



Mục lục

SỰ KIỆN

3 TRƯƠNG TẤN SANG:

Quyền lực, trách nhiệm người lãnh đạo và niềm tin của nhân dân

9 Một số vấn đề lý luận - thực tiễn về Chiến lược Biển Việt Nam

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

18 NGUYỄN KẾ TUẤN:

Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển – nhân tố trung tâm trong xây dựng và thực thi thể chế phát triển đất nước

31 NGUYỄN ĐÌNH CUNG:

Đổi mới tư duy và tháo bỏ nút thắt thể chế để chuyển mạnh nền kinh tế nước ta sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại

LÝ LUẬN - THỰC TIỄN

48 NGUYỄN VŨ TÙNG:

Thể chế quốc tế và các vấn đề đặt ra cho Việt Nam

59 NGÔ TUẤN NGHĨA:

Thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn - kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc: gợi ý cho Việt Nam

THÔNG TIN - TƯ LIỆU

71 Hội thảo về dự thảo Đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội



QUYỀN LỰC, TRÁCH NHIỆM NGƯỜI LÃNH ĐẠO VÀ NIỀM TIN CỦA NHÂN DÂN

● TRƯƠNG TẤN SANG

Nguyên Ủy viên Bộ Chính trị - nguyên Chủ tịch nước CHXHCN Việt Nam

Ngày 2-9-2018, đất nước ta đã độc lập được 73 năm, ngày hoàn toàn thống nhất cũng đã hơn 43 năm. Trong thời gian đó, ngay tại châu lục chúng ta đang sống đã xuất hiện những “rồng hổ”, những “điều thần kỳ” châu Á. Đã có những quốc gia từng đi đầu trong phát triển kinh tế rồi bỗng nhiên niềm hứng khởi vụt tắt. Nhưng cũng có những quốc gia mấy mươi năm trước xuất phát điểm giống ta, nay đã bước vào hàng ngũ các nước phát triển.

Dẫu rằng mỗi quốc gia có những hoàn cảnh lịch sử rất khác nhau, song thực tiễn phát triển thành công và cả thất bại ở chính những quốc gia này để lại nhiều kinh nghiệm đáng

được ý thức, suy ngẫm trong việc sử dụng quyền lực để phát triển đất nước, phục vụ nhân dân.

Singapore và “vốn liếng” niềm tin

Gần đây tôi có đọc bộ *Hồi ký Lý Quang Diệu*, Nhà xuất bản Thế giới xuất bản năm 2017. Ông Lý Quang Diệu là một chính trị gia xuất sắc, nhà lãnh đạo đã đưa đất nước Singapore “từ thế giới thứ ba vươn lên thứ nhất”.

Trong cuốn sách có tựa đề *Từ thế giới thứ ba vươn lên thứ nhất*, ông Lý Quang Diệu sớm nhận thấy nguồn lực mạnh mẽ khi bắt đầu sự nghiệp dẫn dắt quốc gia: “Tài sản lớn nhất của chúng tôi là sự tin nhiệm và lòng tin cậy của nhân dân. Chúng tôi cần thận không để lãng phí niềm tin vừa

mới giành được này do cai trị tồi và tham nhũng. Tôi cần sức mạnh chính trị này để tối đa hóa các tác dụng mà chúng tôi có thể tạo ra từ vốn liếng rất ít của mình”.

Việc đưa ra những chuẩn mực đạo đức, lên án mạnh mẽ và đề ra quyết tâm tiêu diệt tham nhũng thì dễ dàng, nhưng thực hiện được thì vô cùng khó khăn, trừ phi người lãnh đạo có đủ kiên quyết để đương đầu với kẻ phạm tội và không có bất cứ ngoại lệ nào.

Trong suốt thời gian ông Lý Quang Diệu đảm trách cương vị cao nhất của quốc gia, có ít nhất hai Bộ trưởng Phát triển quốc gia, những người từng được coi là thân thiết của ông Lý Quang Diệu, Tan Kia Gan và Teh Cheang Wan đều bị điều tra vì liên quan đến tham nhũng. Hai bộ trưởng này hoặc là chối tội, hoặc muốn nhận được sự can thiệp nhưng ông Lý Quang Diệu đã từ chối. Teh Cheang Wan khi lựa chọn cái chết đã gửi lá thư vĩnh biệt đến Lý Quang Diệu, trong đó viết: “Là người phương Đông trọng danh dự, tôi phải nhận lấy hình phạt cao nhất cho lỗi lầm của mình”.

Các chuyên gia nhận xét rằng, một trong những điều kiện để Singapore

hạn chế tối đa nạn tham nhũng là có chế độ đãi ngộ phù hợp. Điều này đúng nhưng cần biết rằng, phải hơn 20 năm sau tính từ khi lên nắm quyền lãnh đạo quốc gia, ông Lý Quang Diệu mới thực hiện được việc thay đổi chế độ lương bổng cho các công chức.

Tham nhũng, lợi ích nhóm - những yếu tố phá hủy quốc gia

Nhìn nhận về Indonesia thời kỳ cuối dưới sự cầm quyền của Tổng thống Suharto, ông Lý Quang Diệu nhận xét rằng, đây là thời kỳ điển hình của nạn tham nhũng, vun vén cá nhân. Sách *Từ thế giới thứ ba vươn lên thứ nhất* viết: “Phương tiện truyền thông đại chúng Indonesia hình thành cụm từ “KKN”, kết hợp những chữ cái đầu của Kolusi (sự thông đồng), Korupsi (tham nhũng) và Nepotism (gia đình). Con cái, bạn bè và những người thân cận của Tổng thống Suharto là những điển hình của KKN”.

Tháng 3-1998, trong khi nền kinh tế quốc gia khủng hoảng trầm trọng, Suharto đã bổ nhiệm một nội các gồm hầu hết là con cái, bạn bè, thậm chí cả bạn chơi golf. Vẫn trong cuốn hồi ký *Từ thế giới thứ ba vươn lên thứ nhất*, Lý Quang Diệu gọi đây là “phán quyết sai

lầm thảm hại nhất trong cuộc đời chính trị của ông ta (Suharto)”.

Chính vì lợi ích của gia đình (con cái và thân thích của Suharto can dự quá nhiều vào các hợp đồng béo bở và độc quyền) khiến cho Suharto do dự trong các bước đi cải cách kinh tế, thậm chí còn thu vén cho gia đình trong cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ Đông Nam Á 1997-1998. Ông Lý Quang Diệu thuật lại trong hồi ký lời một nhà báo Mỹ đưa tin trên tạp chí Forbes tháng 10-1998 tại New York rằng gia đình Suharto có tài sản trị giá 42 tỷ USD. Ông Lý Quang Diệu viết trong hồi ký: “Tôi không hiểu vì sao các con của ông ta cần phải giàu đến thế. Giá chúng không quá đáng như vậy thì ông ta hẳn đã có một vị trí khác hẳn trong lịch sử Indonesia”.

Ngày 15-5-1998, khi Suharto trở về từ hội nghị ở Cairo (Ai Cập) thì mất chức tổng thống.

Đối với Philippines, vốn nhận được sự viện trợ hào phóng của Mỹ vào những năm 1950-1960, từng là quốc gia phát triển nhất ở Đông Nam Á lúc bấy giờ, ông Lý Quang Diệu cho rằng, không có lý do gì

khiến cho nước này không thể trở thành một quốc gia thành công hơn. Nhưng có cái gì đó khiến cho chất keo gắn kết xã hội đã mất đi. Đó là khoảng cách giữa tầng lớp trên sống xa hoa và tiện nghi cực điểm với những người nông dân làm việc chỉ đủ ăn, sống một đời sống khắc khổ.

Trong hồi ký *Từ thế giới thứ ba vươn lên thứ nhất*, ông Lý Quang Diệu chỉ ra điều cản trở sự phát triển của Philippines: “Chỉ có ở Philippines thì mới có thể xem xét quốc tang cho một nhà lãnh đạo như Ferdinand Marcos - kẻ đã cướp bóc đất nước mình hơn 20 năm”.

Còn trong cuốn *Kỷ nguyên Park Chung Hee và quá trình phát triển thần kỳ của Hàn Quốc*, Nhà xuất bản Thế giới 2015 dẫn lại đánh giá của Tổ chức Minh bạch quốc tế: “Marcos là nhà cai trị vợ vét thành công thứ hai trong lịch sử, cướp khoảng 5 - 10 tỷ USD trong hai thập niên ở dinh tổng thống”.

Tổng thống Marcos và vợ là bà Imelda nổi tiếng xa hoa đã phải bỏ trốn khỏi Philippines trên trực thăng không lực Mỹ để đến Hawaii vào ngày 25-2-1986.

Giai đoạn hoàng kim 1970 - 1990

của hai thành viên ASEAN kết thúc cùng với hành vi tham nhũng và vun vén gia đình của những người đứng đầu quốc gia.

Tinh thần dân tộc, trường hợp Park Chung Hee

Khi đọc cuốn *Kỷ nguyên Park Chung Hee và quá trình phát triển thần kỳ của Hàn Quốc*, tôi chú ý một nội dung với tiêu đề: “Xem xét hai hình ảnh trái ngược: Hàn Quốc thời Park Chung Hee và Philippines thời Ferdinand Marcos”.

Cả hai người này đều sinh năm 1917, lớn lên vào thời kỳ đất nước nằm dưới chế độ thực dân, nổi lên làm lãnh đạo quốc gia vào những năm 1960; đất nước họ đều có gắn kết sâu sắc về lịch sử và kinh tế với Hoa Kỳ và Nhật Bản; cả hai nắm quyền đều dựa trên sự tập trung cao độ của quyền lực cá nhân.

Dù có nhiều nét tương đồng nhưng hai vị lãnh đạo này đã dẫn dắt quốc gia của mình đến những kết quả khác hẳn nhau.

Park Chung Hee là người từng đưa quân tham chiến ở Việt Nam dưới danh nghĩa đồng minh quân sự của Hoa Kỳ và ông ta nợ nhân dân Việt Nam điều đó.

Nhưng xét về khía cạnh quản trị quốc gia, các học giả có những đánh giá khác nhau, cho rằng Park Chung Hee là nhân vật cực kỳ phức tạp, cực đoan và đầy mâu thuẫn. Nhưng có một điểm mọi người đều đồng ý là suốt 18 năm làm tổng thống cho đến khi bị ám sát, ông chỉ sở hữu một gia tài khoảng 10.000 USD và cho đến nay, người ta không tìm ra được một tài sản có giá trị nào được cất giấu, ngoại trừ một Hàn Quốc đứng trong hàng ngũ các quốc gia phát triển. Trong giai đoạn mở đường và suốt trong quá trình điều hành quốc gia, tinh thần dân tộc được Park Chung Hee sử dụng như là yếu tố then chốt định hình chiến lược và thúc đẩy nỗ lực hiện đại hóa. Ngay sau khi nắm chính quyền, vào tháng 7-1961, ông đã tuyên bố: “Xin hiểu cho rằng Tổ quốc quan trọng hơn quyền lợi cá nhân. Tôi không muốn mị dân. Tôi sẽ cương quyết ban hành một chính sách khắc khổ. Tôi sẽ trừng trị bất cứ kẻ nào ăn cắp của công dù chỉ một đồng. Tôi sẵn lòng chết cho lý tưởng đã đề ra”.

Để phục vụ cho mục tiêu mà mình theo đuổi, ông Park thường xuyên thanh lọc những kẻ tham nhũng và

không trung thành. Ông xây dựng một hệ thống chính trị mà ở đó yêu cầu rất nghiêm khắc về tính thống nhất và đức hy sinh.

Tổng thống Park Chung Hee từng tuyên bố “mỗi xu ngoại tệ là một giọt máu”, cương quyết trừng trị tất cả những ai để lãng phí hay thâm lạm. Người ta nói không sai rằng, cứ mỗi sáng mở mắt ra là Park Chung Hee nhắc đến công nghiệp hóa, và ngay cả buổi tối cũng vậy. Nhưng không phải Hàn Quốc dưới thời của ông ta lúc nào cũng đạt được thành tựu mà nhiều giai đoạn đã rơi vào tình trạng bế tắc trầm trọng, song Park Chung Hee đã dám lựa chọn những quyết

định ngắn hạn đầy khó khăn. Và ông ta đã phải lao động cực kỳ vất vả để thực hiện được mục tiêu cuối cùng là sự thịnh vượng của Tổ quốc.

Thời gian và cơ hội không chờ chúng ta

Chắt lọc những kinh nghiệm thành bại của bạn bè xung quanh, chiêm nghiệm những lẽ thịnh suy của đất nước, lại càng khẳng định sức mạnh niềm tin của nhân dân là cội nguồn để lãnh đạo đưa đất nước đi đến thịnh vượng.

73 năm qua, cái giá phải trả của cả dân tộc để có cơ đồ ngày hôm nay là cực kỳ to lớn. Trách nhiệm của thế hệ hôm nay là phải đưa đất nước “sánh vai với các cường quốc năm



châu”, người dân tự hào khi bước ra gặp bạn bè thế giới.

Đất nước đã vượt qua ngưỡng quốc gia đói nghèo, nhưng phía trước mới thực sự là con đường nhiều thử thách. Việt Nam sẽ bút phá đi lên, đứng vào hàng ngũ các quốc gia phát triển hay an bài, tự thỏa mãn để rồi rốt cuộc chỉ thấy nợ nần và lệ thuộc, mắc kẹt trong “bẫy thu nhập trung bình”? Phải làm gì để Đảng Cộng sản Việt Nam luôn được nhân dân tin tưởng, trường tồn cùng non sông đất nước? Đó là câu hỏi từ trong tâm can thôi thúc những đảng viên chân chính phải trả lời bằng hành động.

Cũng phải nhìn nhận rằng, có những lúc chúng ta đã phung phí thời gian và cơ hội, tai hại hơn là đã phung phí niềm tin. Một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn tới tình trạng này là do sự thao túng của một bộ phận cán bộ lãnh đạo suy thoái, hành động vì lợi ích cá nhân, không vì lợi ích Tổ quốc.

Xương máu của các thế hệ cha ông, của bao đồng chí đồng bào đã đổ xuống để cho Tổ quốc được độc lập, tự do. Không vì lẽ gì là đất nước

có bề dày lịch sử oanh liệt, nhân dân thông minh cần cù chịu khó, Việt Nam lại chấp nhận tụt hậu, thua kém bè bạn chỉ vì không sửa chữa được những hư hỏng ngay trong bộ máy của chính chúng ta.

Chính vì vậy, phải đặt sang một bên những do dự và ngại ngần, quyết liệt và không chậm trễ trong việc loại trừ những nhân tố gây phương hại đến niềm tin của nhân dân, cản trở sự phát triển của đất nước.

Điều đáng mừng là những gì Đảng, Nhà nước đã làm được, kể từ Đại hội XII trong việc thống nhất và tập trung làm trong sạch bộ máy, loại trừ tham nhũng, khắc phục yếu kém, khơi dậy tiềm năng và ý chí phát triển, đang dấy lên niềm hy vọng vào một cơ hội mới, bước đầu nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ của nhân dân. Cần nắm chắc cơ hội này và tiếp tục phát huy trong thời gian tới.

Thời gian và cơ hội không chờ đợi ai. Có được niềm tin của nhân dân thì không một trở lực nào có thể ngăn cản chúng ta xây dựng thành công đất nước giàu mạnh ■

*Viết tại TP.HCM
dịp Tết Độc lập 2-9-2018*

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN - THỰC TIỄN VỀ CHIẾN LƯỢC BIỂN VIỆT NAM

Thế kỷ XXI được coi là thế kỷ của đại dương, việc “vươn ra biển” đã trở thành xu thế lớn, định hướng quan trọng của tất cả các quốc gia có biển và cả các quốc gia không có biển. Đối với nước ta, biển, đảo không chỉ là một bộ phận cấu thành chủ quyền thiêng liêng của Tổ quốc, mà còn là môi trường sinh tồn phát triển đời đời bền vững của dân tộc Việt Nam.

Nắm bắt xu thế chung của thế giới, khu vực và nhu cầu của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa X đã nhạy bén, kịp thời ra Nghị quyết về *Chiến lược Biển Việt Nam đến năm 2020*. Nghị quyết đã chỉ rõ các quan điểm chỉ đạo, mục tiêu và các định hướng Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020, xác định nước ta phải trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển trên cơ sở phát huy các tiềm năng từ biển, phát triển các ngành

kinh tế biển gắn với bảo vệ môi trường, bảo vệ vững chắc chủ quyền biển, đảo của đất nước.

Đây là Nghị quyết đặc biệt quan trọng nên việc tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết này là hết sức cần thiết. Thiết thực phục vụ Hội nghị Trung ương 8 khóa XII, theo chúc năng, nhiệm vụ được giao, Hội đồng Lý luận Trung ương đã tích cực, nghiêm túc triển khai nghiên cứu trao đổi, khảo sát thực tiễn ở 8 bộ, ngành, địa phương, một số đơn vị Quân đội nhân dân Việt Nam, nghiên cứu kinh nghiệm của Nhật Bản; thường xuyên chia sẻ thông tin với Ban Chỉ đạo tổng kết Chiến lược Biển của Chính phủ; tổ chức các cuộc tọa đàm chuyên gia và thảo luận tại Kỳ họp thứ 7 Hội đồng Lý luận Trung ương, xây dựng báo cáo tư vấn trình Bộ Chính trị, Ban Bí thư.

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN - THỰC TIỄN ĐẶT RA QUA 10 NĂM THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC BIỂN VIỆT NAM

Triển khai thực hiện Chiến lược Biển, trong 10 năm qua, Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Quốc hội, Chính phủ các bộ, ngành và các địa phương có biển đã cụ thể hóa, thể chế hoá, ban hành nhiều chủ trương, chính sách, giải pháp và tổ chức triển khai thực hiện một cách thiết thực, đạt được những kết quả quan trọng, góp phần vào những thành tựu chung trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại của đất nước. Bên cạnh những ưu điểm và thành công, nhận thức và thực tiễn

việc thực hiện Chiến lược Biển còn những hạn chế, bất cập và đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết.

1. Một số vấn đề về nhận thức lý luận

Trong quá trình thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa X về Chiến lược Biển Việt Nam đến năm 2020, một số quan điểm, định hướng của Nghị quyết chưa được nhận thức đầy đủ và sâu sắc; một số vấn đề mới chưa được bổ sung, hoàn thiện, vì vậy về nhận thức lý luận đang đặt ra một số vấn đề cần được quan tâm sau đây:



Một là, chưa nhận thức sâu sắc, đầy đủ vị trí, vai trò ngày càng quan trọng của biển đối với sự ổn định, phát triển bền vững, lâu dài của đất nước, dân tộc. Biển nước ta thuộc Biển Đông. Biển Đông giàu tài nguyên, là tuyến đường biển huyết mạch của thế giới, nối liền Thái Bình Dương với Ấn Độ Dương, châu Á với châu Âu và Trung Đông. Hơn 90% lượng vận tải thương mại thế giới thực hiện bằng đường biển thì có 45% trong số đó phải đi qua Biển Đông. Biển, đảo là một phần lãnh thổ thiêng liêng của Tổ quốc, là môi trường sinh thái, nguồn tài nguyên to lớn, nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước. Nhận rõ vai trò đặc biệt đó sẽ nâng cao ý thức toàn Đảng, toàn dân trong việc giữ biển đảo, nuôi biển, ứng xử tốt nhất với biển, vì biển.

Hai là, Chiến lược biển mang tính toàn diện, đa ngành, đa lĩnh vực, nhiều ngành, nhiều lĩnh vực có tính kết nối quốc tế cao, chịu tác động lớn đến tình hình quốc tế nhưng khi xây dựng Chiến lược mới tập trung nhiều vào những vấn đề trong nước mà không dự báo được các yếu tố quốc

tế, dẫn tới các khó khăn trong quá trình thực hiện. Biển nước ta có vị trí địa chính trị, địa quân sự, địa kinh tế quan trọng trong khu vực và trên thế giới, với tuyến giao thông đường biển gắn với an ninh, an toàn hàng hải quốc tế. Phát triển các ngành kinh tế biển của nước ta từ dầu khí, vận tải biển, đánh bắt hải sản, du lịch biển đều có liên quan đến các nước nên tình hình thế giới, khu vực có khó khăn, diễn biến phức tạp, đã ảnh hưởng tới việc thực hiện Chiến lược.

Ba là, chưa nhận thức đầy đủ khó khăn nhất trong việc thực hiện Chiến lược Biển chính là phải xử lý các mối quan hệ: giữa phát triển kinh tế biển với bảo vệ môi trường sinh thái, đa dạng sinh học biển; giữa kinh tế biển, đảo với kinh tế ven biển và trong đất liền; giữa kinh tế với văn hoá, xã hội vùng biển, đảo và ven biển; giữa giải quyết nhiệm vụ kinh tế trước mắt với phát triển lâu dài, bền vững; giữa phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội vùng biển, đảo và ven biển với củng cố quốc phòng, an ninh, bảo vệ chủ quyền biển, đảo trong bối cảnh tình hình Biển Đông

diễn biến phức tạp. Đồng thời, cũng chưa xác định được các tiêu chí cụ thể thế nào là quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển để tạo sự thống nhất nhận thức, đồng bộ các giải pháp, phát huy hiệu quả và sức mạnh tổng hợp trong thực hiện Chiến lược Biển.

Bốn là, thực hiện Chiến lược Biển trong thời đại cách mạng khoa học-công nghệ nhưng chưa nhận thức đầy đủ, đúng đắn vai trò của khoa học-công nghệ, chiến lược nguồn nhân lực; do đó chưa quan tâm phát triển, ứng dụng tiến bộ khoa học-công nghệ, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong thực hiện Chiến lược Biển. Ngày nay, để khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả và bền vững các tài nguyên biển, phát triển các lĩnh vực kinh tế biển bền vững, đòi hỏi phải điều tra, nắm vững đặc điểm tự nhiên, tài nguyên (khoáng sản, sinh học) của từng vùng biển, đảo; đòi hỏi phải phát triển khoa học-công nghệ, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong các lĩnh vực này. Nhận thức rõ điều đó việc thực hiện chiến lược biển mới có kết quả tốt đẹp.

Năm là, xây dựng Chiến lược Biển chưa thật gắn kết với chiến lược phát triển chung về kinh tế - xã hội của đất nước trong bối cảnh tình hình thế giới thay đổi nhanh chóng và diễn biến phức tạp trên Biển Đông. Hơn nữa, cũng chưa nhận thức đầy đủ tính chất đặc thù, phức tạp, tổng hợp, liên ngành, vừa tuân theo luật pháp trong nước, vừa phải phù hợp với luật pháp quốc tế... trong các hoạt động trên biển, đảo để quan tâm xây dựng cơ quan quản lý Nhà nước tập trung, thống nhất, có hiệu lực, hiệu quả.

2. Một số vấn đề đặt ra trong thực hiện Chiến lược Biển

Nghị quyết Trung ương về Chiến lược Biển đã được các cấp ủy, tổ chức đảng triển khai học tập quán triệt đến đồng đảng cán bộ, đảng viên. Việc tuyên truyền, phổ biến Nghị quyết đến các tầng lớp nhân dân được thực hiện bằng nhiều hình thức phong phú. Việc thể chế hóa các nội dung của Nghị quyết thành chủ trương, chính sách được thực hiện tích cực. Quốc hội đã thông qua nhiều luật liên quan đến biển, đảo. Chính phủ đã ban hành Chương trình hành

động, nhiều nghị định, nghị quyết, quyết định để thực hiện Nghị quyết Trung ương. Các bộ, ngành, địa phương có liên quan đã ban hành nhiều thông tư, đề án, quy hoạch, kế hoạch, nhiều chính sách ưu đãi, hỗ trợ; dành nhiều kinh phí đầu tư cho biển, đảo. Đã thành lập cơ quan nhà nước cấp tổng cục (Tổng cục Biển và hải đảo) thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường là đầu mối quản lý tổng hợp về biển, đảo. Bộ Chính trị, Ban Bí thư thường xuyên quan tâm chỉ đạo, đôn đốc, sơ kết việc thực hiện Nghị quyết.

Việc thực hiện Nghị quyết đã đạt được một số kết quả tích cực. Nhận thức của cán bộ, đảng viên và nhân dân về tầm quan trọng của biển đối với phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ chủ quyền lãnh thổ của Tổ quốc được nâng lên. Các ngành kinh tế biển tiếp tục phát triển, hệ thống kết cấu hạ tầng ven biển được đầu tư nâng cấp; chủ quyền quốc gia, an ninh trên biển được đảm bảo; điều tra tài nguyên, môi trường biển, nghiên cứu khoa học cũng như bảo vệ môi trường biển đạt được một số kết quả. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, sau 10 năm thực

hiện, do nhiều nguyên nhân, nhất là nguyên nhân chủ quan trong xây dựng Chiến lược và chỉ đạo, tổ chức thực hiện, nhiều mục tiêu, nhiệm vụ trong Chiến lược Biển đề ra còn chưa đạt được, bộc lộ nhiều *hạn chế, yếu kém*. Từ đó đặt ra những vấn đề bức thiết cần được quan tâm giải quyết.

Thứ nhất, có sự bất cập và khoảng cách lớn giữa yêu cầu của Chiến lược Biển với việc tổ chức triển khai trên thực tiễn; nhiều mục tiêu, nhiệm vụ chiến lược đề ra không đạt được. Mục tiêu phấn đấu đến năm 2020 kinh tế biển và ven biển đóng góp 53 - 55% GDP cả nước; thu nhập bình quân đầu người nhân dân vùng biển và ven biển cao gấp hai lần thu nhập bình quân chung cả nước; xây dựng một số thương cảng quốc tế tầm cỡ khu vực; hình thành một số tập đoàn kinh tế mạnh; xây dựng cơ quan quản lý nhà nước tổng hợp, thống nhất về biển có hiệu lực, hiệu quả; đưa nước ta trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển, không thực hiện được.

Thứ hai, chất lượng và hiệu quả thực hiện Chiến lược Biển vẫn là vấn

để nổi cộm... Các ngành kinh tế biển tuy có bước phát triển nhưng không đều, không tương xứng với tiềm năng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh thấp; một số ngành có những yếu kém, sai phạm nghiêm trọng, có những ảnh hưởng, tác động tiêu cực cho đất nước. Sản lượng dầu khai thác, đóng góp của ngành dầu khí vào tăng trưởng kinh tế và ngân sách nhà nước giảm sút; nhiều dự án đầu tư không hiệu quả, thất thoát lớn vốn, tài sản nhà nước. Quy hoạch và đầu tư phát triển kinh tế hàng hải (cảng biển, đóng tàu, vận tải biển, logistic) dàn trải, hiệu quả thấp, thất thoát, lãng phí lớn; nhiều đơn vị trong ngành thua lỗ, phá sản, để lại hậu quả nặng nề. Khai thác nguồn lợi thủy sản trên biển kém hiệu quả, thiếu bền vững. Chương trình hỗ trợ đóng tàu đánh bắt hải sản xa bờ có nhiều sai phạm. Tàu đánh cá chủ yếu là tàu nhỏ, trang thiết bị lạc hậu, đánh bắt và bảo quản sản phẩm theo lối truyền thống, ở vùng biển gần bờ; năng lực đánh bắt xa bờ hạn chế. Tiến độ xây dựng cảng, cơ sở hậu cần nghề cá, tránh trú ẩn cho ngư dân trên biển

còn chậm. Tiềm năng du lịch biển khai thác chưa có hiệu quả; quan tâm nhiều tới khai thác, ít quan tâm tới bảo vệ môi trường sinh thái, văn hóa, giữ gìn an ninh, trật tự, phát triển bền vững. Việc thành lập một số khu kinh tế, khu công nghiệp ven biển còn mang tính cục bộ, vì lợi ích cục bộ. Hiệu quả sử dụng đất đai trong nhiều khu kinh tế, khu công nghiệp còn thấp; có nơi có sai phạm nghiêm trọng. Việc xây dựng các tuyến đường ven biển còn chậm.

Thứ ba, sự kết hợp giữa phát triển kinh tế, xã hội vùng biển, đảo và vùng ven biển với củng cố quốc phòng, an ninh còn có những hạn chế, sơ hở. Để xảy ra tình trạng một số dự án, hoạt động của người nước ngoài ở khu vực ven biển ảnh hưởng đến yêu cầu quốc phòng, an ninh. Việc ứng phó những diễn biến phức tạp trên Biển Đông; xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân, gắn với thế trận an ninh nhân dân, huy động sự tham gia của nhân dân vào đấu tranh bảo vệ chủ quyền, giữ gìn an ninh, trật tự trên biển, đảo, vùng ven biển còn hạn chế; tình hình an ninh, trật tự ở một số địa bàn còn phức tạp. Tiến độ thực

hiện dân sự hóa các hoạt động trên biển, đảo; xây dựng các cảng, khu neo đậu, cơ sở hạ tầng nghề cá, các công trình phòng thủ biển, đảo thực hiện chậm. Cơ sở vật chất, kỹ thuật, trang bị phương tiện của các lực lượng thực thi pháp luật trên biển, đảo, vùng ven biển (biên phòng, cảnh sát biển, kiểm ngư) còn thấp so với yêu cầu, ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động.

Thứ tư, công tác điều tra, khảo sát và bảo vệ tài nguyên, môi trường biển; phát triển khoa học công nghệ, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực biển, kết quả đạt được thấp, còn gặp nhiều khó khăn. Hệ thống cơ sở nghiên cứu, đội ngũ cán bộ nghiên cứu khoa học, công nghệ biển, lực lượng lao động biển vừa thiếu, vừa yếu; chất lượng nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học-công nghệ hạn chế. Công tác bảo vệ môi trường biển chưa chủ động, thiếu hiệu quả. Ô nhiễm môi trường biển có xu hướng ngày càng cao. Chất thải từ các sông, các khu công nghiệp, khu kinh tế, các đô thị ven biển không qua xử lý đổ ra biển ngày càng nhiều; để xảy ra ô nhiễm môi trường trên diện rộng, gây hậu

quả nghiêm trọng ở vùng biển các tỉnh miền Trung. Các hệ sinh thái biển quan trọng như rừng san hô, rừng ngập mặn, thảm cỏ biển bị suy thoái, diện tích bị thu hẹp; đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản trên biển giảm sút. Năng lực phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu còn chưa đáp ứng được yêu cầu; sạt lở đất ven biển, xâm nhập mặn diễn biến ngày càng phức tạp; thiên tai còn gây thiệt hại lớn về người, tài sản ở nhiều vùng.

Thứ năm, cơ chế chính sách để thực hiện Chiến lược Biển còn chưa đồng bộ, kịp thời, vẫn là điểm nghẽn; hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước về biển còn hạn chế. Việc thể chế hóa, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật, xây dựng, hoàn thiện thể chế để thực hiện Nghị quyết là vấn đề thiết yếu nhưng chưa được chú trọng đúng mức, triển khai còn chậm, nhiều vướng mắc về thể chế chậm được tháo gỡ. Nhiều chương trình, kế hoạch, đề án để thực hiện nghị quyết đã được xây dựng, nhưng thiếu nguồn lực (vốn) để thực hiện. Tình trạng đầu tư dàn trải, kéo dài, chất lượng, hiệu quả

thấp, lãng phí, thất thoát lớn chậm được khắc phục. Sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước liên quan đến biển ở các cấp, các ngành, các đơn vị thiếu chặt chẽ. Thông tin cơ bản về biển thiếu, phân tán lại không được chia sẻ.

II. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

Chiến lược Biển Việt Nam được Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa X thông qua, xác định thời hạn thực hiện là đến năm 2020. Đến nay, có thể thấy rõ là đến năm 2020 nhiều nhiệm vụ, mục tiêu Chiến lược đề ra còn chưa thực hiện được. Đại hội XII của Đảng xác định: “Phát triển mạnh các ngành kinh tế biển gắn với bảo vệ vững chắc chủ quyền quốc gia và nâng cao đời sống nhân dân vùng biển, đảo. Khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư phát triển các ngành khai thác, chế biến dầu khí; cảng biển, đóng và sửa chữa tàu biển, vận tải biển; khai thác và chế biến hải sản, các dịch vụ hậu cần nghề cá; du lịch biển, đảo. Xây dựng các khu kinh tế, các khu công nghiệp tập trung và khu chế xuất ven biển gắn với phát triển các khu đô thị ven biển. Xây

dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội phục vụ sản xuất và đời sống vùng biển, đảo”¹ và “kiên quyết, kiên trì đấu tranh bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ, bảo vệ vững chắc chủ quyền biển, đảo của Tổ quốc; đồng thời, giữ vững môi trường hòa bình, ổn định để phát triển đất nước. Giải quyết những bất đồng, tranh chấp bằng giải pháp hòa bình trên cơ sở tôn trọng luật pháp quốc tế”².

Để thực hiện Nghị quyết Đại hội XII của Đảng và đáp ứng yêu cầu cấp bách của đất nước trong bối cảnh mới, xin đề xuất Trung ương, trên cơ sở tổng kết 10 năm thực hiện Chiến lược biển đến năm 2020, ban hành Nghị quyết mới về **Tiếp tục thực hiện Chiến lược Biển đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045** trên cơ sở kế thừa quan điểm của Chiến lược Biển Việt Nam đến năm 2020 và bổ sung thêm một số nội dung sau:

Một là, thống nhất nhận thức về vai trò đặc biệt quan trọng của biển và Chiến lược biển đối với sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa; là vấn đề có ý nghĩa sống còn để nước ta phát triển

bền vững cho hôm nay và các thế hệ mai sau.

Hai là, phát huy, kết hợp sức mạnh của đất nước và sức mạnh quốc tế, kiên quyết, kiên trì đấu tranh giữ vững chủ quyền biển, đảo của Tổ quốc; giữ gìn môi trường hòa bình, ổn định để phát triển đất nước góp phần bảo đảm hòa bình, an ninh, an toàn hàng hải quốc tế. Giải quyết các tranh chấp trên biển bằng biện pháp hòa bình, trên cơ sở tôn trọng luật pháp quốc tế; góp phần bảo đảm tự do hàng hải, hàng không, an ninh, an toàn trên Biển Đông, hòa bình, ổn định trong khu vực.

Ba là, nước ta phải trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển. Phát triển toàn diện các ngành kinh tế biển theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh. Khai thác, sử dụng hợp lý, có hiệu quả, bền vững các tài nguyên biển trên cơ sở phát triển khoa học -

công nghệ, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; kết hợp chặt chẽ giữa phát triển vùng biển, ven biển, hải đảo với phát triển vùng nội địa theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa; phát triển kinh tế phải gắn chặt chẽ với bảo vệ môi trường, phát triển văn hóa, xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh các vùng biển, đảo và ven biển.

Bốn là, thực hiện Chiến lược Biển là trách nhiệm của toàn Đảng, toàn dân, toàn quân, của cả hệ thống chính trị, đề cao vai trò, trách nhiệm của ngư dân, các nhà khoa học và cộng đồng doanh nghiệp. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước; phát huy nội lực, đồng thời mở rộng hợp tác quốc tế, huy động, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực trong nước và thu hút mạnh các nguồn lực bên ngoài để thực hiện có kết quả chiến lược ■

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr.288-289.

² Sdd, tr.148.



NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

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

● GS. TS NGUYỄN KẾ TUẤN

Trường Đại học Kinh tế quốc dân

1. Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển

(1) Mô hình nhà nước kiến tạo phát triển

Vai trò của nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia đã được khẳng định cả về mặt lý luận và thực tế lịch sử. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là tại sao trong khi một số nhà nước thành công trong phát huy vai trò tích cực trong việc thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế, cải thiện dân sinh, chuyển từ

trạng thái nghèo nàn, lạc hậu thành đất nước thịnh vượng, lại có không ít nhà nước thất bại trong việc thực hiện nhiệm vụ này? Trong cuốn sách “Tại sao các quốc gia thất bại - Nguồn gốc của quyền lực, thịnh vượng và đói nghèo”, Daron Acemoglu và James Robinson đã khẳng định rằng: “Chính những thể chế kinh tế và chính trị do con người tạo ra là nguyên nhân căn bản cho sự thành công (hay không thành công) trong phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia”.

Vấn đề quan trọng hàng đầu đặt ra cho nhà nước ở mỗi quốc gia là “mức độ và cách thức mà nhà nước can thiệp vào đời sống kinh tế - xã hội”. Khi nghiên cứu sự phát triển thần kỳ của Nhật Bản, Giáo sư Chalmers Ashby Jonhson đã chỉ rõ vai trò quan trọng của Nhà nước: Nhà nước không chỉ tạo khuôn khổ cho sự phát triển, mà còn định hướng và thúc đẩy sự phát triển; nhà nước không đứng ngoài thị trường, không làm thay thị trường, mà chủ động can thiệp vào thị trường bằng cách thức thích hợp để thúc đẩy phát triển theo các mục tiêu đã định. Chính điều này đã được tham khảo và áp dụng thành công trong những năm 1960 và 1970 ở một số quốc gia và vùng lãnh thổ ở Đông Á và Đông Nam Á, mà điển hình là “Bốn con rồng châu Á”. Chalmers Ashby Jonhson gọi đó là mô hình nhà nước kiến tạo phát triển (Developmental State - DS). Theo ông, nhà nước kiến tạo phát triển là một mô hình quản lý nhà nước, trong đó nhà nước đề ra các chính sách mang tính định hướng phát triển, tạo môi trường và điều

kiện cho các chủ thể kinh tế phát huy mọi tiềm năng trong môi trường cạnh tranh bình đẳng, tăng cường giám sát để phát hiện các mất cân đối có thể xảy ra, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và nâng cao mức sống của người dân. Đến nay, dù đang tồn tại khái niệm khác nhau về nhà nước kiến tạo phát triển, nhưng khái niệm của Chalmers Ashby Jonhson được đánh giá là khái niệm nền tảng.

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

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

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

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

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

2. Những kết quả bước đầu và những khó khăn cản trở việc xây dựng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển

(1) Những kết quả bước đầu

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

Nỗ lực đổi mới các hoạt động theo hướng xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển trong các năm 2016 - 2017 đã dẫn đến những cải thiện đáng kể về môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia. Theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (WB), môi trường kinh doanh của Việt Nam có tiến bộ đáng

kể về điểm xếp hạng: năm 2017 đã vươn lên vị trí 68/190 nước, tăng 14 bậc so với năm 2016 và tăng 23 bậc so với năm 2015. Theo Báo cáo đánh giá năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), xếp hạng năng lực cạnh tranh của Việt Nam năm 2017 đã tăng 5 bậc so với năm 2016 và tăng 20 bậc so với 5 năm trước đây.

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

hoạt động, thì số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới và doanh nghiệp quay trở lại hoạt động trong năm 2017 lên 153.307 doanh nghiệp... Trong khi khẳng định những kết quả tích cực ấy, cũng cần thấy rằng tình hình kinh tế - xã hội của đất nước vẫn đang tồn tại nhiều bất cập: chưa có chuyển biến rõ rệt trong việc thực hiện các nhiệm vụ của đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế; công nghiệp chế tạo chưa có những đột phá mới để thoát khỏi tình trạng một nền công nghiệp gia công, phụ thuộc vào nước ngoài; sản xuất nông nghiệp và thu nhập của nông dân vẫn đứng trước nhiều rủi ro lớn do tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu và biến động của thị trường. Tuy vẫn duy trì được ổn định kinh tế vĩ mô, nhưng sự gia tăng thâm hụt ngân sách và nợ công, tính kém hiệu quả của đầu tư từ ngân sách nhà nước... là những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến tăng trưởng trong cả ngắn hạn và trung hạn.

(2) Một số khó khăn, cản trở

Xây dựng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển là một quá trình hết sức phức tạp. Trong bước đầu của

quá trình này ở nước ta đã nảy sinh một số khó khăn, cản trở cần phải tháo gỡ.

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

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

Thực tế các năm 2016 - 2017 cho thấy yêu cầu này chưa được thực hiện một cách đầy đủ. Tuy Ban Chấp hành trung ương Đảng đã ban hành một số chủ trương quan trọng liên quan đến hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước, phát triển kinh tế tư nhân, đổi mới, sắp xếp bộ máy của hệ thống chính trị,... nhưng nhìn chung, nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng vẫn chưa có sự đổi mới cơ bản, vẫn tồn tại sự chồng chéo, trùng lặp giữa vai trò



*Cải cách thủ tục hành chính ở Việt Nam chuyển biến mạnh mẽ và đồng bộ
Ảnh: TL*

lãnh đạo của Đảng với vai trò quản lý của Nhà nước. Trong sự chuyển biến chung của hệ thống cơ quan hành pháp, hạn chế bất cập chủ yếu thể hiện ở việc chưa bảo đảm chuyển biến mạnh mẽ và đồng bộ giữa các bộ, ngành trực thuộc Chính phủ và giữa các chính quyền địa phương.

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

Trong hơn 30 năm qua, tuy những đổi mới cơ bản của quản lý nhà nước

là một trong những yếu tố cơ bản tạo nên những thành tựu to lớn của công cuộc đổi mới ở nước ta, nhưng hoạt động của hệ thống nhà nước còn nhiều yếu kém, bất cập. Đó là: Chất lượng thể chế còn thấp, một số chính sách không phù hợp với thực tế, không bắt nguồn từ thực tế nên không đi vào thực tế được; đang tồn tại khá phổ biến tình trạng “nói không đi đôi với làm”, “trên bảo dưới không nghe”, “trên nóng, dưới lạnh”, “né tránh, đùn đẩy trách nhiệm”; Cải

cách hành chính chậm trễ, bộ máy quản lý nhà nước công kênh, hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả, chất lượng cán bộ công chức thấp kém so với yêu cầu; Vẫn tồn tại tình trạng ỷ lại vào sự hỗ trợ (bao cấp) của Nhà nước, dựa vào cơ quan quản lý nhà nước để mưu lợi cá nhân và lợi ích nhóm. Tình trạng bất bình đẳng trong đầu tư và kinh doanh tồn tại nhiều năm nay nhưng chưa được xử lý một cách cơ bản...

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

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

Nhà nước kiến tạo phát triển là nhà nước không làm thay dân mà tập trung xây dựng khuôn khổ thể chế phù hợp và tạo điều kiện cần thiết để mọi người phát huy năng lực và sức sáng tạo vì lợi ích của chính mình và đóng góp cho xã hội. Việc phát huy dân chủ trong quản lý nhà nước thể hiện đồng thời trên ba mặt:

(1) Người dân được quyền tự do thực hiện hoạt động kinh doanh trong tất cả các lĩnh vực mà Nhà nước không cấm; (2) Người dân và các tổ chức có quyền tham gia vào quá trình hình thành hệ thống pháp luật, cơ chế chính sách; (3) Đề cao trách nhiệm giải trình của Nhà nước, bảo đảm người dân và các tổ chức thực hiện quyền giám sát hoạt động của Nhà nước bằng các hình thức thích hợp.

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

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

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

việc, không ít doanh nghiệp và người dân coi việc đưa “quà cáp” cho công chức, và việc công chức nhận “quà cáp” là chuyện bình thường.

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

3. Một số giải pháp thúc đẩy xây dựng mô hình nhà nước kiến tạo phát triển

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

Một trong các điều kiện để xây dựng mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển là phải có đội ngũ cán bộ lãnh đạo và hoạch định chiến lược có năng lực, tận tụy và tâm huyết với sự phát triển đất nước, coi lợi ích đất nước và dân tộc là tối thượng. Tuy nhiên, đó mới chỉ là điều kiện cần, điều kiện đủ là phải tạo sự thay đổi

trong nhận thức và hành động của cộng đồng xã hội và của cả hệ thống chính trị.

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

Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quyền lực là thống nhất và có sự phân công, phân nhiệm giữa ba cơ quan quyền lực là lập pháp, hành pháp và tư pháp” (Điều 2). Do đó, việc xây dựng Nhà nước kiến tạo

phát triển luôn đòi hỏi đổi mới một cách đồng bộ của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Cơ quan lập pháp phải xây dựng được hệ thống pháp luật đồng bộ, phù hợp với yêu cầu phát triển thể chế kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế. Cơ quan hành pháp phải xây dựng được nền hành chính phục vụ, tạo môi trường thuận lợi để huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực thực hiện các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Cơ quan tư pháp phải giải quyết các công việc thuộc lĩnh vực tài phán, giải quyết tranh chấp, xét xử... một cách công tâm, đúng pháp luật và minh bạch nhằm đảm bảo trật tự, kỷ cương, tạo điều kiện thuận lợi cho xã hội vận hành, phát triển ổn định và bền vững.

Xây dựng và thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực, bảo đảm không một cá nhân và tổ chức nào có thể lạm dụng, lợi dụng quyền lực để tham nhũng, thu vén lợi ích cá nhân và lợi ích nhóm làm tổn hại sự phát triển chung của đất nước. Trong nhiệm vụ này, cần chú trọng phát huy vai trò của các tổ chức xã hội và

bảo đảm quyền dân chủ thực sự để người dân giám sát hiệu quả hoạt động của các bộ phận trong bộ máy quản lý của hệ thống chính trị.

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

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

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

- Đổi mới và nâng cao chất lượng các chiến lược, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể là: (i) Đổi mới phương pháp xây dựng và nội dung của các chiến lược và quy hoạch phát

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

- Tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng để huy động các nguồn lực của các thành phần kinh tế vào đầu tư phát triển. Trong việc cải thiện môi trường pháp lý, cần: hoàn thiện và bổ sung hệ thống luật pháp hướng tới bảo đảm tính đồng bộ và phù hợp với thông lệ quốc tế; thu hút các chủ thể là đối tượng điều chỉnh của pháp luật tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật; tạo điều kiện thuận lợi để mọi công dân

và tổ chức tiếp cận với hệ thống văn bản pháp quy; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật; xử lý nghiêm mọi hành vi của mọi đối tượng vi phạm pháp luật. Trong việc cải thiện môi trường kinh tế vĩ mô, cần: bảo đảm thống nhất điều kiện kinh doanh và điều kiện tiếp cận các yếu tố sản xuất của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; thống nhất cơ chế chính sách với người lao động ở các loại hình doanh nghiệp khác nhau, bảo đảm người lao động làm việc ở loại doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế nào cũng được hưởng các chế độ an sinh xã hội như nhau. Điều quan trọng hàng đầu trong cải thiện môi trường chính trị - xã hội là giữ vững ổn định chính trị - xã hội làm cơ sở đẩy mạnh các hoạt động đầu tư và kinh doanh và sự an bình trong cuộc sống của mỗi người dân.

Trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, việc Nhà nước can thiệp, điều chỉnh và dẫn dắt thị trường phải trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc thị trường. Hệ thống các chính sách của Nhà nước để thực hiện chức năng này cần phải giải

quyết hợp lý mối quan hệ giữa nhiệm vụ hỗ trợ phát triển và nhiệm vụ phục vụ phát triển. Tuy hai nhiệm vụ này có nội hàm cụ thể khác nhau, nhưng lại có những nội dung hàm chứa lẫn nhau. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, việc thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ phát triển, dù là hỗ trợ trực tiếp hay hỗ trợ gián tiếp, đều phải tuân thủ các quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Nghĩa là, sự hỗ trợ của Nhà nước không được dẫn đến làm méo mó các quan hệ thị trường. Việc thực hiện nhiệm vụ phục vụ phát triển gắn với các yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng nền hành chính phục vụ theo tinh thần như đã đề cập trong mục 1.2 ở trên.

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

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

Trong thời gian gần đây, Đảng và

Nhà nước đã thể hiện tinh thần kiên quyết hơn trong việc giải quyết hạn chế tồn tại này thông qua việc ban hành các Nghị quyết, Kế hoạch và Chương trình hành động đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy quản lý của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Đó là: Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25-10-2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng; Kế hoạch số 07/KH-TW ngày 27-11-2017 của Bộ Chính trị; Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội; Nghị quyết số 10/2018/NQ-CP ngày 0-3-2-2018 của Chính phủ.

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

4 vấn đề sau đây:

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

- Thiết kế sơ đồ tổng thể hệ thống tổ chức bộ máy của cả hệ thống chính trị trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài và phân tích điều kiện, yêu cầu cụ thể với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn phát triển mới. Sơ đồ được thiết kế phải phù hợp với yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Theo nguyên tắc “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ”, sơ đồ tổng thể phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ các cơ quan của Đảng để thực hiện vai trò lãnh đạo của Đảng, các

cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp các cấp để thực hiện vai trò quản lý của Nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội và xã hội nghề nghiệp để thực hiện vai trò dân chủ đại diện của nhân dân. Trong đó, phải khắc phục được tình trạng chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ và xác định rõ mối quan hệ giữa các cơ quan trong hệ thống bộ máy quản lý.

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

tổ chức ở mỗi cấp; (iv) Mở rộng phân cấp quản lý để bảo đảm vấn đề được giải quyết ở cấp nào có thể bảo đảm được yêu cầu nhanh nhất, đúng nhất và chi phí (thời gian và tài chính) thấp nhất....

- Việc đổi mới, sắp xếp lại bộ máy quản lý của hệ thống chính trị gắn với việc tổ chức, sắp xếp lại các đơn vị hành chính ở phạm vi cả nước. Việc duy trì không gian địa giới hành chính nhỏ hẹp hiện nay vừa mâu thuẫn với không gian kinh tế ngày càng mở rộng, vừa dẫn tới tình trạng công kênh của hệ thống quản lý, tăng biên chế. Trong điều kiện phát triển mới, cần thiết phải tổ chức lại địa giới hành chính theo hướng tăng quy mô của mỗi đơn vị hành chính. Để thực hiện nhiệm vụ phức tạp này, phải giải quyết nhiều vấn đề, trong đó quan trọng nhất là: (i) Xây dựng đề án tổ chức lại địa giới hành chính các cấp trên cơ sở luận cứ khoa học rõ ràng với lộ trình phù hợp; (ii) Đấu tranh kiên quyết với tư tưởng cục bộ, địa phương chủ nghĩa và tất cả các hình thức biểu hiện của lợi ích nhóm, lợi ích cá nhân.

(4) Tinh giản biên chế gắn với

nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức

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

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

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

những đối tượng thuộc diện tinh giản biên chế.

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

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

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

ĐỔI MỚI TƯ DUY VÀ THÁO BỎ NÚT THẮT THỂ CHẾ ĐỂ CHUYỂN MẠNH NỀN KINH TẾ NƯỚC TA SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐẦY ĐỦ, HIỆN ĐẠI

● TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG

**I. NHẬN DIỆN MỘT SỐ ĐIỂM
NGHẪN HAY NÚT THẮT THỂ CHẾ
ĐANG NGĂN CẢN CHUYỂN ĐỔI
SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG
HIỆN ĐẠI VÀ HỘI NHẬP Ở NƯỚC
TA HIỆN NAY**

1. Quyền tự do kinh doanh

Về mặt pháp lý, các doanh nghiệp ở Việt Nam có quyền tự do kinh doanh, tự chủ giao kết hợp đồng như doanh nghiệp ở các nền kinh tế khác. Trên thực tế, người dân cũng có đánh giá khá cao về mức độ tự do kinh doanh so với một số quyền cơ bản khác. Tuy nhiên, về quyền tự do kinh doanh, hiện vẫn còn một số vấn đề sau:

Một là, có sự chồng lấn và chèn lấn của nội dung các luật về ngành kinh doanh đối với Luật Doanh nghiệp, làm hạn chế và giảm đáng kể quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp liên quan. Các luật chuyên ngành thường có thêm các quy định (i) hạn chế loại hình pháp lý của doanh nghiệp hoạt động trong một số ngành, nghề nói trên; (ii) áp đặt các điều kiện kinh doanh chuyên ngành, dựng thêm các rào cản gia nhập thị trường các ngành, lĩnh vực liên quan; (ii) áp dụng các thủ tục đặc biệt và riêng biệt đối với giải thể và phá sản các doanh nghiệp trong một số ngành nói trên.

Hai là, vẫn còn nhiều điều kiện kinh doanh khác nhau trong các ngành, nghề cụ thể. Tập hợp và đánh giá sơ bộ các quy định pháp luật về điều kiện kinh doanh cho thấy hiện có quá nhiều điều kiện kinh doanh với “tám không”: không rõ ràng, không đầy đủ, không hệ thống, không hợp lý, không minh bạch, không tiên liệu trước được và không hiệu quả, không hiệu lực. Các quy định đó đã tăng thêm rủi ro, tăng thêm chi phí và hạn chế đáng kể quyền tiếp cận cơ hội kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

2. Chính sách, pháp luật hay thay đổi, thiếu ổn định, thiếu minh bạch và thiếu công bằng, khó tiên liệu trước và đã gây ra nhiều hệ quả

Đã từ rất lâu, cộng đồng doanh nghiệp cả trong và ngoài nước đều cho rằng các chính sách, luật pháp ở Việt Nam thiếu ổn định, thường hay thay đổi bất lợi cho doanh nghiệp; thiếu minh bạch và không tiên liệu trước được. Thực trạng trên có thể do nhiều nguyên nhân, trong đó, có nguyên nhân bắt nguồn từ cách thức xây dựng luật pháp, chất lượng luật và các văn bản

hướng dẫn thi hành và cả từ cách thức thực hiện luật pháp, chính sách hiện nay. Thực tế, hàng năm, Quốc hội chỉ ban hành khoảng 20 luật, gồm cả bổ sung, sửa đổi; Chính phủ ban hành trung bình khoảng hơn 100 nghị định; Thủ tướng Chính phủ ban hành khoảng chưa đầy 100 quyết định; nhưng, các bộ ban hành từ 600 đến 700 thông tư, quyết định của bộ trưởng. Ngoài ra, còn có văn bản của ủy ban nhân dân và hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Bên cạnh đó còn có hàng nghìn văn bản điều hành. Chỉ tính riêng các văn bản điều hành được công bố trên Trang tin điện tử Chính phủ (<http://chinhphu.vn>), mỗi năm trung bình có khoảng 3.500 đến 4.000 văn bản điều hành. Từ thực tế trên, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

Một là, để hiểu và thực hiện luật ở Việt Nam cần phải tập hợp, nghiên cứu và “pháp điển hóa” không chỉ các văn bản luật, mà còn cả các nghị định hướng dẫn thi hành luật và thông tư, quyết định của các bộ hướng dẫn thi hành nghị định, v.v.

Hai là, số lượng các văn bản hướng dẫn thi hành (nghị định, thông tư và quyết định của các bộ) thường lớn hơn rất nhiều so với các văn bản cần được hướng dẫn (các luật).

Ba là, các bộ gần như chi phối và quyết định nội dung của các văn bản có liên quan, nhất là các văn bản hướng dẫn thi hành. Có thể nói, toàn bộ nội dung của luật được triển khai trên thực tế bị chi phối bởi cách hiểu, cách đánh giá của bộ về các vấn đề liên quan, cũng như vai trò, chức năng và lợi ích của bộ có thẩm quyền. Hệ quả là, trong không ít trường hợp, nội dung các văn bản hướng dẫn thi hành luật có khác biệt, không tương thích, thậm chí trái với nội dung tương ứng của luật; tạo ra sự không ổn định, không nhất quán, thậm chí mâu thuẫn về nội dung giữa luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, giữa luật “trên giấy” và luật trong thực tế. Ngoài ra, việc sử dụng công văn hay văn bản điều hành như một công cụ hướng dẫn thi hành chính sách, luật pháp đối với từng trường hợp cụ thể tạo ra cơ chế “xin - cho” trong thực hiện chính sách, luật pháp; làm đậm

thêm tính không nhất quán, thiếu công bằng và bình đẳng trong sử dụng và áp dụng các chính sách, pháp luật đối với các nhà đầu tư, doanh nghiệp có liên quan.

Cách thức hướng dẫn và tổ chức thực hiện luật như trình bày trên đây luôn tạo thuận lợi cho các bộ, các cơ quan nhà nước có liên quan. Các bộ thường dành “thuận lợi” về cho mình, và đẩy “khó khăn” và rủi ro về cho doanh nghiệp và người dân. Vì vậy, việc tuân thủ đúng luật pháp thường là công việc khó khăn và tốn kém đối với người dân và doanh nghiệp; và trong không ít trường hợp, sự lựa chọn là không tuân thủ đúng quy định của pháp luật; và hoạt động kinh doanh trở thành “phi chính thức”, là không phù hợp với luật pháp; làm gia tăng thêm rủi ro cho doanh nghiệp và nhà đầu tư trong hoạt động kinh doanh. Ngoài ra, cách thức hướng dẫn và thực hiện luật pháp như trình bày trên là áp đặt hành chính từ trên xuống; hạn chế và thu hẹp phạm vi phát triển quan hệ chiều ngang, quan hệ thị trường giữa các chủ thể kinh doanh.

Tóm lại, sự không ổn định, không nhất quán, không minh bạch, không tiên liệu trước được trong cả nội dung và cách thức thực hiện luật pháp chính sách tạo ra một số bất lợi sau:

- Tạo ra rủi ro pháp lý rất lớn đối với đầu tư, kinh doanh; có thể làm sai lệch mọi tính toán, kế hoạch kinh doanh, kế hoạch đầu tư phát triển của doanh nghiệp. Đó chắc chắn là một trong các nguyên nhân làm cho các doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp nhỏ và vừa vừa không muốn, vừa không thể đầu tư lớn, đầu tư dài hạn để phát triển.

- Cách thức thực hiện phổ biến theo cơ chế xin - cho tạo dư địa lớn cho hối lộ và tham nhũng; tạo ra bất công, bất bình đẳng trong tiếp cận các cơ hội kinh doanh và các nguồn lực phát triển; làm sai lệch chuẩn mực giá trị và tín hiệu thị trường, v.v. Tất cả các yếu tố nói trên dẫn đến sai lệch trong phân bổ và lãng phí, kém hiệu quả trong sử dụng nguồn lực.

- Không những làm thu hẹp phạm vi phát triển và hoạt động của các loại thị trường, nhất là thị

trường các nhân tố sản xuất, mà còn làm tăng thêm sai lệch, méo mó của thị trường cả về quy mô và mức độ; làm trầm trọng thêm cả thất bại của thị trường và thất bại của Nhà nước.

3. Tự do giao kết hợp đồng và giải quyết tranh chấp thương mại

Một trong những đặc điểm hay yêu cầu cơ bản của kinh tế thị trường là tự do giao kết hợp đồng, bảo đảm tính ổn định, chắc chắn và hiệu lực của hợp đồng; giải quyết có hiệu quả các tranh chấp hợp đồng, nhất là các hợp đồng thương mại. Có thể nói, các chủ thể thị trường ở Việt Nam hiện nay đã có quyền và được đảm bảo quyền tự do giao kết hợp đồng. Tuy nhiên, tính ổn định, chắc chắn và tính hiệu lực của hợp đồng như công cụ thực hiện các giao dịch thương mại còn khá yếu. Đặc biệt, hiệu lực và hiệu quả thực thi hợp đồng và giải quyết tranh chấp còn khá thấp. Điều này có thể do một số nguyên nhân sau đây:

Một là, Tòa án là công cụ giải quyết tranh chấp tốn kém, kéo dài, không chắc chắn; chưa phải là công cụ bảo vệ tốt tài sản và quyền sở

hữu tài sản công dân, doanh nghiệp. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, mất khoảng 400 ngày để giải quyết một tranh chấp hợp đồng thương mại với chi phí khoảng 29% tổng giá trị hợp đồng.

Hai là, hiệu quả, hiệu lực thi hành án thấp. Số lượng án dân sự tồn đọng là đáng báo động. Theo báo cáo của Bộ Tư pháp, đến tháng 7 năm 2013 có 656.111 việc phải thi hành, trong đó 356.701 việc có đủ điều kiện thi hành, chiếm 68,51%. Trên phạm vi toàn quốc, số tiền phải thu từ các vụ án đã có quyết định thi hành chỉ chiếm khoảng 43% tổng số tiền phải thi hành. Tình trạng cũng tương tự ở các địa phương. Ở Hà Nội, Hải Phòng, Bắc Ninh, Hải Dương, Thái Nguyên hay thành phố Hồ Chí Minh, v.v. tỷ lệ thi hành án thành công chỉ chiếm 30-40%.

4. Sở hữu đất đai và phân bổ, sử dụng đất

Có thể nói, pháp luật và chính sách về đất đai ở Việt Nam vẫn luôn là vấn đề gây tranh cãi với nhiều loại ý kiến khác nhau; và cũng là đối tượng hay bị thay đổi. Các thay

đổi quan trọng bao gồm: *Một là*, đất đai được coi là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước và được quản lý theo pháp luật; *Hai là*, tổ chức, cá nhân không chỉ được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, mà còn được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; và quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ; *Ba là*, người sử dụng đất được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, kể cả quyền sử dụng đất do Nhà nước giao; và thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật; *Bốn là*, phạm vi và thẩm quyền thu hồi đất của cơ quan nhà nước đã được xác định rõ; thu hẹp lại đáng kể so với thực tế của nhiều năm qua. Đối với các dự án kinh tế - xã hội, thì chỉ thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia; và việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật. Như vậy, tuy đất đai vẫn thuộc sở hữu toàn dân, nhưng quyền sử dụng đất ở mức độ nhất định đã được coi là tài sản của người sử dụng, chuyển nhượng được và được pháp luật bảo hộ. Đây là thay

đổi hết sức quan trọng tạo điều kiện cho việc hình thành thị trường chính thức về quyền sử dụng đất.

Tuy nhiên, có lẽ việc hiện thực hóa các thay đổi tích cực nói trên vào cuộc sống và vận động bình thường của xã hội chắc chắn sẽ còn cần nhiều thời gian và nỗ lực. Trên thực tế, pháp luật về đất đai ở nước ta còn nhiều về số lượng văn bản, phức tạp, chồng chéo, trùng lặp, chưa thân thiện với thị trường về nội dung, v.v.

Về thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường, thì pháp luật về đất đai và việc thực thi pháp luật về quyền sở hữu và sử dụng đất ở Việt Nam có ba nút thắt cơ bản. *Một là*, quy định về sở hữu và quyền sử dụng đất đai là không rõ ràng và cụ thể; việc thực thi và bảo vệ quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với người dân, nhất là nông dân là rất yếu và kém hiệu lực, thể hiện: (i) việc xác lập quyền sử dụng đất của người dân và doanh nghiệp là khó khăn và tốn kém; (ii) việc thực hiện quyền chuyển nhượng đất đai (hay chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được giao hoặc thuê) cũng rất khó khăn,

tốn kém, và nhiều khi không thể thực hiện được; nhưng (iii) việc Nhà nước thu hồi quyền sử dụng đất của người dân và doanh nghiệp lại quá dễ, không minh bạch, không tiên liệu trước được, nhất là đối với nông dân. *Hai là*, chưa có thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất; việc cấp đất, giao đất, cho thuê đất, v.v. vẫn thực hiện bằng biện pháp hành chính; và *Ba là*, thị trường thứ cấp về đất đai tồn tại rất hạn chế, chia cắt; méo mó, sai lệch và thường thiên về đầu cơ, v.v. Tóm lại, thị trường (hay các nguyên tắc và quy luật thị trường) hầu như chưa có đủ địa để hoạt động và tác động đến phân bổ đất đai trong nền kinh tế Việt Nam. Về pháp lý các hộ đã được cấp quyền sử dụng đất và chỉ có quyền rất hạn chế trong chuyển nhượng, chuyển đổi quyền sử dụng đất, thậm chí không thể thực hiện được. Việc chuyển nhượng, chuyển đổi đất từ loại này sang loại khác về cơ bản phải thực hiện theo cách hành chính chiếm đoạt và hành chính phân chia.

Nhà nước (được xác định là đại diện sở hữu toàn dân) mà thực chất

là một số cơ quan và công chức nhà nước có thẩm quyền, trực tiếp thực hiện các quyền, bao gồm ấn định mục đích sử dụng cho các ô, thửa đất thông qua quy hoạch nhiều loại khác nhau; quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất; quyết định giao đất, cho thuê đất; thu hồi đất đã giao hoặc cho thuê; ấn định các hạn chế về thời gian và hạn mức đối với việc giao đất hoặc cho thuê đất; và cuối cùng là định giá đất. Vì vậy, việc chuyển đổi, chuyển quyền sử dụng đất “thứ cấp”, nhất là chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp, không theo nguyên tắc và cơ chế thị trường, mà theo mệnh lệnh hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền.

Trên thực tế, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển đổi quyền sử dụng đất từ các hộ nông dân sang các nhà đầu tư kinh doanh được thực hiện theo cơ chế xin - cho thông qua các công cụ quản lý nhà nước; và có thể nói, nguyên tắc và cơ chế thị trường hầu như không tồn tại trong các “giao dịch” nói trên. Phân bổ đất đai trong trường

hợp này hoàn toàn theo sự can thiệp hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền. Hệ quả là tạo ra sự bất công trong phân bổ, chiếm hữu và sử dụng đất đai, trong hưởng lợi từ đất đai, làm cho sử dụng đất trở nên lãng phí, kém hiệu quả; gây ra hàng loạt các vấn đề xã hội khác, v.v. Trên thực tế, các DNNN, doanh nghiệp quy mô lớn, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp có “quan hệ” với công chức nhà nước có thẩm quyền thường tiếp cận được với đất đai, trở thành chủ sở hữu “quyền sử dụng đất” một cách dễ dàng hơn nhiều so với những người khác. Nông dân thường là những người chịu thiệt trực tiếp và nhiều nhất, trước hết là họ không được đền bù một cách tương xứng theo nguyên tắc thị trường.

Trong số diện tích đất mà các hộ nông dân đang sử dụng, thì nguồn gốc của tuyệt đại đa số đất đai là do nhà nước giao hoặc thừa kế; đất có được qua chuyển nhượng, mua bán và góp vốn bằng quyền sử dụng đất hầu như không đáng kể. Điều đó chứng tỏ rằng thị trường thứ cấp về

quyền sử dụng đất hầu như chưa thể hoạt động.

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng trên thực tế đã thành “công cụ” chính sách của Nhà nước. Cụ thể là, Nhà nước sử dụng “đất” làm công cụ ưu đãi đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài; Nhà nước chuyển đổi mục đích sử dụng, bán quyền sử dụng đất để tăng thu ngân sách, v.v. Vì vậy, “giá đất” có sự phân biệt đối xử rất lớn đối với người sử dụng khác nhau. Giá đất đối với nhà đầu tư nước ngoài, đầu tư nhà nước và các nhà đầu tư thuộc loại ưu tiên của chính phủ có thể quá thấp (được trợ cấp hay bao cấp lớn, có khi bao cấp toàn phần); còn giá đất cho đa số người còn lại quá cao. Thực tế cho thấy, chi phí sử dụng đất quá cao là một trong số các cản trở đối với phát triển doanh nghiệp tư nhân trong nước. Ngược lại, giá đất quá rẻ cho một số đối tượng, nhất là DNNN đang làm cho việc sử dụng đất trở nên lãng phí, bất công và kém hiệu quả. Thực tế nói trên cũng góp phần tạo ra môi trường kinh doanh không công bằng và bình đẳng, làm méo mó các giao dịch thị trường.

Tóm lại, can thiệp hành chính của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương đang chi phối phân bổ và sử dụng đất đai, khoáng sản và các tài nguyên khác của quốc gia. Các giao dịch “sơ cấp” hoàn toàn theo mệnh lệnh và can thiệp hành chính; các giao dịch “thứ cấp” là bị giới hạn; các chủ thể liên quan chưa được quyền tự do hợp đồng; các nguyên tắc thị trường như cạnh tranh để có được quyền sử dụng đất (và các tài nguyên khác), giá cả xác định theo quan hệ cung cầu và sự khan hiếm của nguồn lực, v.v. hầu như chưa xuất hiện trong phân bổ đất đai, tài nguyên; quyền sở hữu đất đai trên thực tế là chưa rõ ràng và chưa được bảo vệ một cách chắc chắn. Như vậy, thể chế kinh tế thị trường về cơ bản chưa tồn tại và phát huy tác dụng trong phân bổ, sử dụng đất đai và các tài nguyên khác của quốc gia.

5. Về doanh nghiệp nhà nước

Cải cách, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN là một trong các cải cách cơ bản chuyển sang kinh tế thị trường trong hơn 30 năm qua ở Việt Nam. Trên lĩnh vực này đã

đạt được không ít thành quả tích cực. Tuy vậy, so với các yêu cầu cơ bản của kinh tế thị trường hiện đại, thì DNNN, chế độ sở hữu và cách thức thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp trên một số mặt còn có khoảng cách, cần được “lấp đầy”:

Một là, so với các nền kinh tế thị trường hiện đại, thì khu vực DNNN ở Việt Nam còn rất lớn.

Hai là, mục đích, vai trò và sứ mệnh của DNNN trong nền kinh tế cũng chưa thật rõ ràng. Tuy đã có những thay đổi trong thời gian gần đây, nhưng DNNN vẫn được coi là lực lượng nòng cốt của kinh tế nhà nước⁴; DNNN là lực lượng vật chất để Nhà nước điều tiết nền kinh tế, là công cụ để nhà nước ổn định kinh tế vĩ mô, v.v. Việc nhà nước sử dụng DNNN để điều tiết thị trường là không phù hợp với nguyên tắc thị trường. Trong trường hợp này, không phải thị trường áp đặt “luật chơi” cho doanh nghiệp, mà trái lại doanh nghiệp đang áp đặt “luật chơi” lên thị trường, tạo áp lực lên các cơ quan quản lý nhà nước; gây méo mó các giao dịch thị trường và

bất bình đẳng với các chủ thể khác của thị trường, và giảm hiệu lực quản lý nhà nước.

Ba là, việc sử dụng một số DNNN làm công cụ ổn định kinh tế vĩ mô vừa không phù hợp với thể chế kinh tế thị trường; vừa không hiệu lực và gây nên hàng loạt tác động tiêu cực đối với sản xuất, tiêu dùng, công bằng xã hội và môi trường; gây hại đến phát triển, ổn định kinh tế nói chung và các ngành có liên quan nói riêng. Những hệ quả nói trên đã được nhận biết; và trên thực tế, Chính phủ đang nỗ lực cải cách “thị trường hóa các loại giá trợ cấp”, như giá điện, than, xăng dầu, v.v. và do đó, vai trò của DNNN như một công cụ ổn định kinh tế vĩ mô cũng sẽ mờ dần. Điều quan trọng là tư duy phải được thay đổi, phải bỏ tư duy, quan niệm coi DNNN là công cụ ổn định kinh tế vĩ mô.

Bốn là, còn có hàng loạt các biểu hiện khác của chế độ “ngân sách mềm” như DNNN chưa bị chi phối bởi nguyên tắc “lời ăn lỗ chịu”; không áp dụng đầy đủ giá thị trường của vốn; một số DNNN

chưa bị chi phối đầy đủ bởi cạnh tranh thị trường; ngoài ra, trên thực tế, DNNN đang bị các thể chế, cách thức quản lý của nhà nước cản trở, không thể hoạt động đầy đủ theo các nguyên tắc và kỷ luật thị trường. Hiện còn quá nhiều cơ quan nhà nước các cấp có quyền can thiệp theo phương thức hành chính, phi thị trường vào hoạt động kinh doanh và quản lý doanh nghiệp, từ quyết định đầu tư, tổ chức kinh doanh, lựa chọn cán bộ quản lý và tuyển dụng nhân công, tiền lương và tiền thưởng, thanh tra, giám sát và đánh giá, v.v.

6. Huy động và phân bổ vốn đầu tư nhà nước

Nhà nước huy động vốn theo nguyên tắc thị trường; nhưng phân bổ vốn đầu tư nhà nước vẫn chủ yếu theo mệnh lệnh hành chính, theo cơ chế “xin - cho” nhiều hơn là cơ chế thị trường; chưa sử dụng giá của vốn hay chuẩn mực đo lường hiệu quả kinh tế xã hội để cân bằng cung - cầu về đầu tư nhà nước. Nhà nước huy động vốn quá mức, kết hợp với phân bổ vốn đầu tư nhà nước sai lệch, méo mó đã

làm cho thị trường vốn trở nên sai lệch, méo mó hơn. Đây cũng là một nút thắt thể chế đang cản trở quá trình chuyển mạnh sang kinh tế thị trường hiện đại, đầy đủ ở Việt Nam.

Có hàng loạt nguyên nhân dẫn đến vấn đề và thực trạng nói trên. Trước hết, phải kể đến vai trò và chức năng của Nhà nước không còn phù hợp; quá nhấn mạnh đến vai trò đầu tư phát triển của Nhà nước, chưa chú ý đúng mức đến vai trò xã hội và vai trò trong tái phân phối thu nhập. Chế độ phân cấp, phân quyền và hệ thống khuyến khích đã dẫn đến tình trạng chia cắt, cát cứ không gian phát triển theo địa giới hành chính; 63 tỉnh, thành phố trở thành 63 nền kinh tế trong một nhà nước thống nhất; tất cả đều khao khát, cạnh tranh nhau thu hút đầu tư, cạnh tranh nhau trong đầu tư để có tăng trưởng bằng mọi giá. Giá đất nông nghiệp thấp, giá đất phục vụ sản xuất kinh doanh cao và chênh lệch lớn so với giá đất nông nghiệp cũng thúc đẩy các cấp chính quyền địa phương và doanh nghiệp liên quan muốn có dự án đầu tư để tư lợi. Cuối cùng,

ràng buộc ngân sách mềm, kỷ luật ngân sách lỏng lẻo trong toàn hệ thống, ở tất cả các nhánh quyền lực và các cấp chính quyền. Không có cạnh tranh, đánh đổi giữa các nhu cầu, yêu cầu khác nhau, qua đó, lựa chọn và tập trung vào các nhu cầu ưu tiên và hiệu quả cao nhất. Không có thước đo hay giá của sử dụng vốn đầu tư nhà nước để sàng lọc, chọn cái tốt nhất trong số các nhu cầu, dự án khác nhau. Việc phê duyệt dự án và phân bổ vốn đầu tư vẫn nặng về “xin - cho - chia” và bị chi phối bởi ý chí chủ quan và tùy ý, lợi ích cục bộ, nhiệm kỳ của các cơ quan, công chức có thẩm quyền. Tất cả các bên gồm “người đi xin”, “người chia và cho” và các bên có liên quan khác không có trách nhiệm rõ ràng và không bị ràng buộc trách nhiệm về hiệu quả quản lý và sử dụng vốn; không bị trừng phạt do sử dụng vốn lãng phí, kém hiệu quả.

Nói tóm lại, cách thức phân bổ vốn đầu tư nhà nước hiện nay không chỉ gây ra thất thoát, lãng phí và sử dụng kém hiệu quả vốn đầu tư nhà nước, mà còn làm méo mó,

đảo lộn thể chế phân bổ nguồn lực chung của nền kinh tế; làm giảm và thu hẹp dần tiềm năng tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế.

7. Khu vực kinh tế tư nhân

Khu vực kinh tế tư nhân chưa thể lớn lên về quy mô và chất lượng; kinh tế hộ sản xuất nhỏ, phi chính thức vẫn chiếm ưu thế. So với hầu hết các nước khác, kể cả các nước công nghiệp hóa thành công sau Đại chiến thế giới lần II, khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam vẫn còn nhỏ; sản xuất nhỏ hộ gia đình đang là hình thức nổi trội cả về số lượng đơn vị và đóng góp vào nền kinh tế. Thực tế nói trên có nguyên nhân từ (i) quyền sở hữu và bảo vệ quyền sở hữu, (ii) tự do kinh doanh, tự do hợp đồng và thực thi hợp đồng, (iii) gia nhập thị trường và môi trường kinh doanh, và (iv) chất lượng và hiệu lực quản trị quốc gia, v.v. Bản thân doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế cũng có những vấn đề hay nút thắt nội tại. Một đặc điểm chung của các doanh nghiệp ở Việt Nam là có xu hướng ngăn cản hoặc chống lại tập trung, tích tụ vốn; nên không có hoặc rất khó có điều kiện

đầu tư đổi mới công nghệ, đầu tư liên tục mở rộng quy mô; vì vậy, không giảm được chi phí và nâng cao năng suất, nâng cao năng lực cạnh tranh. Ngược lại, các biểu hiện ưa chuộng lợi ích ngắn hạn, tìm kiếm cơ hội đầu tư ngắn hạn; sẵn sàng đánh đổi lợi ích dài hạn để thu lợi trước mắt lại khá rõ nét.

Tóm lại, hiện đang tồn tại hàng loạt các nút thắt thể chế ngăn cản hoặc làm chậm lại tiến trình cải cách kinh tế đang dang dở ở Việt Nam. Các nút thắt đó vừa hạn chế sự hình thành và phát triển các loại thị trường, vừa tạo thêm méo mó, sai lệch thị trường, nhất là thị trường yếu tố sản xuất. Thị trường về cơ bản chưa làm tốt chức năng của mình trong huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực; năng suất và hiệu quả sử dụng nguồn lực suy giảm. Do đó, Việt Nam có nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình ngay khi mức thu nhập bình quân đầu người còn rất thấp.

Nguyên nhân của các nút thắt nói trên lại nằm ở phía Nhà nước. Nhà nước rõ ràng chưa thực hiện được chức năng cơ bản nhất của mình là

thiết lập thể chế hỗ trợ và bảo đảm thị trường các loại vận hành một cách đầy đủ nhất có thể; trái lại, đang làm cho thị trường trở nên méo mó; làm đậm thêm thất bại của cả nhà nước và thị trường. So với các nền kinh tế thị trường hiện đại, Nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam khác không chỉ về quy mô, phạm vi, cơ cấu tổ chức nhà nước và các cơ quan nhà nước, mà cả về tư duy, cách thức, công cụ, năng lực và thái độ của đội ngũ công chức trong thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước nói chung và của cán bộ, công chức nói riêng. Có thể nói, đổi mới hơn 30 năm qua ở Việt Nam mới chủ yếu tập trung vào giảm và thu hẹp vai trò và chức năng của nhà nước, mà chưa có đổi mới căn bản cơ cấu tổ chức bộ máy Nhà nước; chưa thay đổi cơ bản tư duy về kinh tế thị trường, về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Về cách thức quản lý, công cụ và mệnh lệnh hành chính vẫn được sử dụng phổ biến; chế độ “làm việc tập thể” kéo dài từ hệ thống cũ, khiến cho bộ máy, các qui trình ra quyết định

và việc điều hành, thực thi các quyết định của Nhà nước rất khó cải thiện được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhà nước pháp quyền chưa hình thành đầy đủ; chức năng, nhiệm vụ, phương thức hoạt động, tính độc lập cũng như cơ chế phân công, phối hợp và giám sát lẫn nhau giữa 3 bộ phận của hệ thống quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp) chưa thật minh bạch, hợp lý, gây trở ngại cho cả ba trong phát huy vai trò đích thực của mình. Năng lực bộ máy đã tỏ ra không còn phù hợp với trình độ phát triển cao hơn của thị trường; dẫn đến hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả. Vì vậy, làn sóng đổi mới lần 2 đã trở nên rất cần thiết. Có một số điểm giống và khác nhau giữa làn sóng đổi mới lần 1 và đổi mới lần 2. Điểm tương đồng cơ bản là nội hàm của đổi mới vẫn chuyển mạnh mẽ và chuyển dứt khoát sang kinh tế thị trường. Tuy vậy, trong đổi mới lần 1, Nhà nước thu hẹp phạm vi, vai trò và chức năng của mình tạo dư địa cho thị trường và khu vực tư nhân tồn tại và hoạt động; còn đổi mới lần 2

là phải nâng cấp trình độ phát triển thị trường của nền kinh tế; làm cho thị trường các loại, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất được phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu, đảm bảo cạnh tranh thị trường công bằng và có trật tự; khắc phục các hạn chế hay thất bại của thị trường. Nội dung đổi mới lần 2 vừa tiếp tục thu hẹp phạm vi, vừa đổi mới vai trò, chức năng, cơ cấu tổ chức bộ máy và nâng cao năng lực của bộ máy Nhà nước nói chung và từng nhánh của bộ máy nhà nước nói riêng. Có thể nói, đổi mới lần 2 khó khăn hơn bội phần so với đổi mới lần 1 cách đây hơn 30 năm.

II. Một số kiến nghị đổi mới tư duy, làm rõ nội hàm một số khái niệm cơ bản tạo tiền đề cho tháo bỏ các nút thắt thể chế, chuyển đổi mạnh mẽ, dứt khoát sang kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập theo thông lệ quốc tế

Đổi mới trước hết là đổi mới thể chế chuyển mạnh sang kinh tế thị trường đã trở thành “mệnh lệnh” đối với tất cả chúng ta. Chúng ta đã làm được nhiều việc; và còn rất nhiều việc, thậm chí những việc

khó hơn trước, phải làm để chuyển sang kinh tế thị trường. Thực tế cho thấy, đổi mới tư duy là yếu tố quyết định đối với bước ngoặt của cải cách; và tháo bỏ các nút thắt thể chế để cải cách chuyển đổi mạnh mẽ sang kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập sẽ không thể thực hiện được nếu thiếu đổi mới tư duy. Vì vậy, trong phần tiếp theo đây tôi xin kiến nghị đổi mới nhận thức và làm rõ nội hàm của một số khái niệm cơ bản của quá trình cải cách tiếp theo.

1. Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Đây là một khái niệm được sử dụng thường xuyên và liên tục, nhưng nội hàm của khái niệm chưa rõ, chưa thống nhất; và những gì được giải thích liên quan đến khái niệm này không còn phù hợp, v.v. Thực tế nói trên đang trở thành rào cản lớn, chưa thể vượt qua đối với đổi mới nói riêng và phát triển quốc gia nói chung. Vì vậy, việc thảo luận và thống nhất về nội hàm của khái niệm “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” tạo không gian cho đổi mới chuyển đổi

mạnh mẽ và nhất quán hơn sang kinh tế thị trường và hội nhập là hết sức cần thiết. Theo tinh thần đó, chúng tôi xin đề xuất đổi mới khái niệm “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” như sau: “Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại, trong đó, Nhà nước và thị trường là hai yếu tố không thể thiếu, phối hợp, cộng sinh và bổ sung cho nhau. Thị trường hoàn thiện và hoạt động có hiệu quả không thể thiếu được một Nhà nước mạnh, có hiệu lực và hiệu quả. Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trước hết là xây dựng và hoàn thiện thể chế cho một nền kinh tế thị trường hiện đại, đầy đủ. Trên cơ sở kinh tế thị trường hiện đại, đầy đủ, định hướng xã hội chủ nghĩa được bảo đảm bằng điều tiết của nhà nước xã hội chủ nghĩa theo hướng tăng trưởng bao dung, công bằng; phân phối lại thu nhập và tổ chức cung ứng dịch vụ công theo hướng nhà nước phúc lợi ngày càng nhiều hơn tùy phụ thuộc vào giai đoạn và trình độ phát triển; và phát

triển hệ thống an sinh xã hội hướng mạnh tới các nhóm yếu thế trong xã hội”.

2. Đổi mới chính trị phải phù hợp và đồng hành cùng đổi mới kinh tế

Khái niệm hay phạm trù nói trên cũng đã được sử dụng rất phổ biến trong các tài liệu, văn kiện chính thức của Đảng và Nhà nước. Tất cả chúng ta đều đồng ý. Tuy vậy, điều không rõ và có thể còn có ý kiến khác nhau là “đổi mới kinh tế là gì?”, “đổi mới chính trị là gì?” và “sự phù hợp của đổi mới chính trị với đổi mới kinh tế nghĩa là gì?”. Đó lại là những điều rất cần làm sáng rõ.

Chúng tôi cho rằng, đổi mới kinh tế trong giai đoạn tiếp là việc tiếp tục thực hiện các giải pháp thúc đẩy chuyển đổi mạnh mẽ nền kinh tế Việt Nam sang kinh tế thị trường hiện đại, đầy đủ theo các chuẩn mực được quốc tế thừa nhận, trong đó, trọng tâm là việc Nhà nước chủ động thay đổi vai trò, vị trí và chức năng của mình, qua đó, làm thay đổi vai trò, chức năng của thị trường và quan hệ giữa nhà nước và thị trường; làm cho thị trường, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất

hoạt động đầy đủ, không méo mó, không sai lệch và trở thành yếu tố quyết định trong phân bổ nguồn lực xã hội.

Đổi mới chính trị là việc tiếp tục mở rộng và thực thi dân chủ, đảm bảo thực hiện đầy đủ và thực chất các quyền con người, quyền công dân; thiết lập cơ cấu quản trị quốc gia không có xung đột lợi ích (conflict of interest), cân bằng giữa quyền lực và giám sát quyền lực, trách nhiệm giải trình đầy đủ và đến cùng.

Về sự phù hợp của đổi mới chính trị và đổi mới kinh tế, như trên đã trình bày, đổi mới kinh tế lần 2 tập trung vào đổi mới vai trò, chức năng của Nhà nước và thay đổi mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường. Do đó, về chính trị, ít nhất phải có thay đổi phù hợp trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, phân bổ lại thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước có liên quan quan, v.v. để nâng đỡ, bổ sung cho thị trường, khắc phục các khiếm khuyết của thị trường và làm cho thị trường hoạt động ngày càng tốt hơn.

3. Cải cách thể chế và đột phá thể chế

Mấy năm gần đây, cụm từ “cải cách thể chế” và “đột phá thể chế” đã được liên tục sử dụng. Nhưng, chúng ta vẫn chưa nhận thức đủ rõ và nhất quán “cải cách thể chế và đột phá thể chế là gì?” Chúng tôi đề xuất, cải cách thể chế kinh tế là việc thiết lập, bổ sung và thay đổi hệ thống các quy tắc, luật lệ, trước hết là các quy tắc luật lệ chính thức để thực hiện các cải cách kinh tế, thúc đẩy quá trình chuyển đổi nền kinh tế Việt Nam sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại.

Còn đột phá thể chế là những thay đổi đủ lớn, đủ mạnh về thể chế để tháo bỏ được các nút thắt thể chế, tạo ra bước tiến nhảy vọt của quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại.

4. Nền kinh tế thị trường mà Việt Nam hướng đến phải là nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập đầy đủ

Tuy vậy, cho đến nay vẫn còn đâu đó chưa tin vào thị trường và kinh tế thị trường; chưa tin vào thị trường như thể chế hữu hiệu nhất trong huy động và phân bổ nguồn

lực; thị trường là “trung tâm” của thể chế kinh tế; nhà nước vừa khắc phục các khiếm khuyết của thị trường để làm cho thị trường vận hành tốt hơn. Ở các nền kinh tế thị trường khác, nhà nước và thị trường được coi như hai bàn tay của con người, vô hình và hữu hình, cùng hoạt động và bổ sung cho nhau, tạo thành sức mạnh; còn ở Việt Nam hàng loạt nút thắt thể chế đang ngăn cản hoặc làm chậm tiến trình cải cách kinh tế đang dang dở ở Việt Nam, vừa hạn chế sự hình thành và phát triển các loại thị trường, vừa tạo thêm méo mó, sai lệch thị trường, nhất là thị trường yếu tố sản xuất. Thị trường về cơ bản chưa làm tốt chức năng huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực; năng suất và hiệu quả sử dụng nguồn lực suy giảm. Do đó, Việt Nam có nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình ngay khi mức thu nhập bình quân đầu người còn rất thấp.

Có thể nói, đổi mới hơn 30 năm qua ở Việt Nam mới chủ yếu tập trung vào giảm và thu hẹp vai trò và chức năng của nhà nước, mà

chưa có đổi mới căn bản cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước; chưa thay đổi cơ bản tư duy về kinh tế thị trường, về vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Về cách thức quản lý, công cụ và mệnh lệnh hành chính vẫn được sử dụng phổ biến; chế độ “làm việc tập thể” kéo dài từ hệ thống cũ, khiến cho bộ máy, các qui trình ra quyết định và việc điều hành, thực thi các quyết định của Nhà nước rất khó cải thiện được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhà nước pháp quyền chưa hình thành đầy đủ; chức năng, nhiệm vụ, phương thức hoạt động, tính độc lập cũng như cơ chế phân công, phối hợp và giám sát lẫn nhau giữa 3 bộ phận của hệ thống quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp) chưa thật minh bạch, hợp lý, gây trở ngại cho cả ba trong phát huy vai trò đích thực của mình. Năng lực bộ máy đã tỏ ra không còn phù hợp với trình độ phát triển cao hơn của thị trường dẫn đến hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả. Vì vậy, làn sóng đổi mới lần 2 đã trở nên rất cần thiết. Có một số điểm giống và

khác nhau giữa làn sóng đổi mới lần 1 và đổi mới lần 2. Điểm tương đồng cơ bản là nội hàm của đổi mới vẫn là chuyển mạnh mẽ và chuyển dứt khoát sang kinh tế thị trường. Tuy vậy, trong đổi mới lần 1, nhà nước thu hẹp phạm vi, vai trò và chức năng của mình tạo dư địa cho thị trường và khu vực tư nhân tồn tại và hoạt động; còn đổi mới lần 2 là phải nâng cấp trình độ phát triển thị trường của nền kinh tế; làm cho thị trường các loại, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất được phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu, đảm bảo cạnh tranh thị trường công bằng và có trật tự; khắc phục các hạn chế hay thất bại của thị trường. Nội dung đổi mới lần 2 vừa tiếp tục thu hẹp phạm vi, vừa đổi mới vai trò, chức năng, cơ cấu tổ chức bộ máy và nâng cao năng lực của bộ máy Nhà nước nói chung và từng nhánh của bộ máy nhà nước nói riêng. Có thể nói, đổi mới lần 2 khó khăn hơn bội phần so với đổi mới lần 1 cách đây hơn 30 năm. Tuy khó khăn và đầy thách thức, nhưng đổi mới lần 2 đã trở thành mệnh lệnh, không thể không làm ■



THỂ CHẾ QUỐC TẾ VÀ CÁC VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO VIỆT NAM

● PGS. TS NGUYỄN VŨ TÙNG

Giám đốc Học viện Ngoại giao

1. Thực tiễn về thể chế quốc tế

Kỳ vọng đối với các thể chế quốc tế có khả năng quản trị một thế giới với tính kết nối ngày một lớn đang tăng lên mạnh mẽ. Toàn cầu hóa tiếp tục phát triển dưới tác động của tiến bộ khoa học – công nghệ, nhất là công nghệ số. Ước tính hiện nay, khoảng ½ dân số thế giới được kết nối internet, lượng thông tin, dữ liệu lưu chuyển xuyên biên giới đang “bùng nổ” trên phạm vi toàn cầu tạo thành thế giới “ảo”, không gian mạng không biên giới. Thương mại điện tử xuyên biên giới, nhất là thương mại dịch vụ, thông qua các nền tảng kỹ thuật số (digital platform) gia tăng¹. Hệ thống thương mại truyền thống dựa trên nền tảng vật chất/vật lý (physical)

đang chuyển nhanh sang nền tảng kỹ thuật số với các kỹ thuật hoàn toàn mới như fintech, blockchain và tiền ảo (cryptocurrency). Không chỉ các công ty đa quốc gia, các tập đoàn lớn, các nền kinh tế phát triển mà doanh nghiệp nhỏ cũng có thể thực hiện các hoạt động kinh tế, văn hóa xuyên biên giới. Chuỗi sản xuất, giá trị và cung ứng càng trở nên chặt chẽ hơn thông qua các sáng kiến kết nối cơ sở hạ tầng. Dưới tác động của tiến bộ khoa học công nghệ, nhất là công nghệ số, khoảng nửa dân số thế giới kết nối mạng, lượng thông tin và lưu chuyển dữ liệu bùng nổ tạo ra những không gian ảo nằm ngoài tầm kiểm soát của hệ thống quản trị truyền thống. Nói cách khác, quá trình toàn cầu hóa

khiến các quốc gia gặp nhiều khó khăn hơn khi giải quyết các vấn đề xuyên quốc gia bằng các công cụ truyền thống của nhà nước vốn bị bó hẹp trong các lãnh thổ quốc gia đã được xác định².

Sự xuất hiện của các vấn đề toàn cầu với quy mô và tính chất phức tạp đã vượt ngoài khả năng giải quyết của bất kỳ một quốc gia đơn lẻ nào đòi hỏi phải có nỗ lực chung của nhiều quốc gia thông qua hợp tác sâu rộng mới có thể giải quyết được. Sau Chiến tranh Lạnh, xuất hiện hàng loạt vấn đề mới cả về tính chất, quy mô và tần suất nảy sinh. Cụ thể, thế giới phải đối mặt với một loạt các thách thức phi truyền thống như khủng bố địa phương và quốc tế, bệnh dịch, mạng lưới tội phạm có tổ chức, các tập đoàn ma túy, cướp biển, buôn người, xung đột sắc tộc, tôn giáo, suy thoái môi trường, và biến đổi khí hậu toàn cầu với các tác động ngày càng lớn...³ Ngoài tính chất phi quân sự, các thách thức này có các đặc điểm chung như phạm vi mang tính xuyên quốc gia, xuất hiện bất ngờ, lan truyền nhanh chóng và rất khó kiểm soát trong điều kiện toàn cầu hoá.

Mặt khác, cũng trong bối cảnh toàn cầu hoá, các vấn đề toàn cầu không còn chỉ tác động đến các quốc gia (chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ), mà cả các tổ chức chính trị, kinh tế và xã hội, và những cá nhân cụ thể (sự sinh tồn, thịnh vượng và nhân phẩm của họ)⁴. Các chính phủ đứng trước rất nhiều áp lực để xử lý các vấn đề nảy sinh, nhất là để thoả mãn nhu cầu của số đông dân chúng.

Nhu cầu hợp tác trong các khuôn khổ thể chế đa phương để xử lý các vấn đề toàn cầu do đó đã tăng lên. Tính chất và đặc điểm của các vấn đề toàn cầu hiện nay đòi hỏi tất cả các nước, dù lớn hay bé đều phải chủ động tham gia hợp tác quốc tế và trở thành những chủ thể có trách nhiệm, tùy thuộc vào vị trí địa lý, tầm vóc và tính năng động của từng nước. Nói cách khác, nhu cầu xây dựng các thể chế hiệu quả để quản trị một thế giới với tính kết nối ngày một lớn đang tăng lên mạnh mẽ.

Tuy nhiên, quá trình thể chế hóa các quan hệ toàn cầu, nhất là thương mại và đầu tư, đang chậm lại. Do sự phức tạp của các vấn đề toàn cầu và do sự thiếu hiệu quả của các cơ chế đa

phương hiện hành, tâm lý và hành vi quay lưng lại và giảm cam kết đối với các giải pháp đa phương cũng mạnh hơn. Trước những tác động tiêu cực của toàn cầu hóa, tâm lý chống toàn cầu hóa (còn gọi là làn sóng “phản toàn cầu hóa”) tăng mạnh nhất là ở các nước phát triển. Một bộ phận dân chúng ở các nước phương Tây lo lắng bị mất việc làm và mất bản sắc văn hóa. Lợi dụng tâm lý này, các chính trị gia dân túy đề cao “chủ nghĩa dân tộc về kinh tế” chủ trương quay vào bên trong và giảm sự ủng hộ đối với các cơ chế đa phương có chức năng điều tiết/điều phối các tiến trình liên kết khu vực và toàn cầu. Ở cấp độ toàn cầu, vòng đàm phán Doha của WTO tiếp tục bế tắc. Tháng 12/2017, Hội nghị bộ trưởng WTO không thể đưa ra tuyên bố chung do bất đồng về quan điểm giữa các nền kinh tế thành viên. Các quy định của WTO bị một số thành viên, đặc biệt là Mỹ chỉ trích là “thiếu công bằng”. Hiệp định thuận lợi hóa thương mại TFA - hiệp định đa phương đầu tiên và duy nhất tới thời điểm này của WTO - cũng đang có nguy cơ đổ vỡ do các thành viên không thể hài hòa lợi ích chung và lợi

ích riêng. Ở cấp độ khu vực, các thỏa thuận FTA cũng gặp khó khăn. Mỹ rút khỏi TPP (bất kể Trump hay Clinton thắng cử). Hiệp định mậu dịch tự do Bắc Mỹ NAFTA đang phải đàm phán lại với các điều kiện khắt khe do Mỹ đưa ra. Đàm phán Hiệp định đối tác xuyên Đại Tây Dương (TTIP) chưa được khởi động lại sau khi Trump nhậm chức Tổng thống Mỹ. Các nước tăng cường áp dụng chính sách bảo hộ: các biện pháp bảo hộ mậu dịch gia tăng, lĩnh vực mở rộng và tinh vi hơn. Theo thống kê của WTO, trong giai đoạn từ 2000-2016, số lượng hàng rào phi thuế quan tăng từ 3.200 lên 10.400. Trên 75% biện pháp hạn chế thương mại được duy trì từ năm 2008 đến nay chưa được dỡ bỏ. Với quyết định tăng thuế đánh vào thép và nhôm nhập khẩu vào Mỹ, tổng thống Trump được cho là đã khơi mào cho một “cuộc chiến thương mại” mới.

Do xu thế khách quan của toàn cầu hóa và lợi ích của mình, các nước vẫn không quay lưng hoàn toàn với toàn cầu hóa. Chủ trương chống bảo hộ, ủng hộ tự do hóa thương mại và đầu tư xuyên biên giới vẫn được duy trì ở

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

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

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

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

Tóm lại, nhu cầu về một nền quản trị toàn cầu đang đặt ra những vấn đề mới đối với các thể chế đa phương quốc tế. Hệ thống các thể chế quản trị toàn cầu tiếp tục phải xử lý một số thách thức lớn. Một là cạnh tranh nước lớn theo kiểu truyền thống đang có xu hướng phân rẽ quá trình liên kết toàn cầu theo vùng ảnh hưởng. Vai trò của các thể chế đa phương gần đây bị suy giảm do cạnh tranh nước lớn; các thể chế/cơ chế đa phương đã trở thành “nạn nhân” của cạnh tranh nước lớn do (i) các nước lớn cạnh tranh nhau trong đa phương, làm cho các thể chế đa phương khó đạt nhất trí hơn, (ii) các nước lớn xét lại các nguyên tắc/cách làm của đa phương hiện tại, đồng thời rút bỏ một số cam kết trong đa phương, hoặc rút khỏi các thỏa thuận đa phương, (iii) lôi kéo các nước khác trong đa phương, phá đa phương từ bên trong, và (iv) hình thành các đa phương mới có tính loại trừ nhau. Bên cạnh các thể chế đa phương cũ (như WB, IMF, WTO, ADB) đã xuất hiện các thể chế đa phương mới (như AIIB, NDB...) đan xen và cạnh tranh nhau.

Hai là công nghệ dưới tác động của cách mạng 4.0 đang làm cho các luật

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

Ba là thể chế đa phương rất khó khắc phục các hạn chế có tính cố hữu. Các thể chế đa phương, nhất là đa phương phổ cập, luôn dựa trên cơ sở nhất trí và đồng thuận - điều ngày càng khó đạt trong bối cảnh mâu thuẫn lợi ích giữa các nước thành viên và cạnh tranh nước lớn. Do đó, thỏa thuận luôn ở mức tối thiểu, không

nước nào hài lòng tuyệt đối. Sự không hoàn thiện của luật lệ trong các cơ chế đa phương tiếp tục nuôi dưỡng hành vi vị lợi của các nước trong các thể chế đa phương: nước lớn thì áp dụng chính trị cường quyền, nước nhỏ thì ăn theo.

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

thêm nhiều cơ hội và dư địa để triển khai quan hệ đối ngoại.

2. Một số vấn đề đặt ra với Việt Nam

Trong thời gian qua, chủ trương hội nhập quốc tế và đẩy mạnh công tác đối ngoại đa phương của Đảng và Nhà nước ta đã được quán triệt và triển khai mạnh mẽ. Gần đây nhất, chỉ thị của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030 đã được ban hành (8/8/2018). Việt Nam đã và đang tích cực tham gia vào các thể chế/cơ chế đa phương khu vực và quốc tế với vai trò là “thành viên tích cực, là đối tác tin cậy và có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế” và sẽ “nỗ lực vươn lên để đóng vai trò nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải tại các diễn đàn, tổ chức đa phương có tầm quan trọng chiến lược đối với đất nước, phù hợp với khả năng và điều kiện cụ thể. Thậm chí đã có ý kiến cho rằng Việt Nam tham gia các thể chế đa phương với vị thế của một quốc gia tầm trung⁵.

Trên cơ sở thảo luận về lý thuyết và thực tiễn liên quan đến thể chế quốc tế ở trên, tác giả xin nêu một số vấn đề cần phải quan tâm để việc tham gia các thể chế đa phương quốc tế và khu

vực có hiệu quả và phục vụ tốt nhất lợi ích quốc gia dân tộc.

(1) Chơi theo luật chơi nào?

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

Tình trạng cạnh tranh chiến lược đang tăng lên giữa Mỹ và Trung Quốc trong khu vực châu Á – Thái bình dương và trên thế giới chủ yếu liên quan đến xây dựng luật chơi. Trung Quốc tiếp tục nỗ lực định hình và dẫn dắt luật chơi thông qua các sáng kiến BRI, RCEP, AIIB, gắn sự thịnh vượng kinh tế của các nước khu vực với sự phát triển của Trung Quốc. Trong khi đó, Trung Quốc đề xuất “quan điểm an ninh Châu Á mới” và tiếp tục thúc đẩy xây dựng các mô hình hợp tác an ninh như SCO, CICA, Diễn đàn Bắc Ngao để tạo tập hợp lực lượng có lợi cho mình. Trung Quốc đã ngày càng tăng

cường vị trí và vai trò của mình trong các vấn đề thương mại, tài chính/tiền tệ, cơ sở hạ tầng. Trung Quốc đã có thể dùng sức mạnh kinh tế để làm công cụ phục vụ chính sách đối ngoại theo hướng tăng cường hiện diện và ảnh hưởng trong khu vực châu Á – Thái bình dương, “thưởng” cho các nước đáp ứng lợi ích chiến lược của Trung Quốc và “phạt” những nước ảnh hưởng đến lợi ích chiến lược của Trung Quốc.

Trong khi đó, Mỹ đã coi Trung Quốc là đối thủ và do đó đang tìm cách xây dựng các tập hợp lực lượng về kinh tế để lôi kéo các nước khác. Bên cạnh việc củng cố hệ thống đồng minh truyền thống và mở rộng quan hệ đồng minh/đối tác ba bên, bốn bên, Mỹ nêu ý tưởng xây dựng “mạng lưới an ninh dựa trên nguyên tắc” để tập hợp các nước “cùng ý chí” ngăn chặn ảnh hưởng của Trung Quốc. Kết quả là đã hình thành các tập hợp lực lượng theo các vấn đề an ninh truyền thống (tranh chấp lãnh thổ, vấn đề Triều Tiên), an ninh phi truyền thống (an ninh nguồn nước, khủng bố quốc tế, thậm chí cứu trợ nhân đạo) xoay quanh cực Mỹ và

Trung Quốc và mang dấu hiệu cạnh tranh ảnh hưởng giữa hai nước Trung Quốc và Mỹ. Hoạt động của các cơ chế khu vực, nhất là APEC, EAS, và ARF đang thể hiện rõ xu hướng này. Xu hướng tập hợp lực lượng giữa các nước muốn thoát khỏi sự cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung cũng đang mạnh lên. Tuy nhiên các diễn đàn do ASEAN làm nòng cốt đang có xu hướng kém hiệu quả (dưới tác động của cạnh tranh nước lớn và những hạn chế của ASEAN).

Như vậy, trong cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung, vấn đề đặt ra cho việc củng cố và xây dựng thể chế quốc tế là phải theo luật chơi nào trong thời gian tới? Điều này trực tiếp liên quan đến việc hình thành thái độ ứng xử và chính sách ứng phó của Việt Nam không còn “thụ động chấp nhận luật chơi,” trước sự hình thành các thể chế quốc tế mới cũng như trước các hành động của các nước lớn điều chỉnh, xóa bỏ, bổ sung luật chơi trong các thể chế đa phương. Điều này cũng trực tiếp liên quan đến tính toán các ưu tiên của Việt Nam trong việc tham gia các thể chế đa phương nào để từ đó Việt Nam có thể “chủ

động tham gia đóng góp xây dựng và định hình luật chơi chung”, và “đóng vai trò nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải” - tức là nâng dần khả năng định hình luật chơi, dựa trên nguồn lực và lợi thế so sánh của Việt Nam trong các thể chế đa phương thời gian tới.

(2) *Lựa chọn bản sắc quốc gia nào?*

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

dựng” luật chơi với tư cách quy chế thành viên, để lựa chọn hoặc hướng tới bản sắc nào, cũng như (ii) việc tham gia vào các cơ chế đó thỏa mãn lợi ích quốc gia dân tộc nào, cả trước mắt và lâu dài? Từ đó vấn đề đặt ra là trong thời gian tới và trong bối cảnh thế giới/khu vực kể trên, chúng ta nên đầu tư vào bản sắc cũ và mới nào để đảm bảo hội nhập hiệu quả? Các hình ảnh/vị thế liên quan đến bản sắc như “là bạn, là đối tác tin cậy”, của các nước, “là thành viên tích cực và có trách nhiệm” trong ASEAN và Liên hợp quốc, hoặc là đối tác chiến lược/đối tác toàn diện của một số nước, và “bạn bè truyền thống” của một số nước khác có cần ưu tiên không? Hoặc một số bản sắc nào khác cần xây dựng và phát huy mạnh hơn - trước mắt là từ sự lựa chọn tham gia (hoặc lập ra) các tổ chức/cơ chế tiểu vùng trong khuôn khổ các thể chế rộng lớn hơn (ví dụ ASEAN 4, ASEAN - X trong vấn đề biển Đông), CLVM/CLMVT trong khu vực hạ nguồn Mê công hoặc theo đề mục nhỏ trong chương trình nghị sự lớn của Liên hợp quốc⁶. Nói cách khác, vấn đề định vị quốc gia trong các mối

quan hệ quốc tế và trong khuôn khổ thể chế quốc tế cần được tiếp tục đặt ra trong thời gian tới.

(3) *Đổi mới thể chế trong nước như thế nào?*

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

Đổi mới thể chế đến đâu, mức độ nào để đảm bảo Việt Nam vừa giữ đúng các cam kết quốc tế và vừa đảm bảo lợi ích toàn diện của ta, gồm bảo

vệ độc lập chủ quyền, bảo vệ Đảng, Nhà nước, nhân dân và chế độ XHCN. Nói cách khác, vấn đề tham gia thể chế quốc tế luôn gắn chặt với vấn đề lớn hơn là giải quyết mối quan hệ biện chứng giữa giữ vững độc lập tự chủ và hội nhập quốc tế.

Xây dựng bộ máy, nâng cao trình độ của đội ngũ cán bộ đối ngoại các cấp các ngành để tham gia một cách hiệu quả trong các thể chế quốc tế, không chỉ (i) tuân thủ các luật lệ và quy định, mà còn (ii) tận dụng các cơ hội mà thể chế đem lại dựa trên việc áp dụng có lựa chọn các điều luật đối với từng nhóm nước thành viên, và (iii) vận dụng luật lệ, quy trình/thủ tục trong các thể chế đa phương để bảo vệ tốt hơn lợi ích của Việt Nam dựa trên sự “không hoàn hảo” của các thể chế quốc tế, từ đó nâng cao khả năng đánh đổi lợi ích với các nước khác - cả bình diện song và đa phương - và kết nối với các lĩnh vực hợp tác/đấu tranh khác trong và ngoài thể chế đa phương⁷.

Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng nói: “Chúng ta cần xây dựng vị thế và tâm thế mới của Việt Nam trong xử lý quan hệ với các nước cả trong song

phương và đa phương”⁸. Điều này phụ thuộc khá lớn vào (i) chủ trương và chính sách đẩy mạnh hội nhập quốc tế và đối ngoại đa phương, (ii) nội lực của đất nước, trong đó có sự phát triển kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội nói chung, (iii) sức mạnh của thể chế trong nước, và quan trọng không kém là (iv) trình độ của cán bộ, doanh nghiệp và người dân và nhất là kiến thức và kỹ năng hoạt động trong môi trường quốc tế cộng với sự hiểu biết, khả năng nắm vững và vận dụng luật chơi trong các thể chế quốc tế và khu vực để bảo vệ lợi ích quốc gia dân tộc.

Nhiều nước đã theo đuổi các mô hình hoạt động khá hiệu quả trong thể chế đa phương. Điểm khác biệt nằm ở khả năng của các chủ thể xây dựng một chiến lược hoạt động hiệu quả trong các thể chế đa phương trong đó có tính đến các yếu tố quan hệ song phương, đặc thù của thể chế đa phương, và dựa trên nguồn nhân lực và vật lực cũng như chọn được lĩnh vực hợp lý để giành thế chủ động trong sân chơi thể chế quốc tế. Chỉ theo đó, Việt Nam mới có thể xác định được các ưu tiên tham gia thể

chế quốc tế cho vừa sức và đạt hiệu quả tối ưu, điều đến lượt nó sẽ có tác động tích cực đối với việc tiếp tục cải tổ thể chế trong nước ■

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

² Singh, Ningthoujam Koiremba and William Nunes: “Nontraditional Security: Redefining State-centric Outlook,” *Jadavpur Journal of International Relations* 20, số 1, 2016, tr.102-124.

³ Srikanth, Divya. “Non-traditional security threats in the 21st century: A review.” *International Journal of Development and Conflict* 4.1, 2014, tr. 60-68.

⁴ Emmers, Ralf: “ASEAN and the securitization of transnational crime in Southeast Asia”, *The Pacific Review* 16, số 3, 2003, tr. 419-438.

⁵ Xem Lê Hồng Hiệp: *Đến lúc Việt Nam định vị mình là “cường quốc hạng trung”*, tuần báo *Thế giới và Việt Nam*, số đặc biệt chào mừng Hội nghị Ngoại giao 30, tháng 8/2018 và Lê Đình Tĩnh; “Mục tiêu cường quốc tầm trung và viễn cảnh ngoại giao Việt Nam sau năm 2030”, Tạp chí *Nghiên cứu Quốc tế*, số 6/2018.

⁶ Xem Nguyễn Vũ Tùng: “Những thuận lợi, khó khăn và những vấn đề đặt ra trong xử lý mối quan hệ giữa độc lập, tự chủ và chủ động tích cực hội nhập quốc tế đối với nước ta trong thời gian tới”, trong Vũ Văn Hiến: *Giữ vững độc lập, tự chủ trong hội nhập quốc tế*, Hà Nội, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, 2017, tr.93-394.

⁷ Thứ trưởng bộ Công thương Trần Quốc Khánh (8/2018) nêu ý: trong thời gian qua, Việt Nam thực hiện các cam kết đa phương trên tinh thần “chân thành,” nay cần chú trọng hơn tinh thần “thông minh” để bảo vệ lợi ích quốc gia hiệu quả hơn trên cơ sở khai thác tốt hơn các kẽ hở, quy chế đặc thù trong luật lệ và quy trình của thể chế đa phương, điều mà các nước khác làm khá bài bản.

⁸ Toàn văn bài phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị Ngoại giao lần thứ 30, báo *Thế giới và Việt Nam*, số tháng 8/2018

THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP RÚT NGẮN - KINH NGHIỆM CỦA NHẬT BẢN VÀ HÀN QUỐC: GỢI Ý CHO VIỆT NAM

● PGS. TS NGÔ TUẤN NGHĨA

Viện Kinh tế chính trị học

1. Giải quyết quan hệ nhà nước - thị trường tiếp cận từ khía cạnh thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn của Nhật Bản và Hàn Quốc

Có nhiều cách hiểu về phát triển công nghiệp rút ngắn, tuy nhiên, trong cách tiếp cận thể chế có thể hình dung: phát triển công nghiệp rút ngắn là quá trình công nghiệp hóa mà một quốc gia đi sau phát huy vai trò của nhà nước để xây dựng hệ thống thể chế công nghiệp sao cho có thể thu hẹp được trình độ phát triển so với các quốc gia đã thực hiện công nghiệp hóa, phát triển hiện đại. Hạt nhân của hệ thống thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn quy lại là hệ thống chính sách công nghiệp của

quốc gia. Đây cũng chính là biểu hiện tập trung của việc giải quyết quan hệ nhà nước - thị trường trong thúc đẩy phát triển công nghiệp phù hợp với giai đoạn lịch sử nhất định của đất nước. Về biểu hiện, phát triển công nghiệp rút ngắn được quy về rút ngắn thời gian thực hiện công nghiệp hóa¹.

Xét về hàm ý này, ứng với giai đoạn lịch sử của Nhật Bản và Hàn Quốc những thập kỷ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, đặc biệt là giai đoạn 1960-1990, cả hai quốc gia đã xây dựng hệ thống thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn phù hợp, đi liền với đó là việc giải quyết quan hệ nhà nước - thị trường đạt được nhiều

thành công, có thể có những kinh nghiệm quý đối với con đường phát triển của quốc gia phát triển đi sau. Cụ thể:

a) Thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn của Nhật Bản giai đoạn 1960-1990

Mở đầu cho thời kỳ phát triển công nghiệp mang tính hiện đại hóa những năm 1960, trên cơ sở kế thừa thành tựu phát triển công nghiệp giai đoạn 1945-1960 - thời kỳ phát triển công nghiệp dựa trên phạm vi của thể chế bảo hộ bởi nhà nước, Chính phủ Nhật Bản ra thông báo chủ trương tự do hóa thương mại, tức chính thức chuyển từ cách tiếp cận thể chế phát triển công nghiệp bảo hộ dựa vào kiểm soát giá cả sang *thể chế phát triển công nghiệp tự do thương mại*. Tự do hoá thương mại, chính phủ không thực hiện kiểm soát trực tiếp giá cả mà phát huy vai trò của thị trường trong kiểm soát giá cả cũng có nghĩa là nhà nước phải giảm đi quyền lực của mình trong việc phân bổ nguồn lực cho phát triển công nghiệp. Tuy nhiên, nếu để cho thị trường thuần túy tự dẫn dắt sự phát triển công nghiệp sẽ

khó có thể đưa đến sự phát triển đúng tham vọng vươn lên là quốc gia phát triển và rút ngắn khoảng cách tụt hậu. Để giải quyết mâu thuẫn đó, Nhật Bản đã tiến hành xây dựng hệ thống thể chế phát triển công nghiệp thúc đẩy hiện đại hóa rút ngắn phù hợp với đặc thù của mình.

Thể chế phản ánh vai trò của nhà nước trong việc dẫn dắt sự phát triển công nghiệp của Nhật Bản được lập ra trước hết là hệ thống hội đồng chính sách. Trong đó, tất cả các chính sách quan trọng cho phát triển công nghiệp trước hết được thảo luận ở một hội đồng chính sách, với một báo cáo chính thức được gửi tới vị bộ trưởng phụ trách ngành - trong trường hợp được làm thành luật. Vào đầu những năm 1960, chính sách phát triển công nghiệp hầu hết được giải quyết trong Ủy ban cơ cấu ngành (ủy ban này được thành lập và đi vào hoạt động tháng 4-1961, phòng nghiên cứu cơ cấu ngành được thành lập vào cùng thời gian là một bộ phận trong Ban thư ký của MITI)² và trong Hội đồng cơ cấu ngành (ISC) được tích hợp từ các Ủy ban liên quan đến phát triển công

ngành. Hoạt động của các Ủy ban thuộc chế độ hội đồng chứ không phải bộ máy hành chính. Ủy ban phối hợp của ISC là ủy ban cao nhất, dưới nó là các ủy ban phục vụ cho việc thảo luận chính sách công nghiệp đối với các ngành riêng biệt.

ISC là diễn đàn để trao đổi tạo ra sự nhất trí đối với chính sách công nghiệp, trao đổi thông tin giữa các khu vực chính phủ và tư nhân, là kênh để giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường khi thực hiện những chính sách công nghiệp ngành, nêu ra những kiến nghị cụ thể của khu vực tư nhân đối với chính phủ. Thực tế, ISC đã soạn thảo rất nhiều báo cáo trong những năm 1960 (Ryutaro, tr.100). Những báo cáo như vậy tạo ra cơ sở cho việc khẳng định hiệu lực của chính phủ khi can thiệp vào hoạt động phân bổ nguồn lực ngành công nghiệp, cũng như khi chỉ đạo phối hợp hoạt động ngành; tạo ra sự công bằng và tiêu chuẩn phân bổ nguồn lực của các chính sách phát triển công nghiệp ngành; tạo ra thể chế để khuyến khích rất nhiều chủ thể đại diện cho các ngành; ngăn cản việc đưa ra

chính sách tìm cách thay đổi tổ chức ngành bằng can thiệp mệnh lệnh hành chính.

Thể chế Kanmin - quản trị quốc gia về phát triển công nghiệp dựa trên đầu tư có định hướng.

Hệ thống Kanmin là thể chế phân bổ nguồn lực trong đó chính phủ cố gắng định hướng đầu tư sao cho phù hợp với mục tiêu quản trị công nghiệp quốc gia hướng tới hiện đại hóa nền công nghiệp Nhật Bản. Với hệ thống thể chế Kanmin, hoạt động đầu tư của các hãng được đặt trong mối quan hệ phát triển công nghiệp tổng thể của cả quốc gia. Sự định hướng như vậy nhằm đảm bảo tránh tình trạng công suất quá mức có thể xảy ra trong tương lai gần. Hệ thống Kanmin nhằm vào các ngành sản xuất nguyên liệu thô như thép, lọc dầu, hàng dệt, sợi nhân tạo, giấy và bột giấy. Thông qua hệ thống Kanmin, MITI đã tìm cách định hướng các khoản đầu tư vào thiết bị cố định.

Ở những lĩnh vực có nhiều nhà cung ứng và sự tập trung hóa thị trường thấp, chính phủ can thiệp bằng các chính sách nhằm phối hợp

sự phân chia sản phẩm giữa các hãng để phát triển một hệ thống những người sản xuất được chuyên môn hóa và tăng cường hợp tác trong sản xuất. Các biện pháp can thiệp được tiến hành để tạo ra những nhà sản xuất máy công cụ chuyên môn hóa là ví dụ về cách thức quản trị đầu tư theo kiểu Kanmin. Hàng loạt đạo luật đã được ban hành vào những năm 60 nhằm mục tiêu: đảm bảo duy trì cung ứng ổn định; duy trì sở hữu trong nước; thuận lợi hóa các điều chỉnh ngành.

Khi xu hướng tự do hóa nổi trội, hệ thống Kanmin được điều chỉnh cụ thể hóa bằng việc thành lập các nhóm tư vấn phối hợp Kanmin. Hệ thống Kanmin khác với sự phối hợp trong một ngành ở bản thân các thành viên mà chính phủ tìm kiếm nhằm làm cho các mục tiêu chính sách của mình được phản ánh trong các quyết định của ngành. Để thực hiện mục tiêu đó, chính phủ phải có một quyền lực nào đó như là tiền đề cần thiết cho việc đảm bảo hiệu quả của việc can thiệp.

Phối hợp thể chế phát triển công nghiệp theo chiều dọc và theo chiều

ngang những năm thuộc thập kỷ 70 thế kỷ XX.

Bước sang thập kỷ 70 của thế kỷ XX, thể chế phát triển công nghiệp của Nhật Bản có chuyển biến mới. Sự thay đổi đó được thể hiện trong chiến lược của Chính phủ Nhật Bản có tên gọi *Tầm nhìn cho những năm 1970*, chiến lược này được ban hành dưới hình thức sách trắng về phát triển công nghiệp xuất bản năm 1970. Trong đó bao hàm hệ thống thể chế gồm các chính sách phát triển theo chiều dọc (tác động vào các ngành đặc biệt) và chính sách theo chiều ngang (tác động vào một nhóm ngành). Trong chiến lược này, mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường trong phát triển công nghiệp của Nhật Bản được thể hiện gồm: *Thứ nhất*, khẳng định đã có sự thay đổi từ chính sách phát triển công nghiệp theo đuổi mục tiêu tăng trưởng sang chính sách tận dụng lợi thế của tăng trưởng (hoàn thiện môi trường lao động, tích tụ vốn xã hội, tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, củng cố chất lượng nhân lực, tăng đầu tư vào nghiên cứu và triển khai, gia tăng viện trợ nước ngoài);

Thứ hai, sử dụng cơ chế thị trường ở mức hợp lý. Nói cách khác, sự can thiệp chính sách quá mức và các biện pháp bảo hộ quá đáng sẽ bị ngăn cấm thông qua việc cơ chế thị trường tận dụng ở mức đầy đủ để thực hiện các mục tiêu phân bổ nguồn lực. Chính điều này đã tạo lập nền tảng cho nền công nghiệp Nhật Bản tiếp tục phát triển. Nhiều quan điểm về thể chế cho phát triển công nghiệp Nhật Bản liên tiếp được đưa ra như Tầm nhìn dài hạn về cơ cấu công nghiệp (tầm nhìn 1975); tầm nhìn MITI cho những năm 1980 đây là sự mở rộng tầm nhìn cho những năm 1970 trước đó. Tầm nhìn cho những năm 1980 đã tạo ra sự phát triển một cơ cấu công nghiệp mà trọng tâm là công nghệ cao và có thể coi là cơ cấu công nghiệp sáng tạo, sử dụng nhiều hàm lượng chất xám³.

Chuyển từ hỗ trợ sang thể chế cung cấp thông tin khuyến khích dài hạn ngành những năm cuối thập kỷ 80 thế kỷ XX.

Để tiến hành các bước đi chủ động nhằm tồn tại trong một nền kinh tế và xã hội ngày càng phát triển, chính sách công nghiệp của

Nhật Bản thập kỷ 70 đến cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX đã giúp cho các hãng thực hiện tăng năng suất bằng cách sử dụng hỗn hợp tối ưu các đầu vào cơ bản của mình, bao gồm cả việc tiết kiệm năng lượng và nâng cao năng suất lao động; kiên trì theo đuổi các nỗ lực kiểm tra chất lượng sản phẩm của mình; phát triển sản phẩm mới và thiết kế lại các sản phẩm hiện có để đáp ứng tốt hơn sự đa dạng của nhu cầu thị trường; đối phó với những thay đổi về cơ cấu ngành thông qua đa dạng hóa và đi vào các lĩnh vực công nghệ cao; để thực hiện được như vậy, phải tăng chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển. Trên thực tế, nhiều hãng của Nhật Bản đã rất thành công trong việc tăng tích lũy nội bộ của mình về các nguồn vốn, nhân lực và công nghệ. Kết quả là, thay vì chính sách công nghiệp do chính phủ khởi xướng, nền công nghiệp của Nhật Bản đã đi đầu trong việc yêu cầu chính phủ cung cấp thông tin về những thay đổi của cơ cấu ngành và về sự phát triển của công nghệ cao. Các hãng được lôi cuốn vào những thay đổi chủ yếu thông qua việc

cung cấp thông tin hơn là biện pháp cứng thông qua trợ cấp tài chính lãi suất thấp và các mối lợi về thuế khóa. Việc cung cấp thông tin về các khuynh hướng dài hạn của cơ cấu ngành và của nền kinh tế thế giới đã trở thành hạt nhân của thể chế cho phát triển công nghiệp của Nhật Bản thập kỷ 80 của thế kỷ XX.

b) Thể chế phát triển công nghiệp rút ngắn của Hàn Quốc giai đoạn 1960-1990

Thể chế phát triển công nghiệp “đuổi kịp” thông qua các chaebol những năm 1960-1970

Hầu như các tập đoàn chaebol của Hàn Quốc đều bắt đầu thành lập và đi vào hoạt động từ khi quốc gia này bước vào giai đoạn sản xuất hàng công nghiệp nhẹ định hướng xuất khẩu⁴. Sự phát triển của các chaebol thời kỳ đầu của thập kỷ 60 thế kỷ XX gắn liền với vai trò của tổng thống quân sự của Hàn Quốc Park Chung Hee. Khi lên nắm quyền, ông đã thực hiện chính sách thúc đẩy phát triển công nghiệp bằng việc khích lệ các chaebol hợp tác trong các dự án công nghiệp do nhà nước hoạch định thông qua sự trao đổi sự ủng

hộ chính trị với hoạt động chấp nhận rủi ro bất cân xứng của chính phủ và chaebol.

Để thực hiện được ý tưởng phát triển công nghiệp của Hàn Quốc, Park Chung Hee cho thành lập Ủy Ban Kế hoạch và Kinh tế (EPB) và dùng Ủy ban này khuyến khích các chaebol chia sẻ rủi ro để đổi lấy sự hỗ trợ chính trị. Đi liền với đó, các ngân hàng thương mại được quốc hữu hóa nhằm điều chỉnh nguồn tài chính theo ý tưởng phát triển công nghiệp của Hàn Quốc. Theo lệnh của Bộ Tài chính, ngân hàng không còn hoạt động như những chủ thể giao dịch tài chính thương mại, thay vì vậy, chúng trở thành công cụ mà thông qua đó nhà nước có thể đảm bảo được sự tuân thủ của doanh nghiệp với các mục tiêu trong chính sách công nghiệp và kế hoạch kinh tế vĩ mô.

Để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp lớn có thể tham gia vào thực hiện chính sách công nghiệp, chính phủ Hàn Quốc đã cho thành lập Liên đoàn công nghiệp Hàn Quốc (FKI) năm 1968. FKI là một tổ chức hội nghị cấp cao của các tập đoàn

công nghiệp lớn không chỉ đóng vai trò là một kênh đóng góp ý kiến và bảo vệ lợi ích tập thể của các doanh nghiệp lớn mà còn cho phép nhà nước kiểm soát, định hình và tác động đến những lợi ích của các doanh nghiệp lớn. Tinh thần đồng đội phát triển thông qua FKI đã giúp chính phủ Hàn Quốc và các chaebol cùng nhau thực thi các nhiệm vụ đầy thách thức về việc đàm phán phân chia thị trường cần thiết để thiết lập các cartel hợp lý hóa công nghiệp nhằm ngăn cản tình trạng cạnh tranh quá mức giữa các tập đoàn đối thủ. Hệ thống KFI cũng là thể chế phản ánh sự trung thành chính trị của các thành viên trong tổ chức này với chính phủ và ngăn chặn không chỉ phe đối lập mà cả các đối thủ tiềm năng bên trong liên minh cầm quyền chiếm được nguồn cung các quỹ chính trị độc lập.

Như vậy, quan hệ nhà nước - doanh nghiệp dưới hình thức chaebol phản ánh biểu hiện của thể chế phát triển công nghiệp mang mục tiêu “đuổi kịp” với tầm nhìn rõ ràng và việc tổ chức thực hiện quyết liệt của chính phủ của tổng thống Park

Chung Hee những năm của thập niên 60, thế kỷ XX.

Thiết lập thể chế Bình ổn và tăng trưởng kinh tế (EDES) để điều chỉnh sự phát triển công nghiệp thích ứng với tình hình biến động của thị trường trong thập kỷ 70, thế kỷ XX

Bước sang thập kỷ 70 của thế kỷ XX, công nghiệp Hàn Quốc gặp phải một số áp lực, nền kinh tế suy sụp suốt năm 1970. Hơn 200 công ty đã phá sản vào năm 1971. Trước tình thế như vậy, hệ thống FKI đã tích cực đóng góp ý kiến về các nhu cầu tập thể của các chaebol, kêu gọi nhà nước có những bước đi cần thiết để giải quyết cuộc khủng hoảng thanh khoản. FKI thậm chí đề xuất cắt giảm ngân sách của chính phủ và nguồn thu thuế đi một nửa. Trước tình hình đó, chính quyền của Tổng thống Park Chung Hee đã ban hành sắc lệnh khẩn cấp bình ổn và tăng trưởng kinh tế (EDES) vào năm 1971.

Để giải cứu cộng đồng doanh nghiệp yếu kém tài chính, EDES cho phép các doanh nghiệp mắc nợ chi trả các món nợ trong vòng năm năm tức là giảm gánh nặng tài chính

của các doanh nghiệp đi vay đến trung bình hai phần ba. Mặc dù EDESG được thiết kế để hỗ trợ doanh nghiệp ở tất cả các quy mô, người hưởng lợi nhiều nhất vẫn là các chaebol, vì chúng chiếm đến 64% các khoản vay trên thị trường. Để đổi lấy sự tham gia của các tập đoàn vào chương trình công nghiệp hóa ngành công nghiệp nặng và hóa chất đầy rủi ro của nhà nước, các tập đoàn nhận được sự hỗ trợ rộng rãi từ nhà nước, bao gồm lãi suất thấp ở các khoản vay ngân hàng, cắt giảm thuế, bảo lãnh nhà nước cho các khoản vay nước ngoài. EDESG đã củng cố vị thế của các chaebol bằng cách không chỉ trao cho các chaebol một nền tảng tài chính vững chắc hơn mà còn cho phép họ khai thác các cơ hội mới từ sự tăng trưởng doanh nghiệp. EDESG là thể chế mang tính chất tình thế, song có vai trò quan trọng trong việc khẳng định vai trò “bà đỡ” của nhà nước trong giai đoạn đầu thực hiện công nghiệp hóa có định hướng.

Hoàn thiện thể chế chaebol đi cùng với thúc đẩy sự phát triển của khoa học công nghệ và thiết lập thể chế các

công ty thương mại tổng hợp (GTC) cuối những năm 1970, đầu những năm 1980

Ngay từ giữa những năm 1970, bị chấn động bởi tác động của khủng hoảng dầu mỏ năm 1974 và bị thách thức bởi làn sóng chủ nghĩa bảo hộ thương mại gia tăng ở thị trường các quốc gia công nghiệp tiên tiến, chính phủ Hàn Quốc đã ban hành luật về các GTC năm 1975 theo khuyến nghị của các chaebol. Thể chế GTC phỏng theo mô hình sogo shosa của Nhật Bản, được tổ chức để giải quyết việc xuất khẩu và nhập khẩu nhiều loại hàng hóa ở nhiều thị trường, chính phủ Hàn Quốc hy vọng các GTC sẽ tận dụng tốt nhất các nguồn lực hạn hẹp.

Với sự xuất hiện của thể chế GTC, đã trở thành tác nhân cho việc thúc đẩy xuất khẩu. GTC trở thành công cụ để tập trung hóa và đa dạng hóa xuất nhập khẩu và tăng khả năng tiếp cận với các khoản vay từ phía chính phủ. GTC đã giúp các chaebol đưa các nhà sản xuất vừa và nhỏ vào mạng lưới liên kết ngang và dọc của các tập đoàn. GTC trở thành vòng tròn đồng tâm của các doanh nghiệp,

với GTC ở trung tâm, hỗ trợ cho các công ty liên kết bằng thông tin thị trường và chuyên môn quản lý cũng như phối hợp tập thể của các công ty này. Đến năm 1979, một nửa xuất khẩu của Hàn Quốc được thực hiện bởi các GTC thuộc sở hữu của các chaebol.

Cùng với việc thúc đẩy đổi mới thể chế chaebol, hình thành GTC, chính phủ Hàn Quốc còn song song chủ trương phát triển công nghiệp dựa trên phát triển khoa học công nghệ, lấy khoa học công nghệ thúc đẩy tiến trình phát triển công nghiệp. Đường lối này được thực hiện xúc tiến mạnh từ giữa thập kỷ 70 của thế kỷ XX.

Để thúc đẩy sự phát triển của nền tảng khoa học công nghệ, kể cả năng lực khoa học công nghệ khu vực công cũng như từ các tập đoàn, chính phủ Hàn Quốc đã cho hình thành hàng loạt các thể chế thúc đẩy sáng tạo cũng như phối hợp giữa các tổ chức khoa học công nghệ để khuyến khích sáng tạo công nghệ mới theo sự đặt hàng của các tập đoàn. Ngay từ giữa những năm 1960, Hàn Quốc đã thành lập Viện Khoa học và công nghệ Hàn Quốc

(KIST) năm 1966, tiếp đến 1967 Hàn Quốc thành lập Tổng cục khoa học kỹ thuật, luật Bồi dưỡng khoa học - công nghệ của Hàn Quốc cũng được ban hành trong thời điểm đó. Để thúc đẩy ứng dụng mạnh mẽ công nghệ trong công nghiệp, dưới sự chỉ đạo của tổng thống Hàn Quốc Park Chung Hee, chính phủ Hàn Quốc phát động phong trào cách mạng hóa khoa học toàn dân năm 1973, luật xúc tiến phát triển khoa học công nghệ cũng được chính phủ Hàn Quốc bổ sung, sửa đổi trong những năm 1970. Bước sang những năm 1980-1990, hàng loạt viện nghiên cứu tư nhân được thúc đẩy thành lập, đại học khoa học công nghệ Hàn Quốc cũng được thành lập trong thập kỷ 80 của thế kỷ XX. Từ đó, các thể chế về khoa học công nghệ đã hòa quyện cùng với các thể chế công nghiệp, thúc đẩy sản xuất công nghiệp phát triển đưa Hàn Quốc từ một quốc gia có xuất phát điểm là nước nghèo vươn lên hàng các quốc gia OECD trong vòng 30 năm. Cho dù còn có nhiều tranh luận về mặt kỹ thuật, song về tổng quát, sự thành công được ngưỡng

mộ đó của Hàn Quốc có sự góp phần quan trọng của thể chế phát triển công nghiệp đúng đắn.

2. Hàm ý đối với việc xây dựng thể chế cho phát triển công nghiệp Việt Nam

Thứ nhất, thể chế cho phát triển công nghiệp phải hướng tới xây dựng một nền công nghiệp nền tảng sản xuất thực.

Cả kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc đều cho thấy, thể chế phát triển công nghiệp của hai quốc gia đều có trọng tâm là hướng tới xác lập nền tảng công nghiệp sản xuất thực, bao hàm những ngành cốt lõi sản xuất tư liệu sản xuất trong sự thống nhất với tăng cường thúc đẩy mở rộng ứng dụng kỹ thuật vào nền tảng sản xuất. Không chỉ vậy, để có thể thực hiện phát triển công nghiệp rút ngắn, thể chế phát triển công nghiệp còn phải luôn được điều chỉnh để giải quyết những bước ngoặt trong quá trình phát triển gắn với phần còn lại của thế giới. Xét về khía cạnh này, thể chế cho phát triển công nghiệp của Nhật Bản 30 năm (1960-1990) cho thấy kinh nghiệm hợp lý đối với việc giải quyết đồng

thời hai thách thức rất căn bản trong phát triển đó là quan hệ giữa nhà nước và thị trường trong phân bổ nguồn lực và quan hệ giữa thực hiện tự do thương mại và bảo hộ hợp lý cho phát triển công nghiệp trong nước để quá trình tự do hóa không gây tổn hại lớn cho nhiều ngành công nghiệp bản địa. Mặt khác, chính sách công nghiệp tìm ra cách tạo ra hệ thống công nghiệp bản địa phát triển được trong quá trình tự do hóa. Thể chế công nghiệp như vậy được xem là thành công và góp phần tạo ra nền tảng thể chế cho phát triển công nghiệp rút ngắn trong bối cảnh tự do hóa. Thái độ của chính phủ đối với quá trình tự do hóa là thái độ hết sức thận trọng. Trong quá trình tự do hoá thương mại ngày càng tăng, khi thấy có vấn đề về chất lượng hàng hóa hoặc về đẩy mạnh cạnh tranh của các ngành chiến lược như ngành sản xuất ô tô và máy tính, quá trình tự do hóa đã bị trì hoãn đến khi chính phủ biết chắc chắn rằng các ngành đó có thể cạnh tranh được với các ngành tương tự ở nước ngoài. Trong quá trình chuyển đổi sang hệ thống

kinh tế mở, chính phủ đặc biệt chú ý tới việc tạo ra trật tự công nghiệp mới có khả năng đương đầu với những thay đổi đó. Quá trình tạo lập cơ cấu công nghiệp mới đã đặt trọng tâm vào vấn đề hiện đại hóa nền công nghiệp Nhật Bản nói chung, từ các công ty lớn đến các doanh nghiệp quy mô nhỏ⁵.

Thứ hai, sự đồng hành giữa doanh nghiệp công nghiệp bản địa với nhà nước từ xây dựng đến thực thi thể chế vì mục tiêu lợi ích quốc gia là điều kiện đủ cho việc hiện thực hóa mục tiêu lớn phát triển đất nước.

Về quan hệ giữa nhà nước và thị trường, trọng tâm là quan hệ nhà nước và doanh nghiệp, cả kinh nghiệm của Nhật Bản cũng như Hàn Quốc đều cho thấy nội dung xác định lại các mối quan hệ chính phủ - ngành là một đòi hỏi về việc thay thế hệ thống “giá cả” bằng hệ thống “hợp tác” của khu vực tư nhân đối với chính phủ trong việc phối hợp có tổ chức quá trình phân bổ nguồn lực (hệ thống kanmin). Việc xác định lại trật tự cạnh tranh và sự quan tâm của chính sách đối với quy mô ngày càng tăng của các hãng

không phù hợp với sự lựa chọn hợp lý của các hãng trong hệ thống thị trường là vấn đề cần được giải quyết một cách thường xuyên. Quan niệm của chính phủ về những tính chất đặc thù của ngành, sự cần thiết phải hợp nhất các hãng có khả năng đạt được kinh tế quy mô, phân chia sản phẩm cho các nhà sản xuất khác nhau, việc phối hợp đầu tư vào dịch vụ, liên kết giữa các hãng - tất cả những điều đó đã được thể hiện thành các kế hoạch phát triển công nghiệp. Việc tạo ra trật tự công nghiệp mới gồm có các nội dung như: xác định lại các mối quan hệ chính phủ - ngành với hàm ý mở rộng quyền lực của chính phủ để can thiệp vào ngành; xác định lại khái niệm cạnh tranh thích hợp và tăng quy mô của các hãng thông qua quá trình tái cơ cấu ngành.

Việc xây dựng thể chế, ngoài việc phát huy vai trò của nhân tố hạt nhân chính trị và tầm nhìn của họ đối với sự phát triển của quốc gia, rất cần có một sự hưởng ứng trực tiếp của doanh nghiệp bản địa vì mục tiêu lớn của quốc gia là đuổi kịp các quốc gia công nghiệp phát triển đi trước.

Tóm lại, trong bối cảnh thế giới luôn thay đổi, kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc cho thấy, muốn phát triển được nền tảng công nghiệp quốc gia để từ đó có thể xác lập được nền kinh tế độc lập tự chủ thì trước hết phải tạo ra được một nền công nghiệp sản xuất thật, không phải là một nền công nghiệp gia công, lắp ráp. Muốn phát triển nhanh, một nền công nghiệp thực sự do lực lượng doanh nghiệp bản địa làm nòng cốt

cần phải được tạo dựng. Nghiên cứu kinh nghiệm thể chế của cả Nhật Bản và Hàn Quốc cho thấy hai quốc gia nêu trên không thực hiện phát triển công nghiệp theo định hướng gia công, lắp ráp hoặc dựa vào doanh nghiệp không phải là bản địa để phát triển. Hơn thế, muốn rút ngắn khoảng cách phát triển, cần có sự đồng hành về ý chí vì lợi ích chung của đất nước trong từng bước thực hiện sự rút ngắn đó ■

¹ Lê Cao Đoàn: *Công nghiệp hóa, hiện đại hóa rút ngắn - những vấn đề lý luận và kinh nghiệm thực tiễn thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr.226.

² Hàng loạt các uỷ ban như Ủy ban Năng lượng, Ủy ban tài chính công nghiệp, Công nghiệp nặng, Ủy ban công nghệ công nghiệp, Ủy ban thép, Ủy ban công nghiệp hóa chất, Ủy ban đặc điểm công nghiệp, Ủy ban ô nhiễm công nghiệp, Ủy ban công nghiệp thông tin... cũng được Chính phủ Nhật Bản cho thành lập.

³ Ryutaro Komyia: *Chính sách công nghiệp Nhật Bản*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1990, tr.1967.

⁴ Hãng Luky sản xuất kem đánh răng, hãng Goldstar sản xuất máy thu thanh, hãng Samsung sản xuất quần áo và Hyundai ký hợp đồng với quân đội Mỹ trong cuộc chiến tranh Triều Tiên để vận tải, Deawoo được thành lập 1967...

⁵ Ryotaro Komyia: *Chính sách công nghiệp Nhật Bản*, Bản dịch Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1990, tr.102.

HỘI THẢO VỀ DỰ THẢO ĐỀ ÁN THÍ ĐIỂM MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI

Sáng 7-9, Thành ủy Hà Nội tổ chức hội thảo lấy ý kiến của Hội đồng Lý luận Trung ương, các chuyên gia, nhà khoa học và các đồng chí nguyên lãnh đạo thành phố vào dự thảo Đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại TP Hà Nội. Đồng chí Hoàng Trung Hải, Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Thành ủy thành phố dự và chủ trì Hội thảo.

Tại Hội thảo, các đại biểu đã tập trung cho ý kiến vào 3 vấn đề: Cơ chế, chính sách phân cấp; các phương án mô hình thí điểm tổ chức chính quyền đô thị TP Hà Nội được xây dựng trong dự thảo đề án; tổ chức, hoạt động của tổ chức Đảng, MTTQ với các tổ chức chính trị xã hội trong mô hình thí điểm tổ chức chính quyền đô thị của thành phố.

PGS. TS Lê Minh Thông đánh giá, đây là dự thảo Đề án được chuẩn bị công phu, có chất lượng cao.

Tuy nhiên, nên viết gọn, súc tích hơn phần quan điểm trong đề án, đồng thời nhấn mạnh: “Xây dựng chính quyền đô thị không chỉ là mô hình tổ chức

mà quan trọng là thẩm quyền và cách thức hoạt động.

GS. TS Tạ Ngọc Tấn đề nghị làm rõ hơn yếu tố nhân dân trong cơ cấu chính quyền để đề án vì sự phát triển của thành phố nhưng thực sự là phục vụ người dân.

Đồng chí đề xuất, thành phố nên tính đến mô hình chính quyền đô thị thứ 3 trong đề án. Trong đó, cấp chính quyền thành phố hoàn chỉnh được duy trì cơ bản như hiện nay. Thứ hai là chính quyền cấp quận, huyện không đầy đủ chỉ có ban đại diện hành chính hoặc UBND cấp quận, huyện nhưng phân theo chức năng. Thứ ba là giữ chính quyền đầy đủ ở cấp phường, xã, trong đó Bí thư Đảng ủy xã nên kiêm chức Chủ tịch HĐND.

Nguyên Chủ tịch UBND TP Hà Nội Hoàng Văn Nghiên, Nguyễn Thế Thảo đồng quan điểm đề nghị thành phố mạnh dạn xây dựng dự thảo Đề án theo hướng xây dựng chính quyền Thủ đô, bám sát vào Luật Thủ đô chứ không chỉ là mô hình chính quyền đô thị đơn thuần như các thành phố khác.

Nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ Thang Văn Phúc cho rằng Dự thảo đề án nên được xây dựng theo hướng chính quyền đô thị Thủ đô phải được trao đủ quyền và chịu trách nhiệm thực hiện quyền đó.

GS. TS Vũ Văn Hiến cũng đồng tình với quan điểm thiết lập đề án theo hướng xây dựng chính quyền đô thị Thủ đô Hà Nội với những đặc thù của Thủ đô, không phải của một thành phố bình thường. Đồng thời, dự thảo đề án phải rõ về phần kiến nghị, nhất là những kiến nghị nhằm nâng cao sự tự chủ của chính quyền Thủ đô.

Theo GS. TS Phùng Hữu Phú, dự thảo Đề án đã được xây dựng nghiêm túc, công phu, nhiều thông tin phong phú; tiếp cận các phương án, giải quyết các mối quan hệ một cách khoa học. Đồng chí tán thành là phải làm rõ tính chất đặc thù của Thủ đô trong đề án và đề nghị thành phố hoàn chỉnh đề án theo hướng xây dựng mô hình quản lý đô thị thông minh, trọng tâm là xây dựng hạ tầng thông minh và quản trị thông minh.

Nguyên Ủy viên Bộ Chính trị, nguyên Bí thư Thành ủy Hà Nội Phạm Quang Nghị đề nghị, dự thảo đề án

phải làm rõ được tính đặc thù của Hà Nội với tư cách là Thủ đô; viết sâu hơn đặc điểm, tính chất, yêu cầu nhiệm vụ tổ chức, quản lý, điều hành đô thị với tư cách của một đô thị Thủ đô.

Kết luận hội thảo, Bí thư Thành ủy Hà Nội Hoàng Trung Hải đã trao đổi về những băn khoăn của các đại biểu đồng thời cho biết, dự thảo Đề án thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại TP Hà Nội được xây dựng nhằm mục đích chính là xây dựng chính quyền hiệu lực, hiệu quả đáp ứng ngày càng tốt hơn nhiệm vụ chính trị, hội nhập quốc tế và nhu cầu của người dân. Trong đó, trọng tâm là tăng quyền tự chủ, tự quản; nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị; tăng cường phân cấp, phân quyền và áp dụng chính quyền điện tử.

Đồng chí yêu cầu, trên cơ sở các ý kiến tham luận, Ban Chỉ đạo và Tổ soạn thảo tiếp tục hoàn thiện dự thảo đề án và tiếp tục tổ chức hội thảo lấy ý kiến của lãnh đạo các bộ, ban, ngành trung ương trong thời gian tới.

Thành phố sẽ trình Bộ Chính trị dự thảo đề án vào tháng 12-2018, nhưng quan điểm là việc chuẩn bị đề án phải thật kỹ, thật chặt chẽ, đủ điều kiện, bảo đảm tính khả thi cao mới trình ■