

Dỡ bỏ các rào cản về thể chế đối với phát triển kinh tế xã hội: Kinh nghiệm của một số nước châu Á và bài học cho Việt Nam^(*)

LÊ QUỐC HỘI[†]

Tóm tắt: Bài viết này nghiên cứu một số kinh nghiệm về hoạch định, tổ chức và thực thi thể chế của một số nước Đông Á và Đông Nam Á. Có thể rút ra một số điểm chung về sự thành công sau đây ở các nước này: Tạo ra những quyết tâm chính trị và hành động mạnh mẽ để đổi mới thể chế khi cần thiết; giải quyết thoả đáng mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp và sử dụng các tín hiệu thị trường trong phân bổ nguồn lực; Tăng cường sự tham gia rộng rãi của các chủ thể vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách; Phát huy năng lực, bản lĩnh, tinh thần trách nhiệm của nhà lãnh đạo. Trên cơ sở so sánh với hiện trạng bất cập của Việt Nam hiện nay, bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Từ khóa: Thể chế, rào cản, Đông Á, Đông Nam Á, Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Nhà kinh tế đạt giải thưởng Nobel kinh tế Douglass North đã đưa ra khái niệm về thể chế: “Thể chế bao gồm những ràng buộc phi chính thức (điều thừa nhận, cấm đoán theo phong tục, tập quán, truyền thống và đạo lý), những quy tắc chính thức (hiến pháp, luật, quyền sở hữu) và hiệu lực thực thi chúng”. Theo Từ điển Việt Nam (Hoàng Phê chủ biên, 1992), thể chế là “những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội, buộc mọi người phải tuân theo”. Dù có những khác biệt nhất định, song nhìn chung các quan niệm về thể chế đều bao hàm ba khía cạnh quan trọng nhất là “luật chơi” (chính thức và phi chính thức), “cách chơi” (cơ chế/chế tài thực

thi), và “người chơi” (con người, tổ chức gắn với hành vi của chúng). Do vậy, những rào cản về thể chế cho phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia sẽ bao gồm những rào cản liên quan đến “luật chơi”, “cách chơi” và “người chơi” của thể chế.

Sau chiến tranh Thế giới thứ II, các nước Đông Á và Đông Nam Á đều xuất phát với mức thu nhập và trình độ phát triển thấp. Thế nhưng chưa đầy 20 năm sau, tức là từ những năm 1960, các nước Đông Á và một số nước Đông Nam Á đã trải qua một giai đoạn phát triển vượt bậc chưa từng có trong lịch sử. Ngày nay, những quốc gia này đều tự hào vì có chính phủ năng động, hiệu quả, quyền năng và xã hội tiên tiến. Sự phát triển của Đông Á và Đông Nam Á cung cấp cho Việt Nam những bài học quý báu về việc hoạch định, tổ chức và thực thi thể chế. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi không

^{*} Trường Đại học Kinh tế quốc dân

[†] Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 502.01-2015.19”.

có tham vọng trình bày một phân tích toàn diện các khía cạnh thể chế của các nước Đông Á và Đông Nam Á. Thay vào đó, bài viết sẽ chỉ tập trung nghiên cứu một số kinh nghiệm về hoạch định, tổ chức và thực thi thể chế có so sánh với hiện trạng bất cập của Việt Nam hiện nay từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

2. Kinh nghiệm của một số nước châu Á

Các nước Đông Á và một số nước Đông Nam Á đã thành công và thất bại trong việc hoạch định, tổ chức và thực thi thể chế với một số đặc điểm chung sau đây:

2.1. Tạo ra những quyết tâm chính trị và hành động mạnh mẽ để đổi mới thể chế khi cần thiết

Bài học phát triển và công nghiệp hóa (CNH) thành công ở một số nước Đông Á và Đông Nam Á cho thấy một số đặc trưng chung nhất của thể chế - đó là mô hình “nhà nước kiến tạo phát triển”. Thực tế, nhà nước kiến tạo phát triển đã được thể hiện trong sự phát triển thần kỳ của Nhật Bản sau Chiến tranh Thế giới II và sau đó là ở Hàn Quốc, Trung Quốc, Singapore... Ở đó, nhà nước đã không chỉ tạo ra khuôn khổ cho sự phát triển mà còn định hướng và thúc đẩy sự phát triển đó, cùng với đó là tầm nhìn phát triển, quyết tâm chính trị, tính thực tế, linh hoạt và tính chuyên nghiệp của các nhà hoạch định chính sách. Chính phủ một số nước châu Á đều dám đổi mới với sai lầm và sẵn sàng chuyển đổi chiến lược phát triển. Trường hợp từ bỏ chương trình phát triển các ngành công nghiệp nặng và hóa chất của Hàn Quốc hay việc chuyển sang chiến lược tự do hoá thương mại và định hướng xuất khẩu ở Indonesia và Malaysia từ giữa những năm 1980 là những ví dụ rất điển hình cho luận điểm này. Chính tầm nhìn, tính thực dụng và khả năng chuyển đổi linh hoạt chiến lược phát triển là những nhân tố đảm bảo cho các nước này có thể vượt qua khủng hoảng và tiếp tục phát triển năng động.

2.2. Giải quyết thoả đáng mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp và sử dụng các tín hiệu thị trường trong phân bổ nguồn lực

Sự thành công của một số nước Đông Á và Đông Nam Á như Hàn Quốc, Singapore, Malaysia... ở một khía cạnh khác, đó là dựa trên việc xây dựng chủ nghĩa phát triển (developmentalism). Chủ nghĩa phát triển ở đây được hiểu là sự can thiệp mạnh của nhà nước vào thể chế thị trường để động viên các nguồn lực vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Bên cạnh đó, các nước này tạo ra được một sự cách ly giữa các nhà hoạch định chính sách và các nhóm lợi ích đặc biệt, nhất là đối với những nhóm cản trở phát triển công nghiệp nhanh và bền vững. Sự “tự chủ” của chính phủ các nước Đông Á cho phép họ thúc đẩy tích lũy vốn và đầu tư mà không bị chi phối và thao túng bởi các tập đoàn kinh tế.

Hàn Quốc, trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa, để đạt các mục tiêu cụ thể là tích cực đầu tư, tích lũy vốn (trong điều kiện tỷ lệ tiết kiệm còn thấp và phải vay nợ từ bên ngoài), đồng thời bảo hộ các ngành công nghiệp non trẻ và đẩy mạnh xuất khẩu, đã xây dựng một cơ chế rất hiệu suất, hiệu quả về quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp. Khác với nhiều nước, doanh nghiệp thường cấu kết với quan chức để được tiếp cận vốn vay ưu đãi, với ngoại tệ khan hiếm và với các nguồn hỗ trợ cho xuất khẩu, Hàn Quốc lại thực hiện cơ chế minh bạch, nhất quán, công minh, có tính kỷ luật. Cụ thể là doanh nghiệp nhận được ưu đãi phải có nghĩa vụ tăng năng lực cạnh tranh, xuất khẩu nhiều hơn trước, nếu không hoàn thành nghĩa vụ sẽ không được hưởng ưu đãi trong giai đoạn sau (Trần Văn Thọ, 2015). Mặc dù, một số tập đoàn kinh tế (chaebol) ở Hàn Quốc cũng tìm cách tiếp cận chính trị gia để tìm kiếm đặc quyền đặc lợi. Tuy nhiên, các trường hợp này có tính cá biệt, không phổ biến nên ảnh hưởng không lớn đến hiệu quả của nền kinh tế. Thực tế cho thấy, trong cuộc khủng hoảng tài chính châu Á (năm 1997) một số chaebol vay mượn và đầu tư tràn

lan, không trả được nợ phải phá sản, chính phủ cũng không cứu.

Ở Singapore, quan điểm về xây dựng chính sách cạnh tranh là đặt các doanh nghiệp tại Singapore (không phân biệt trong nước, nước ngoài, sở hữu) trong môi trường cạnh tranh quốc gia bình đẳng, theo kiểu chọn lọc tự nhiên. Nhà nước không bảo hộ, nhưng ưu tiên đầu tư cho doanh nghiệp hoạt động trong các ngành quan trọng phát triển bằng cổ phần lớn của nhà nước. Khi các doanh nghiệp này đủ mạnh trong cạnh tranh xuất khẩu trên thị trường quốc tế, nhà nước bán cổ phiếu cho người dân, như với Công ty Vận tải biển Neptune và Công ty Bus Services - hai tập đoàn lớn tại Singapore.

Ở Malaysia, trong thập kỷ 1980, việc ông Mahathir nhậm chức Thủ tướng đã đánh dấu những cải cách to lớn trong lĩnh vực hành chính và thúc đẩy mạnh mẽ tiến trình CNH đất nước Malaysia. Theo đó, Chính phủ Malaysia bắt đầu áp dụng chính sách tư nhân hoá từ năm 1983. Chính sách này là một dạng chiến lược thực hành phát triển, trong đó, nhiều hoạt động trước đây dựa vào khu vực công được chuyển sang cho khu vực tư nhân. Trong thời kỳ này, khoảng 20 dự án chủ chốt của nhà nước được tư nhân hoá dưới nhiều hình thức khác nhau. Trong đó có những phương thức như: bán cổ phần; bán tài sản; cho thuê tài sản; hợp đồng quản lý; hợp đồng xây dựng - hoạt động - chuyển giao (BOT) và xây dựng - sở hữu - hoạt động (BOO); thuê quản lý. Việc tư nhân hoá đã có những đóng góp nhất định trong việc đạt được mục tiêu giảm bớt gánh nặng hành chính và tài chính của Chính phủ, đồng thời nâng cao năng suất và hiệu quả làm việc. Kết quả, Malaysia được xem là một mẫu hình cho nhiều quốc gia khác trong việc tư nhân hóa. Do đó, mặc dù có

nhiều lời chỉ trích trong những năm sau này, nhưng việc tư nhân hoá có thể xem là một cải cách mạnh mẽ và thành công, đem lại cho Malaysia những thành tựu kinh tế rực rỡ, giúp dần hiện thực hóa mục tiêu Malaysia trở thành quốc gia phát triển vào năm 2020.

Tuy nhiên, mẫu hình thể chế Đông Á cũng có không ít vấn đề gây tranh cãi, nhất là sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á (năm 1997). Một là mối quan hệ gắn bó “kinh doanh - bộ máy nhà nước” có thể không còn thích hợp với môi trường tự do hoá kinh tế và vì vậy dễ gây ra “tính ý thể chế”. Hai là, mối quan hệ như vậy dễ tạo điều kiện cho tham nhũng và hành vi trục lợi (rent-seeking) phát triển, gây tổn hại nặng nề đến việc chia sẻ hợp lý lợi ích có được nhờ tăng trưởng. Hơn nữa, nó làm sao nhãng việc phát triển, hoàn thiện và giám sát có hiệu quả hệ thống tài chính, ngân hàng.

2.3. Sự tham gia rộng rãi của các chủ thể vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách

Sự tham gia rộng rãi của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình hoạch định chính sách để bảo đảm sự đồng bộ giữa chính sách và chương trình của nhà nước với nhu cầu và khát vọng của doanh nghiệp được thể hiện khá rõ ở một số nước Đông Á và Đông Nam Á. Ở Malaysia, sự tham gia của khu vực tư nhân đã được thể chế hóa và khu vực tư nhân trở thành thành viên của ban điều hành và nhóm chuyên trách dự thảo Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế và quy hoạch phát triển các ngành kinh tế. Ở Thái Lan, khu vực tư nhân quyết định mục tiêu và kế hoạch hành động các kế hoạch phát triển ngành, Chính phủ chỉ có trách nhiệm thông qua. Còn ở Nhật Bản, các quyết định kinh doanh trong công nghệ, sản phẩm và đầu tư đều do các doanh nghiệp đưa ra và Chính phủ chỉ cung cấp các dịch vụ hỗ trợ

như đàm phán thương mại, xây dựng tiêu chuẩn về chất lượng, an toàn, môi trường và quyền sở hữu công nghiệp (Ohno, 2006).

Một vấn đề khác đó là sự phối hợp hoặc hợp tác liên bộ, ngành trong quá trình hoạch định chính sách và triển khai chi tiết ở một nước châu Á được thực hiện thông qua một cơ chế buộc các bộ, ngành khác nhau phải cùng nhau làm việc. Mặc dù sự chia rẽ giữa các bộ, ngành trong chính phủ là một vấn đề phổ biến trên thế giới nhưng một số nước đã có thể kiểm soát để cải thiện phần nào. Một thực tế là một số nước có người đứng đầu chính phủ đủ mạnh và có kiến thức tốt về kinh tế để có thể lãnh đạo các bộ, ngành khác nhau và trở thành trung tâm của quá trình hoạch định chính sách. Trong trường hợp này, các hợp phần chính sách trở nên nhất quán với nhau cho dù các bộ, ngành liên quan có thể vẫn chưa phối hợp tốt được với nhau như trường hợp của Thái Lan dưới thời Thủ tướng Thaksin Shinawatra giai đoạn 2001 - 2006. Một thực tế khác là một số nước lập ra một đội ngũ tham mưu có uy tín trực tiếp làm việc với người đứng đầu nhà nước (Tổng thống hoặc Thủ tướng). Nhóm này sẽ đưa ra các quyết định chính sách quan trọng trong khi các bộ, ngành trở thành các đơn vị thực hiện kế hoạch do nhóm này lập ra như Bộ Kế hoạch kinh tế của Hàn Quốc giai đoạn 1961 - 1994. Một thực tế khác nữa là để một siêu bộ có đủ quyền lực chính sách, tự chủ trong việc sử dụng các công cụ hữu hiệu để hoạch định chính sách và trách nhiệm về chính sách đó như Bộ Thương mại quốc tế và Công nghiệp Nhật Bản (MITI) trong những năm 1960. Ngoài ra, cũng có thể thiết lập một cơ chế đảm bảo tính đại diện cho tất cả các bộ, ngành có liên quan và các tổ chức phi chính phủ trong quá trình soạn thảo chính thức cũng như trong những

buổi thảo luận phi chính thức như quy trình soạn thảo Chương trình Phát triển công nghiệp quốc gia của Malaysia hiện nay (Ohno, 2006).

2.4. Năng lực, bản lĩnh, tinh thần trách nhiệm của nhà lãnh đạo

Kết cục phát triển kinh tế quan hệ hết sức chặt chẽ với hiệu lực thực thi chính sách của bộ máy nhà nước. Điều này lại phụ thuộc vào tính chuyên nghiệp và khả năng chia sẻ lợi ích chung do phát triển đem lại. Nhìn chung, các nước ở Đông Á đều có chính sách thu hút/tuyển dụng tài năng và nhân viên nhà nước được đào tạo bài bản. Vai trò của các nhà kỹ trị được nâng cao và thái độ thực tế đảm bảo cho việc học hỏi kinh nghiệm nước ngoài và nghiên cứu đem lại những lợi ích thiết thực.

Ở Hàn Quốc, thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa được bắt đầu từ khi Park Chung-hee nắm chính quyền (năm 1961) và thiết lập thể chế độc tài nhưng với quyết tâm phát triển đất nước. Quyết tâm phát triển của lãnh đạo chính trị được thể hiện bằng các chiến lược, chính sách do lớp kỹ trị xây dựng, quan chức được tuyển chọn theo năng lực, người tài được trọng dụng. Đặc biệt, Park Chung-hee lập Hội đồng Hoạch định chiến lược kinh tế quy tụ những chuyên gia học ở Mỹ về, được giao toàn quyền hoạch định chiến lược. Khi chiến lược đã được hoạch định, Park trực tiếp chỉ đạo việc động viên các nguồn lực và tạo cơ chế để thực hiện chiến lược thành công (Trần Văn Thọ, 2015).

Trong giai đoạn 1997 - 1998, kinh tế Hàn Quốc rơi vào khủng hoảng, ngân hàng trong nước không còn khả năng cho vay vì nợ đáo hạn không trả được tăng quá nhanh. 6 trong số 30 tập đoàn liên tiếp phá sản. Doanh

nghiệp Hàn Quốc rơi vào khủng hoảng thanh khoản cả nội tệ và ngoại tệ... Trước tình trạng đó, Tổng thống Hàn Quốc vừa mới được bầu Kim Dea-jung đã quyết tâm cải cách để phục hồi kinh tế, hoàn trả nợ Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) trong thời gian ngắn. Ông đã tiến hành quyết liệt chương trình cải cách với 5 nguyên tắc lớn: xác lập tính minh bạch của doanh nghiệp; cải thiện nhanh cơ cấu tài chính; giảm ngay tình trạng bảo lãnh lẫn nhau về vốn huy động giữa các tập đoàn; chuyên môn hóa hoạt động sản xuất kinh doanh; tăng cường minh định trách nhiệm của ban lãnh đạo tập đoàn. Với các nguyên tắc trên cộng với một đội ngũ quan chức ưu tú, tinh thần dân tộc cao và được đãi ngộ xứng đáng nên các bộ, ngành chuyển động nhanh khi lãnh đạo đưa ra quyết tâm và chiến lược tái cấu trúc kinh tế của Hàn Quốc đã thành công. Thực tế đó cho thấy, nếu thực hiện cải cách không đi kèm với trách nhiệm cá nhân mà chỉ dựa trên nghị quyết tập thể sẽ không thành công vì không ai chịu trách nhiệm.

Singapore là một ví dụ điển hình khác về vai trò của lãnh đạo để đưa nền kinh tế phát triển thành công. Cố Thủ tướng Singapore Lý Quang Diệu, người đã kiến tạo nên đất nước Singapore hiện đại từng phát biểu: "Không có cách nào để vận hành một đất nước tốt hơn là dùng người giỏi nhất cho công việc khó khăn nhất". Với quan điểm đó, Singapore đã tập hợp được những người giỏi nhất để làm việc trong các cơ quan chính phủ, tạo ra một bộ máy hành chính ưu việt và được quản trị hiệu quả. Ngay từ những ngày đầu xây dựng đất nước, Lý Quang Diệu đã áp dụng mô hình của Tập đoàn Shell để đánh giá đội ngũ công chức của Chính phủ. Bộ máy công chức được tổ chức theo nguyên tắc

kỷ luật, hiệu quả, hợp lý và dựa trên năng lực. Cán bộ công chức được tuyển dụng, đề bạt cất nhắc căn cứ vào khả năng, chuyên môn thực tế, không chỉ dựa vào tiêu chuẩn bằng cấp. Mọi cán bộ cấp cao đều phải được đào tạo bắt buộc và thường xuyên. Ông cho rằng, sự sống còn của Singapore hoàn toàn dựa vào sự liêm khiết, hiệu suất làm việc của các bộ trưởng và quan chức cao cấp của Chính phủ.

Philippines là một trường hợp thất bại của thể chế. Vào những năm 1950, Philippines được coi là quốc gia có tiềm năng kinh tế lớn nhất Đông Nam Á. Thế nhưng hệ thống chính trị của Philippines lại bị thao túng bởi một nhóm chính trị gia nhỏ, những người kiếm tiền chủ yếu bằng việc kiểm soát đất đai và các ngành công nghiệp được bảo hộ chặt chẽ. Các tập đoàn lớn liên kết với nhau theo chiều dọc không thể cạnh tranh trên thị trường quốc tế đã lợi dụng mối quan hệ với nhà nước để duy trì vị thế độc tôn trên thị trường nội địa. Mối liên kết đồng minh của các chính trị gia với những nhóm lợi ích đặc biệt gây nên nhiều tổn thất cho phát triển kinh tế và cho công chúng nói chung. Mặc dù Philippines có một số trường đại học tốt và người dân có học vấn tương đối cao, thế nhưng mấy thập kỷ tăng trưởng chậm, sự suy thoái về môi trường và tham nhũng đã biến quốc gia đầy tiềm năng này thành một nơi xuất khẩu lao động có kỹ năng chủ yếu của thế giới. Các nước Đông Nam Á thường thất bại trong việc tạo nên quyết tâm cần thiết để thực hiện các cải cách khó khăn về mặt chính trị. Đây cũng là lo ngại của nhiều chuyên gia vì những vấn đề có tính cấu trúc nội tại của nhiều nền kinh tế Đông Nam Á sau khủng hoảng 1997 vẫn chưa được giải quyết một cách triệt để.

3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Thực tế thành công và thất bại ở các nước Đông Á và Đông Nam Á có thể rút ra nhiều bài học cho Việt Nam trong việc hoạch định, tổ chức và thực thi thể chế cũng như dỡ bỏ những rào cản thể chế đối với phát triển kinh tế xã hội.

Thứ nhất, đổi mới thể chế cần có những quyết tâm chính trị và hành động mạnh mẽ. Quyết tâm chính trị được hiểu là ý chí thực hiện bằng được những quyết sách tuy khó khăn về mặt chính trị nhưng có lợi cho quốc kế dân sinh. Thực tế cho thấy, rào cản lớn trên con đường phát triển của Việt Nam không phải là những khó khăn mang tính kỹ thuật, mà là quyết tâm chính trị. Các nhà lãnh đạo của Việt Nam gần đây đã thể hiện được cam kết và quyết tâm chính trị mạnh mẽ về xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động, phục vụ nhân dân. Tuy nhiên, kinh nghiệm của các nước Đông Á (những nước theo mô hình nhà nước kiến tạo phát triển) cho thấy, quyết tâm chính trị chưa đủ mà đòi hỏi cần phải thay đổi nhận thức và hành động mạnh mẽ của cả hệ thống chính trị, bao gồm việc thực hiện đầy đủ và có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước các cấp trong việc thực hiện các quyền lập pháp – hành pháp – tư pháp.

Thứ hai, không nhất thiết nhà nước phải to mà nhà nước phải thực hiện đúng chức năng trong hoạch định và thực thi chính sách. Tình trạng nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế qua các doanh nghiệp nhà nước và qua mối quan hệ rất chặt chẽ giữa nhà nước và nhóm đặc lợi của khu vực tư nhân ở Việt Nam thời gian qua đã làm giảm hiệu quả, năng suất của nền kinh tế; góp phần trầm trọng thêm

tình trạng lạm quyền, trục lợi; không phát huy đúng chức năng của nhà nước. Thay vào đó, Nhà nước cần phải tập trung phát huy chức năng tạo ra khuôn khổ thể chế và mọi điều kiện cần thiết để từng người dân, doanh nghiệp có thể đầu tư, sản xuất kinh doanh một cách công bằng, cạnh tranh như đảm bảo quyền tự do kinh doanh, quyền tự do tài sản, quyền tự do kế ước, sự minh bạch; các hợp đồng phải được tôn trọng và bảo vệ; các tranh chấp phải được giải quyết nhanh chóng và hiệu quả. Nhà nước cũng cần phải tập trung tạo ra được hệ thống khuyến khích như chi tiêu công, thuế, tín dụng, thương quyền... để các nguồn lực của xã hội được tập trung đầu tư cho các mục tiêu phát triển.

Thứ ba, hạn chế tình trạng “phân mảnh” về thể chế. Song hành với việc hạn chế nhà nước tham gia quá nhiều vào hoạt động kinh tế là việc tránh tình trạng cát cứ và manh mún trong cấu trúc hoạch định và thực thi chính sách. Hiện nay, Việt Nam được coi là một trong những quốc gia thực hiện phân mảnh quyền lực theo chiều ngang và chiều dọc mạnh nhất ở châu Á. Điều này mang lại nhiều lợi ích nhưng cũng làm cho các thiết chế ở chính quyền trung ương gặp nhiều khó khăn trong việc ấn định chính sách, giám sát và thực thi. Đồng thời, tình trạng này còn dẫn tới sự chồng lấn về thẩm quyền, ban hành các quy định và quyết định mâu thuẫn với nhau, đồng thời hình thành dư địa cho sự thương lượng giữa các cơ quan có liên quan trong bộ máy hành chính (Ngân hàng Thế giới, 2016). Do vậy, trong hoạch định và thực thi một văn bản pháp luật, chính sách cần được thực hiện một cách kỷ lưỡng trong mối quan hệ với các văn bản pháp luật, chính sách khác có liên quan và đặt lợi ích chung của sự phát triển là lợi

ích tối thượng thay vì lợi ích của từng cấp, từng ngành hoặc từng địa phương.

Thứ tư, phân định rõ chức năng nhà nước và chức năng thị trường. Cải cách cấu trúc nhà nước mà lại bỏ qua các nguyên tắc thị trường hoặc đánh giá quá cao vai trò thị trường trong khi việc hoạch định chính sách của nhà nước thiếu sự tham gia của cộng đồng thì đều không thể mang lại kết quả tốt đẹp. Thành công thần kỳ trong quá trình phát triển ở các nước Đông Á là xuất phát ở sự tôn trọng quan hệ kinh tế thị trường với tư cách là hệ kinh tế tất yếu của sự phát triển và sự hậu thuẫn, hỗ trợ đặc lực của nhà nước đối với thị trường trên cơ sở thực hiện tốt chức năng của nhà nước. Theo đó, nhà nước không can thiệp vào thị trường mà nuôi dưỡng và thúc đẩy thị trường. Nhà nước sử dụng các tín hiệu thị trường để phân bổ nguồn lực và sử dụng kỷ luật tài khóa để bảo đảm sự ăn khớp giữa chính sách với năng lực tài chính của nhà nước. Ngoài ra, tăng cường sự tham gia rộng rãi của các chủ thể vào quá trình hoạch định và

thực thi chính sách để bảo đảm sự đồng bộ giữa chính sách và chương trình của nhà nước với nhu cầu và khát vọng của dân chúng.

Thứ năm, hình thức thể chế là quan trọng nhưng nhân tố quyết định là ở việc thực thi thể chế. Kinh nghiệm nhiều nước Đông Á và Đông Nam Á cho thấy để vận hành mô hình nhà nước kiến tạo phát triển, phải xây dựng được một bộ máy hành chính - công vụ hết sức chuyên nghiệp và hiệu quả. Bộ máy nhà nước phải được tuyển dụng, bổ nhiệm nghiêm ngặt dựa trên cơ sở của trình độ chuyên môn, nghiệp vụ. Bộ máy Đảng và chính quyền phải bao gồm những con người ưu tú, tài năng và có trách nhiệm cao với cộng đồng và xã hội. Cơ chế để người tài được tuyển chọn cũng đóng vai trò hết sức quan trọng. Một mặt của cơ chế này là áp đặt chế độ trách nhiệm rất rõ ràng để những người đứng đầu bắt buộc phải chọn cho được người tài, mặt khác phải trao quyền tuyển chọn người tài cho những người đứng đầu♦

Tài liệu tham khảo:

1. Ngân hàng Thế giới (2016): *Báo cáo Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.*
2. North, D. C. (1991): *Institutions, Journal of Economic Perspectives 5 (Winter).*
3. Ohno, K. (2006): *Hoạch định chính sách công nghiệp ở Thái Lan, Malaysia và Nhật Bản: Bài học cho các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam, Diễn đàn Phát triển Việt Nam.*
4. Trần Thọ Đạt và Ngô Thăng Lợi (2017): *Kinh tế Việt Nam 2016 – Tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và vai trò nhà nước kiến tạo, NXB. Đại học Kinh tế quốc dân.*
5. Trần Văn Thọ (2015): *Cú sốc thời gian và kinh tế Việt Nam, NXB. Tri thức.*