

Xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam: Rào cản và một số giải pháp định hướng

Nguyễn Văn Quang

Học viện Chính trị khu vực III

Email liên hệ: nvquanghv3@gmail.com

Tóm tắt: Phát triển và phát triển bền vững là mục tiêu hướng tới, là xu hướng chủ đạo của mọi quốc gia, dân tộc, là vấn đề mà các nhà lãnh đạo, các nhà hoạch định chiến lược, các chính phủ đặc biệt quan tâm. Nó không chỉ là một quá trình, một xu hướng chính trị trong xã hội đương đại, mà còn là một nhu cầu khách quan của mọi quốc gia, dân tộc hiện nay. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn còn những “nghịch lý”, những rào cản, cộng với những biến đổi sâu sắc trong đời sống kinh tế - xã hội của thế giới cũng như từng quốc gia dân tộc, trong đó có Việt Nam, đã ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình phát triển. Bài viết tập trung làm rõ nội hàm của nhà nước kiến tạo phát triển, nhận diện những rào cản chính trong xây dựng chính phủ kiến tạo phát triển ở Việt Nam, đề xuất một số giải pháp mang tính định hướng nhằm xây dựng chính phủ kiến tạo phát triển ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: *Nhà nước kiến tạo; Nhà nước phát triển; Rào cản; Giải pháp; Việt Nam*

Abstract: The development and sustainable development is the target and the mainstream of every nation that attract particular concerns from leaders, strategic planners and governments. It is not only a process, a political trend in contemporary society, but also an objective need of every nation today. However, there are in reality still “paradoxes”, barriers, plus sharp changes in the socio-economic life of the world as well as each nation, including Vietnam, which have directly affected the development process. This paper focuses on clarifying the contents of the enabling state for development, identifying the main barriers in building the enabling government for development in Vietnam, and proposing orientation solutions to build the enabling government for development in current Vietnam.

Keywords: *Enabling state; Barriers; Solutions; Vietnam*

Ngày nhận bài: 15/8/2019

Ngày duyệt đăng: 2/12/2019

1. Đặt vấn đề

Nhà nước kiến tạo phát triển (Developmental State) không phải là hình thức quản trị và mô hình mới trên thế giới. Có hai cách thức nổi bật được nghiên cứu so sánh trong thời gian dài của cuộc Chiến tranh lạnh, đó là cách thức “nhà nước chỉ huy” như mô hình của Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa (XHCN) thời đó (nhấn mạnh kế hoạch tập trung) và “nhà nước điều chỉnh” như mô hình ở các nước Anh, Mỹ và nhiều nước tư bản chủ nghĩa (TBCN) khác. Khái niệm nhà nước kiến tạo phát triển hiện đã được thừa nhận và mang tính phổ biến trong các diễn đàn học

thuật và trong đời sống chính trị, kinh tế, xã hội. Với những đặc trưng và tính hiệu quả cho sự phát triển, không có gì ngạc nhiên khi mô hình này nhận được sự quan tâm của các quốc gia đang phát triển. Mô hình này tạo ra hy vọng cho giới lãnh đạo của các quốc gia đang phát triển về cơ hội bắt kịp “các cường quốc năm châu”, cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân và nâng cao vị thế của đất nước trên trường quốc tế.

Tuy nhiên, nhà nước kiến tạo phát triển là vấn đề còn nhiều tranh luận vì chưa có câu trả lời rõ ràng cho việc “nhà nước định hướng” liệu có tốt hơn là “thị trường định hướng”? Hay là khi nào thì “nhà nước chủ động kiến tạo, định hướng” sẽ tốt hơn là để cho “thị trường chọn lọc, đào thải”? Hay định hướng ở mức độ nào là phù hợp? Bởi lẽ các nước XHCN, trong đó có Việt Nam đã có thời kỳ định hướng đến từng mặt hàng với số lượng, kế hoạch cụ thể trong nền kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp và đã thất bại vì không dựa vào các tín hiệu của người dân, trong khi thị trường là kênh truyền tải thông tin một cách tốt nhất. Đây là những vấn đề lý luận cơ bản, chỉ có thể trả lời thông qua việc nghiên cứu các trường hợp quốc gia cụ thể gắn với những đặc trưng riêng có của quốc gia ấy. Bài viết này tập trung làm rõ khái niệm, đặc trưng của nhà nước kiến tạo phát triển, xác định những rào cản chủ yếu và gợi ý một số giải pháp định hướng nhằm xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

2. Một số vấn đề lý luận về nhà nước kiến tạo phát triển

2.1. Khái niệm nhà nước kiến tạo phát triển

Thuật ngữ nhà nước kiến tạo phát triển được Johnson (1982) đưa ra để mô tả những nét đặc trưng của mô hình phát triển kinh tế của Nhật Bản sau Thế chiến thứ II, sau đó được Amsden (1989), Wade (1990), và Evans (1995) phát triển thêm và áp dụng để phân tích các trường hợp phát triển kinh tế thần kỳ của Đài Loan và Hàn Quốc. Theo tác giả Johnson, Nhật Bản về cơ bản theo mô hình dân chủ phương Tây, nhưng lại có sự khác biệt đáng kể với cả hai mô hình chủ đạo của phương Tây và của mô hình Xô Viết. Ở Nhật Bản, nhà nước không đóng vai trò thụ động “điều chỉnh” như mô hình Anh, Mỹ; nhưng nhà nước cũng không đóng vai trò thống soái như trong hệ thống XHCN. Nhà nước Nhật Bản có vai trò định hướng và tập trung nguồn lực cho các lĩnh vực kinh tế trọng tâm một cách nhất quán và trong một thời gian dài. Tác giả Johnson dùng khái niệm “nhà nước kiến tạo phát triển” để diễn tả sự khác biệt này (Ngô Huy Đức, 2017). Theo tổng kết của Johnson, các nhà lãnh đạo ở khu vực Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc) giành được sự tin tưởng và sự tuân thủ tự nguyện từ phía người dân nhờ hiệu quả của quá trình quản trị quốc gia.

Từ thuật ngữ khởi đầu của Chalmers Johnson, có nhiều học giả khác đã nêu ra định nghĩa về “nhà nước kiến tạo phát triển” trên nhiều chiều cạnh, nội hàm khác nhau. Về mặt tổ chức, trong một báo cáo vào năm 2012, UNDP cho rằng: “Nhà nước kiến tạo phát triển, theo nghĩa giản dị, đó là một nhà nước đóng vai trò mạnh mẽ trong nền kinh tế quốc gia với mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế” (UNDP Ethiopia, 2012). Trong khi đó, Ingham (1993) cho rằng, “Nhà nước kiến tạo phát triển là một nhà nước có quyền lực và được tổ chức hợp lý để đạt được các mục tiêu phát triển của nó”. H. Schmiz (2005) quan niệm rằng, “Nhà nước kiến tạo là nhà nước có năng lực thiết kế và thực thi các mục tiêu phát triển của nó theo cách thức áp đặt và chuyên chế nhằm tạo ra sự tăng trưởng kinh tế.

Có thể thấy, các quan điểm trên đều nhấn mạnh rằng, nhà nước kiến tạo phát triển là một nhà nước đặt ưu tiên hàng đầu cho phát triển kinh tế. Để đạt mục tiêu đó, nhà nước tích cực can thiệp vào thị trường, thông qua việc định hướng, đặt ra quy tắc, điều phối, phân bổ nguồn lực và sử dụng những công cụ chính sách đa dạng khác. Đặc trưng của mô hình này là nhà nước tham gia tích cực vào việc thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế thay vì để thị trường tự vận hành. Trong giai đoạn đầu, vai trò can thiệp của nhà nước được các lý thuyết gia kinh tế đề cao, bao gồm cả định hướng mục tiêu phát triển như công nghiệp hóa, định hướng xuất khẩu,... và kết nối các cơ quan nhà nước lẫn các doanh nghiệp tư nhân để đạt được các mục tiêu đó. Tuy nhiên, kể từ khi Nhật Bản bị rơi vào thập kỷ suy thoái từ đầu những năm 1990 và đặc biệt kể từ cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính châu Á diễn ra vào năm 1997 - 1998, vai trò can thiệp tích cực của nhà nước trong mô hình nhà nước kiến tạo phát triển đã được các lý thuyết gia kinh tế giảm nhẹ. Theo đó, nhà nước cần "hòa mình" vào xã hội để có thể hiểu được xã hội và nâng cao năng lực của mình để phục vụ xã hội và nền kinh tế. Với xu hướng toàn cầu hóa mạnh mẽ từ đầu thế kỷ XXI, vai trò can thiệp của nhà nước trong mô hình nhà nước kiến tạo lại được giảm nhẹ hơn nữa, tập trung vào nâng cao năng lực của nhà nước để thúc đẩy các hoạt động của thị trường thông qua các biện pháp đảm bảo trật tự xã hội, giảm tính bất định trong nền kinh tế. Khác với nhà nước điều chỉnh, nhà nước kiến tạo phát triển sẽ có tính chủ động, không chỉ là khắc phục các thất bại thị trường, mà tập trung *kiến tạo* thị trường theo tầm nhìn của *cả quốc gia* và tận dụng *lợi thế cả về kinh tế và chính trị* của nhà nước. Trong đó, tập trung vào việc thiết kế *các chủ trương, định hướng cụ thể*, và cùng với đó là *các chính sách tập trung nguồn lực, tạo dựng cơ chế ưu tiên* vào phát triển các lĩnh vực trọng tâm, đặc biệt trong các chính sách về công - thương nghiệp. Chẳng hạn như Nhật đã tập trung vào ngành công nghiệp ô tô trong những năm 1970, hay Malaysia sau này tập trung vào ngành công nghiệp điện tử; Ấn Độ thì đã tập trung vào công nghiệp phần mềm,...

Theo đó, chúng ta có thể hiểu một cách chung nhất về nhà nước kiến tạo phát triển: *Nhà nước kiến tạo phát triển là một mô hình quản lý nhà nước, trong đó nhà nước đề ra các thể chế mang tính định hướng phát triển, tạo môi trường và điều kiện cho các thành phần kinh tế, các tầng lớp nhân dân phát huy mọi tiềm năng trong môi trường cạnh tranh và hội nhập quốc tế, đồng thời nhà nước tăng cường giám sát để phát hiện và khắc phục kịp thời các mất cân đối có thể xảy ra nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững.*

2.2. Một số đặc trưng chủ yếu của nhà nước kiến tạo phát triển

Dù có sự khác biệt đáng kể trong cách xác định các dấu hiệu của một nhà nước kiến tạo phát triển, nhưng nhìn chung, có thể thấy một số đặc trưng nổi bật sau đây:

Thứ nhất, nhà nước chủ động định hướng phát triển, chủ động can thiệp và phù hợp với thị trường.

Trong các nghiên cứu của mình, Johnson (1982) đã phân tích bối cảnh cụ thể của Nhật Bản và chỉ ra những điểm khá đặc biệt tại quốc gia này. Theo đó, đây là một quốc gia tiến hành công nghiệp hóa khá muộn, gặp phải những bất lợi do về căn bản, thị trường toàn cầu đã được phân chia và bị thống trị bởi các nước đã tiến hành công nghiệp hóa trước đó. Các nước đi sau như Nhật Bản sẽ gặp phải một số khó khăn do chính những rào cản do các quốc gia

đi trước dựng lên. Nếu các nước tiến hành công nghiệp hóa muộn hơn đi theo cách thức mà các nước đi trước đã lựa chọn thì cơ hội thành công sẽ rất ít. Do vậy, các nước tiến hành công nghiệp hóa muộn cần chọn một hướng đi riêng.

Hơn nữa, vào thời điểm đó, chủ nghĩa dân tộc đang trỗi dậy tại Nhật Bản. Điều đó cho thấy nước Nhật có một khát vọng chung, rõ nét về việc cần thúc đẩy nước phát triển song hành, và vượt lên trên các dân tộc khác. Tâm lý đó góp phần tạo ra tính chính đáng chính trị cho sự can thiệp của nhà nước. Xét về mặt lý thuyết, có vẻ như sự can thiệp của nhà nước vào thị trường đi ngược lại các nguyên tắc của chủ nghĩa thị trường tự do vốn đang thống trị tại các quốc gia phương Tây vào thời điểm đó, đó là để cao vai trò của thị trường, hạn chế sự can thiệp của nhà nước. Tuy nhiên, với cách nhìn của Johnson, các thị trường tự do thực ra không hẳn là có tự do, mà nó còn có sự can thiệp của yếu tố chính trị, tức là của nhà nước.

Với cách hiểu như vậy, nhà nước kiến tạo phát triển phải được tạo lập trước, sau đó nhà nước mới xác định các ưu tiên phát triển. Nhà nước dựa vào các ưu tiên phát triển mà tạo lập nhà nước cho phù hợp với quan điểm về nhà nước can thiệp hạn chế. Một điểm cần nhấn mạnh là theo Johnson, điều quan trọng của nhà nước kiến tạo phát triển không phải chỉ tập trung vào chính sách phát triển kinh tế, mà quan trọng hơn là khả năng huy động và tập trung các nguồn lực của đất nước nhằm phục vụ cho sự phát triển đó. Từ các lập luận trên, Johnson cho rằng, một nhà nước kiến tạo phát triển cần đáp ứng được các điều kiện cụ thể như sau (Ngô Huy Đức, 2017):

- Về mặt tổ chức: Bộ máy hành chính nhà nước gọn nhưng tiết kiệm, chuyên nghiệp và hiệu quả.

- Về vị thế, chính trị: Bộ máy hành chính có tính độc lập, đủ năng lực và đủ thẩm quyền, không bị các nhóm lợi ích thao túng, ảnh hưởng, đồng thời có đủ sự tín nhiệm và sự tôn trọng từ cả phía các cơ quan nhà nước cũng như từ phía doanh nghiệp khi điều phối các nguồn lực hướng tới các ưu tiên phát triển đột phá.

- Về phương thức hoạt động: nhà nước phải đảm bảo sự can thiệp kinh tế là không đi ngược các nguyên lý nền tảng của thị trường.

Thứ hai, trong nhà nước kiến tạo phát triển, yếu tố chính trị là chủ đạo với vai trò định hướng và dẫn dắt.

Trên cơ sở nghiên cứu nhiều mô hình nhà nước kiến tạo phát triển, đặc biệt là các mô hình Đông Á, Leftwich (2008) đã nhấn mạnh vai trò của yếu tố chính trị trong việc đảm bảo hiệu quả của nhà nước kiến tạo phát triển. Theo đó, học giả nhấn mạnh, trong nhà nước kiến tạo phát triển, yếu tố chính trị chiếm giữ vị trí trọng yếu hàng đầu. Nó được thể hiện qua các đặc điểm cơ bản sau đây:

1) Nhà nước đó phải đặt dưới sự lãnh đạo của một đội ngũ cán bộ ưu tú, hướng tới mục tiêu phát triển, nhấn mạnh vào sự tăng trưởng kinh tế. Đội ngũ này cũng có đủ khả năng để dẫn dắt, ảnh hưởng và tạo điều kiện cho sự phát triển của khu vực tư nhân. Tất nhiên, đội ngũ đó phải có tầm nhìn và dẫn dắt quốc gia đạt được tầm nhìn đó.

2) Đó là một nhà nước có đội ngũ công chức chuyên nghiệp, lành nghề và trung lập, ít bị ảnh hưởng bởi các thiên hướng chính trị khác nhau. Ở đây có sự phân biệt nhất định giữa

đội ngũ nhà chính trị (do dân bầu), với các nhà kỹ trị, công chức chuyên nghiệp (chủ yếu dựa trên thi tuyển theo tài năng chuyên môn).

3) Nhà nước này thường xuất hiện và phát triển trong một môi trường chính trị và xã hội dân sự phát triển yếu. Do sự can thiệp và định hướng của nhà nước khá mạnh, nên nếu một quốc gia có xã hội dân sự phát triển chắc chắn sẽ có những xung đột nhất định với bản thân nhà nước.

4) Trong nhà nước kiến tạo phát triển, nhà nước có năng lực quản lý kinh tế tốt. Nhà nước có khả năng tạo ra sự hài hòa trong quá trình phát triển kinh tế giữa khu vực công và khu vực tư, điều hòa được lợi ích giữa hai khu vực, chứ không đứng hẳn một bên để bảo vệ lợi ích của chỉ nhà nước.

5) Để thực hiện nhất quán chính sách của nhà nước là huy động các nguồn lực cho sự phát triển, đặt mạnh vào các mục tiêu ưu tiên, nên nhà nước cũng sẽ bỏ qua, hoặc đặt nhẹ sự đầu tư vào các lĩnh vực khác. Do vậy, có thể nói, trong nhà nước kiến tạo phát triển, nhà nước sẽ sử dụng quyền lực của mình để áp đặt ở mức độ nhất định đối với xã hội; và điều đó cũng đồng nghĩa với các quyền tự do cá nhân sẽ không được đặt ở vị trí ưu tiên giống như các xã hội phương Tây.

Qua quan sát và nghiên cứu thực tế các trường hợp các quốc gia có nhà nước kiến tạo phát triển ở khu vực Đông Á, Leftwich (1995) nhận thấy rằng, các trường hợp xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển thành công đều có các chế độ không thực sự dân chủ giống như mô hình phương Tây. Những quốc gia này cũng đạt những thành tích cao trong phát triển kinh tế, do vậy nhận được sự ủng hộ của người dân. Ở đây, dường như có một sự lựa chọn: giữa các quyền tự do cá nhân và sự phát triển kinh tế thì người dân có thiên hướng lựa chọn phát triển kinh tế hơn. Ông cũng đi đến các nhận định quan trọng rằng, sự phát triển kinh tế của một quốc gia không hoàn toàn phụ thuộc vào chế độ chính trị của quốc gia đó, mà nó phụ thuộc quan trọng vào tính chất của nhà nước và cách thức hoạt động chính trị đi cùng với nhà nước đó. Trong điều kiện của thế giới hiện đại, một quốc gia (nhất là quốc gia đang phát triển) muốn phát triển bứt phá, muốn thoát nghèo và đạt mức tăng trưởng nhanh, không có cách nào khác là phải xây dựng được một nhà nước kiến tạo phát triển.

Thứ ba, nhà nước kiến tạo phát triển được dựa trên một triết lý phát triển mang tính cân bằng.

Ở các nước phương Tây theo chủ nghĩa tự do, người ta tin vào lý thuyết bàn tay vô hình với năng lực tự dẫn dắt của thị trường. Trong mô hình đó, nhà nước chỉ can thiệp ở mức độ hạn chế, chủ yếu nhằm khắc phục những thất bại của thị trường. Trong khi đó, kinh tế chính trị học thể chế không chỉ nhấn mạnh vào vai trò can thiệp nhằm điều tiết của nhà nước, mà quan trọng hơn, nhà nước còn chủ động tạo lập và ảnh hưởng trực tiếp đến thị trường, can thiệp vào thị trường ở mức độ nhất định. Chang (2002) đã chỉ ra những nghịch lý trong sự phát triển kinh tế của thế giới, khi các nước giàu có tìm cách ngăn cản sự phát triển của các nước nghèo. Từ đó, ông hình thành một hệ thống các quan điểm nhằm củng cố mô hình nhà nước kiến tạo phát triển, trong đó có những điểm khác biệt với tư tưởng tân tự do mà theo ông không hẳn đúng với các nước đang phát triển. Hệ thống lập luận của Chang nhấn mạnh, để phát triển kinh

tế quốc gia, nhà nước phải có khả năng kiến tạo và điều chỉnh các quan hệ kinh tế và chính trị để chúng cùng nhau đảm bảo quá trình công nghiệp hóa được bền vững – tức đòi hỏi một nhà nước kiến tạo phát triển. Tác giả Chang cũng đã nêu rõ các chức năng quan trọng mà nhà nước đó có khả năng thực hiện gồm: (i) Nhà nước có khả năng chủ động điều phối, cũng như kết nối các kế hoạch đầu tư trong phạm vi quốc gia mình quản lý; (ii) Nhà nước có tầm nhìn phát triển của cả quốc gia, vì mục tiêu dài hạn; (iii) Nhà nước có khả năng chủ động trong việc xây dựng các thể chế thúc đẩy tăng trưởng và phát triển; và (iv) Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết hài hòa các mâu thuẫn về lợi ích giữa các nhóm, các thành phần có lợi ích khác nhau trong xã hội.

Chang (2002) cũng khẳng định, ở các nước đang phát triển, nhà nước càng cần có vai trò lớn hơn. Để đạt được mục tiêu kiến tạo phát triển, vì tầm nhìn kiến tạo của cả quốc gia, nhà nước cần có sự áp đặt cần thiết mục tiêu của mình đối với người dân và xã hội. Bên cạnh đó, nhà nước cũng phải duy trì tính kỷ luật nhằm tạo ra và phân phối lợi nhuận có được từ chính sự độc quyền của mình để thúc đẩy và bảo vệ các ngành công nghiệp non trẻ của đất nước. Xét từ góc độ kinh tế, hành động trợ giúp đó của nhà nước thực chất là hành động nhằm góp phần khắc phục các thất bại của thị trường.

3. Một số rào cản chủ yếu trong xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam

Thứ nhất, hệ thống pháp quyền của Việt Nam vẫn đang trong quá trình xây dựng, chưa hoàn thiện.

Đảng Cộng sản Việt Nam đã có định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN từ năm 1991. Đặc biệt, từ Đại hội XI của Đảng và Hiến pháp 2013 đã đề cập và dẫn cụ thể nguyên tắc kiểm soát giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vai trò của Quốc hội được tăng lên. Tuy nhiên, chất lượng ban hành luật còn thấp do số lượng đại biểu quốc hội chuyên trách còn ít, hầu hết các bộ luật đều được các cơ quan khác nhau của Chính phủ chuẩn bị và đệ trình. Hệ thống pháp luật thiếu tính độc lập, nên việc ngăn chặn lạm dụng quyền lực của các quan chức nhà nước là rất khó khăn. Điều này được phản ánh qua kết quả đo lường Chỉ số pháp quyền (Rule of Law Index) của World Justice Project, theo đó chỉ số này của Việt Nam vào năm 2015 đạt tổng điểm 0,05, xếp thứ 12/15 quốc gia trong khu vực, và 64/102 quốc gia trên thế giới. Đáng chú ý là trong tám nhân tố được dùng để đánh giá chỉ số pháp quyền, thì Việt Nam lại có điểm khá thấp trong yếu tố hạn chế quyền lực nhà nước, có mức điểm dưới trung bình (0,42), trong đó điểm thành phần về hạn chế quyền tư pháp (0,28) và kiểm tra hoạt động chính phủ (0,38) thuộc hàng thấp nhất ở khu vực châu Á (World Justice Project, 2015).

Hơn nữa, bộ máy tư pháp thiếu độc lập tương đối, dẫn đến không thể kiểm soát được việc lạm dụng quyền lực của các cơ quan nhà nước. Kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, chủ yếu là kiểm soát của lập pháp và tư pháp đối với hành pháp. Tuy nhiên, ở Việt Nam, cơ quan tư pháp vẫn còn có thể bị chi phối bởi nhiều mối quan hệ quyền lực khác nhau, vì vậy, việc ngăn chặn tình trạng lạm dụng quyền lực của các quan chức nhà nước là rất khó khăn. Trên thực tế, mặc dù nguyên tắc về tính độc lập của tòa án đã được ghi nhận chính thức trong Hiến pháp và nhiều văn bản pháp luật khác, song nó chưa hoàn toàn được các cơ quan Đảng và Nhà nước thực sự tôn trọng và tuân thủ. Hiện tượng can thiệp vào hoạt động xét xử của tòa án và thẩm phán vẫn còn diễn ra ở nhiều cấp

độ, dưới nhiều hình thức, khiến cho các tòa án và thẩm phán trong nhiều trường hợp không thể quyết định vụ việc một cách khách quan, vô tư, chỉ tuân theo luật pháp. Đây là lý do khiến các tổ chức độc lập quốc tế đánh giá mức độ tham nhũng ở Việt Nam còn khá nghiêm trọng và ít có dấu hiệu cải thiện trong 20 năm qua (2006 - 2016). Theo Tổ chức Minh bạch quốc tế, tình trạng tham nhũng ở Việt Nam tuy đã được cải thiện phần nào trong thời gian gần đây, tăng từ mức 26 điểm lên mức 31 điểm trong giai đoạn 2006 – 2014, nhưng xét về toàn diện, chỉ số này cho thấy mối lo ngại về tham nhũng của người dân vẫn còn rất lớn. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh - Provincial Competitiveness Index (PCI) của Việt Nam chưa bao giờ vượt qua mốc trung bình và xếp hạng của Việt Nam nằm ở nhóm cuối những quốc gia có PCI thấp nhất (xếp 119/175 quốc gia) (Đình Tuấn Minh và Phạm Thế Anh, 2017; trang 85-86).

Thứ hai, bộ máy hành chính nhà nước chưa được chuyên nghiệp hóa và kỹ trị hóa.

Việt Nam đang trong giai đoạn cải cách hành chính lần thứ ba, mỗi giai đoạn cải cách kéo dài 10 năm, bắt đầu từ năm 1990. Quyết tâm cải cách còn được đẩy mạnh hơn nữa sau Đại hội Đảng XII, chính phủ mới với quyết tâm xây dựng một bộ máy "kiến tạo phát triển", tạo động lực cho các cá nhân và doanh nghiệp. Tuy nhiên, ở Việt Nam, việc sử dụng con người vẫn phụ thuộc nhiều vào bằng cấp một cách máy móc. Tư duy về quy hoạch cán bộ của Việt Nam còn những điểm chưa phù hợp với môi trường thực tiễn, tính chất của mục tiêu phát triển con người, xa rời những thông lệ tốt của quốc tế, dễ khuyến khích nhóm lợi ích từ sớm, đã làm suy yếu ý thức dẫn thân bởi những ý tưởng mới, có tính đột phá, đồng thời khuyến khích sự cẩn trọng, thu mình quá mức, ... điều này dẫn đến không phát huy toàn diện tiềm năng con người. Thực tế cho thấy, có những tiêu chuẩn thiếu rõ ràng lại là một tiêu chuẩn cơ bản để giới thiệu, đề cử, bổ nhiệm các chức vụ có trọng trách, điều này chưa thực sự khuyến khích nhân tâm, nhân tài Việt Nam trong nước cũng như quốc tế trong việc xây dựng một nền hành chính quy tụ những tinh hoa, nhân tài. Trong cuộc khảo sát phục vụ chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam - Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) năm 2016, 54% người phỏng vấn cho rằng phải trả tiền để được làm cho cơ quan nhà nước, và gần 40% cho rằng phải thêm tiền để có các dịch vụ công tốt hơn, như giáo dục và y tế. Có vẻ như càng đi xuống cấp dưới, nhiệt huyết của một bộ máy "kiến tạo" lại càng lạnh dần.

Thứ ba, bộ máy nhà nước can thiệp thiếu nguyên tắc và thiếu nhất quán vào các hoạt động của thị trường (vừa thừa song lại vừa thiếu).

Lịch sử đã chứng minh rằng, các nền kinh tế thị trường thành công nhất đều không thể phát triển một cách tự phát nếu thiếu sự can thiệp và hỗ trợ của nhà nước. Trong các nền kinh tế thị trường đã phát triển, nhà nước có 3 chức năng kinh tế rõ rệt là: *can thiệp, quản lý và điều hòa phúc lợi*. Theo đó, thị trường tự do với đúng nghĩa của nó không thể tồn tại, ngoại trừ trong các lý thuyết kinh tế. Quả thực, ở Việt Nam không thể phủ nhận vai trò của Nhà nước trong: ổn định kinh tế vĩ mô thông qua chính sách tài chính và tiền tệ, củng cố an ninh quốc phòng, cung cấp hàng hóa công cộng, chống ô nhiễm môi trường, phát triển giáo dục tăng thu nhập và nâng cao phúc lợi xã hội, tạo dựng một bộ khung xã hội được sự điều hành của luật pháp, ... Quản lý nhà nước về kinh tế đã chuyển đổi căn bản sang phương thức quản lý chủ yếu bằng luật pháp, cơ chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các nguồn lực kinh tế; nhằm giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, tạo lập và phát triển đầy đủ, đồng bộ các yếu tố của nền kinh tế thị trường.

Tuy nhiên, hệ thống pháp luật của Việt Nam trong quản lý kinh tế thị trường còn chưa hoàn thiện. Hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế còn thấp, một mặt là do sự can thiệp của Nhà nước 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. Công tác kế hoạch và quy hoạch của Nhà nước trên nhiều lĩnh vực còn bất cập, chưa phù hợp với thực tế. Ngoài ra, còn có sự nhầm lẫn giữa chức năng của nhà nước và thị trường. Kinh tế thị trường được vận hành với sự tham gia của ba chủ thể chính: *người sản xuất, người tiêu dùng và nhà nước*. Nhưng trong quản lý nền kinh tế của Việt Nam hiện nay, còn có sự lẫn lộn về vị trí, vai trò của ba chủ thể này. Nhiều việc Nhà nước cần phải làm, nhưng lại không làm hoặc làm không đầy đủ. Tổng kết 30 năm đổi mới và phát triển ở Việt Nam đã chỉ rõ hạn chế của mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường là: Chưa làm sáng tỏ vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường do chưa phân định rõ chức năng giữa Nhà nước - Thị trường. Nhà nước vẫn còn bao biện nhiều chức năng mà thị trường đảm nhiệm hiệu quả hơn (phân bổ vốn, quản trị doanh nghiệp,...) trong khi chưa chú ý đúng mức đến những chức năng mà Nhà nước phải hoàn thành (xây dựng và thực thi khung khổ quản lý nhà nước “khung khổ hành chính - pháp lý”, cung cấp hàng hóa và dịch vụ công, hỗ trợ phát triển,...).

Thứ tư, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là của chính quyền địa phương còn yếu.

Kết quả khảo sát PAPI năm 2016 và quan sát thực tiễn có thể nhận thấy, thực hiện trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương ở một số vấn đề tại Việt Nam hiện nay chưa cao. Cụ thể, theo kết quả khảo sát chung về vấn đề này cho thấy, chỉ có 15 tỉnh đạt chỉ số cao nhất và chiếm 25,4% trên tổng số 63 tỉnh thành cả nước. Điều đáng ngại là chỉ số này không tăng, thậm chí còn có biểu hiện giảm khi vào năm 2013 có 17 tỉnh đạt chỉ số này, chiếm tỷ lệ 27%, cao hơn mức năm 2016. Mức độ tương tác giữa người dân và chính quyền còn thấp. Các hình thức giải trình chủ yếu của chính quyền địa phương hiện nay cơ bản thông qua kênh báo, đài địa phương và trang thông tin điện tử. Ở cấp cơ sở chủ yếu qua hệ thống loa phát thanh và bảng tin. Nhưng hiệu quả sử dụng các phương tiện này thấp, nội dung giải trình chưa phong phú và cách thức hoạt động còn chưa đảm bảo tính khoa học, không gây được chú ý cho người dân, thậm chí hệ thống phát thanh xã, phường đôi khi còn bị phản tác dụng. Nhiều cơ quan, đơn vị ứng dụng các hình thức giải trình thông tin qua trang mạng cơ quan, mạng nội bộ hay các thiết bị điện tử nhưng nội dung lại bao quát, làm chiếu lệ, không đi đúng vào những vấn đề thắc mắc của người dân. Thậm chí, không ít văn bản giải trình còn cố gắng phức tạp hóa bằng nhiều từ ngữ chuyên môn, khoa học khó tiếp cận đối với phổ thông dân chúng. Điều này đã khiến cho hoạt động giải trình về hình thức tồn tại, nhưng lại không mang đến hiệu quả như mong muốn của xã hội.

4. Một số giải pháp căn bản để xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay

Thứ nhất, xây dựng hệ thống tư pháp theo hướng chuyên môn hóa, tăng tính độc lập để tăng hiệu quả tư pháp, thực sự thượng tôn pháp luật.

Trong nhà nước pháp quyền, tất cả các cơ quan nhà nước phải hoạt động trong phạm vi khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật. Vấn đề đặt ra là cần phải có sự kiểm tra, giám sát việc

tuan thủ Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan này. Trong nghị quyết của Đảng đã có quyết định về việc thành lập tòa án hiến pháp để xét xử các hành vi vi phạm Hiến pháp của bất kỳ cơ quan tổ chức nhà nước nào. Đó là một trong những biểu hiện quyết tâm của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong xây dựng nhà nước pháp quyền. Đấu tranh cho nguyên tắc độc lập của toà án cũng là cuộc tranh đấu lâu dài ở nhiều nhà nước trên thế giới. Nguyên tắc tòa án độc lập là nguyên tắc quan trọng trong tổ chức hoạt động bộ máy nhà nước, cần được Hiến pháp quy định thành nguyên tắc hiến định. Với Việt Nam hiện nay, có lẽ trước hết cần phải điều chỉnh lại khái niệm tư pháp cho phù hợp với thông lệ quốc tế, sau đó phải tìm ra những biện pháp bảo đảm cho nguyên tắc độc lập được thực hiện trên thực tế. Viện Kiểm sát cần trả lại chức năng buộc tội cho hành pháp, hoặc ngược lại, nếu còn để Viện Kiểm sát thực hiện chức năng buộc tội thì Viện Kiểm sát phải trực thuộc hành pháp. Viện Kiểm sát không nên kiêm chức năng kiểm sát xét xử.

Cũng liên quan đến khía cạnh trên, cần nghiên cứu và thay đổi nhiều quy định pháp luật về tổ chức bộ máy, quy chế hoạt động, quan hệ với các cơ quan nhà nước khác,... của hệ thống tòa án để giảm thiểu sự can thiệp, tác động, cả trực tiếp và gián tiếp, của các chủ thể bên ngoài, qua đó bảo đảm tính độc lập thực sự của các tòa án. Đây là một sự thay đổi to lớn và khó khăn, vì nó liên quan đến một loạt vấn đề trong đó có những vấn đề đụng chạm đến quan hệ giữa các cấp ủy Đảng với các tòa án và thẩm phán. Mặc dù vậy, sự thay đổi là rất cần thiết, và mức độ, chiều sâu của sự thay đổi tỷ lệ thuận với hiệu quả hoạt động của hệ thống tòa án.

Thứ hai, tăng tính kỹ trị và tính chuyên nghiệp của bộ máy hành chính nhà nước.

Cần phải tách bạch ngay hai chức năng của bộ máy hành pháp: chức năng hành pháp chính trị - xây dựng chính sách, thiết kế quy định hành chính; chức năng hành chính công vụ (cấp phép; giám sát thực thi; giải quyết tranh chấp). Cần phải tăng cường tính kỹ trị cho cả chức năng xây dựng chính sách và thực thi công vụ. Đặc biệt là với chức năng xây dựng và thực thi các chính sách phát triển kinh tế (chính sách thuế, chính sách trợ cấp, trợ giá, quy hoạch hoặc đầu tư các công trình trọng điểm quốc gia,...). Chức năng làm chính sách cần được giao cho một bộ phận với thành phần chủ yếu là những viên chức chính trị được bổ nhiệm. Họ là những người được lựa chọn bởi các bộ trưởng và có thể chỉ phục vụ cho nhiệm kỳ của vị bộ trưởng ấy. Trong các cơ quan tham mưu chính sách (có thể là các vụ) bao gồm cả những người có "biên chế" (họ là những người thông thạo kỹ thuật lập quy, có thể giúp các bộ trưởng, vụ trưởng biến một sáng kiến lập pháp, lập quy trở thành một dự thảo luật hay quy phạm hành chính). Chức năng thực thi hành chính công vụ được đảm nhiệm bởi các công chức hành chính chuyên nghiệp, tuyển dụng qua hình thức thi tuyển và chỉ làm theo quy định và thủ tục (tuyệt đối không sáng kiến).

Nên trao cho người có quyền bổ nhiệm (Thủ tướng, chủ tịch ủy ban nhân dân) quyền chủ động lựa chọn nhân sự (các bộ trưởng, giám đốc sở và các chức danh tư pháp,...). Cấp ủy chỉ cần giám sát thông qua lá phiếu của mình trong các cơ quan dân cử (phê chuẩn hay không phê chuẩn). Các chức danh tư pháp cũng thay vì tự đào tạo và chỉ được cung ứng bởi nguồn nội bộ cũng cần phải được lựa chọn từ những người có uy tín trong xã hội. Ví dụ: các thẩm phán có thể được chọn trong giới luật gia, luật sư, từ những người nổi tiếng liêm chính và có nhiều thành tựu trong nghề nghiệp.

Thứ ba, giảm sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế.

Trước những bất cập trong mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường ở Việt Nam hiện nay, Đại hội XII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định, cần phải tiếp tục giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường và chỉ khi nào việc phân vai giữa Nhà nước - thị trường được làm rõ, được quy định bởi pháp luật, bằng các chức năng, nhiệm vụ cụ thể, thì khi đó mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường mới là biện chứng, tương hợp và hỗ trợ cho nhau. Đây cũng là một trong những nội dung chủ yếu của Nghị quyết Trung ương 5 (khóa XII) về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Mục tiêu đến năm 2020 “phấn đấu cơ bản hoàn thiện đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo các tiêu chuẩn phổ biến của nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế”.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, 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 hoá, xã hội. 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.

Thứ tư, nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước

Để nâng cao trách nhiệm giải trình, Báo cáo Việt Nam 2035 khuyến nghị: “Nhà nước cần được tổ chức theo cách đảm bảo sự kiểm soát và cân bằng thực sự giữa các nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp. Quốc hội phải trở thành cơ quan chuyên nghiệp và giám sát toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần đưa ra một khung khổ pháp lý thúc đẩy quyền công dân; yêu cầu các cơ quan công quyền phải minh bạch và tạo cơ chế cho người dân tương tác hiệu quả với Nhà nước thông qua việc tăng cường tiếp cận thông tin chính xác, kịp thời và nâng cao vai trò của các cơ quan thông tin đại chúng” (Ngân hàng thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam, 2015).

Để nâng cao mức độ trách nhiệm giải trình của khu vực công ở Việt Nam hiện nay, trước hết cần có quy định yêu cầu các cơ quan, công chức hành chính nhà nước đảm bảo trách nhiệm giải trình. Quy định đó bao gồm: 1) khuôn khổ pháp lý đảm bảo trách nhiệm giải trình; 2) yêu cầu của người dân về trách nhiệm giải trình. Muốn vậy, cần: Hoàn thiện pháp luật theo hướng ban hành Luật Tiếp cận thông tin, Luật ban hành quyết định hành chính và quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính trong quá trình ra quyết định hành chính; Sửa đổi các đạo luật chuyên ngành để bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan hành chính; Sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước để phân định rõ thẩm quyền ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; Các cơ quan chính quyền từ trung ương và địa phương cần luôn luôn đổi mới, tăng cường năng lực, làm việc có hiệu lực, hiệu quả và minh bạch hơn; Cung cấp thông tin, dịch vụ tốt hơn cho người dân, doanh nghiệp và các tổ chức, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân thực hiện quyền dân chủ và tham gia quản lý nhà nước; Tăng cường sự tham gia của các tổ chức xã hội vào việc thúc đẩy minh bạch và trách nhiệm

giải trình; Huy động sự tham gia của các tổ chức xã hội, cộng đồng và báo chí vào việc thúc đẩy các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện công khai, minh bạch và tăng cường trách nhiệm giải trình.

5. Kết luận

Trong những thập niên qua và những năm gần đây, chính sự sụp đổ của các nền kinh tế mệnh lệnh, kiểm soát của Liên Xô và các nước Đông Âu, sự khủng hoảng tài chính của các nhà nước phúc lợi ở hầu hết các nước công nghiệp phát triển hay sự phát triển “thần kỳ” của nền kinh tế ở các nước Đông Á và Đông Nam Á, sự nảy sinh các cuộc xung đột chính trị - xã hội ở một số quốc gia,... đã dẫn đến một đòi hỏi bức thiết đối với mọi quốc gia, dân tộc là làm thế nào để xây dựng được một nhà nước hợp lý, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững cả về kinh tế, xã hội và môi trường.

Khái niệm “Nhà nước kiến tạo phát triển” (Developmental state) do Chalmers Johnson phát triển một cách có hệ thống khi nghiên cứu các nước đã thành công trong công nghiệp hóa nhanh (đặc biệt là Nhật Bản, Hàn Quốc,...) thông qua sự định hướng chủ động của nhà nước. Do vậy, nhà nước kiến tạo phát triển sẽ khác biệt căn bản so với cách nhìn nhận về vai trò nhà nước của chủ nghĩa tự do cổ điển - nhà nước chủ yếu tập trung vào chức năng điều chỉnh, mà chúng ta gọi là nhà nước điều chỉnh (Regulatory state). Chính phủ Việt Nam trong nhiệm kỳ hiện tại đang tập trung đẩy mạnh xây dựng “Chính phủ kiến tạo” là một bước đi đúng hướng và đã đạt được những kết quả nhất định trong khoảng năm năm trở lại đây. Tuy nhiên, với một thể chế chính trị đặc thù như Việt Nam, để thành công trong xây dựng một “Nhà nước kiến tạo phát triển” như một số nước đã thành công trong nửa sau thế kỷ XX cũng là một bài toán khá gian nan, phức tạp. Vì vậy, cần phải có những giải pháp đột phá, mang tính định hướng chính trị rất lớn từ chủ thể cầm quyền thì mới có thể đạt được những thành công như mong muốn.

Tài liệu tham khảo

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. Oxford University Press.

Chang, Ha-Joon. (2002). *Kicking away the ladder – development strategy in historical perspective*. Anthem Books. London.

Đình Tuấn Minh và Phạm Thế Anh. (2017). *Từ Nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*. Nxb Tri thức.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press. Princeton, NJ.

H. Schmitz. (2005). *State Capacity and Donor Proliferation*. Sussex: Institute of Development Studies. Pp 6.

Ingham, B. (1993). The meaning of development: Interactions between “new” and “old” ideas. *World development*, 21(11), 1803-1821.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press. Stanford.

Leftwich, A. (1995). Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state. *Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427.

Leftwich, A. (2008). *Developmental states, effective states and poverty reduction: The primacy of politics*. UNRISD Project on Poverty Reduction and Policy Regimes. Geneva.

Ngân hàng thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam. (2015). *Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035 hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*. Truy xuất từ http://vids.mpi.gov.vn/Includes/NewsDetail/12_2016/dt_11220161029_vn2035vietnamese.pdf, ngày 1/12/2006.

Ngô Huy Đức. (2017). Nhà nước kiến tạo phát triển – cơ sở lý luận và thực tiễn trên thế giới. *Kỷ yếu hội thảo Nhà nước kiến tạo phát triển lý luận và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

UNDP Ethiopia. (2012). *Democratization in a Developmental State: The Case of Ethiopia - Issues, Challenges, and Prospects*. Truy xuất từ http://www.et.undp.org/content/ethiopia/en/home/library/democratic_governance/developmentbrief_democratisationinadevelopmentalstate_democraticgovernance.html, ngày 6/4/2012.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. NJ Princeton University Press. Princeton.

World Justice Project. (2015). *Rule of Law Index 2015*.