



VAI TRÒ ĐỘNG LỰC PHÁT TRIỂN CỦA THỂ CHẾ, CHÍNH SÁCH TRONG MÔ HÌNH “THÀNH PHỐ VĂN MINH” CỦA PÔN RÔ-MƠ

LÊ HỒNG NHẬT*

I - Mô hình Charter City: Phương thức cải cách thể chế rút ra từ lịch sử

Để hiểu khái niệm *Charter City* (nghĩa đen là *Thành phố văn minh*, nhưng nội hàm của nó chính là *sống theo luật*) của Pôn Rô-mơ, có thể thấy qua ví dụ do ông đưa ra: Một nhóm học sinh ở châu Phi phải ngồi đọc lê đường đến sân bay, lấy ánh đèn đường để học bài. Một trong số họ có điện thoại di động, sản phẩm công nghệ mới. Nhưng chính em lại không được hưởng công nghệ đã có từ 100 năm nay, là ánh điện tại nhà. Vấn đề là, điện bán theo giá trợ cấp, nên càng tăng cung, thì càng lỗ. Chính phủ đáp lại bằng cách nâng giá điện để kích thích sản xuất ra nhiều điện năng hơn, tuy nhiên, số đông người nghèo không có khả năng trả cho điện giá cao. Hơn nữa, nếu công ty điện là độc quyền, thì họ có thể tăng giá, mà không tăng hiệu quả nhờ áp dụng công nghệ, hạ giá thành. Như vậy, chính phủ khó có thể tăng giá để kích thích sản xuất.

Trong ví dụ trên, sự thay đổi thể chế gặp phải trở ngại. Vì khi nó đem lại lợi ích cho một bên (ngân sách chính phủ, doanh nghiệp), thì lại lấy đi lợi ích của bên khác (người được trợ cấp cho tiêu dùng). Điều đó tạo nên mâu thuẫn và cản trở sự thay đổi.

Vậy làm sao để tạo dựng nên một thể chế có thể phối hợp kỳ vọng và kích thích lợi ích các bên hướng tới lợi ích chung?

Theo P. Rô-mơ, có hai nguyên tắc chính cho việc tái cấu trúc thể chế mà đạt được sự đồng thuận xã hội. Đó là: (1) Giữ giữ quyền lợi của người dân; (2) Tạo dựng dần thể chế, thông qua việc nhân rộng các thông lệ, chuẩn mực tích cực (*charter*), thúc đẩy sự tăng trưởng dựa trên tiến bộ công nghệ, trình độ tổ chức và tính hiệu quả về quy mô.

Giữ giữ lợi ích của người dân sẽ làm dễ dàng cho tiến trình tái cấu trúc thể chế - hệ thống luật, thông lệ, ý thức hệ và niềm tin - theo hướng kích thích sáng tạo, thúc đẩy sự lan truyền công nghệ, kéo theo sự phát triển bền vững. Nếu vậy, thì cần phải có những *mẫu hình tốt về thể chế (charter)* nhằm thay đổi những quan niệm, cách làm lạc hậu gây cản trở cho tiến bộ công nghệ, thậm chí có thể làm cô lập một quốc gia khỏi sự phát triển của tri thức nhân loại.

Hai nguyên tắc này trên thực tế là như thế nào? Hãy nhìn lại sự tiến triển về thể chế, cho

* TS, Đại học quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh

phép thúc đẩy sự tăng trưởng ngoạn mục và bền vững tại Trung Quốc đương đại.

Vào cuối thập niên 70, Trung Quốc lục địa vẫn đang bị chìm sâu trong thiết chế “xin - cho” hay “ngân sách mềm”, gây cản trở cho sự sáng tạo và phổ cập tri thức công nghệ⁽¹⁾. Trong khi đó, Hồng Kông vẫn tiếp tục đà phát triển trong gần suốt thế kỷ XX, dưới phương thức quản trị thị trường văn minh, được du nhập từ Anh. Hàn Quốc và CHDCND Triều Tiên cũng ở vào hoàn cảnh tương tự, cả hai miền đã từng có cùng một thể chế, luật lệ, tập tục và niềm tin. Nhưng rồi hai bên đi theo hai chế độ, với hai phương thức quản trị nền kinh tế rất khác nhau.

Cần nói thêm rằng, “chiến tranh lạnh” phần nào đã thúc đẩy Anh và Mỹ hợp tác với Hồng Kông và Hàn Quốc, tích cực xây dựng một quan hệ đối tác chiến lược lâu dài (*partnerships between nations*). Nhờ đó, các thể chế tổ chức và điều tiết nền kinh tế tư bản văn minh đang tạo ra sự giàu có cho số đông tầng lớp trung lưu, được khuyến khích du nhập và ăn sâu vào vùng đất sở tại ở Đài Loan, Hồng Kông và Hàn Quốc. Quá trình này tạo ra hình mẫu của *chủ nghĩa tư bản văn minh*, với năng suất cao dựa trên tiến bộ công nghệ và trình độ tổ chức cao, và sự bảo đảm an sinh, công bằng xã hội, mà nó vượt trội hình mẫu “cào bằng thu nhập”, và “cha chung không ai khóc” trong việc sử dụng tài nguyên ở Trung Quốc hay CHDCND Triều Tiên.

Khi Hồng Kông được trả về Trung Quốc, các nhà cầm quyền Trung Quốc lúc đó đã xem Hồng Kông như là một mẫu hình thành công về sự chuyển đổi sang xã hội văn minh và quyết định nhân rộng hình mẫu này bằng cách tạo ra bốn đặc khu đầu tiên, kè sát Hồng Kông, như những phòng thí nghiệm nhằm canh tân đại lục (*civic laboratories*). Trung Quốc coi đây như là cánh cửa, mà luật pháp, thể chế tổ chức và các thông lệ văn minh về hành vi đã phát triển lên tại Hồng Kông, tạo nên sự thịnh vượng của nó, có thể được cấy dần vào đại lục.

Và sự lai ghép giữa văn hóa đại lục với thể chế văn minh từ thế giới bên ngoài bắt đầu được ươm tạo, và tiến triển *thận trọng*.

Tầm nhìn có chiều sâu lịch sử đã giúp người Trung Quốc trong bước thử nghiệm đầu tiên về chuyển đổi thể chế đó⁽²⁾. Họ muốn tạo ra các đặc khu với thể chế văn minh, hay *charter cities*, theo cách gọi của P. Rô-mơ. Nơi mà luật pháp bảo đảm an sinh cho người lao động, gìn giữ môi trường và tạo dựng xã hội trong sạch, có tổ chức (không bị tham nhũng hóa). Nhờ vậy, nó mở ra cơ hội cho hàng triệu người lao động đi tìm việc làm vì một cuộc sống tốt hơn; và cho hàng ngàn trí thức, doanh nhân táo bạo đi tìm cơ hội sáng tạo và kinh doanh.

Với ý tưởng đó, Trung Quốc đã đặt nền móng cho quan hệ đối tác có tính chiến lược dài hạn với Anh, Mỹ, Nhật Bản (*partnerships between nations*). Theo nghĩa, “chúng ta” - Trung Quốc, đã có *charter city* - Hồng Kông. Và “chúng ta” có thể tái tạo lại nó với quy mô lớn hơn, nhiều hình mẫu như Hồng Kông hơn. “Chúng ta” có thể làm lại và làm lại điều đó nhiều lần nữa, nếu cùng chung tay tạo ra sự tiến bộ.

Trung Quốc đã nhận thức được việc sử dụng nhân tố *kích thích* như là động lực cho sự thay đổi thể chế: Cụ thể là, sự hỗ trợ giữa tính ổn định về thể chế, luật pháp của một xã hội

(1) *Ngân sách mềm* được hiểu là, các cơ sở sản xuất không chịu sức ép về hiệu quả để tồn tại, có thể đòi nhà nước trợ cấp khi thua lỗ. Nói khác đi, họ không phải đối mặt với áp lực cạnh tranh về sáng tạo công nghệ để sàng lọc ra người thắng (*winners*), và loại bỏ kẻ kém hiệu quả (*losers*). Điều mà Schumpeter (1934), gọi là “sự tàn phá có tính sáng tạo” (*creative destruction*)

(2) Năm 1842, Hoàng đế Trung Hoa đã phải ký hiệp ước trao Hồng Kông cho toàn quyền Anh cai trị, sau thất bại của cuộc chiến tranh thuốc phiện, cuộc chiến mà nguyên nhân từ nạn buôn thuốc phiện tự do vào Trung Quốc bởi các nhà buôn Anh và các nước tư bản khác. Tới giữa thế kỷ XIX, nạn đói đã nổ ra vì hàng chục triệu người nghèo, không có khả năng lao động; làm nhiều thế hệ sau đó bị sống trong nghèo đói; xã hội bị tội ác và nạn tham nhũng hoành hành

văn minh nhất (*charter*), kết hợp với lao động rẻ của một xã hội đang phát triển, sẽ thu hút các công ty xuyên quốc gia tới các đặc khu. Và từ những điểm nút đó, vốn, tri thức quản lý, luật, chuẩn mực và thông lệ sẽ lan dần vào Trung Quốc lục địa. Đến một lúc nhất định, tiến trình đó sẽ làm thay đổi cách quản trị truyền thống ở đại lục (*Boston Globe*). Nhờ vậy, tiến trình chuyển đổi thể chế được diễn ra một cách có trật tự, theo sự nhân rộng dần về quy mô; cộng với việc gìn giữ quyền lợi của người dân; nhưng đưa thêm cho họ những lựa chọn mới. Họ không bị tước đi những gì mà thể chế “xin - cho” truyền thống đã đem lại. Nhưng họ có cơ hội để lựa chọn cho mình một cuộc sống mới tốt hơn.

II - Charter City: Sự kết hợp giữa nhà nước và thị trường

Trung Quốc nhận thức rõ, cần phải kết hợp giữa điều tiết của nhà nước với tính hiệu quả của thị trường. Kinh nghiệm của Trung Quốc chỉ ra hai đòi hỏi cơ bản về vai trò của chính phủ: *Thứ nhất*, chính phủ phải đoạn tuyệt với tư duy kế hoạch và chuyển sang làm quy hoạch cho sự thiết lập thị trường văn minh. *Thứ hai*, chính phủ phải có chính sách đầu tư vào vốn con người cho sự phát triển dựa trên vốn con người. Hãy xét từng điểm một:

Chuyển từ vai trò làm cân đối “xin - cho” sang quy hoạch phát triển

Cuối thập niên 70, chủ nghĩa tư bản hiện đại đã có cơ hội và được khuyến khích tạo ra nhiều mẫu hình tư bản văn minh như Hồng Kông để gìn giữ lợi ích của chính họ tại Hồng Kông. Quan hệ chiến lược dài hạn, tin cậy nhau được thiết lập. Từ Hồng Kông, Đài Loan, và nhiều nơi khác, các dòng vốn nước ngoài bắt đầu đổ vào các đặc khu, tạo nên những khu công nghiệp lấp rập và sản xuất hàng loạt đầu tiên ở Trung Quốc. Việc hình thành các đặc khu được thực hiện dựa trên sự phổ cập những nguyên tắc cơ bản (*charter*) tại Hồng Kông,

mà nó xác định rõ các luật, thông lệ, văn hóa giao tiếp và quản lý, nhằm thu hút những nhà đầu tư đến xây dựng kết cấu hạ tầng, doanh nhân đến xây nhà máy, và dân cư từ đại lục đến sống và làm việc, gây dựng gia đình, tìm cơ hội giáo dục tốt hơn cho con cái.

Trong mô hình *charter city* này, không có chỗ cho sự “xin - cho” giữa tổ chức công quyền và các tác nhân khác, vì điều đó nhân rộng tệ quan liêu - duy ý chí, và sản sinh ra nạn tham nhũng. Ngược lại, nó đòi hỏi việc cấy tạo, lai ghép, và lan truyền các chuẩn mực và thông lệ tốt, để làm thay đổi thói quen “xin - cho” (bằng sử dụng những quy tắc để thay đổi quy tắc - *rules for changing rules*). Cần nói thêm rằng, thể chế, luật, thông lệ hay đức tin, là một dạng vốn xã hội. Và cũng như mọi dạng vốn khác, sự thay đổi của nó chỉ có thể diễn ra chậm, mọi thay đổi về thể chế theo hướng tích cực cần phải được tổ chức. Vì vậy, Chính phủ Trung Quốc phải chuyển sang làm vai trò định hướng cho sự thay đổi thể chế. Để tránh gặp quá nhiều sai sót và trì trệ, sự thay đổi như vậy chỉ có thể làm được khi tạo được sự trùng hợp về lợi ích chiến lược dài hạn giữa Trung Quốc, Anh, Mỹ, Nhật Bản như đã gợi ý. Tất cả đều nhằm chung một đích: Tạo ra một “Hồng Kông” lớn hơn nhiều lần so với Hồng Kông thuộc Anh. Và từ bốn đặc khu đầu tiên, nay Trung Quốc đã có mười bốn đặc khu, phát triển lên theo cùng một cách thức.

Đầu tư vào vốn con người để phát triển dựa trên vốn con người

Một câu hỏi được đặt ra là, trong mô hình cạnh tranh của Trung Quốc, bắt đầu bởi sự kết hợp giữa lao động rẻ với thể chế văn minh để thu hút tư bản vào đại lục, có chỗ để tạo ra sự tăng trưởng lâu bền, dựa trên đầu tư vào vốn con người hay không? Thực tiễn là có, như Trung Quốc đang thể hiện. Nhưng theo cách nào?

Khi luật, thông lệ, cách tổ chức của chủ nghĩa tư bản văn minh được du nhập một cách có chọn lọc vào bốn đặc khu đầu tiên, hàng

triệu người đã đến đó để tìm cơ hội cho cuộc sống mới. Công nghiệp gia công lắp ráp, sản xuất hàng loạt bắt đầu phát triển lên. Khi đó, một thị trường lớn các nhu cầu về vật tư - thiết bị cho lắp ráp hàng tiêu dùng và các dịch vụ trung gian, như tài chính, kế toán, bảo hiểm... được mở ra. Vì vậy, các đặc khu kinh tế cũng trở thành một nơi hết sức hấp dẫn cho các nhà đầu tư nước ngoài đặt cơ sở cung ứng các sản phẩm trung gian đó. Quá trình này được gọi là “liên kết về phía các đầu vào” (*backward linkages*).

Nhưng khi càng xuất hiện nhiều những trung tâm tài chính, bảo hiểm, các cơ sở cung ứng thiết bị, thì chi phí trung bình cho việc sản xuất, lắp ráp càng giảm đi, hay có sự tăng hiệu quả theo quy mô (*economy of scale*). Chính vì lẽ đó, những đặc khu này thu hút nhiều hơn các công ty đa quốc gia đến thiết lập các nhà máy lắp ráp mới tại đó. Điều này được gọi là “liên kết về phía các đầu ra” (*forward linkages*).

Khi các đặc khu ngày càng phát triển lên dưới tác động đồng thời của *liên kết đầu vào - đầu ra*, thì nhu cầu về lao động ngày càng tăng. Vì vậy, tiền lương thực tế có xu hướng tăng lên tại các đặc khu dọc duyên hải, nhanh hơn nhiều so với phần còn lại trong đại lục. Điều này tạo nên dòng lao động không lồ từ đại lục đổ về khu vực duyên hải.

Tới thời điểm đó, yêu cầu về gìn giữ lợi ích của người dân trong cải cách thể chế đã thay đổi về chất. Rất nhiều lao động trẻ không còn muốn làm tại các khu công nghiệp hương trấn, nơi được coi là sự nối dài của cơ chế khoán từ nông nghiệp vào công nghiệp, mà nó đã giúp *gìn giữ lợi ích của người dân*, khi khởi đầu cải cách. Nhưng chúng không có *lợi thế về quy mô* để nhân rộng trong tương lai. Điều này dẫn đến việc Chính phủ Trung Quốc quyết định dẹp bỏ tất cả các công nghiệp hương trấn vào cuối năm 2000. Và Trung Quốc đứng trước đòi hỏi phải nâng cao kỹ năng của lực lượng lao động mới rất đông đảo này, bảo đảm cho

họ tìm và đáp ứng được cơ hội mới về việc làm. Nếu không, nền kinh tế sẽ bị rơi vào *bẫy của tăng trưởng* không bền, dựa trên khai thác lao động rẻ, mà không dựa trên tiến bộ công nghệ và tổ chức - cái cốt lõi trong triết lý *charter city* của P. Rô-mơ. Vậy Chính phủ Trung Quốc có lựa chọn chính sách gì trước đòi hỏi về đầu tư vào vốn con người?

Vấn đề là các đặc khu dọc duyên hải Trung Quốc là những thành phố đã giàu lên nhanh chóng nhờ tăng hiệu quả theo quy mô, kể từ khi nhân rộng mẫu hình Hồng Công. Chính phủ có thể sử dụng một phần thuế thu được từ sự giàu có đó để tăng cường mạng lưới an ninh xã hội, như công an, tòa án. Nhưng cũng có thể chi nhiều hơn cho mạng lưới chăm sóc sức khỏe cộng đồng, như bệnh viện; và cải thiện hệ thống giáo dục theo hướng nâng cao chất lượng đào tạo nguồn lao động mới, có tri thức và kỹ năng, làm việc được trong môi trường công nghệ mới. Chính phủ cũng có thể tài trợ cho những nghiên cứu tại đại học mà các phát minh có thể được chuyển giao sang các khu công nghiệp.

Với các chính sách đó, xã hội Trung Quốc chuyển mình từ “giấc ngủ” ngàn năm phong kiến sang một xã hội hướng dần vào sự phát triển dựa trên phát triển tri thức công nghệ và tổ chức, hay sự phát triển dựa trên vốn con người.

III - Hội nhập về thể chế để phát triển

Các nhà nghiên cứu có thể đúc kết kinh nghiệm lịch sử thành luận thuyết phát triển. Họ chỉ rõ đó là quá trình tạo lập dần các thể chế tiến bộ, cho phép kích thích sáng tạo và lan truyền tri thức công nghệ cho phát triển, không đơn giản chỉ là sự “xé bỏ” thể chế hiện hành đang cản trở sức sáng tạo. Họ cũng chỉ ra rằng, sự thay đổi thể chế không những cần tầm nhìn xa của nhà lãnh đạo, mà bước đi của cải cách cũng phải bảo đảm hai điều kiện cơ bản:

Gìn giữ ích lợi của người dân và chuyển đổi theo quy mô phù hợp, rồi nhân rộng dần các thử nghiệm thành công. Chỉ với hai điều kiện đó, nhà lãnh đạo mới hội được sự đồng thuận của toàn xã hội, kích thích từng cá nhân đóng sức mình vào sự chuyển đổi thể chế theo hướng tích cực.

Sự sâu sắc trong tư duy của P. Rô-mơ cũng cho ông nhận thức rõ tầm quan trọng của quan hệ đối tác chiến lược dài hạn giữa các quốc gia có cùng chung lợi ích, được tạo ra từ nỗ lực chuyển đổi thể chế của một quốc gia, để bắt kịp sự tiến bộ của các quốc gia khác. Điều mà ông gọi là "*partnership between nations*". Kinh nghiệm của Trung Quốc, Xin-ga-po, và xa hơn là Nhật Bản, cho thấy: Chính các nhà cách tân biết nắm bắt cơ hội lịch sử đang mở ra, để đưa quốc gia đi lên, dựa trên sự đi lên của các đối tác lớn hơn và mạnh hơn mình gấp nhiều lần. Họ khởi xướng các quan hệ đối tác chiến lược, dài hạn, từ những cơ hội dường như rất nhỏ bé và mờ nhạt. Và họ biết chuẩn bị cho sự hậu thuẫn từ bên trong, tức là hai nguyên tắc cơ bản vừa nêu của Romer; và sự hợp tác từ bên ngoài, tức là liên minh chiến lược, dài hạn, và tin cậy nhau, do sự đồng thuận về lợi ích với các nước lớn trong những thay đổi như vậy.

Nói rõ hơn, cần có sự *hội nhập về thể chế* cho phát triển. Và cơ hội cho sự hội nhập đó xuất hiện khi mà một quốc gia kém phát triển có cùng lợi ích chiến lược dài hạn với một hay một vài quốc gia lớn trong các vấn đề mang tính chiến lược trong khu vực hay toàn cầu. Nhưng cần nhấn mạnh lại là, khởi xướng cho sự hội nhập đó phải đến từ nhà cách tân của quốc gia kém phát triển hơn, để đưa đất nước đi lên. Vì một lý do đơn giản rằng, đó là sự nghiệp của chính dân tộc mình. Không ai ngoài chính mình có thể làm nên sự thay đổi đó.

Nói vậy, đã bao hàm rằng: Nhà nước phải đóng vai trò quan trọng trong việc sàng lọc, du nhập các chuẩn mực văn minh; kiểm soát,

ngăn chặn xu thế tự do hóa mọi giá trị và chuẩn mực xã hội qua sự mua bán quyền, hay tệ tham nhũng. Nhờ đó, chuyển đổi thể chế mới đi theo hướng tích cực.

Đây không phải là kinh nghiệm của riêng Trung Quốc, mà của cả Đài Loan, Xin-ga-po và Hàn Quốc, trước thách thức phải đổi mới để phát triển, hay trì trệ, tụt hậu và bị thôn tính.

Cần nhấn mạnh lại rằng, có ba yếu tố cấu thành trong học thuyết của P. Rô-mơ, nhằm xây dựng thể chế cho tiến bộ công nghệ và phát triển. Đó là: Mẫu hình tốt về thể chế (*charter*); gìn giữ sự lựa chọn của người dân (*choices for people*); và tiến hành chuyển đổi theo quy mô thích hợp (*charter city*).

Khi nhân rộng các thể chế tích cực, tính hiệu quả về quy mô sẽ tạo ra nguồn lực tài chính. Tính ưu việt của các thể chế tốt sẽ được cây tạo, lai ghép và lan truyền dần. Đến quy mô nhất định, nó sẽ làm thay đổi thể chế truyền thống theo hướng nhân bản và hiệu quả. Điều đó cho phép chính phủ đóng vai trò tích cực hơn trong việc tạo lập dần mạng lưới an sinh và giáo dục, bao gồm an ninh - trật tự công cộng, bệnh viện, trường học, kéo theo nhiều lĩnh vực công nghiệp - dịch vụ mới được mở ra. Và nền kinh tế sẽ phát triển dựa trên sự phát triển về vốn con người, tức là sự phát triển dựa trên tiến bộ về khoa học - công nghệ và tổ chức, hay tri thức của nền văn minh nhân loại.

Lý thuyết của P. Rô-mơ chỉ ra sự cần thiết phải có tầm nhìn xa, địa - chính trị thế giới, trong chiến lược phát triển khoa học - công nghệ và tổ chức, để tạo ra sự phát triển bền vững. Điều đó bao hàm rằng, không thể có một sự bùng nổ thực sự về tiến bộ công nghệ và phát triển, nếu không có một chiến lược với tầm nhìn dài hạn, mang tính tổng thể, với các bước đi cụ thể, thích hợp ở từng giai đoạn. Mục tiêu là đổi mới thể chế, nhằm hòa nhập quốc gia với nền văn minh nhân loại, trong một trật tự quốc tế cho sự phát triển bền vững của khu vực và thế giới. □