT NHUNG**

Mối quan hệ giữa thể chế và tăng trưởng kinh tế từ lâu đã thu hút sự quan tâm của các nhà nghiên cứu và quản lý. Đặc biệt, kể từ khi xuất hiện trường phái lý thuyết kinh tế học thể chế mới, thể chế được coi là nhân tố quan trọng giải thích sự khác biệt về tăng trưởng kinh tế ở các quốc gia, vùng lãnh thổ. Robinson và Acemoglu (2012) nghiên cứu luận giải rằng, các quốc gia thành công trong tăng trưởng kinh tế và xóa đói, giảm nghèo phần lớn là do sự thay đổi thể chế, chẳng hạn như trường hợp của Việt Nam. Thể chế là một khái niệm mang tính khái quát và đa diện. Williamson (2000) phân thể chế làm bốn cấp độ: (i) nền tảng xã hội - định chế mang tính nền tảng gắn kết, không thể dễ dàng thay đổi; (ii) môi trường thể chế như hiến pháp, luật hoặc những giá trị phải mất hàng chục năm mới có thể thay đổi; (iii) thể chế quản trị thông qua hệ thống luật, chính sách,...; và (iv) thể chế thị trường hay cấp độ vi mô của

* , ** Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

thể chế, mỗi cấp độ thể chế có tác động khác nhau tới tăng trưởng kinh tế. Nelson và Sampat (1999) phân loại thể chế thành “luật chơi” và “chất lượng quản trị”, đồng thời mỗi khía cạnh thể chế này có ảnh hưởng khác biệt tới tăng trưởng.

Theo Ugur (2010); Vijayaraghavan và Ward (2001), thể chế có tác động tích cực tới tăng trưởng, mỗi quan hệ này đã được khẳng định trong nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm. Tuy nhiên, tùy theo các biến đo lường thể chế khác nhau thì tác động của thể chế tới tăng trưởng cũng khác nhau. Trong các nghiên cứu trước, dù được tiếp cận từ bất kỳ khía cạnh nào, ví dụ thể chế tiếp cận theo khía cạnh chính trị, thể chế theo khía cạnh luật chơi hay thể chế quản trị, thì thể chế đều có quan hệ tích cực tới tăng trưởng, nhưng không hoàn toàn thống nhất. Hơn nữa, các nghiên cứu trước hầu như chỉ tập trung nghiên cứu mối quan hệ này ở cấp độ quốc gia, chưa nghiên cứu ở cấp độ vùng/địa phương trong phạm vi một quốc gia.

Theo Smith (1976), thể chế không những tác động tới tăng trưởng kinh tế giữa các quốc gia mà còn tác động tới tăng trưởng kinh tế của vùng/tỉnh trong phạm vi một quốc gia. Với luật và chính sách được ban hành chung từ trung ương, các tỉnh có thể diễn giải và thực thi khác nhau ở phạm vi tỉnh mình. Điều này dẫn tới thể chế quản trị ở các tỉnh sẽ khác biệt và dẫn tới tăng trưởng kinh tế cũng khác biệt. Kết quả này thể hiện rõ trong bối cảnh ở Việt Nam, khi các địa phương có chất lượng thể chế quản trị khác nhau thì kết quả tăng trưởng kinh tế ở địa phương cũng khác biệt. Đồng thời, nghiên cứu này cũng xây dựng giả thuyết rằng tác động của thể chế tới tăng trưởng ở các địa phương có quy mô nhỏ sẽ lớn hơn ở các tỉnh có quy mô lớn, bởi năng lực quản trị giới hạn và độ phức tạp của những địa phương lớn.

Nghiên cứu này dựa trên số liệu từ Tổng cục Thống kê (GSO) và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) nhằm tìm hiểu tác động của thể chế tới tăng trưởng ở các địa phương cấp tỉnh Việt Nam. Bài viết này xây dựng mô hình ước lượng dựa trên mô hình tăng trưởng nội sinh của Mankiw, Romer và Weil (1992). Phương pháp ước lượng được sử dụng là mô hình hồi quy số liệu mảng động hai giai đoạn Arellano-Bond, cho phép xử lý vấn đề nội sinh giữa thể chế và tăng trưởng kinh tế. Nghiên cứu này có những đóng góp quan trọng: (i) là nghiên cứu tiên phong tìm hiểu mối quan hệ giữa thể chế và tăng trưởng ở cấp độ vùng/tỉnh tại Việt Nam; (ii) sử dụng phương pháp ước lượng với số liệu mảng động nhằm giải quyết vấn đề nội sinh để cho kết quả ước lượng tốt hơn.

1. Tổng quan nghiên cứu

1.1. Thể chế quản trị và tăng trưởng kinh tế: mối quan hệ nhân quả

Từ những năm 1990, giới khoa học kinh tế bắt đầu dành nỗ lực nghiên cứu bản chất của mối quan hệ giữa thể chế quản trị và tăng trưởng kinh tế ở cấp quốc gia. Cả hai hướng tác động của mối quan hệ nhân quả giữa thể chế quản trị và tăng trưởng kinh tế đều nhận được sự ủng hộ trong các nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm.

Thể chế quản trị tác động đến tăng trưởng kinh tế

Lý thuyết cho thấy, thể chế quản trị ảnh hưởng đến mức thu nhập thông qua phân bổ quyền lực chính trị, bảo đảm quyền sở hữu, bằng cách tạo ra các cơ hội kinh tế, kích thích sự đổi mới, thúc đẩy sự tích lũy vốn vật chất và vốn con người. Do vậy, ý tưởng cơ bản được nhấn mạnh trong nghiên cứu trước

đây là thể chế quản trị có vai trò then chốt trong quá trình phát triển kinh tế.

Có thể coi nghiên cứu thực nghiệm đầu tiên trong lĩnh vực này là của Barro năm 1991, với kết luận rằng sự bất ổn về chính trị có tác động tiêu cực, có ý nghĩa thống kê đối với tăng trưởng trong giai đoạn 1965-1985. Tuy vậy, Knack và Keefer (1995) có nghiên cứu tiên phong sử dụng thước đo thể chế quản trị là chỉ số tổng hợp từ các bộ dữ liệu được phát triển đo lường quản trị (cụ thể ở đây là ICRG), để đưa vào một mô hình hồi quy tăng trưởng với dữ liệu chéo cấp quốc gia. Nghiên cứu phát hiện ra rằng chỉ số này dương và có ý nghĩa thống kê, nghĩa là thể chế quản trị có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Trong những năm gần đây, ngày càng nhiều nghiên cứu cho rằng thể chế quản trị là nguyên nhân tác động tới kết quả của tăng trưởng (Kaufman, 2005) với bằng chứng cho thấy các quốc gia có thể chế quản trị tốt hơn thường có mức độ và tốc độ tăng trưởng cao hơn các nước có thể chế yếu kém (Hall & Sobel, 2008).

Tăng trưởng kinh tế tác động đến thể chế quản trị

Một quan điểm khác là phát triển kinh tế thúc đẩy phát triển thể chế và hướng quan hệ nhân quả này có thể còn quan trọng hơn. Lý thuyết về thể chế cũng đề xuất rằng phát triển kinh tế có thể nâng cao hiệu quả tương đối của các cơ chế quản trị chính thức (Dixit, 2003). Các nghiên cứu tiếp sau đã đề xuất một số cơ chế mà thông qua đó việc nâng cao hiệu quả kinh tế có thể dẫn đến những thay đổi về chất lượng thể chế của một quốc gia. Chẳng hạn, tăng trưởng có thể được tạo nên bởi những cải cách tương đối nhỏ nhằm khuyến khích đầu tư (Hausmann, Pritchett, & Rodrik, 2005), và sự tăng trưởng đó cho phép các

nước đang phát triển có nguồn lực để xây dựng nền thể chế có chất lượng cao hơn ở giai đoạn phát triển kinh tế sau (Grindle, 2007). Một số kết quả thực nghiệm cũng minh chứng cho những lập luận này. Ví dụ, Paldam và Gundlach (2008) nhận thấy dữ liệu ủng hộ hướng tác động từ gia tăng mức thu nhập đến cải thiện chất lượng thể chế quản trị hơn so với hướng ngược lại. Wilson (2016) cũng cho rằng, chất lượng thể chế quản trị không bắt buộc là điều kiện cho tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn phát triển ban đầu, thay vào đó, cải thiện thể chế có thể là kết quả của tăng trưởng kinh tế.

1.2. Thể chế quản trị và tăng trưởng kinh tế: nghiên cứu ở cấp địa phương

Thể chế quản trị khác biệt không chỉ giữa các quốc gia mà ngay bên trong một quốc gia và giữa các ngành (Gao, Murray, Kotabe, & Lu, 2010; Wright, Filatotchev, Hoskisson, & Peng, 2005). Số liệu quản trị cấp địa phương ưu việt hơn cấp quốc gia bởi sự thống nhất hơn về các yếu tố văn hóa - xã hội và nền tăng kinh tế - chính trị, sự giản đơn hơn về quy trình thực hiện thu thập dữ liệu, do đó giúp khắc phục nhiều nhược điểm của thước đo quản trị cấp quốc gia (Hasan, Wachtel, & Zhou, 2009; Nakabashi et al., 2013; Wilson, 2016). Do vậy, nhiều quốc gia đã phát triển những bộ chỉ số thể chế quản trị địa phương để có cái nhìn sâu hơn về chất lượng quản trị ở từng đơn vị hành chính của nước đó.

Các nghiên cứu thực nghiệm về mối quan hệ giữa thể chế và tăng trưởng kinh tế địa phương được thực hiện cả ở các nước phát triển và đang phát triển. Qua nghiên cứu tại các tiểu bang

của Mỹ, Hall và Sobel (2008) khẳng định: thể chế phù hợp với chủ nghĩa tư bản thị trường tự do, hoặc "tự do kinh tế" dẫn tới các hoạt động kinh doanh có năng suất cao hơn, từ đó tạo ra thu nhập bình quân đầu người cao hơn và tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn. Nakabashi và những người khác (2013) cũng chứng minh sự khác biệt về thể chế giữa các đô thị đóng vai trò quan trọng trong việc giải thích sự đa dạng về thu nhập bình quân đầu người giữa các đô thị Braxin. Tuy vậy, những phát hiện của Wilson (2016) lại cho thấy cải tiến thể chế quản trị không phải là yếu tố chính cho sự tăng trưởng nhanh của các địa phương Trung Quốc và ủng hộ đề xuất rằng cải cách thể chế quản trị thường là kết quả chứ không phải là nguyên nhân của sự tăng trưởng kinh tế.

Ở Việt Nam, sự phát triển mạnh mẽ của các bộ chỉ số đo chất lượng thể chế quản trị trong khoảng 10 năm trở lại đây cho thấy sự quan tâm của cả giới học thuật và chính sách cho chủ đề này. Nổi bật nhất trong số đó là Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) và Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI). Bên cạnh đó, Việt Nam còn có Chỉ số cải cách hành chính (PAR index), Chỉ số công lý (JUPI), Chỉ số sẵn sàng cho chính phủ điện tử (ICT index), Chỉ số hài lòng về sự phục vụ hành chính (SIPAS)... Song song với đó, vai trò của thể chế quản trị đối với nền kinh tế Việt Nam cũng là chủ đề nghiên cứu nóng trong những năm gần đây, với các nhóm nghiên cứu chính sau:

Nhóm thứ nhất nghiên cứu về thể chế trong bối cảnh đặc thù ở Việt Nam. Thông thường, các nghiên cứu này dựa trên sự so sánh thể chế Việt Nam và các nước để tìm ra khoảng cách thể

chế, hoặc dựa trên kinh nghiệm chuyên gia để đưa ra đánh giá về những tác động tiêu cực có thể có của thể chế tới tăng trưởng và phát triển kinh tế ở Việt Nam (Lê Quốc Lý (2014); Nguyễn Văn Phúc (2013); Trần Du Lịch (2013); Võ Trí Thành (2014)).

Nhóm thứ hai bao gồm các nghiên cứu tìm hiểu vai trò của các khía cạnh thể chế quản trị tới kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Phần lớn các nghiên cứu cho thấy môi trường thể chế có tác động rất lớn đến hoạt động của doanh nghiệp, nhưng vai trò của từng khía cạnh thể chế lại có sự khác biệt giữa các nghiên cứu (Bach (2017); Nguyen, Le, và Bryant (2013); Tran, Grafton và Kompas (2009); Vu, Tran, Nguyen, Lim (2018)).

Nhóm nghiên cứu thứ ba đề cập tác động của thể chế quản trị tới kết quả phát triển kinh tế của địa phương cấp tỉnh và rút ra các kết quả như thể chế tốt làm gia tăng đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân (Malesky (2010); Malesky, McCulloch và Nguyen (2015)), hay tham nhũng tác động tiêu cực đến tăng trưởng của khu vực tư nhân, số công ăn việc làm và thu nhập của hộ gia đình (Van Dijk và Nguyen, (2012)).

Với mục tiêu nghiên cứu đã nêu trên, có thể thấy, đây là một trong số ít các nghiên cứu tiên phong về tác động trực tiếp của chất lượng thể chế quản trị đến tăng trưởng kinh tế địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam. Nghiên cứu này sẽ sử dụng nhiều thước đo chất lượng quản trị khác nhau để xem xét một cách toàn diện mối quan hệ này. Đồng thời, nghiên cứu này giải quyết vấn đề nội sinh trong mối quan hệ của chất lượng thể chế quản trị với tăng trưởng thông qua việc sử dụng các phương pháp ước lượng với biến công cụ phù hợp, nhằm có được kết quả ước lượng không chêch và hiệu quả.

2. Khung nghiên cứu và số liệu

2.1. Khung nghiên cứu

Lý thuyết tăng trưởng tân cổ điển xác định vai trò của các yếu tố sản xuất tối sản lượng, trong đó nhấn mạnh việc tăng trưởng của quốc gia phụ thuộc vào các yếu tố sản xuất được quyết định từ bên ngoài và các nền kinh tế sẽ hội tụ. Tuy nhiên, lý thuyết này không luận giải được tại sao các nền kinh tế không hội tụ và tăng trưởng liên tục đang diễn ra trong thực tế. Khắc phục những tồn tại này, lý thuyết kinh tế học thể chế mới - kết hợp lý thuyết tăng trưởng nội sinh và kinh tế thể chế cũ - giải thích sự tăng trưởng kinh tế liên tục và các nền kinh tế chưa thể hội tụ là do các yếu tố sản xuất mới như vốn con người, thể chế,... qua đó khắc phục được vấn đề lợi tức cận biên giảm dần trong mô hình sản xuất. Cụ thể, nghiên cứu này sử dụng mô hình tăng trưởng nội sinh do Mankiw và những người khác (1992) để xuất có dạng:

$$\Delta Y_{i,t} = \alpha + \beta X + \gamma I_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Trong đó $\Delta Y_{i,t}$ là sản lượng của các quốc gia/vùng/tỉnh i tại thời gian t ; $I_{i,t}$ là biến đo lường thể chế của địa phương i ở thời gian t ; X là vectơ các biến kiểm soát ở cấp địa phương; $\varepsilon_{i,t}$ là sai số bao gồm cả những sai số theo địa phương i và thời gian t . Mô hình (1) có thể được viết lại dưới dạng:

$$LnY_{i,t} - LnY_{i,t-1} = \alpha + \beta X + \gamma I_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

hoặc có thể chuyển thành mô hình ước lượng có dạng sau:

$$LnY_{i,t} = \alpha + \theta LnY_{i,t-1} + \beta X + \gamma I_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Trong đó $(LnY_{i,t} - LnY_{i,t-1})$ chính là tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Mô hình (2) được sử dụng cho mục tiêu ước lượng tác động của thể chế tối tăng trưởng kinh tế ở các địa phương cấp tỉnh. Phương pháp ước lượng cho mô hình này là ước lượng GMM hai giai đoạn cho số liệu mảng động với thủ pháp làm vững độ lệch chuẩn (robust standard errors) nhằm giải quyết vấn đề nội sinh trong mối quan hệ giữa thể chế và tăng trưởng.

2.2. Số liệu

Số liệu sử dụng trong nghiên cứu này được thu thập từ hai nguồn chính là GSO và VCCI. Số liệu sử dụng trong nghiên cứu này được thu thập cho 63 tỉnh/thành phố ở Việt Nam trong thời gian từ năm 2006 đến năm 2015.

Nguồn số liệu thứ nhất bao gồm các số liệu liên quan tới GDP, vốn, nhập khẩu, quy mô ngân sách tỉnh,... đều được GSO tính toán theo giá cố định năm 2010, còn lao động được tính theo đơn vị người. Các số liệu thu thập từ GSO này được xử lý và kiểm định tính đồng nhất một cách độc lập.

Nguồn số liệu thứ hai bao gồm bốn chỉ số thành phần của Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), do VCCI tiến hành tính toán và công bố với sự hỗ trợ của USAIDS¹. Các chỉ số này đều phản ánh chất lượng thể chế quản trị ở địa phương sử dụng, đó là: minh bạch, chi phí không chính thức, thể chế pháp lý và năng động của chính quyền. Các chỉ số này được chuẩn hóa biến động trong khoảng từ 0 đến 10, chỉ số này càng cao thì càng tốt.

Số liệu sử dụng trong nghiên cứu được đề cập trong Bảng 1 dưới đây.

1. Có thể tham khảo phương pháp tính PCI và các chỉ số thành phần trong VCCI và USAID (2016).

**Bảng 1: Giá trị trung bình theo tỉnh
của các biến nghiên cứu (2006-2015)**

Năm	Minh bạch	Chi phí không chính thức	Thể chế pháp lý	Năng động địa phương	Log GDP	Lao động (nghìn người)	Log vốn	Log nhập khẩu
2006	5,34	6,38	3,78	5,03	9,62	733,9	8,47	4,52
2007	5,88	6,52	4,31	4,99	9,71	748,6	8,70	4,72
2008	6,01	6,70	4,65	5,46	9,78	765,2	8,74	4,83
2009	5,91	6,13	5,33	5,01	9,86	782,9	8,81	4,50
2010	5,74	6,35	4,93	5,25	9,91	799,9	8,96	5,06
2011	5,84	6,83	5,66	4,74	9,97	815,8	8,89	5,08
2012	5,78	6,46	3,55	4,84	10,02	830,9	8,97	5,21
2013	5,65	6,51	5,57	5,54	10,07	845,2	9,03	5,47
2014	6,05	5,05	5,81	4,57	10,14	853,1	9,11	5,63
2015	6,17	5,13	5,78	4,68	10,20	856,9	9,19	5,86

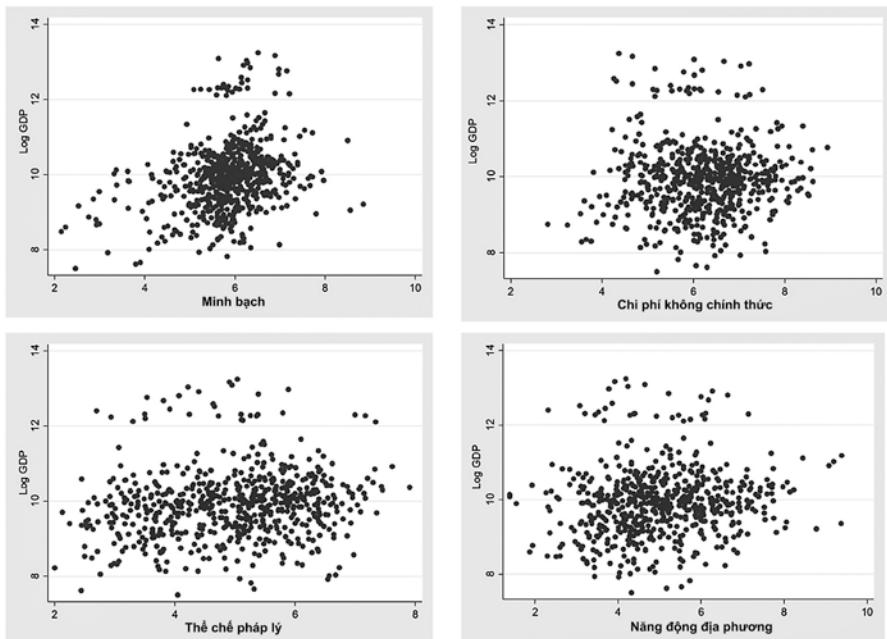
Nguồn: Tổng hợp từ GSO và VCCI.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Thể chế quản trị địa phương và tăng trưởng kinh tế

Nghiên cứu này tiếp cận thể chế ở cấp độ quản trị địa phương (institutions as governance). Thể chế được đo lường thông qua các khía cạnh của chất lượng thể chế quản trị, bao gồm minh bạch, chi phí không chính thức, thể chế pháp lý và năng động địa phương. Quan hệ tương quan giữa GDP và các khía cạnh thể chế quản trị địa phương được thể hiện trong Hình 1.

Hình 1: Tương quan giữa chất lượng thể chế với tăng trưởng ở Việt Nam



Kết quả trong Hình 1 cho thấy minh bạch có tương quan dương với GDP của các địa phương. Địa phương càng thực hiện tốt sự minh bạch trong công bố thông tin thì GDP của địa phương càng lớn. Điều này hoàn toàn phù hợp với lý thuyết và thực nghiệm bởi sự minh bạch làm giảm chi phí giao dịch, tăng hiệu quả, thúc đẩy đầu tư và tăng trưởng. Tương tự, thể chế pháp lý cũng có mối quan hệ dương đối với GDP. Chi phí không chính thức và sự năng động địa phương dường như có mối quan hệ phi tuyến với GDP. Chỉ số chi phí không chính thức càng cải thiện thì ban đầu tăng trưởng có thể bị chậm lại nhưng sau đó lại tăng lên. Ngược lại, ban đầu sự năng động

của địa phương tăng lên sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nhưng sự năng động địa phương tăng lên đến mức nào đó sẽ có thể làm giảm tăng trưởng.

3.2. Kết quả phân tích hồi quy

Nghiên cứu tiến hành ước lượng 6 mô hình, trong đó mô hình 1 đến 4 lần lượt thay các biến khác nhau phản ánh chất lượng thể chế quản trị và tương tác của chúng với quy mô dân số của tỉnh, mô hình 5 xem xét ảnh hưởng phi tuyến của “chi phí không chính thức” tới tăng trưởng, trong khi mô hình 6 xem xét ảnh hưởng phi tuyến của “năng động địa phương” tới tăng trưởng kinh tế của tỉnh. Các mô hình này đều được ước lượng bằng phương pháp GMM hai giai đoạn cho số liệu mảng động. Kết quả ước lượng theo phương pháp này cho phép sử dụng các biến trẽ của biến độc lập với độ trẽ thích hợp làm biến công cụ trong mô hình GMM hai giai đoạn nhằm giải quyết vấn đề nội sinh khi ước lượng tác động của thể chế tới tăng trưởng kinh tế. Kết quả ước lượng được trình bày trong Bảng 2.

Kết quả ước lượng cho thấy thước đo chất lượng quản trị khác nhau thì tác động khác nhau tới tăng trưởng kinh tế địa phương. Hệ số ước lượng của sự minh bạch và thể chế pháp lý mang giá trị dương, có ý nghĩa thống kê ở mức 1%, có nghĩa là sự minh bạch và thể chế pháp lý có tác động tích cực tới tăng trưởng kinh tế. Địa phương càng minh bạch thông tin trong quản lý và có thể chế pháp lý tốt thì có tăng trưởng kinh tế tốt hơn. Kết quả này hoàn toàn phù hợp với lý thuyết và kết quả nghiên cứu thực nghiệm trong các nghiên cứu trước. Khi địa phương chủ động cung cấp thông tin quản lý một cách minh bạch thì sẽ làm giảm chi phí giao dịch, làm giảm sự bất đối

xứng thông tin, tạo ra sự tin tưởng của khu vực tư nhân trong đầu tư và kết quả là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Còn thể chế pháp lý tốt làm cho các chính sách công trở nên dễ đoán, tạo môi trường kinh doanh ổn định, giúp cộng đồng doanh nghiệp yên tâm đầu tư và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

**Bảng 2: Tác động của thể chế tới tăng trưởng:
mô hình GMM hai giai đoạn**

	Mô hình 1	Mô hình 2	Mô hình 3	Mô hình 4	Mô hình 5	Mô hình 6
Biến trễ GDP	0.869*** (109.48)	0.869*** (107.70)	0.866*** (116.24)	0.867*** (105.58)	0.874*** (101.13)	0.873*** (100.16)
Vốn	0.0266*** (4.01)	0.0178*** (2.95)	0.0231*** (3.37)	0.0252*** (3.90)	0.0169** (2.57)	0.0214*** (3.13)
Lao động	0.0919*** (4.50)	0.0980*** (5.19)	0.0865*** (4.99)	0.0868*** (4.41)	0.0687*** (3.48)	0.0749*** (3.62)
Nhập khẩu	0.0048*** (3.99)	0.0041*** (3.41)	0.0064*** (6.48)	0.0066*** (5.52)	0.0049*** (4.15)	0.0064*** (5.40)
Quy mô ngân sách địa phương	0.0403*** (7.95)	0.0332*** (6.37)	0.0379*** (7.92)	0.0418*** (8.65)	0.0327*** (5.82)	0.0412*** (7.97)
Minh bạch (IN1)	0.0271*** (4.72)					
IN1* Dân số	-0.0153** (-2.23)					
Chi phí không chính thức (IN2)		-0.0229*** (-5.31)			-0.195*** (-3.90)	
IN2* Dân số		-0.0195** (-2.50)				
Thể chế pháp lý (IN3)			0.0155*** (7.33)			

IN3* Dân số		0.0006				
		(0.11)				
Năng động địa phương (IN4)			-0.0082***			0.0236*
			(-3.95)			(-1.67)
IN4*Dân số			-0.0113***			
			(-2.76)			
IN2 bình phương				0.0472***		
				(3.33)		
IN4 bình phương					-0.0127**	
					(-2.41)	
Hệ số cắt	0.156**	0.349***	0.285***	0.261***	0.642***	0.296***
	(2.09)	(3.97)	(3.87)	(3.33)	(6.68)	(3.24)
Số quan sát	504	504	504	504	504	504
Số biến công cụ	43	43	43	43	43	43

Ghi chú: Giá trị trong ngoặc đơn là giá trị t-statistics;

*Ký hiệu *, **, và *** lần lượt chỉ mức ý nghĩa ở 10%, 5% và 1%;*

Các mô hình này được ước lượng bằng phương pháp GMM hai giai đoạn cho số liệu mảng động với các biến công cụ là biến trễ thích hợp của các biến độc lập trong mô hình. Thuật toán này được tiến hành theo Arellano và Bond (1991).

Khi chất lượng thể chế đo bằng chỉ số phản ánh chi phí không chính thức hoặc kiểm soát tham nhũng thì kết quả ước lượng cho thấy hệ số âm, thể hiện mối quan hệ ngược chiều giữa kiểm soát tham nhũng với tăng trưởng. Kết quả này gây nghi ngờ có thể tồn tại mối quan hệ phi tuyến giữa kiểm soát tham nhũng với tăng trưởng kinh tế. Nghiên cứu tiếp tục đưa thêm biến kiểm soát tham nhũng bình phương vào mô hình ước lượng 5, kết quả cho thấy kiểm soát tham nhũng có tác động âm, còn

kiểm soát tham nhũng bình thường có tác động dương và đều có ý nghĩa thống kê ở mức 5%, tác động thực nghiệm của kiểm soát tham nhũng tới tăng trưởng kinh tế địa phương tuân theo hình chữ U. Điều này có nghĩa là khi bắt đầu thực hiện kiểm soát tham nhũng, tăng trưởng kinh tế có thể bị chậm lại, nhưng sau đó tăng trưởng kinh tế sẽ tăng lên khi những nỗ lực chống tham nhũng được duy trì và đẩy mạnh.

Khi chất lượng thể chế quản trị được đo bằng sự năng động địa phương, kết quả ước lượng trong mô hình 6 cho thấy tồn tại tác động theo hình chữ U ngược giữa sự năng động địa phương với tăng trưởng kinh tế. Kết quả này có nghĩa rằng ban đầu sự năng động địa phương trong việc hiểu, diễn giải và vận dụng các chính sách của trung ương càng sáng tạo và phù hợp trong bối cảnh địa phương thì càng thúc đẩy việc huy động nguồn lực, thúc đẩy tăng trưởng. Tuy nhiên, khi địa phương năng động quá mức thì lại dẫn đến một sự suy giảm trong tăng trưởng kinh tế ở địa phương. Kết quả này khá phù hợp với bối cảnh Việt Nam khi các tỉnh có chính quyền địa phương năng động đã huy động và tập trung được nguồn lực cho tăng trưởng, tuy nhiên gần đây những tỉnh này có xu hướng tăng trưởng chậm lại.

Một kết quả nữa là tác động của thể chế tới tăng trưởng kinh tế ở các tỉnh có quy mô nhỏ (đo bằng dân số) lớn hơn tác động này ở các tỉnh có quy mô lớn hơn. Kết quả này đúng với tất cả các biến đo lường chất lượng quản trị sử dụng trong các mô hình ước lượng từ 1 đến 4. Điều này ngụ ý rằng ở các tỉnh có quy mô nhỏ, việc quản lý và vận dụng các chính sách thường tốt hơn, làm cho chất lượng thể chế quản trị tốt hơn, khuyến khích

được đầu tư từ khu vực tư nhân tốt hơn, do đó làm cho tác động của thể chế tới tăng trưởng lớn hơn ở các tỉnh có quy mô lớn với việc quản lý phức tạp hơn. Ngoài ra, các kết quả ước lượng phản ánh vai trò của GDP năm trước, vốn, lao động, nhập khẩu đối với tăng trưởng kinh tế trong các mô hình ước lượng là khá vững và đúng như dự báo của lý thuyết tăng trưởng. Điều này cho thấy mô hình xây dựng và phương pháp ước lượng tác động của thể chế tới tăng trưởng kinh tế sử dụng trong nghiên cứu này là vững và phù hợp.

4. Kết luận và gợi ý chính sách

Bài viết này tìm hiểu vai trò của thể chế tới tăng trưởng kinh tế địa phương cấp tỉnh ở Việt Nam. Cụ thể, thể chế được nghiên cứu dưới góc độ chất lượng quản trị địa phương và được đại diện bằng các biến thể hiện các khía cạnh khác nhau của chất lượng quản trị địa phương. Với số liệu thu thập ở cấp tỉnh từ các nguồn dữ liệu chính thức của GSO và VCCI, sử dụng phương pháp ước lượng hai giai đoạn với mô hình hồi quy số liệu mảng động, kết quả nghiên cứu cho thấy: các khía cạnh của chất lượng quản trị đều có tác động tới tăng trưởng, trong đó sự minh bạch và thể chế pháp lý càng tốt thì tăng trưởng kinh tế địa phương càng cao; còn kiểm soát tham nhũng và năng động địa phương có mối quan hệ phi tuyến với tăng trưởng. Kết quả nghiên cứu này có ý nghĩa trong việc đề xuất chính sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương từ góc độ thể chế.

Thứ nhất, các địa phương cần tiếp tục thúc đẩy nâng cao chất lượng thể chế quản trị địa phương. Dù đo bằng biến nào hay khía cạnh nào của chất lượng quản trị địa phương thì chất

lượng thể chế tốt đều dẫn tới tăng trưởng kinh tế trong cả ngắn hạn và dài hạn. Những nỗ lực cải thiện chất lượng thể chế quản trị địa phương của các tỉnh đều cần được khuyến khích.

Thứ hai, kiểm soát tham nhũng có thể cản trở tăng trưởng trong ngắn hạn nhưng sẽ tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế trong dài hạn. Địa phương có thể bị giảm tăng trưởng khi bắt đầu thực hiện chống tham nhũng. Tuy nhiên, đây là nhân tố quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế địa phương trong dài hạn khi những nỗ lực phòng, chống tham nhũng được duy trì và đẩy mạnh.

Thứ ba, sự năng động quá mức của chính quyền địa phương có thể cản trở tăng trưởng kinh tế. Việc hiểu và vận dụng chính sách của Trung ương phù hợp với bối cảnh địa phương là rất quan trọng nhằm thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân và thúc đẩy tăng trưởng. Tuy nhiên, việc năng động quá mức, vượt rào theo các quy định chính sách hiện hành sẽ gây thiệt hại và cản trở quá trình tăng trưởng trong dài hạn. Kết quả này yêu cầu một số địa phương phải thận trọng hơn trong quá trình vận dụng chính sách của Trung ương để khai thác lợi thế, tiềm năng tăng trưởng của địa phương.

Thứ tư, các địa phương có quy mô nhỏ tỏ ra có lợi thế trong việc nâng cao tác động của thể chế quản trị tới tăng trưởng kinh tế. Các tỉnh có quy mô lớn cần nỗ lực hơn trong việc cải cách và nâng cao chất lượng quản trị địa phương, chuyển hóa được chất lượng quản trị sang tăng trưởng. Trong khi các địa phương có quy mô nhỏ cần khai thác lợi thế, thúc đẩy việc khai thác và phân bổ nguồn lực nhằm nâng cao vai trò của thể chế đối với tăng trưởng kinh tế địa phương.

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5
<i>Lời nói đầu</i>	7
<i>Phần thứ nhất</i>	
THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG:	
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ	11
- Một số nhận thức lý luận và thực tiễn về xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững, những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam trong giai đoạn mới	13
<i>PGS.TS. Trần Quốc Toản</i>	
- Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển - nhân tố trung tâm trong xây dựng và thực thi thể chế phát triển đất nước	50
<i>GS.TS. Nguyễn Kế Tuấn</i>	
- Thể chế và quản lý phát triển xã hội bảo đảm đất nước phát triển nhanh, bền vững: kinh nghiệm quốc tế, những vấn đề của Việt Nam và định hướng đổi mới, hoàn thiện trong giai đoạn mới	76
<i>GS.TS. Phạm Quang Minh</i>	
<i>PGS.TS. Nguyễn Tuấn Anh</i>	
- Vấn đề bảo đảm sự đồng bộ, phù hợp giữa chính trị và kinh tế trong xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững: kinh	

nghiệm thế giới, những vấn đề của Việt Nam và định hướng
hoàn thiện trong giai đoạn mới 95

PGS.TS. Nguyễn Văn Vĩnh

- Vai trò của thể chế quốc tế và các vấn đề đặt ra cho Việt Nam: từ lý thuyết đến thực tiễn 119

PGS.TS. Nguyễn Vũ Tùng

- Cải cách thể chế thúc đẩy phát triển ở Trung Quốc - những gợi mở với Việt Nam 144

GS.TS. Đỗ Tiến Sâm

- Sự thành bại của các quốc gia nhìn từ lý thuyết thể chế phát triển và chỉ số thành bại của Việt Nam giai đoạn 2006 - 2018 165

GS.TS. Hồ Sĩ Quý

- Thể chế cho sự phát triển nhanh - bền vững: kinh nghiệm của Nhật Bản và những gợi ý đối với Việt Nam 187

PGS.TS. Nguyễn Tiến Dũng

NCS. Trương Trọng Hiếu

- Thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn - kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc; gợi ý cho Việt Nam 221

PGS.TS. Ngô Tuấn Nghĩa

- Kinh nghiệm xây dựng đồng bộ thể chế (chính trị, kinh tế, xã hội) bảo đảm sự phát triển nhanh và bền vững của Singapore và những gợi ý cho Việt Nam 240

PGS.TS. Nguyễn Huy Hoàng

- Thể chế chính trị phương Tây đối với sự phát triển xã hội và một số gợi ý cho Việt Nam hiện nay 263

PGS.TS. Lưu Văn Quang

- Mối quan hệ của thể chế chính trị với thể chế kinh tế, xã hội trong phát triển - kinh nghiệm quốc tế và gợi ý cho Việt Nam 275

TS. Ngô Huy Đức

- Kinh nghiệm xây dựng thể chế phát triển nhanh, bền vững ở một số nước Trung Đông và những gợi ý cho Việt Nam	300
<i>PGS.TSKH. Trần Nguyễn Tuyên</i>	
 <i>Phần thứ hai</i>	
THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM	
TRONG GIAI ĐOẠN MỚI	315
- Một số vấn đề cốt yếu xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững	317
<i>GS.TS. Phùng Hữu Phú</i>	
- Tổ chức bộ máy hệ thống chính trị - vấn đề trung tâm trong xây dựng thể chế phát triển nhanh - bền vững ở Việt Nam	328
<i>GS.TS. Tạ Ngọc Tân</i>	
- Hoạt động của kiểm toán nhà nước góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế nhằm phát triển đất nước nhanh và bền vững trong giai đoạn mới	351
<i>TS. Hồ Đức Phớc</i>	
- Tỉnh Vĩnh Phúc tiếp tục hoàn thiện thể chế để thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững trong giai đoạn mới	364
<i>Hoàng Thị Thúy Lan</i>	
- Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn mới: thực trạng, vấn đề đặt ra và đề xuất những định hướng	371
<i>PGS.TS. Nguyễn Văn Thạo</i>	
- Chế định phù hợp và hiệu quả quan hệ nhà nước, thị trường và xã hội trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa	394
<i>PGS.TS. Vũ Văn Hà</i>	

- Đổi mới tư duy và tháo bỏ nút thắt thể chế để chuyển mạnh nền kinh tế nước ta sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại 421
TS. Nguyễn Đình Cung
- Xây dựng thể chế nhà nước Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong giai đoạn mới 444
GS.TS. Hoàng Thế Liên
- Mô hình thể chế tối ưu (Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển - sự lựa chọn phù hợp cho Việt Nam) 457
TS. Nguyễn Sĩ Dũng
- Xây dựng thể chế thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng 468
PGS.TS. Bùi Tất Thắng
- Thể chế kinh tế đối với phát triển bền vững ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế - biến đổi khí hậu - cách mạng công nghiệp lần thứ tư 490
GS.TS. Ngô Thắng Lợi
- Mô hình tăng trưởng bao trùm và những vấn đề đặt ra với thể chế phát triển của Việt Nam 518
PGS.TS. Nguyễn Văn Công
- Xây dựng chính quyền trung ương tập quyền mạnh mẽ: một tiền đề cho phát triển bền vững 535
PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa
- Chế định phù hợp và hiệu quả thể chế phát triển doanh nghiệp - nội dung quan trọng trong xây dựng thể chế phát triển nhanh và bền vững đất nước trong giai đoạn mới 553
TS. Vũ Tiến Lộc
- Cần cải cách đồng bộ thể chế kinh tế - nền hành chính công - nền tài chính công 580
TS. Trần Du Lịch

MỤC LỤC

- Mấy ý kiến về hoàn thiện thể chế phát triển nâng cao hiệu quả quản lý tài sản công 599
TS. Lê Minh Nghĩa
- Hoàn thiện chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam: những cơ hội đến từ cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư và hàm ý chính sách 616
PGS.TS. Bùi Văn HuyỀn
- Ảnh hưởng của thể chế quản trị địa phương tới tăng trưởng kinh tế cấp tỉnh ở Việt Nam 634
TS. Lê Quang Cảnh
ThS. Đỗ Tuyết Nhung

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT, Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội
ĐT: 080 49221, Fax: 080 49222, Email: suthat@nxbcqg.vn, Website: www.nxbcqg.vn

TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Hội đồng Lý luận Trung ương
PHÁT TRIỂN NHANH, BỀN VỮNG

*
GS.TSKH. Lê Du Phong (Chủ biên)
**CÁC RÀO CẢN VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ ĐỐI VỚI
PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở VIỆT NAM**

*
GS.TS. Nguyễn Minh Đoan (Chủ biên)

**CƠ CHẾ PHÁP LÝ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG ĐIỀU KIỆN
XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**