

Bài viết cho Hội thảo Hà 2008: *Trách nhiệm xã hội, ổn định và phát triển* (Nha Trang, 29-31/7/2008). Đây là bản thảo chỉ để thảo luận tại hội thảo. Xin đừng trích dẫn hoặc link, vì tác giả sẽ tu chỉnh sau hội thảo. Bản tối hậu sẽ được đăng trên tạp chí *Thời Đại Mới* số 14 (lên mạng vào hạ tuần tháng 8)

Từ cải cách tiệm tiến đến xây dựng cơ chế chất lượng cao: Điều kiện để phát triển bền vững ở Việt Nam

Trần Văn Thọ*

Mở đầu:

Kinh tế Việt Nam đang đứng trước một khúc ngoặt. Những khó khăn hiện nay như lạm phát ở mức cao, cán cân thanh toán quốc tế và ngân sách thâm hụt nặng có thể được giải quyết tạm thời bằng một số biện pháp mạnh, bằng việc thực thi quyết liệt các biện pháp đó trước nguy cơ bất ổn xã hội. Nhưng ở đây tôi muốn bàn về một vấn đề lâu dài hơn, đó là tính chất của giai đoạn phát triển sắp tới. Nếu chúng ta muốn giai đoạn sắp tới phải là giai đoạn tăng trưởng bền vững (sustained growth)¹ thì hiện nay phải xây dựng những tiền đề về cơ chế, chính sách, chiến lược như thế nào? Tăng trưởng bền vững được thực hiện cũng có nghĩa là những biến động vĩ mô trầm trọng như hiện nay sẽ không xảy ra, do đó vấn đề sắp bàn cũng có liên quan đến những nguyên nhân sâu xa của cuộc khủng hoảng hiện nay mặc dù đây không phải là tiêu điểm của bài viết.

Bài viết này xuất phát từ một số nhận xét, suy nghĩ về hiện thực Việt Nam, về kinh nghiệm các nước và về các gợi ý từ lý thuyết liên quan đến các giai đoạn phát triển kinh tế, cụ thể như sau:

Thứ nhất, Việt Nam tăng trưởng khá cao trong một thời gian tương đối dài. Thu nhập bình quân đầu người sắp vượt ngưỡng cửa 1000 USD, các chỉ tiêu về đói nghèo đã được cải thiện nhiều. Việt Nam cũng đưa ra mục tiêu đến năm 2020 sẽ trở thành một nước công nghiệp. Thời gian từ khi thực hiện đổi mới thực sự (1989) cho đến nay có thể xem là một giai đoạn (trên căn bản thoát

* Giáo sư Đại học Waseda và Visiting Scholar Đại học Harvard. Tác giả cảm ơn Tiến sĩ Vũ Quang Việt và Giáo sư Trần Hữu Dũng góp ý kiến trong bản thảo đầu tiên.

¹ Tăng trưởng bền vững ở đây có nghĩa là, sau một giai đoạn giải quyết vấn đề đói nghèo và xây dựng những tiền đề đầu tiên của cơ chế thị trường, kinh tế tăng trưởng ở tốc độ khá cao trong thời gian dài, không có biến động lớn và nhất là có khả năng áp dụng rộng rãi thành quả khoa học, công nghệ; sau giai đoạn này kinh tế sẽ tiến gần đến trình độ của một nước tiên tiến. Từ thập niên 1990 có một khái niệm tương tự là phát triển bền vững (sustainable development) với ý nghĩa phát triển trong công bằng xã hội và bảo vệ môi trường (xem chẳng hạn, World Bank 2003). Hai khái niệm tuy khác nhưng bổ túc nhau. Khuôn khổ của bài viết này không cho phép bàn vấn đề môi trường và phân phối lợi tức mặc dù đó là những đề tài quan trọng.

khỏi nguy cơ đói nghèo) và từ nay trở đi là một giai đoạn khác về chất, giai đoạn hướng đến việc phát triển bền vững. Vậy giai đoạn khác về chất này có nội dung như thế nào?

Thứ hai, theo kinh nghiệm phát triển của các nước, có nhiều nước phát triển trong thời gian khá dài, và trên căn bản đã thoát khỏi nguy cơ đói nghèo nhưng sau đó trì trệ và tụt hậu (như Philippiines, Indonesia), nhưng cũng có nhiều nước sau đó phát triển bền vững và trở thành hoặc ở ngưỡng cửa của nước công nghiệp tiên tiến (như Hàn Quốc, Đài Loan,...). Vậy hiện tượng này cần được giải thích ra sao?

Thứ ba, về mặt lý luận, quá trình phát triển kinh tế có thể chia thành nhiều giai đoạn và có nhiều cách phân chia tùy theo góc độ phân tích, mỗi giai đoạn có một số đặc tính cơ bản và các đặc tính đó lại liên quan mật thiết với hệ thống các cơ chế (*institutions*)². Cơ chế ở đây được định nghĩa là các luật chơi (*rules of the games*) gồm những thể lệ có tính cách pháp lý hoặc những chính sách, những quy định của nhà nước làm nền tảng cho hoạt động của các tác nhân trong nền kinh tế (như doanh nghiệp, lao động,...). Trong quá trình phát triển kinh tế, giai đoạn sau được thực hiện do những tiền đề cơ bản về cơ chế đã được chuẩn bị từ giai đoạn trước và hoàn thiện ở giai đoạn sau.

Mấy nhận xét trên đây sẽ giúp lập một khung phân tích để làm rõ điều kiện để Việt Nam phát triển bền vững trong giai đoạn tới. Tuy nhiên bài viết không thể bàn hết các vấn đề mà chỉ xoay quanh vào yếu tố cơ chế (*institutions*) và sự liên hệ của cơ chế đến chính sách và chiến lược để có phát triển bền vững. Giả thuyết trung tâm của bài viết là trong giai đoạn đổi mới, các cơ chế, chính sách cần thiết tương đối đơn giản, nhưng để có phát triển bền vững ở giai đoạn tiếp theo, phải có cơ chế ở thứ nguyên cao hơn, tạm gọi là cơ chế chất lượng cao (*high quality institutions*). Tiết I dưới đây sẽ phân tích điểm này về mặt lý luận. Tiết II sẽ bàn qua kinh nghiệm phát triển của một số nước để thấy rõ hơn các tiền đề về cơ chế, chính sách cho giai đoạn phát triển bền vững. Tiết III đánh giá quá trình đổi mới của VN về mặt cơ chế và bàn về điều kiện để có phát triển bền vững trong giai đoạn tới.

I. Hai giai đoạn phát triển kinh tế và các cơ chế, chính sách tương ứng:

Trước hết cần nói thêm về thuật ngữ cơ chế. Cơ chế được định nghĩa như trên đây có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế vì các lý do sau: thứ nhất, hoạt động kinh tế thường đi liền với sự bất xác định nên đầu tư dễ gặp rủi ro; cần xây dựng cơ chế để giảm sự bất xác định, hạn chế rủi ro, thúc đẩy doanh nghiệp đầu tư phát triển. Thứ hai, tùy theo cơ chế xấu hay tốt có thể làm nản chí hoặc khuyến khích hành động của các tác nhân kinh tế (doanh nghiệp, lao động,...). Thứ ba, sự phân công xã hội càng cao, sự hội nhập với thế giới càng sâu rộng thì chi phí giao dịch (*transaction costs*) càng lớn. Cần có cơ chế tốt để

² Khái niệm *institutions* trong một số tư liệu được dịch ra tiếng Việt là *thể chế*, nhưng trong bài này được dịch là *cơ chế*. Theo tôi từ *cơ chế* thích hợp hơn.

giảm chi phí giao dịch, hiệu suất hóa hoạt động sản xuất, kinh tế sẽ phát triển nhanh. Vì các lý do này, vấn đề cơ chế trở thành đề tài trung tâm trong nghiên cứu về kinh tế phát triển từ thập niên 1990.³ Cơ chế có thể chia làm 4 loại: công, tư, chính thức và phi chính thức.⁴ Ở đây ta chỉ bàn đến cơ chế công và cơ chế chính thức là các loại cơ chế do nhà nước xây dựng, vì vậy có ý nghĩa quan trọng trong quá trình phát triển. Có thể nói, kinh tế càng phát triển, cơ chế chính thức thay thế dần cơ chế phi chính thức (chẳng hạn, bảo hiểm thất nghiệp hay bảo hiểm sức khỏe thay thế cho sự tương thân tương trợ trong cộng đồng), và cơ chế tư (chẳng hạn việc hình thành các hiệp hội doanh nghiệp) ngày càng xuất hiện.

Vậy nhà nước cần chủ động xây dựng cơ chế như thế nào để thúc đẩy kinh tế phát triển? Chất lượng của cơ chế tương ứng với các giai đoạn phát triển kinh tế như thế nào?

Nền kinh tế của một nước phát triển qua nhiều giai đoạn. Rostow (1960) chia quá trình phát triển thành 5 giai đoạn: xã hội truyền thống, giai đoạn chuẩn bị các tiền đề để cất cánh, giai đoạn cất cánh, giai đoạn phát triển mạnh đưa đến sự thành thực của nền kinh tế, và cuối cùng là thời đại tiêu thụ đại chúng. Kuznets (1966) nhấn mạnh sự khác nhau về bản chất giữa hai giai đoạn tăng trưởng theo yếu tố truyền thống và giai đoạn phát triển hiện đại, Ngoài ra, còn nhiều cách khảo sát khác nữa, qua đó có thể nhìn nhiều mặt khác của các giai đoạn phát triển. Chẳng hạn thay đổi về sự dịch chuyển lao động từ khu vực truyền thống sang khu vực hiện đại, từ sự phát triển chủ yếu tăng đầu vào (như tư bản, lao động) sang phát triển theo năng suất tổng hợp dựa trên công nghệ, kỹ thuật, từ phân phối thu nhập bất bình đẳng sang phân phối bình đẳng hơn, v.v..

Những lý luận, giả thuyết này có nhiều gợi ý hay, tùy theo văn mạch ta có thể tham khảo, nhưng ở đây ta không thể đi xa và sâu vào các vấn đề này. Từ thực tiễn Việt Nam, ở đây ta chỉ chú ý đến hai giai đoạn: Một là giai đoạn thoát khỏi vòng luẩn quẩn nghèo khó, thoát khỏi cái bẫy nghèo (poverty trap); dưới đây ta gọi là *giai đoạn tăng trưởng ban đầu*. Giai đoạn thứ hai là *giai đoạn cất cánh để phát triển bền vững*.⁵

Quá trình phát triển của một nền kinh tế có thể được hình dung như Hình 1.⁶

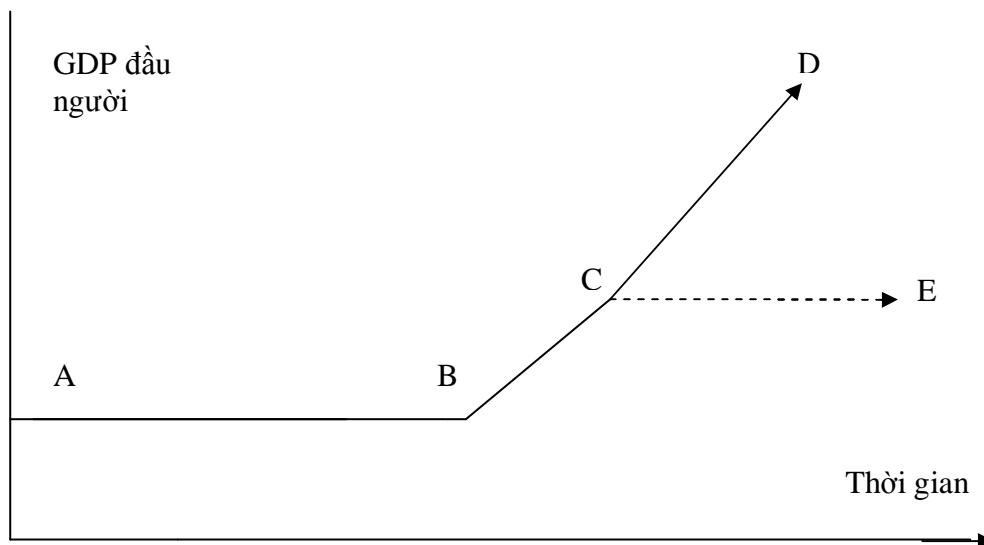
³ Douglas C. North, nhà kinh tế đoạt giải Nobel năm 1993, là người tiên phong trong nghiên cứu về sự liên hệ giữa cơ chế và thành quả phát triển kinh tế. Xem, chẳng hạn, North (1990). Ngân hàng thế giới, cơ quan quốc tế hằng năm phát hành bản báo cáo về phát triển kinh tế, đã chọn vấn đề *Xây dựng cơ chế cho thị trường* làm chủ đề cho bản báo cáo năm 2002. Xem World Bank (2002).

⁴ Về sự phân loại cơ chế có thể xem World Bank (2003), Ch. 3, nhất là Figure 3.1 ở trang 38.

⁵ Hai giai đoạn ta đề khởi ở đây có nhiều điểm tương đồng với giai đoạn thứ hai và thứ ba của Rostow (1960) nhưng không hoàn toàn giống. Nhiều đặc tính của các giai đoạn mà Rostow khảo sát gần thế kỷ trước không còn phù hợp với thời đại ngày nay, thời đại công nghệ, kỹ thuật, tri thức, ... lan rộng nhanh giữa các nước, thúc đẩy bởi sự tiến bộ của công nghệ thông tin và trào lưu toàn cầu hóa.

⁶ Ở đây ta xét quá trình phát triển của *một* nền kinh tế. Thật ra cả nền kinh tế thế giới tính gộp lại cũng diễn tiến giống như Hình 1. Cho đến giữa thế kỷ 18, dân số và thu nhập đầu người của thế giới hầu như không tăng (tương ứng với đoạn AB trong Hình 1), sau đó là hơn hai thế kỷ phát triển nhanh khởi đầu bằng cuộc cách mạng công nghệ. Nhưng giai đoạn này cũng là thời đại phân kỳ giữa các nền kinh tế. Một nhóm phát triển thành những nước tiên tiến (theo hướng BCD trong Hình 1), một số khác chỉ phát triển trong giai đoạn

Hình 1: Các giai đoạn phát triển của một nền kinh tế



- AB: Xã hội truyền thống, đối diện cái bẫy nghèo, vòng luẩn quẩn nghèo khó
 BC: Giai đoạn phát triển ban đầu, kinh tế thị trường sơ khai, cơ bản thoát khỏi nghèo.
 CD: Giai đoạn cất cánh và phát triển bền vững.
 CE: Trường hợp thất bại, không cất cánh để phát triển bền vững.

AB là giai đoạn dài của một xã hội truyền thống trong đó dân số và lực lượng sản xuất tăng ở mức rất thấp, thu nhập đầu người hầu như cố định ở mức chỉ đủ để sinh tồn. Nền kinh tế lấy sản xuất nông nghiệp với năng suất thấp làm chủ đạo, tiết kiệm và đầu tư ở mức rất thấp, ít có khả năng tái sản xuất. Vì các lý do này mà xã hội không thoát ra khỏi cái bẫy nghèo, cái vòng luẩn quẩn nghèo khó. Để thoát ra khỏi tình trạng này, cần một cú hích đánh vào nguyên nhân kiềm hãm phát triển được xem là quan trọng nhất, gây hạn chế phát triển nhất. Chỗ ấy có thể là cơ chế lạc hậu trong nông nghiệp cần phải phá vỡ để nông dân hăng hái sản xuất, để nông nghiệp phát triển, tạo điều kiện tích lũy cho công nghiệp khởi động. Nguyên nhân kiềm hãm nếu là thiếu cơ chế động viên nguồn vốn đã có trong nước hoặc ở nước ngoài thì phải xây dựng cơ chế bảo đảm quyền sở hữu tư bản, bảo đảm lợi nhuận chính đáng của doanh nhân

đầu, sau đó trì trệ (BCE) và nhiều nước còn luẩn quẩn trong cái bẫy nghèo khó (nổi dài đoạn AB). Độc giả quan tâm về lịch sử phát triển kinh tế của thế giới có thể xem Vũ Quang Việt (2005).

trong và ngoài nước. Khi những tiền đề này được hình thành, nền kinh tế bước sang giai đoạn tăng trưởng ban đầu (BC trong Hình 1).

Ở giai đoạn tăng trưởng ban đầu này nhà nước giữ vai trò quan trọng, ngoài việc xác lập các cơ chế đã nói, trong nhiều trường hợp còn phải trực tiếp xây dựng một số ngành công nghiệp ban đầu. Ngoài ra, nhà nước phải huy động vốn để xây dựng cơ sở hạ tầng, bảo hộ tạm thời các ngành công nghiệp non trẻ, v.v.. Trong giai đoạn này, vai trò của nhà nước còn phải xây dựng thị trường. Cụ thể, ngoài việc xây dựng hạ tầng giao thông để hàng hóa lưu thông, thúc đẩy phân công giữ các khu vực trong nước, còn phải xây dựng hành lang pháp lý để các tác nhân kinh tế thực hiện các giao dịch.

Ở đây ta có thể liên kết vấn đề này với vấn đề chuyển đổi (transition) nền kinh tế từ kế hoạch tập trung sang thể chế kinh tế thị trường. Nền kinh tế kế hoạch hóa dưới thể chế xã hội chủ nghĩa có 3 đặc tính cơ bản: thứ nhất, không có thị trường, việc phân bổ các nguồn lực thực hiện theo mệnh lệnh của nhà nước. Thứ hai, vì không có thị trường nên không có sự phân công xã hội giữa các vùng trong nước. Thứ ba, chỉ có sở hữu nhà nước hoặc sở hữu tập thể các tư liệu, các yếu tố sản xuất.

Ở đây ta thấy có nhiều điểm tương đồng giữa một nước chậm phát triển và một nước theo cơ chế kế hoạch tập trung của thể chế xã hội chủ nghĩa. Điểm thứ nhất là cả hai đều chưa có kinh tế thị trường hoặc kinh tế thị trường ở trình độ rất thấp. Thứ hai là sự phân công xã hội còn ở trình độ thấp. Thứ ba là sở hữu nhà nước còn khá phổ biến ít nhất là trong các ngành kinh tế phi truyền thống. Thí dụ như kinh tế Nhật Bản vào nửa sau thế kỷ 19, chính quyền Minh Trị bắt đầu xây dựng cơ chế thị trường mà trước đó không có bằng việc mở mang và hiện đại hóa hệ thống giao thông, ban hành các đạo luật kinh tế cần thiết, xây dựng hệ thống tín dụng, ngân hàng, v.v. Nhà nước cũng trực tiếp đầu tư xây dựng các ngành thép, đóng tàu, v.v., Như vậy, giai đoạn tăng trưởng ban đầu (gần giống như giai đoạn chuẩn bị các tiền đề để cất cánh trong lý thuyết của Rostow) trùng hợp với giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường của một nước theo hệ thống xã hội chủ nghĩa.⁷

Từ thập niên 1980 ở Trung Quốc và Việt Nam và từ thập niên 1990 ở Đông Âu, các nền kinh tế kế hoạch tập trung từng bước chuyển sang kinh tế thị trường. Vào đầu thập niên 1990, chiến lược chuyển đổi và các biện pháp cụ thể được Ngân hàng thế giới, Quỹ tiền tệ quốc tế và nhiều chuyên gia Mỹ đúc kết thành ba nội dung chính: Tự do hóa (liberalization) các hoạt động kinh tế kể cả ngoại thương; giá cả, hối suất do thị trường tự do quyết định; ổn định hóa (stabilization) kinh tế vĩ mô, giảm chi tiêu chính phủ; và tư nhân hóa (privatization) doanh nghiệp quốc doanh. Ba biện pháp này được khuyến khích tiến hành đồng loạt trong thời gian ngắn. Các nhà phân tích gọi đây là Đồng thuận Washington (Washington Consensus).

⁷ So sánh ở đây chủ yếu về mặt cơ chế, mặt quan hệ sản xuất. Nếu xét mặt lực lượng sản xuất thì Trung Quốc và Việt Nam ở gần điểm B trong Hình 1 nhưng Liên xô cũ và các nước Đông Âu trước khi cải cách đã có mức GDP đầu người cao hơn B, nhiều trường hợp gần điểm C.

Nếu cải cách theo Đồng thuận Washington là chiến lược cấp tiến có tính cách liệu pháp shock để cứu chữa ngay căn bệnh của thể chế kinh tế xã hội chủ nghĩa thì cải cách của Trung Quốc và Việt Nam có thể được gọi là tiệm tiến (gradualism, incrementalism) hoặc sự tiếp cận hai đường song song (two-track approach). Nghĩa là tùy theo khu vực kinh tế mà áp dụng biện pháp cải cách khác nhau để giữ ổn định chính trị, xã hội và để không ai bị thiệt trong quá trình cải cách (reforms without losers), như vậy tránh được sự chống đối cải cách của thể lực bảo thủ muốn duy trì quyền lợi đã có. Nói cụ thể, ít nhất là trong giai đoạn đầu, không tư nhân hóa doanh nghiệp quốc doanh, thay vào đó đẩy mạnh phát triển doanh nghiệp phi quốc doanh, kể cả đầu tư từ nước ngoài (FDI).

Chiến lược cải cách tiệm tiến nói chung được đánh giá cao không phải chỉ vì tính khả thi như vừa nói mà còn có hiệu quả về mặt cơ chế. Các cơ chế cần thiết cho kinh tế thị trường phải được xây dựng từng bước, cần thời gian. Trong khi các tiền đề này chưa hành chính, không thể thực hiện cải cách toàn bộ trong thời gian ngắn.⁸

Nhưng vấn đề ở đây là chiến lược cải cách tiệm tiến này nên kéo dài bao lâu. Ở giai đoạn nào thì phải chuyển sang một chiến lược cải cách với nội dung khác về chất với giai đoạn tiệm tiến? Vấn đề này phải được đặt ra vì hai lý do:

Thứ nhất, chiến lược cải cách tiệm tiến kéo dài quá lâu⁹ sẽ nảy sinh các tệ hại làm kinh tế phát triển kém hiệu suất và gây bất công trong xã hội. Chẳng hạn sự tồn tại của doanh nghiệp nhà nước trong nhiều ngành kinh tế làm cản trở sự phát triển của doanh nghiệp tư nhân và những người quản lý, kinh doanh doanh nghiệp nhà nước lợi dụng những ưu đãi về đất đai, về tín dụng để trục lợi trên thị trường tự do. Những người này còn cấu kết với quan chức để được nhiều ưu đãi đó, mặt khác doanh nghiệp tư nhân cũng khắc phục thể yếu bằng tăng cường quan hệ với quan chức tạo ra tình trạng tham nhũng.

Thứ hai, sau một giai đoạn phát triển và đã đạt một số thành quả (tương ứng với giai đoạn tăng trưởng ban đầu đã đề cập), cần có cải cách toàn diện để làm tiền đề cho giai đoạn phát triển bền vững. Cải cách toàn diện cũng có nghĩa là xây dựng một hệ thống cơ chế hoàn chỉnh hơn, quy mô rộng hơn và phức tạp nhưng vững chắc so với giai đoạn tăng trưởng ban đầu. Đặc biệt khi kinh tế hội nhập mạnh vào thị trường thế giới, nhiều vấn đề phức tạp phát sinh đòi hỏi có cơ chế hữu hiệu để tận dụng cơ hội mới và để ngăn ngừa bất ổn định. Tổng hợp các nội dung này, Rodrik (2007) gọi đây là hệ thống cơ chế chất lượng cao (high quality institutions). Cụm từ này gọn, nói lên bản chất của vấn đề nên ta mượn dùng làm một trong những thuật ngữ chính của bài viết này.

Đặc tính về cơ chế của giai đoạn mới có thể tóm tắt như sau:

Một là, khác với giai đoạn trước trong đó tăng trưởng chủ yếu do động viên, sử dụng các yếu tố sản xuất như lao động, tư bản, đất đai, giai đoạn mới này

⁸ Cũng từ quan điểm này, Roland (2000, Ch. 13) gọi chiến lược cải cách tiệm tiến là cách nhìn theo sự tiến hóa của cơ chế (evolutionary institutionalist perspective).

⁹ Bao nhiêu năm thì được gọi là “quá lâu”? Thật ra khó có một con số khách quan. Ở đây tùy theo tốc độ phát triển, tùy theo ý chí đẩy mạnh cải cách để đưa kinh tế phát triển nhanh, tùy theo bối cảnh chính trị xã hội. Tổng hợp các yếu tố có lẽ có thể nói trên 15 năm thì được gọi là “quá lâu”.

đòi hỏi phải tăng năng suất tổng hợp đa yếu tố dựa trên việc áp dụng công nghệ tiên tiến, cải tiến quản lý, giảm phí tổn giao dịch (transaction cost), v.v.

Dù trước thời đại toàn cầu hóa, một nền kinh tế muốn phát triển bền vững phải liên tục tăng sức cạnh tranh trên thị trường thế giới. Thị trường mở rộng, tham gia phân công quốc tế sâu hơn và do đó sức cạnh tranh phải mạnh hơn là điều kiện phát triển sâu và bền vững. Ở thời đại toàn cầu hóa, các đặc tính này càng quan trọng hơn.

Hai là, sang giai đoạn mới, kinh tế thị trường phải phát triển sâu rộng hơn, hệ thống tài chính tiền tệ phức tạp hơn, dòng vốn lưu thông đa dạng hơn, nên vấn đề ổn định phải được quan tâm. Mặt khác, do sự tham gia phân công quốc tế và hội nhập với thế giới ngày càng mạnh, kinh tế dễ biến động theo những thay đổi trên thị trường thế giới.

Như vậy, để phát triển bền vững, phải xây dựng một cơ chế, một hệ thống các chính sách, chiến lược khác về chất và ở trình độ cao so với giai đoạn trước. Những cơ chế, chính sách này bao gồm các điểm chính như sau: (1) Tăng cường sự minh bạch (transparency), tăng khả năng dự đoán (predictability) và tăng năng lực quản lý nhà nước (governance) để vừa giảm sự bất xác định, giảm sự rủi ro đối với nhà đầu tư, để họ mạnh dạn tiến vào những lãnh vực mới (do đó cơ cấu kinh tế mới chuyển dịch nhanh), vừa tránh đầu cơ, tránh tham nhũng và giảm các chi phí giao dịch (transaction costs). (2) Doanh nghiệp quốc doanh phải được cải cách triệt để, tạo sân chơi bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế, tránh cái tệ hại của chiến lược cải cách tiệm tiến quá lâu đã được đề cập. (3) Có chính sách công nghiệp tích cực để xây dựng các ngành công nghiệp có lợi thế so sánh động¹⁰, như vậy vừa chuyển dịch cơ cấu lên cao vừa cạnh tranh được trên thị trường thế giới. (4) Trong các loại thị trường, thị trường lao động thường hoạt động ít hiệu quả vì manh mún, có sự không ăn khớp trong cung cầu giữa các loại lao động hoặc giữa các vùng. Do đó cần có chính sách về đào tạo, về hạ tầng xã hội để xóa hoặc giảm sự bất ăn khớp đó. (5) Chấn hưng giáo dục, nghiên cứu khoa học, đẩy mạnh ứng công nghệ cần có chính sách, cơ chế thích đáng của nhà nước.¹¹

Vì tính chất phức tạp của kinh tế trong giai đoạn này, cơ chế trên cơ bản cũng khác giai đoạn trước. Như trên đã nói, ở giai đoạn trước, nhà nước chỉ cần nới rộng các quy chế và ban hành các luật lệ liên hệ là các tác nhân kinh tế hăng hái hoạt động. Trên một ý nghĩa, việc quyết định các chính sách có thể có tính cách tập trung. Nhưng ở giai đoạn sau việc tư vấn tham gia từ các tầng lớp, các chủ thể kinh tế là cần thiết. Sự tham gia của dân chúng, cụ thể qua các nhà ngôn luận, học giả, đại diện doanh nghiệp, đại diện giới lao động, sẽ tránh được tình trạng một số chính trị gia và quan chức lợi dụng thông tin và quyền lực họ có đưa ra những chính sách, những dự án, kế hoạch có lợi cho họ chứ không nhằm phục vụ lợi ích của đa số dân chúng, không nhằm mục đích phát triển.

¹⁰ Lợi thế so sánh động là lợi thế so sánh tiềm năng chỉ được thể hiện trong tương lai nếu các tiền đề được chuẩn bị ở giai đoạn hiện nay.

¹¹ Đối với các nước chuyển đổi sang kinh tế thị trường, Rodrik (2007) gọi những chính sách này là những cải cách ở thể hệ thứ hai, hoặc Hậu Đồng thuận Washington

Cơ chế chất lượng cao còn đòi hỏi các điều kiện như năng lực của quan chức, sự độc lập của tòa án, tính độc lập của ngân hàng trung ương, chính sách thu chi ngân sách minh bạch, có cơ chế giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước và các hoạt động kinh tế công.

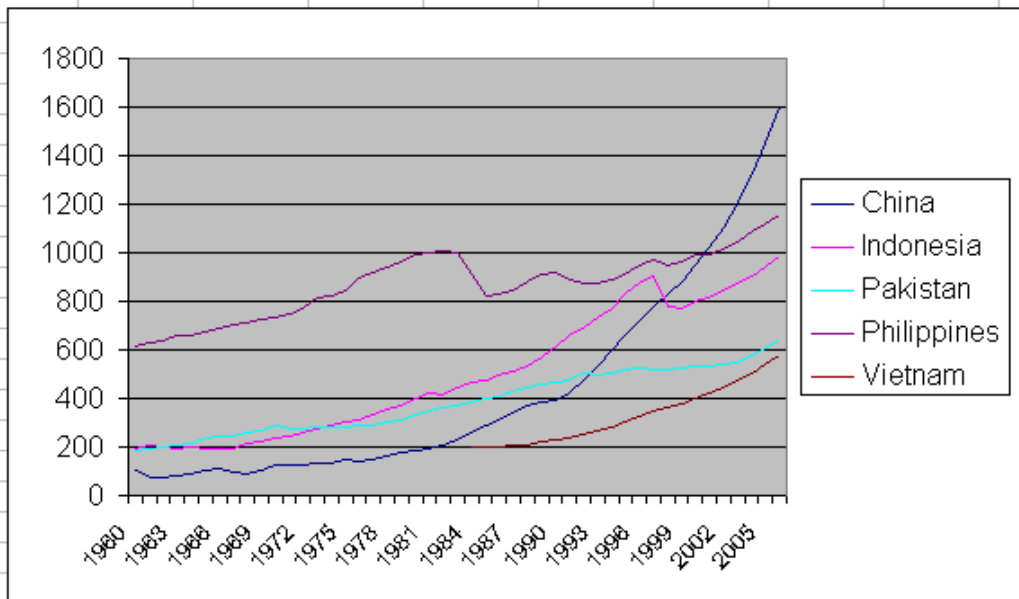
Trở lại Hình 1, giả thuyết ở đây là nếu cơ chế chất lượng cao như vừa phân tích được nhà nước ý thức xây dựng thì kinh tế sẽ phát triển bền vững (điển tả bằng đường CD), ngược lại nếu không có cơ chế chất lượng cao thì kinh tế có thể trì trệ lâu dài, không cất cánh vào giai đoạn phát triển bền vững (đường CE).

II. Sự chuyển tiếp giữa hai giai đoạn: Kinh nghiệm một số nước Á châu

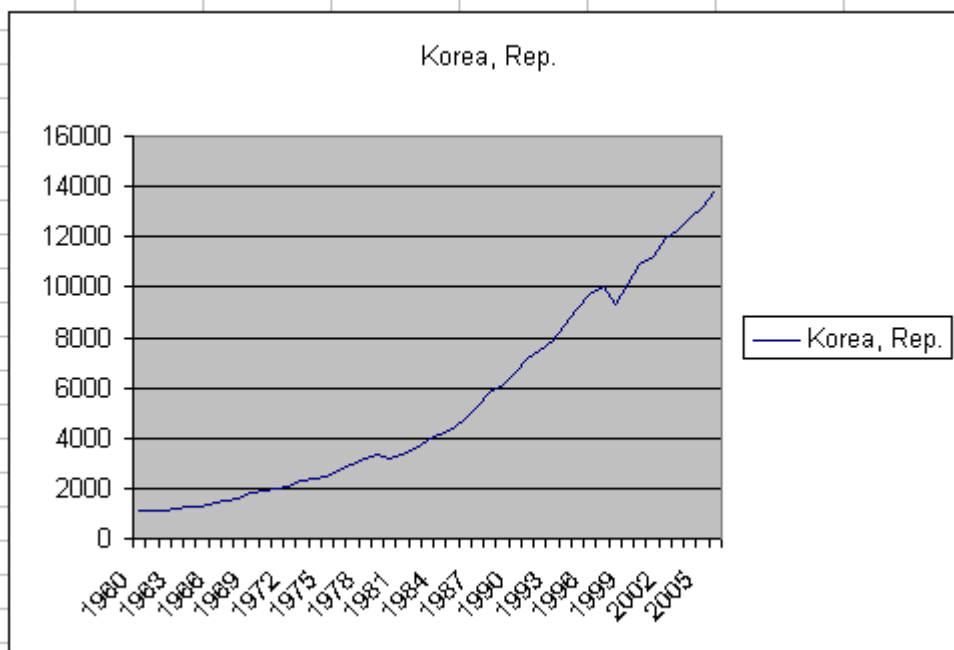
GDP đầu người tính theo giá cố định năm 2000 của 6 nước Á châu gần nửa thế kỷ qua được ghi lại trên Hình 2a và Hình 2b. Các con số của Hàn Quốc lớn hẳn, cách biệt với 5 năm nước kia nên vẽ thành biểu đồ riêng cho dễ nhìn. Biểu 1 là tốc độ tăng trung bình năm của GDP đầu người (giá cố định năm 2000) từ 1960 đến 2006, chia thành 3 giai đoạn với 2 cái mốc được chọn là năm 1984 và 1997. Năm 1984 là năm đầu tiên có thống kê của Việt Nam trong chỉ tiêu này nhưng cũng có ý nghĩa là thời điểm ngay trước khi có đổi mới ở nước ta. Năm 1984 cũng là thời điểm gần với các biến động chính trị, kinh tế lớn ở Á châu (năm 1984 có cuộc biểu tình quy mô lớn của thị dân trung lưu Philippines mở đầu chuyển biến dân chủ đưa đến sự sụp đổ của Marcos năm 1986, năm 1987 đánh dấu chuyển biến từ chế độ độc tài sang thể chế dân chủ ở Hàn Quốc, cuối năm 1985 đồng yen Nhật lên giá mạnh kéo theo sự chuyển dịch ồ ạt các cơ sở công nghiệp từ Nhật sang các nước Á châu,...). Năm 1997 bắt đầu cuộc khủng hoảng tài chính Á châu, kéo theo sự bất ổn chính trị kinh tế của một số nước. Hình 2a có sự hiện diện của Pakistan, một nước ban đầu tăng trưởng tương đối khá sau đó trì trệ kéo dài, tuy không được phân tích chi tiết dưới đây nhưng được đưa vào đây để minh họa cho một trường hợp mà Easterly (2003) gọi là "tăng trưởng nhưng không phát triển" vì các chỉ tiêu phát triển xã hội như giáo dục, y tế, sức khỏe của dân chúng hoàn toàn không được chú trọng dù kinh tế có tăng trưởng. Tuy Việt Nam không kém như Pakistan nhưng cần chú ý như một cảnh cáo cần thiết. Trong Biểu 1, ngoài 6 nước ở Hình 2a và 2b, có thêm một số nước khác với mục đích tham khảo.

Ta thấy gì từ các hình và biểu thống kê? Nhìn kỹ ta thấy có nước đã qua giai đoạn tăng trưởng ban đầu nhưng không thể chuyển sang giai đoạn phát triển bền vững (như Philippines, Indonesia), có nước đã thành công về mặt đó (như Hàn Quốc), có nong đang đứng trước khúc ngoặt giữa hai giai đoạn (như Việt Nam). Các cơ chế, chính sách ở mỗi nước có quan hệ như thế nào đến thành quả và sự thay đổi trong thời gian dài này? Từ góc độ chuyển dịch từ giai đoạn tăng trưởng ban đầu sang giai đoạn phát triển bền vững và các điều kiện để có chuyển dịch đó, kinh nghiệm các nước rất đáng cho Việt Nam tham khảo.

Hình 2a: GDP đầu người (USD theo giá cố định năm 2000) tại 5 nước Á châu



Hình 2b: GDP đầu người của Hàn Quốc (USD giá cố định năm 2000)



	1960-1984	1984-1997	1997-2006	1960-2006
China	3.8%	7.9%	7.6%	6.1%
India	1.5%	3.3%	4.7%	2.8%
Indonesia	3.7%	5.1%	2.7%	3.6%
Malaysia	4.3%	4.9%	2.9%	3.9%
Pakistan	3.0%	2.0%	2.2%	2.7%
Philippines	1.7%	1.3%	2.2%	1.4%
Thailand	4.6%	6.4%	3.6%	4.7%
Vietnam	na	4.3%	5.2%	na
Korea	5.6%	6.6%	4.5%	5.6%
Japan	5.5%	2.4%	1.1%	3.8%
United States	2.3%	1.8%	1.6%	2.2%
Tư liệu: Tính từ World Development Indicators (WB).				

1. Trường hợp Philippines:

Trong 6 nước này, vào thập niên 1950, Philippines là nước phát triển nhất, cao hơn cả Hàn Quốc. Trong giai đoạn 1960-84, Philippines là nước có mức sống cao hơn nhiều nước Á châu nhưng phát triển chậm. Sang giai đoạn sau, mặc dù đất nước bước vào thể chế dân chủ, tốc độ phát triển càng kém hơn. Năm 1960, GDP đầu người của Philippines gấp đôi Thái Lan nhưng đến năm 1984 Thái Lan đã theo kịp Philippines và khoảng năm 2000 hai nước đảo ngược vị trí của năm 1960. Vào năm 1984, Philippines còn gấp năm lần Trung Quốc nhưng sau năm 2000, Trung Quốc đã vượt Philippines. Tại sao Philippines tụt hậu?

Giáo sư Fernando Aldaba của Đại học Ateneo de Manila phân tích các mặt của kinh tế Philippines từ năm 1971 đến 2001 (Aldaba 2002) đã đưa ra các nhận định sau: Các điều kiện về cơ chế của Philippines đã làm các doanh nghiệp không có sức cạnh tranh trên thị trường thế giới. Không có môi trường, cơ chế tạo ra các khuyến khích cần thiết (incentives) để doanh nghiệp đầu tư đổi mới công nghệ, cải thiện năng suất. Các nhà doanh nghiệp luôn than vãn về chi phí kinh doanh quá cao. Tham nhũng hoành hành, lan rộng và thâm sâu trong xã hội, hoạt động kinh tế phụ thuộc nhiều vào sự bảo hộ chính trị (political patronage) của giai tầng thống trị. Các vấn đề phát triển của Philippines không thể giải quyết nếu không cải cách cơ chế nhất là các cơ chế đang bị chi phối bởi những người có đặc quyền đặc lợi.

Vấn đề tụt hậu của Philippines có lẽ còn nhiều nguyên nhân nữa. Nhưng như đã được đề cập, khuynh hướng nghiên cứu về kinh tế phát triển gần đây cho thấy yếu tố cơ chế (institutions) đóng vai trò tối quan trọng tác động đến thành quả phát triển, ta có thể nói nhận định của Albada giải thích phần lớn các vấn đề của Philippines.

Tình hình có vẻ cũng không được cải thiện sau khi nước này chuyển sang thể chế dân chủ từ giữa thập niên 1980. Ngược lại, như Hình 2a cho thấy, kinh tế Philippines càng trì trệ, tụt hậu hơn. Theo Pritchett (2003) thì sau thời đại Marcos, Philippines dân chủ hơn, cơ hội bình đẳng hơn, nhưng ngược lại có sự bất ổn định về mặt cơ chế (institutional instability) do chính sách hay thay đổi, việc thi hành luật lệ tùy tiện, không nhất quán. Có lẽ nhận xét này đúng. Và cũng vì lý do này, Philippines đã không thể đón nhận cơ hội mới đến từ Nhật Bản khi đồng yen lên giá đột ngột (từ giữa thập niên 1980), các công ty Nhật di chuyển ồ ạt các nhà máy sản xuất sang ASEAN. Dòng chảy FDI từ Nhật chủ yếu đến Thái Lan và Malaysia (một lượng ít hơn sang Indonesia từ đầu thập niên 1990), nhưng không dừng lại ở Philippines. Kinh nghiệm nước này cho thấy *sự kém phát triển và bất ổn định về cơ chế làm mất cơ hội tận dụng nguồn lực quốc tế, mất khả năng chuyển dịch cơ cấu lên cao hơn để tiến sang giai đoạn phát triển bền vững.*

2. Trường hợp Indonesia:

Indonesia từ giữa thập niên 1960 đến giữa năm 1997 phát triển khá mạnh mẽ, nhất là trong nửa sau của giai đoạn đó, được Ngân hàng thế giới (World Bank 1993) xếp vào những nước Đông Á thần kỳ. Nhưng Indonesia lại là nước bị ảnh hưởng nặng nề nhất trong cuộc khủng hoảng tài chính châu Á bắt đầu vào cuối năm 1997. Nước này phải mất tới 8 năm mới hồi phục mức GDP đầu người của năm 1997 và sau đó cũng phát triển chậm (Hình 2a).

Về các yếu tố đưa đến thành quả phát triển đáng ghi nhận trong giai đoạn trước 1997, như World Bank (1993), Temple (2003) và nhiều nghiên cứu khác cho thấy, là sự chuyển hướng chính sách, thay đổi cơ chế quản lý vi mô từ đầu thập niên 1980. Đó là bỏ sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào hoạt động của doanh nghiệp, tạo môi trường đầu tư thân thiện với thị trường (market-friendly), chuyển chính sách từ bảo hộ thị trường trong nước sang chính sách khuyến khích xuất khẩu. Là nước xuất khẩu dầu và khí đốt, khi thị trường nhiên liệu thế giới tăng nhanh từ giữa thập niên 1970 đến đầu thập niên 1980, Indonesia cũng không mắc phải Bệnh Hà Lan (Dutch Disease)¹² nhờ biết dùng nguồn ngoại tệ vào việc xây dựng hạ tầng và giáo dục (Perkins et al. 2006).

Nhưng cuộc khủng hoảng tài chính ở Á châu đã châm ngòi cho sự sụp đổ của kinh tế Indonesia làm không ít người ngạc nhiên. Thí dụ như giáo sư Hal Hill, chuyên gia nghiên cứu về kinh tế Indonesia ở Đại học Quốc lập Úc, đã dùng

¹² Do đột nhiên phát hiện được mỏ dầu, khí đốt hoặc do giá của những loại đó trên thị trường thế giới tăng nhanh, nước xuất khẩu thu vào một số lượng ngoại tệ lớn. Song song với hiệu quả đồng tiền lên giá, nếu ngoại tệ chủ yếu dùng vào việc nhập hàng hóa tiêu thụ, công nghiệp của nước này mất sức cạnh tranh kéo theo trì trệ của kinh tế ở giai đoạn sau. Đó là kinh nghiệm của Hà Lan vào thập niên 1960.

hình tượng “Sự đột tử kỳ lạ của con hổ kinh tế” làm đầu đề cho bài viết phân tích nguyên nhân của hiện tượng này (Hall 2000). Tổng hợp các nguyên nhân, Temple (2003) cho rằng Indonesia tăng trưởng nhanh nhưng đi liền với sự yếu kém về cơ chế. Cơ chế yếu chỗ nào? Indonesia là điển hình cho trường hợp được gọi là chủ nghĩa tư bản thân hữu (crony capitalism). Nhằm củng cố độc quyền chính trị của Suharto và phe nhóm, các quyết sách lớn, các quy chế tạo ra đều nhằm tạo đặc quyền đặc lợi cho gia đình và phe nhóm của ông. Do đó không có các cơ chế kiểm soát những quyết định, những chính sách không phù hợp với lợi ích chung. Từ thập niên 1980, nhà nước ít can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh tế nhưng ngược lại các tổ hợp kinh tế tư nhân ra đời thường kết cấu với các chính trị gia thân Suharto. Do cơ chế này, Indonesia là một trong những nước có nạn tham nhũng trầm trọng nhất (Hall 2000).

Quyền lực không có cơ chế kiểm soát (unchecked authority) còn là nguyên nhân khủng hoảng trầm trọng trong khu vực tài chính. Indonesia không thiếu chuyên gia và không phải không có các quy chế dự phòng khủng hoảng nhưng giới kỹ trị không được đưa ra chính sách độc lập, các chính sách thường bị chính trị chi phối. Chẳng hạn, các doanh nghiệp có quan hệ với gia đình Suharto có thể dùng quan hệ đó làm thế chấp để vay vốn ngân hàng.

Cơ chế này không được sự đồng thuận xã hội nên khi có cơ hội là các bất mãn bật tung, gây ra bất ổn xã hội, chính trị. Thêm vào đó, những đặc thù về cơ cấu kinh tế (người Hoa chỉ có 3 phần trăm dân số nhưng nắm trên 40% sản lượng các ngành hiện đại), dân tộc, tôn giáo, lãnh thổ lại nhân cơ hội khủng hoảng kinh tế bùng phát lên.

Với cơ chế như vậy, những thành quả phát triển ở giai đoạn trước 1997 đã tiềm ẩn những nguy cơ sẽ bật phá khi có shock từ bên ngoài. Do nội tình bất ổn, Indonesia cũng mất khả năng đề ra chiến lược cạnh tranh đối phó hữu hiệu trước sự lớn mạnh của Trung Quốc và không theo kịp dòng chảy mới trong sự phân công quốc tế ở Đông Á (Kimura 2005).

Kinh nghiệm Indonesia cho thấy phát triển phải được thực hiện trong sự đồng thuận xã hội, có cơ chế kiểm soát hành động của lãnh đạo chính trị.

3. Trường hợp Trung Quốc:

Vào đầu thập niên 1980, mức phát triển của Trung Quốc không hơn Việt Nam nhiều. Vào năm 1984 GDP đầu người theo giá năm 2000 của Việt Nam là gần 200 USD trong khi Trung Quốc cũng chỉ gần 260 USD (năm 1981 dưới 200 USD). Nhưng Trung Quốc vừa hơn Việt Nam ở điều kiện ban đầu vừa có cơ chế sáng tạo, hiệu quả hơn Việt Nam nên đạt được thành quả phát triển mạnh mẽ hơn. Đến giữa thập niên 1990, GDP đầu người của Trung Quốc đã gấp đôi Việt Nam và sau đó khoảng cách càng lớn hơn nữa. Về điều kiện ban đầu, Trung Quốc cải cách trước Việt Nam gần 10 năm và có cơ sở về hạ tầng ban đầu tốt hơn nước ta. Thêm vào đó, vai trò của tư bản Hoa Kiều trong thời kỳ đầu của cải cách, mở cửa rất quan trọng. Trong lúc hành lang pháp lý chưa xây dựng đầy đủ và còn bất ổn định, Nhật, Mỹ, Tây Âu chưa đầu tư thì tư bản người Hoa đã tích cực trở về xây dựng nhà máy và hoạt động thương mại ở quê cũ. Sự hiện diện của

Hong Kong và sự bổ sung giữa thành phố lớn này với tỉnh Quảng Đông đã vừa thúc đẩy quá trình dịch vụ hóa kinh tế Hồng Kông vừa đẩy mạnh công nghiệp hóa của tỉnh có nhiều đặc khu kinh tế này.

Nhưng về mặt cơ chế, chiến lược cải cách của Trung Quốc cũng hơn hẳn Việt Nam. Cùng theo chiến lược cải cách tiệm tiến, cả hai nước đều bảo hộ doanh nghiệp quốc doanh nhưng Trung Quốc có cơ chế để doanh nghiệp ngoài quốc doanh phát triển mạnh mẽ ngay từ đầu. Đặc biệt hình thái phát triển của doanh nghiệp hương trấn (TVEs) là độc đáo. Trên danh nghĩa, TVEs là doanh nghiệp sở hữu tập thể do chính quyền địa phương quản lý, nhưng trên thực tế hoạt động như doanh nghiệp tư nhân, tinh thần doanh nghiệp phát huy, công nhân hăng hái làm việc, chính quyền địa phương cũng tạo điều kiện về cơ chế, hành chính để phát triển thuận lợi. Đến đầu thập niên 1990, TVEs đóng góp hơn 50% vào tổng kim ngạch xuất khẩu hàng công nghiệp của Trung Quốc (Lin and Yao, 2001). Về mặt lý luận liên quan đến cải cách cơ chế để phát triển, hình thái sở hữu của TVEs cũng được đánh giá cao.¹³

Trung Quốc cũng thành công trong việc đón nhận dòng chảy đầu tư nước ngoài (FDI) trong thập niên 1990, thời đại mà các công ty đa quốc gia của Nhật, Mỹ, Tây Âu triển khai hoạt động trên qui mô toàn cầu. Vào năm 2005, FDI đã chiếm khoảng 30% sản lượng hàng công nghiệp và độ 50% tổng kim ngạch xuất khẩu của Trung Quốc, góp phần đáng kể vào sự chuyển dịch cơ cấu công nghiệp và sự chiếm lĩnh thị phần ngày càng lớn trên thị trường thế giới. Tuy FDI đóng vai trò lớn, doanh nghiệp bản xứ của Trung Quốc cũng lớn mạnh, trong đó nhiều công ty ngày càng hoạt động trên qui mô toàn cầu.

Nhìn chung thành quả phát triển của Trung Quốc rất đáng ghi nhận. Nhưng từ góc độ phát triển bền vững Trung Quốc cần được đánh giá như thế nào? Trung Quốc đã bước sang giai đoạn phát triển bền vững chưa? Ở đây ta không thể đi sâu vào vấn đề này. Với mục đích tìm bài học cho Việt Nam, ta thử đưa ra vài nhận xét sơ bộ.

Naughton (2007) là cuốn sách khá đồ sộ đánh giá hầu hết các mặt của kinh tế Trung Quốc từ trước cải cách đến những năm gần đây. Theo phân tích của cuốn sách này, đến giữa thập niên 1990, TQ theo chiến lược cải cách tiệm tiến với nội dung như ta phân tích ở Tiết I. Từ nửa sau thập niên 1990, Trung Quốc chuyển sang giai đoạn mới nhưng cải cách còn nửa vời chưa tạo ra một hệ thống cơ chế đầy đủ, chất lượng cao.. Đến thời Hồ Cẩm Đào/ Ôn Gia Bảo (2003 trở đi), việc lập chính sách được cải tiến một bước, có thảo luận rộng rãi và có nghe ý kiến chuyên gia nhưng nhìn chung chưa có cải cách cơ chế triệt để. Yếu tố chính trị vẫn chi phối kinh tế nên các cơ chế thiếu minh bạch, thiếu giải trình trách nhiệm (accountability), đặc biệt trong lãnh vực tài chính, tiền tệ, thu chi ngân sách. Cũng vì lý do này, nạn tham nhũng chưa được giải quyết.¹⁴

¹³ Xem, chẳng hạn, Qian (2003), Rodrik (2007) p. 24..

¹⁴ Theo Huang (2008), khác với thập niên 1980, Trung Quốc trở nên bảo thủ hơn, các cải cách có tính cách thụt lùi hơn vào thập niên 1990. Phân tích này có vài điểm đúng về mặt cải cách chính trị, nhưng chưa được thuyết phục lắm, nhất là về mặt kinh tế. Ít nhất để vào WTO năm 2001, các cải cách kinh tế phải tiến một bước xa trong thập niên 1990 so với 10 năm trước đó.

Mặt khác, từ khi chuyển từ cải cách tiệm tiến sang cải cách toàn diện, dù chỉ mới nửa vời, xã hội và kinh tế Trung Quốc phát sinh nhiều vấn đề mới. Chênh lệch thu nhập và tài sản giữa các giai tầng, giữa các vùng ngày càng mở rộng, việc tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước đưa tới tình trạng cán bộ, quan chức liên hệ thu tóm tài sản nhà nước qua giao dịch nội gián (insider transaction). Nạn làm hàng giả, đạo đức xã hội, vấn đề môi trường, v.v.. cũng trầm trọng. Đặc biệt, 3 lãnh vực nhạy cảm là giáo dục, y tế và nhà ở ngày càng phát triển theo hướng bất lợi cho người nghèo, cho giai tầng có thu nhập thấp.

Các vấn đề này làm nảy sinh cuộc tranh luận giữa những người chủ trương phải cải cách triệt để hơn, lành mạnh hóa thị trường hơn mới giải quyết được (những người được gọi là phái tân tự do chủ nghĩa), và những người chủ trương cần làm mạnh vai trò của nhà nước, phản đối tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước, hạn chế hội nhập vào thị trường thế giới (nhóm này được gọi là phái tả mới).¹⁵

Từ quan điểm và mục đích phân tích của chúng ta, có thể nói Trung Quốc đã thành công trong giai đoạn cải cách cơ chế để thoát khỏi nghèo nàn và bước được một đoạn trong thời đại phát triển mới. *Tuy nhiên giai đoạn phát triển mới này có bền vững hay không còn tùy thuộc vào việc Trung Quốc có sớm hoàn thành một cơ chế chất lượng cao hay không.*

4. Trường hợp Hàn Quốc:

Hàn Quốc vào đầu thập niên 1960 là nước kém phát triển nhưng sau đó vượt qua giai đoạn phát triển ban đầu và thành công trong giai đoạn phát triển bền vững, trở thành nước tiên tiến trong thời gian rất ngắn. Thời đại công nghiệp hóa, hiện đại hóa của nước này bắt đầu từ khi Park Chung-hee nắm chính quyền (năm 1961), thiết lập thể chế độc tài nhưng với quyết tâm phát triển đất nước. Chế độ độc tài kéo dài đến hết thời Chun Doo-hwan, trải qua mấy biến cố chính trị sôi động, đến năm 1987 họ đã thành công trong việc chuyển sang thể chế dân chủ bằng cuộc bầu cử tổng thống đầu tiên. Năm 1988 Hàn Quốc tổ chức thành công Thế vận hội Seoul và năm 1996 được kết nạp vào khối OECD. Từ lúc bắt đầu kế hoạch phát triển đến khi trở thành thành viên của tổ chức các nước tiên tiến, Hàn Quốc chỉ mất có 35 năm! Nếu kể từ khi chiến tranh Triều Tiên chấm dứt thì cũng chỉ có 43 năm. HQ cũng bị ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính Á châu nhưng đã khắc phục được ngay (GDP đầu người chỉ giảm năm 1998) nhờ nền tảng cơ bản của nền kinh tế vững chắc và các nhóm tài phiệt mà hoạt động cho vay và đầu tư không hiệu quả của họ đã gây ra khủng hoảng là những tổ hợp tư nhân, ảnh hưởng ít đến cả nền kinh tế.

Tại sao Hàn Quốc thành công trong quá trình phát triển liên tục, chuyển từ giai đoạn tăng trưởng ban đầu sang giai đoạn phát triển bền vững? Rất nhiều công trình nghiên cứu về kinh nghiệm nước này. Từ góc độ tham khảo cho VN, và đặt tiêu điểm vào mặt cơ chế, tôi đặc biệt chú ý đến các yếu tố sau:

¹⁵ Về chi tiết xem Trần Hữu Dũng (2008) trong loạt bài của Hội thảo Hè 2008..

Thứ nhất, ngay từ đầu đã có ngay sự đồng thuận của xã hội về sự cần thiết phải phát triển, phải theo kịp các nước tiên tiến, nhất là theo kịp Nhật (nước láng giềng từng đô hộ mình). Để có sự đồng thuận, năng lực, ý chí và chính sách của lãnh đạo chính trị là quan trọng nhất. Dù dưới chế độ độc tài, quyết tâm phát triển của lãnh đạo chính trị được thể hiện bằng các chiến lược, chính sách do lớp kỹ trị xây dựng, quan chức được tuyển chọn theo năng lực, người tài được trọng dụng. Park Chung-hee lập Hội đồng hoạch định kinh tế (Economic Planning Board) quy tụ những chuyên gia học ở Mỹ về, được giao toàn quyền hoạch định chiến lược. Như nhận xét của Evans (1995, p. 51), ở Hàn Quốc, nhà nước có truyền thống chọn được người tài ra làm việc nước từ những người giỏi nhất ở các đại học danh tiếng nhất.

Trong bối cảnh chung đó, tinh thần doanh nghiệp, nỗ lực học tập kinh nghiệm nước ngoài của giới kinh doanh rất lớn. Giữa thập niên 1980 tôi có đến Hàn Quốc điều tra thực tế về chiến lược đuổi bắt công nghệ của doanh nghiệp nước này, ấn tượng nhất là thấy họ đưa ra khẩu hiệu phải theo kịp khả năng công nghệ của công ty hàng đầu của Nhật trong ngành.¹⁶ Những người có kinh nghiệm du học cùng với sinh viên Hàn Quốc cũng dễ dàng thấy nỗ lực học tập của họ. Quốc sách theo kịp nước tiên tiến không phải là khẩu hiệu chung chung mà từng thành phần trong xã hội đều nỗ lực thực hiện.

Thứ hai, Hàn Quốc xây dựng được một cơ chế rất hiệu suất, hiệu quả về quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp. Trong quá trình đuổi theo các nước tiên tiến, mục tiêu cụ thể là tích cực đầu tư, tích lũy tư bản (nhưng tỉ lệ tiết kiệm ban đầu quá thấp phải vay nợ trong thời gian dài), đồng thời bảo hộ các ngành công nghiệp còn non trẻ và đẩy mạnh xuất khẩu để có ngoại tệ nhập khẩu nguyên liệu, công nghệ và trả nợ. Như vậy vai trò của nhà nước rất lớn. Trong tình hình đó, ở nhiều nước khác, doanh nghiệp cầu kết với quan chức để được tiếp cận với vốn vay ưu đãi, với ngoại tệ khan hiếm và với các nguồn hỗ trợ cho xuất khẩu.¹⁷ Nạn tham nhũng dễ phát sinh từ đó. Nhưng Hàn Quốc đã tránh được tệ nạn đó nhờ có cơ chế minh bạch, nhất quán, công minh có tính cách kỷ luật (discipline). Cụ thể là doanh nghiệp được nhận ưu đãi phải có nghĩa vụ tăng năng lực cạnh tranh, chẳng hạn phải xuất khẩu nhiều hơn trước. Nếu không hoàn thành nghĩa vụ sẽ không được hưởng ưu đãi trong giai đoạn sau. Nói chung, các doanh nghiệp phải cạnh tranh nhau, đưa ra mục tiêu phấn đấu khả thi mới nhận được ưu đãi của nhà nước.¹⁸

¹⁶ Tôi có phân tích cụ thể nỗ lực của Hàn Quốc trong việc đuổi theo Nhật trong ngành tơ sợi tổng hợp. Xem Tran (1988).

¹⁷ Trong kinh tế học phát triển, hiện tượng này được gọi là mưu cầu lợi ích đặc biệt (rent-seeking).

¹⁸ Tại Hàn Quốc, quan hệ giữa doanh nghiệp và nhà nước không phải hoàn toàn không có vấn đề. Một số tập đoàn kinh tế (chaebol) cũng tìm cách tiếp cận chính trị gia để tìm đặc quyền đặc lợi. Tuy nhiên các trường hợp này có tính cá biệt, không phổ biến nên ảnh hưởng không lớn đến hiệu quả phát triển của toàn nền kinh tế. Khi cuộc khủng hoảng tài chính bùng nổ (năm 1997), một số chaebols vay mượn và đầu tư tràn lan, không trả được nợ phải phá sản, chính phủ cũng không cứu. Những chaebols thận trọng trong đầu tư có tính cách đầu cơ và nỗ lực tăng hiệu suất kinh doanh đã trở thành những công ty đa quốc gia nổi tiếng, chiếm lĩnh thị phần ngày càng cao trên thị trường thế giới như ta thấy ngày nay..

Khi đặt xuất khẩu là mục tiêu của quốc gia thì người lãnh đạo cao nhất phải thường xuyên quan tâm. Tôi rất ấn tượng là chính Tổng thống Park Chung-hee trực tiếp chủ trì các hội nghị kiểm tra diễn tiến xuất khẩu. Mục tiêu xuất khẩu đặt ra rất lớn nhưng hầu như năm nào cũng đạt được là nhờ cơ chế như vậy.¹⁹

Thứ ba, nhận xét của Amsden (1989) rất chính xác khi cho rằng Hàn Quốc đã thực hiện công nghiệp hóa trên cơ sở của học tập (industrialization on the basis of learning). Quả đúng như vậy nếu ta xem nỗ lực của chính phủ trong giao dục, đào tạo, trong việc tạo ra cơ chế để đẩy mạnh nghiên cứu khoa học, công nghệ, và nỗ lực của doanh nghiệp trong quá trình học hỏi nước ngoài. Tỷ trọng dành cho giáo dục vào cuối thập niên 1950 chỉ có dưới 10% ngân sách nhà nước, nhưng đã tăng liên tục lên 15-18% trong thập niên 1960, và 19-21% trong đầu thập niên 1980. Tỷ lệ học sinh cấp ba trong độ tuổi thanh thiếu niên tăng từ 34% năm 1965 lên 56% năm 1975 và 91% năm 1984. Tỷ lệ sinh viên đại học trong thời gian đó là 6%, 10% và 26%. Hàn Quốc là một trong những nước có tỷ lệ rất cao trong hai chỉ tiêu: tỷ lệ của sinh viên du học trên tổng số sinh viên trong nước và tỷ lệ người du học trở về trên tổng số sinh viên đi du học. Thành quả này nhờ có các cơ chế liên quan đến việc thi tuyển và đãi ngộ người tài.

Ba điểm nói trên nhất quán trong suốt quá trình đuổi theo các nước tiên tiến nhưng nội dung của các cơ chế thay đổi theo nhu cầu phát triển của mỗi thời kỳ. Từ đầu thập niên 1980, vai trò của nhà nước trong việc phân bổ nguồn lực nhỏ dần và thay vào đó tập trung vào giáo dục, nghiên cứu khoa học để tạo tiền đề cho việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế lên thứ nguyên cao hơn.²⁰

Kinh nghiệm Hàn Quốc cho thấy cơ chế động viên mọi nguồn lực của xã hội vào mục tiêu được xã hội đồng thuận, nhất là xây dựng và sử dụng nguồn nhân lực, tạo quan hệ lành mạnh giữa nhà nước với doanh nghiệp là điều kiện để phát triển bền vững.

III. Cơ chế chất lượng cao để phát triển bền vững: Vấn đề của Việt Nam

Đối với Việt Nam trước đổi mới là thời kỳ kinh tế chủ yếu là nông nghiệp (chiếm hơn 70% lao động) nhưng năng suất rất thấp, lương thực không đủ, phải nhập khẩu. Tỷ lệ tiết kiệm (trong GDP) hầu như zero và tỷ lệ đầu tư rất thấp, vốn đầu tư chủ yếu nhờ viện trợ của Liên Xô cũ và các nước Đông Âu. Hơn nữa, ít nhất 60% dân số là nghèo (sống dưới tuyến nghèo –poverty line). Do đó, vào cuối thập niên 1980, Việt Nam vừa là nước kém phát triển, đứng trước nguy cơ của cái bẫy nghèo, vừa là nước có nền kinh tế theo thể chế xã hội chủ nghĩa. Nhìn một cách khắt quắt, giai đoạn từ cuối thập niên 1980 đến nay là giai đoạn

¹⁹ Chi tiết về vấn đề này xem Trần Văn Thọ (1997), chương 5.

²⁰ Như đã được đề cập, Hàn Quốc cũng bị cuốn vào cơn lốc của khủng hoảng tài chính Á châu năm 1997 vì hoạt động cho vay và đầu tư tràn lan của một số tập đoàn kinh tế (chaebols). Đáng chú ý là trong không khí khẩn trương đối phó với khủng hoảng, dân chúng Hàn Quốc đã tự nguyện đóng góp vàng, đồ trang sức để chính phủ xuất khẩu góp phần giải quyết tình trạng thiếu ngoại tệ. .

vừa phải giải quyết các vấn đề phát triển (development) vừa nỗ lực chuyển sang kinh tế thị trường (transition). Hơn 20 năm đổi mới, trên cơ bản Việt Nam đã vượt khỏi cái bẫy nghèo và quá trình cải cách chuyển sang kinh tế thị trường đã đạt được một số thành quả. Từ thuật ngữ đã được đề cập ở trên, có thể nói, Việt Nam đã hoặc *sắp kết thúc giai đoạn tăng trưởng ban đầu* (đương ở gần điểm C trong Hình 1) .

Trong giai đoạn qua, cơ chế, chính sách của Việt Nam có những đặc tính gì? Như đã nói ở Tiết I, Việt Nam và Trung Quốc theo chiến lược cải cách tiệm tiến. Tuy nhiên, trong khi Trung Quốc thực hiện chiến lược này một cách tích cực và do đó có hiệu quả hơn, Việt Nam đã quá chậm chạp và thận trọng. Trung Quốc đến năm 1993 mới thực sự cải cách doanh nghiệp quốc doanh (SOEs) nhưng doanh nghiệp ngoài quốc doanh và FDI được đẩy mạnh, ngày càng chiếm ưu thế trong sản xuất và xuất khẩu. Việt Nam thì vừa bảo hộ SOEs nhưng đồng thời, ít nhất cho đến khoảng năm 2000, cũng cảnh giác doanh nghiệp tư nhân và FDI. Do đó kinh tế Việt Nam không phát triển mạnh mẽ bằng Trung Quốc (xem lại Hình 2a). Dù vậy, thành quả 20 năm đổi mới của Việt Nam cũng nên được ghi nhận. Nông nghiệp phát triển một bước, xuất khẩu nông thủy sản và hàng công nghiệp nhẹ tăng mạnh, tỉ lệ hộ nghèo giảm liên tục.²¹

Về mặt cơ chế, chính sách, giai đoạn vừa qua có tính chất là cởi trói những ràng buộc để các tác nhân, các chủ thể kinh tế có điều kiện phát huy năng lực sản xuất. Khoản 10 trong nông nghiệp (Nghị quyết số 10 của Bộ Chính Trị năm 1988), Luật đầu tư nước ngoài (tu chỉnh nhiều lần) và Luật doanh nghiệp (tu chỉnh nhiều lần) đều nhằm cởi trói dần các ràng buộc đối với hoạt động của doanh nghiệp. Do đó, các cơ chế được xây dựng không khó khăn, phần lớn chỉ là quyết tâm chính trị của lãnh đạo. Nhưng nếu các chính sách, cơ chế này được xây dựng và thực thi nhanh hơn, dứt khoát hơn thì tốc độ tăng trưởng cao hơn nhiều.²² Mặt khác, nếu chiến lược cải cách tiệm tiến được thực hiện trong thời gian ngắn hơn và chuẩn bị một cơ chế chất lượng cao hơn thì có lẽ kinh tế Việt Nam đã tránh được các khó khăn như hiện nay và đã bắt đầu chuyển sang giai đoạn phát triển bền vững.

Tổng hợp nhưng điểm về lý luận ở Tiết I, về kinh nghiệm các nước ở Tiết II và xét đến giai đoạn phát triển của Việt Nam hiện nay, ta thấy ngay là ta cần xây dựng ngay một hệ thống cơ chế chất lượng cao mới phát triển bền vững trong giai đoạn tới. Trước hết phải hiểu và thực hiện cho được những tiền đề của cơ chế chất lượng cao, sau đó tùy theo nhu cầu phát triển của từng giai đoạn mà có những cơ chế cụ thể, những chính sách, chiến lược cần thiết.

Từ những phân tích ở các phần trước tôi thấy có 3 tiền đề để có cơ chế chất lượng cao.

²¹ Ở đây ta không bàn đến chất lượng (quality) của thành quả tăng trưởng. Môi trường xuống cấp, phân phối thu nhập và tài sản bất bình đẳng, hiệu quả đầu tư thấp, v.v. cho thấy chất lượng phát triển ở Việt Nam và Trung Quốc đều kém. Có điều ở mặt chất lượng Việt Nam không hơn Trung Quốc nhưng tốc độ phát triển thấp hơn..

²² Luật đầu tư nước ngoài và Luật doanh nghiệp sửa đi sửa lại nhiều lần, kể cả những nghị định bổ sung và những tu chỉnh từng phần, hầu như hàng năm có sự thay đổi nội dung các luật này.

Một là, bảo đảm *tính dân chủ* trong việc hoạch định các chiến lược, chính sách. Lãnh đạo chính trị quyết định cuối cùng và chịu trách nhiệm về quyết định nhưng phải trên cơ sở bàn bạc rộng rãi giữa các chuyên gia, giới ngôn luận và các thành phần khác của xã hội. *Tham gia* là một thuật ngữ được các nghiên cứu về cơ chế nhấn mạnh và nghiên cứu thực chứng cho thấy chiến lược, chính sách về các vấn đề phát triển nếu có sự tham gia của các thành phần xã hội liên hệ đều mang lại hiệu quả cao. Ngay cả những dự án nhỏ trong viện trợ (như xây đường, xây cầu), hiệu quả và tính bền vững cũng được bảo đảm nếu có sự tham gia của cư dân liên hệ trong quá trình thiết kế, thực thi dự án.²³ Cơ chế bảo đảm tham gia (participatory institutions) có chức năng ngăn ngừa những quyết định, những chính sách phục vụ các nhóm lợi ích, đi ngược lại lợi ích chung của đất nước, của đông đảo dân chúng.

Hai là, ý kiến của chuyên gia, giới kỹ trị không bị chính trị chi phối. Chính trị gia không đưa ra kết luận trước để giới chuyên gia phải tìm cách chứng minh kết luận đó mà quy trình phải ngược lại.

Thứ ba, phải có đội ngũ quan chức giỏi thật sự để quá trình đặt ra các chính sách và thực hiện chính sách có hiệu quả. Chế độ thi tuyển công khai, nghiêm minh và chế độ đãi ngộ thỏa đáng là điều kiện để có đội ngũ quan chức có năng lực.²⁴

Về cơ chế, chính sách cụ thể trước mắt có lẽ hai vấn đề sau đây cần được quan tâm cải cách và xây dựng chiến lược:

Thứ nhất, cần sớm chấm dứt tàn dư của chiến lược cải cách tiệm tiến, cụ thể là phải triệt để cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước. Như mọi người đã thấy khu vực này ngày càng phình ra, đầu tư lung tung vào mọi ngành, nhất là trong đó không ít những dự án có tính cách đầu cơ. Hành động của khu vực này trở thành một trong những nguyên nhân dẫn đến lạm phát và bất ổn vi mô hiện nay. Cần minh bạch hóa tài chánh, có cơ chế kiểm soát tài chánh, thẩm tra các dự án đầu tư của khu vực này. Thiết lập cơ chế thống quản doanh nghiệp (corporate governance) trong đó xác lập mục tiêu hoạt động của công ty và có cơ chế kiểm soát đánh giá thành quả so với mục tiêu đề ra. Ngoài ra, trừ những ngành cung cấp dịch vụ công cộng, doanh nghiệp nhà nước phải từng bước tư nhân hóa, cổ phần hóa; trong lúc chưa cổ phần hóa cũng phải hoạt động theo cơ chế thị trường chịu sự hạn chế khắc khe của ngân sách (hard budget constraint), nghĩa là không được ưu đãi đặc biệt về đất đai và vốn, và không được bù lỗ khi làm ăn thua lỗ.

Thứ hai, như trên đã nói, cơ chế trong giai đoạn tăng trưởng ban đầu, giai đoạn cải cách tiệm tiến rất đơn giản vì chủ yếu chỉ cởi trói các ràng buộc, hành lang pháp lý cũng không phức tạp, nhưng để phát triển bền vững trong giai đoạn tới, nhất là thời kỳ cạnh tranh quốc tế ngày càng gay gắt, phải có cơ chế xây dựng, nuôi dưỡng các ngành có lợi thế so sánh động (xem lại chú thích số

²³ Về điểm này xem Tran and Koseki (2008).

²⁴ Tôi đã kiến nghị với nhà nước về vấn đề này từ năm 1996 nhưng chẳng được thực thi. Một số bộ trong chính phủ có thi tuyển nhưng hầu hết có tính cách hình thức. Kinh nghiệm của Nhật được giới thiệu trong Trần Văn Thọ (1997) Ch. 3.

9) để ngày càng chuyển dịch cơ cấu lên cao hơn. Ở đây chính sách công nghiệp phải được chú trọng và nghệ thuật tạo một quan hệ hiệu quả giữa nhà nước và doanh nghiệp là tiền đề của sự thành công. Kinh nghiệm của Hàn Quốc (nói ở Tiết II) về điểm này rất đáng tham khảo.

Ba tiền đề và hai chính sách cụ thể trên đây là nội dung của cơ chế chất lượng cao cần thiết để VN bước vào giai đoạn phát triển ổn định, bền vững, đưa kinh tế cất cánh vào quỹ đạo phát triển nhanh.

Vài lời kết: “Đi tắt đón đầu” bằng cơ chế chất lượng cao

Từ đầu thập niên 1990, Việt Nam hay nhắc đến cụm từ “đi tắt đón đầu” trong văn cảnh phải nỗ lực để thoát khỏi nguy cơ tụt hậu. Nhưng các nhà lãnh đạo, các quan chức thường xem việc phát triển những ngành mũi nhọn, tiên tiến là con đường đi tắt đón đầu. Thật ra suy nghĩ này không hẳn đúng vì khó thống nhất ý kiến về ngành mũi nhọn cụ thể, chưa nói đến chuyện yếu tố chính trị thường chi phối sự chọn lựa đó và việc thực thi cũng dễ rơi vào tình trạng kém hiệu suất. Kết cuộc theo tôi, cải cách cơ chế là bí quyết đi tắt đón đầu hiệu quả nhất. Trở lại kinh nghiệm Hàn Quốc ta thấy rất rõ điều này.

Như đã nói ở Tiết II, hiện nay Trung Quốc đang vượt khá xa Việt Nam về tốc độ và trình độ phát triển (Hình 2a), nhưng Trung Quốc cũng chưa xây dựng được một hệ thống cơ chế chất lượng cao. Đây là thời cơ để Việt Nam rút ngắn khoảng cách với Trung Quốc nếu có quyết tâm cải cách cơ chế theo 3 tiền đề và 2 nội dung nói ở Tiết III.

Tư liệu có trích dẫn:

- Aldaba, T. Fernando (2002), Philippine Development: A Research Journey Through the *Philippine Journal of Development, Philippine Journal of Development*, Volume XXIX, No. 2 (Second Semester)
- Amsden, Alice (1989) , *Asia's Next Giant: South Korea and the Late Industrialization*, New York: Oxford University Press
- Easterly, William (2003), The Political Economy of Growth without Development: A Case Study of Pakistan, in Rodrik ed. (2003).
- Evans, Peter, 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hill Hal (2000), Indonesia: The Strange and Sudden Death of a Tiger Economy." *Oxford Development Studies* 28, no. 2: 117-39.
- Huang, Yasheng (2008), "The Next Asian Miracle," *Foreign Policy* July/August.
- Kimura Fukunari (2005), International Production/Distribution Networks and Indonesia, *The Developing Economies*, XLIII-1 (March), pp. 17-38.
- Kuznets Simon (1966), *Modern economic growth: Rate, Structure and Spread*,

- New Haven: Yale University Press.
- Lin, Yustin Yifu and Yang Yao (2001). Chinese Rural Industrialization in the Context of East Asian Miracle, Ch. 4 trong Stiglitz and Yussuf eds. (2001).
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Perkins, Dwight et al (2006), *Economics of Development*, 6th edition, New York: WW Norton
- Pritchett, Lant (2003), A Toy Collection, a Socialist Star, and a Democratic Dud? Growth Theory, Vietnam, and the Philippines, Ch. 5 in Rodrik ed. (2003).
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics Many Recipes*, Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, ed. (2003) *In Search of Prosperity: analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press.
- Roland, Gerald (2000), *Transition and Economics: politics, markets and firms*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Stiglitz, J.E. and S. Yussuf, eds. (2001). *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford University Press.
- Temple, Jonathan (2003), Growing into Trouble: Indonesia after 1966, Ch. 6 in Rodrik ed. (2003).
- Trần Hữu Dũng (2008), "Ổn định và phát triển: Trí thức Trung Quốc đang nghĩ gì?," Bài viết cho Hội thảo Hè 2008, Nha Trang.
- Tran Van Tho (1988), Foreign Capital and Technology in the Process of Catching-up by the Developing Countries: The Experience of the Synthetic Fiber Industry in the Republic of Korea," *The Developing Economies*, Vol XXVI No. 4, December, pp. 386-402.
- Trần Văn Tho (1997), *Công nghiệp hóa Việt nam trong thời đại châu Á Thái bình dương*, NXB TP Hồ Chí Minh, VAPEC và Thời báo kinh tế Saigon.
- Tran Van Tho and Yoko Koseki (2008), A Comparative Study on Aid Effectiveness of Infrastructure in East Asia and Sub-Saharan Africa: The Case of Vietnam, *JBIC Research Paper*, Japan Bank for International Cooperation, August.
- Vũ Quang Việt (2005), "Khái quát về lịch sử phát triển kinh tế thế giới: Những yếu tố kìm hãm và thúc đẩy phát triển, in trong *Từ Đông Sang Tây* (Tập biên khảo về khoa học xã hội và nhân văn, tặng Giáo sư Lê Thành Khôi), do Cao Huy Thuần et.al chủ biên, NXB Đà Nẵng.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policies*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (2003), *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*, New York: Oxford University Press.