

## NHÀ NƯỚC TRONG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

*Đỗ Đức Định\**

(Tiếp theo và hết)

### **3. Nhà nước trong xu thế toàn cầu hoá và trong sự bùng nổ của công nghệ thông tin**

Vào những giai đoạn lịch sử khác nhau, mỗi cách tiếp cận, mỗi loại lý thuyết, quan điểm đều có sự hình thành, phát triển và ảnh hưởng riêng của nó, xuất phát từ những điều kiện cụ thể lúc bấy giờ. Cấu trúc luận chẳng hạn có ảnh hưởng lớn tới chiều hướng phát triển của nhiều nước đang phát triển trong những thập kỷ 1950-1960 khi các quốc gia này mới được giải phóng khỏi chủ nghĩa thực dân cũ, muốn xây dựng nền kinh tế dân tộc, độc lập, theo tinh thần phát triển tự lực cánh sinh hay tự lực tự cường. Còn lý thuyết tự do mới thì nổi lên từ sau đó nhằm khắc phục những hạn chế của các quan điểm phát triển hạn hẹp, thiển cận và mang tính biệt lập của cấu trúc luận. Từ thập kỷ 1990, trước sự phát triển mạnh mẽ của xu hướng toàn cầu hoá và của công nghệ mới, nhất là công nghệ thông tin, nhiều vấn đề lý thuyết mới đã được đặt ra, trong đó có vấn đề về vai trò của nhà nước.

Tuy vậy, không phải cứ thuyết này lên thì thuyết kia chấm dứt vai trò và ảnh

hưởng của nó, mà trong thực tế ở mỗi giai đoạn nhất định mặc dù có sự phát triển chi phối của một loại lý thuyết, nhưng giữa các lý thuyết vẫn có sự phát triển đan xen, vừa kế thừa vừa phê phán, chẳng hạn thuyết tự do mới phần nào có sự kế thừa và phát triển từ hai khuynh hướng thay đổi trong chính cấu trúc luận như trường phái quan điểm về sự phụ thuộc và trường phái nhu cầu cơ bản, trong khi đó hai loại lý thuyết cấu trúc luận và tự do mới này lại tranh luận với nhau rất gay gắt về những vấn đề cơ bản nhất liên quan đến phát triển như vai trò của nhà nước và thị trường, các yếu tố quốc gia và quốc tế, các tiềm năng bên trong và bên ngoài, nội lực và ngoại lực. Cuộc tranh luận này chưa phải đã kết thúc, nó còn tiếp tục diễn ra tùy thuộc vào những diễn biến thực tế của quá trình phát triển. Tuy nhiên, từ cuộc tranh luận này và từ sự phát triển thực tế hiện nay của xu hướng toàn cầu hoá và tin học hoá, người ta thấy nổi lên một số vấn đề và thách thức mới đòi hỏi phải có lời giải đáp, trong đó có những vấn đề rất hệ trọng như:

- *Chủ quyền quốc gia và vai trò của nhà nước trước xu thế mới của toàn cầu hoá như thế nào?*

\* Phó giáo sư, Tiến sĩ  
Viện trưởng, Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

- Vai trò của *nhà nước điện tử* - sản phẩm của sự phát triển mạnh của công nghệ mới, nhất là công nghệ thông tin?

- Vai trò của *kinh tế tri thức*, liệu kinh tế tri thức có thay thế kinh tế học phát triển hay không? Nếu không hay nếu có thì tiến trình phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là quá trình công nghiệp hoá ở các nước đang phát triển trong điều kiện mới, nhất là những tiến trình về cải cách, công nghiệp hoá, hiện đại hoá sẽ như thế nào?

Trước những diễn biến mới của xu hướng toàn cầu hoá, của sự bùng nổ của công nghệ thông tin, và trước những thất bại không thể phủ nhận được của cả cấu trúc luận và thuyết tự do mới, cả hai lý thuyết này đều đã trở nên lúng túng, một mặt phải thừa nhận những hạn chế và bất cập của mình, mặt khác lại phải tìm cách để tự bảo vệ mình, tự mình điều chỉnh và phát triển cho phù hợp và đáp ứng được với những nhu cầu của tình hình mới.

Thuyết tự do mới có thể nói đã kế thừa và vận dụng một cách xuất sắc thuyết kinh điển về kinh doanh tự do trong bối cảnh thế giới mới. Giống như các bậc tiền bối của thuyết kinh doanh tự do, thuyết tự do mới tiếp tục đề cao vai trò của thị trường mặc dù nó phải đau đớn chấp nhận cắt bỏ những bộ phận không nhỏ của cái gọi là "bàn tay vô hình" của thị trường là cái đã gây ra những "thất bại thị trường" lớn không thể phủ nhận được, đó là những cuộc khủng hoảng nợ và khủng hoảng tài chính - tiền tệ diễn ra từ đầu thập kỷ 1980 đến nay ở Mêhicô, rồi châu Á và Aentina. Đến lúc này chính những nhà chủ xướng hàng đầu của thuyết tự do mới như Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) hay Ngân hàng Thế giới (WB) cũng phải thừa nhận vai trò quan trọng của

nhà nước và dựa vào nhà nước, phối hợp với nhà nước để khắc phục những lệch lạc và thất bại của thị trường tự do, tuy về cơ bản họ vẫn nhấn mạnh vào vai trò trung tâm của cơ chế thị trường, chưa chịu để nhà nước đóng vai trò tích cực trong kinh tế thị trường, và trong nhiều trường hợp vẫn đổ lỗi cho các chính phủ là tác nhân chính gây ra các cuộc khủng hoảng nêu trên, không chịu nhận trách nhiệm chính về mình.

Còn phái cấu trúc luận thì từ đầu thập kỷ 1980, đặc biệt là từ cuối thập kỷ 1990 khi chiến lược hướng vào xuất khẩu lâm vào các cuộc khủng hoảng nợ những năm 1981-1982 và cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997 - 1998 đến nay, đã đẩy lên một trào lưu mới quay lại phê phán thuyết tự do mới, phê phán những thất bại của thị trường, đòi khôi phục những tư duy, quan điểm của cấu trúc luận. Chính từ cuộc tranh luận này đã hình thành *một thế hệ tư duy cấu trúc luận mới* đang một lần nữa đề cao vai trò của nhà nước và nhấn mạnh rằng nhà nước vẫn cần giữ một vai trò then chốt, chủ đạo trong việc thực hiện các chiến lược phát triển, kể cả chiến lược phát triển khoa học và công nghệ mới.

Tuy nhiên, trước những sự phát triển mới của toàn cầu hoá và của công nghệ mới, cả hai trường phái này đều tự nhận thấy chưa đủ sức giải đáp được hoặc chưa đưa ra được lời giải đáp thoả đáng cho nhiều vấn đề mới nảy sinh như kinh tế tri thức, nhà nước điện tử, thương mại điện tử... Xu hướng phát triển mới này trong bối cảnh toàn cầu hoá và trong sự bùng nổ của công nghệ thông tin đang thách thức chính sự tồn tại của kinh tế học phát triển, bởi vì ở phương Tây, nhất là ở Mỹ,

ngày nay rất nhiều nhà kinh tế hầu như đã không còn quan tâm tới kinh tế học phát triển như trước nữa, họ ngày càng chuyển sang tập trung bàn về những vấn đề của kinh tế tri thức, của toàn cầu hoá, của công nghệ thông tin và đi kèm với nó là nhà nước điện tử.

Mặc dù vậy, đối với các nước đang phát triển, kinh tế học phát triển vẫn là môn khoa học chính dẫn dắt sự phát triển của họ trong thế giới hiện tại, là công cụ chính giúp họ thực hiện ước nguyện công nghiệp hoá, giúp họ thoát khỏi cảnh đói nghèo, lạc hậu để tiến tới trở thành một quốc gia phát triển giàu có, thịnh vượng, trước khi trở thành một nước hiện đại có nhà nước điện tử điều hành và một nền kinh tế tri thức với sự phát triển phổ biến của công nghệ thông tin và thương mại điện tử. Đối với các nước nghèo và lạc hậu, kinh tế tri thức chưa thể thay thế cho kinh tế học phát triển, nếu có chăng, đó chỉ có thể là một sự bổ sung, hỗ trợ, nâng cao, chứ chưa thể là một trào lưu kinh tế mới thay thế cho kinh tế học phát triển. Lý do chính là vì kinh tế tri thức đến nay mới chỉ đóng một vai trò rất nhỏ trong sự tăng trưởng kinh tế của các nước này, nước có tỷ lệ cao như Ấn Độ chỉ mới đạt khoảng 4%, trong khi tỷ lệ đó ở Mỹ là 70%, ở Nhật Bản và EU là khoảng 60%. Các nước đang phát triển vẫn không thể không quan tâm tới những vấn đề lớn và hệ trọng mà họ đang hàng ngày hàng giờ phải đối mặt, phải tìm lời giải đáp như sự đe dọa của toàn cầu hoá đối với chủ quyền quốc gia và vai trò của nhà nước trong bối cảnh mới của toàn cầu hoá, hay vai trò mới của nhà nước trong sự bột phát của công nghệ mới, nhất là công nghệ thông tin. Đây là những vấn đề đang gây ra nhiều tranh cãi không chỉ

giữa các nhà khoa học, giữa các trường phái lý thuyết, mà cả giữa nhiều nhà lãnh đạo và nhiều chính khách lớn trên thế giới.

Trong cuốn "*Toàn cầu hoá*", tác giả - Nghị sĩ Roland Blum thuộc Uỷ ban Đối ngoại của Quốc hội Cộng hoà Pháp đã phải thừa nhận "sự bất lực của nhà nước theo khái niệm quốc gia" và cho rằng: "Nhà nước ngày càng bị những nhân tố mới của toàn cầu hoá cạnh tranh. Đó là các hãng toàn cầu, các tổ chức quốc tế chính phủ hay phi chính phủ cũng như các tổ chức khu vực" (Roland Blum: TCH, 2000, tr. 33-34).

Đối với nhiều nước đang phát triển, một trong những mối quan tâm lớn nhất là nền độc lập của mỗi quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hoá và liên kết khu vực, là vai trò của nhà nước có chủ quyền trong việc điều hành nền kinh tế và xã hội của nước họ, và vị trí của họ trong mối quan hệ với các nước khác và với các thể chế quốc tế.

Một mối quan tâm lớn khác là khi áp dụng thuyết tự do mới và thực hiện chính sách tự do hoá trong bối cảnh toàn cầu hoá, mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường sẽ như thế nào, liệu nhà nước có còn thực hiện được những định hướng của mình, hay thị trường sẽ chi phối tất cả và chi phối luôn cả nhà nước.

Mặc dù vậy, nhiều người vẫn tin tưởng rằng ngay cả trong bối cảnh phát triển mạnh mẽ của toàn cầu hoá và của công nghệ thông tin, vai trò của nhà nước vẫn không giảm, tuy cách thức điều hành có khác trước. Nhà nước vẫn tiếp tục đóng một vai trò quan trọng trong quản lý đất nước, trong việc hoạch định và thực thi các

chính sách và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước mình, dù rằng nhà nước không còn là người có khả năng kiểm soát và chi phối trực tiếp hầu hết các nguồn lực như trước nữa. Trong công trình nghiên cứu nhan đề *"Toàn cầu hoá và nhà nước: Những cơ hội mới cho APEC trong hợp tác kinh tế"* giáo sư Pitman Potter, Viện trưởng Viện Nghiên cứu châu Á, Đại học British Columbia, Canada, thừa nhận rằng "Gần đây vai trò của nhà nước trong việc điều hành các quan hệ kinh tế ngày càng bị thách thức mạnh mẽ hơn," nhưng ông vẫn khẳng định nhà nước tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong toàn cầu hoá, tự do hoá và hội nhập quốc tế. Theo ông, "Nhà nước vẫn là một công cụ hữu hiệu trong việc điều hoà sự đa dạng của các lợi ích gồm những vấn đề từ quy chế thị trường và tài chính đến sự an toàn của việc làm, chất lượng môi trường, mạng lưới an toàn xã hội, và đảm bảo rằng việc giải quyết những vấn đề trên đây sẽ tăng cường sự thịnh vượng công." Ngay trong APEC, cũng theo GS. Potter, "Các nhà lãnh đạo và các quan chức cấp cao của các nước thành viên APEC đã khẳng định tiếp tục duy trì tầm quan trọng của các thể chế nhà nước" (Potman Potter, 2000, tr. 1-4).

Như vậy, trong xu thế trong toàn cầu hoá, tự do hoá và sự bùng nổ của công nghệ thông tin, nhà nước của các quốc gia có chủ quyền vẫn tiếp tục đóng vai trò quan trọng, nhà nước là người quyết định mức độ tham gia vào trong toàn cầu hoá, tự do hoá là người đóng vai trò chủ đạo trong việc phát triển công nghệ thông tin. Tuy nhiên, cái mới trong bối cảnh trong toàn cầu hoá, tự do hoá và trong sự bùng nổ của công nghệ thông tin là ở chỗ dù nhà nước vẫn đóng một vai trò to lớn, nhưng

nhà nước đồng thời cũng có rất nhiều hạn chế: Nhà nước không thể độc quyền quyết định mọi thứ, nhất là những thứ nằm trong tay người khác như thông tin, vốn, công nghệ, thị trường, vì thế để có được những thứ đó, nhà nước không thể không tự mình hiện đại hoá, không thể không mở cửa nền kinh tế với thế giới bên ngoài, tham gia hội nhập quốc tế và khu vực, nhà nước cũng không thể không giành một mức độ tự do hoá cao cho các lực lượng thị trường ở ngay bên trong đất nước mình và không thể không tăng cường tính dân chủ, minh bạch để đáp ứng những nhu cầu đa dạng của các nhóm lợi ích đa dạng trong xã hội. Đi ngược lại những xu thế đó của thời đại và không đáp ứng được những nhu cầu đa dạng của các nhóm lợi ích trong xã hội, thì không chỉ vai trò nhà nước, mà cả nền kinh tế quốc dân và xã hội sẽ đều bị suy yếu, trì trệ, không phát triển được, lúc đó không những không giữ được độc lập dân tộc như trước, mà ngược lại, còn dễ bị tổn thương và bị phụ thuộc hơn trước.

Bài học trên đây đã được chứng minh là đúng đối với rất nhiều nước. Cụ thể là, hầu hết những nước đẩy mạnh phát triển giáo dục, công nghệ, cải cách, mở cửa, tăng cường hội nhập quốc tế và khu vực; mở rộng dân chủ, đều là những nước dành được nhiều cơ hội và thắng lợi trong trong toàn cầu hoá, tự do hoá và tin học hoá, hạn chế được những thách thức và tác động tiêu cực của các xu hướng đó, đồng thời cùng với phát triển giáo dục, công nghệ, cải cách, mở cửa, hội nhập, mở rộng dân chủ, nền độc lập của các nước càng được bảo vệ tốt hơn, sự phát triển của nền kinh tế quốc gia ngày càng cao hơn, dân giàu hơn, nước mạnh hơn, vai trò của nhà

nước cũng được củng cố và nâng cao, mặc dù nhà nước phải thay đổi cách thức quản lý của mình, chuyển dần từ quan liêu, mệnh lệnh, can thiệp trực tiếp vào các hoạt động kinh tế, sang điều tiết có định hướng dựa trên cơ sở của khung pháp lý ngày càng được hoàn thiện. Trái lại, hầu hết các nước không phát triển mạnh giáo dục, không tiếp thu công nghệ mới, không thực hiện cải cách, mở cửa, hội nhập, hạn chế dân chủ, đều đã trở nên cô lập, trì trệ, rơi vào khủng hoảng kinh tế - xã hội, nhà nước mất dần lòng tin trong dân, xa dân, trở nên chuyên quyền, độc đoán.

### III. PHÂN LOẠI NHÀ NƯỚC

Cho đến nay, qua các công trình nghiên cứu mà chúng tôi được biết, có thể nhận thấy rằng hầu hết các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách, kể cả những người theo thuyết tự do mới, đều nhất trí với nhau ở một điểm là nhà nước có vai trò quan trọng trong nền kinh tế thị trường, tuy nhà nước không can thiệp trực tiếp và quá sâu vào nền kinh tế, nhưng nhà nước cũng không thể để cho các lực lượng thị trường hoạt động đến mức tối đa, gây tác động tiêu cực cho nền kinh tế và xã hội. Cái khó và không thể nhất trí được là về mức độ can thiệp của nhà nước và mức độ tự do hoá của thị trường. Nhà nước can thiệp đến đâu là vừa? Và thị trường tự điều tiết đến đâu là đủ?

Để trả lời những câu hỏi này, đã có một số nhà khoa học tập trung nghiên cứu những cơ sở phát triển thực tiễn về vai trò của nhà nước ở một số quốc gia, nhất là các quốc gia châu Á, từ đó phân loại và xác định cụ thể các vai trò, chức năng chủ yếu của nhà nước, đánh giá mức độ tham gia của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

Nổi bật trong số các công trình nghiên cứu về vai trò của nhà nước có công trình nghiên cứu của Robert Wade nhan đề "*Chính phủ quản lý thị trường: Lý thuyết kinh tế và vai trò của Chính phủ trong công nghiệp hoá Đông Á*" trong đó tác giả đã đánh giá và xác định khá rõ mức độ tham gia điều hành hay can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế thị trường, phân ra một số loại nhà nước khác nhau và xác định một số chức năng chủ yếu của nhà nước trong nền kinh tế thị trường mà theo đó nhà nước có thể giành được hiệu quả cao nhất khi thực hiện đúng những chức năng như vậy (Robert Wade, 1990). Từ công trình nghiên cứu của Robert Wade và các tác giả khác, chúng tôi rút ra một số kiểu nhà nước thường được đề cập tới sau đây:

Thứ nhất là *nhà nước chỉ huy* (Command State). Đây là loại nhà nước thường dùng quyền lực để can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế bằng mệnh lệnh hành chính, không coi trọng chế độ luật pháp quyền, phủ nhận cơ chế thị trường. Các nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp theo mô hình Xô Viết cũ thường được xếp vào loại này. Do quá thiên lệch về sử dụng quyền lực tập trung, thiếu dân chủ, không áp dụng cơ chế thị trường là cơ chế năng động nhất của nền kinh tế, mang lại lợi ích cho đại đa số dân chúng, cũng không dựa chủ yếu vào khung pháp lý do các đại biểu rộng rãi được dân cử ra, đại diện cho toàn thể các tầng lớp nhân dân xác lập, nên cuối cùng nền kinh tế - xã hội các nước này rơi vào khủng hoảng, tụt hạng, kéo theo sự suy yếu của chính quyền lực là chỗ dựa của họ, dẫn tới tình trạng sụp đổ của nhiều nhà nước thuộc loại này, để lại cảnh sa sút, tiêu

điều cho dân cho nước, cho những thế hệ sau phải vất vả phục hồi.

Thứ hai là *Nhà nước phát triển*, thường được đề cập tới dưới dạng các khái niệm như "chủ nghĩa phát triển" (Developmentalism), "nhà nước phát triển tư bản chủ nghĩa" (Capitalist Developmental State - Chalmers Johnson), nhà nước phát triển xã hội chủ nghĩa (Socialist Developmental State), hay "Lý thuyết về thị trường do chính phủ điều hành" (Governed Market Theory - R.Wade). Ví dụ thường được nêu ra khi phân tích loại nhà nước này là mô hình Hàn Quốc, trong đó nhà nước định ra các phương hướng phát triển, nhất là các ngành công nghiệp mũi nhọn, trực tiếp can thiệp vào các hoạt động kinh tế thông qua các biện pháp kích thích và phi kích thích kinh tế để thực hiện các mục tiêu, phương hướng đề ra, còn các công ty tư nhân thì hoạt động dưới sự chỉ đạo tập trung cao độ của chính phủ. Với mô hình này, nhà nước đóng vai trò là người tham gia, đồng thời là người có ảnh hưởng quyết định đối với các quá trình phát triển.

Thứ ba là kiểu *nhà nước mô phỏng hay đóng vai thị trường tự do* (Simulated Free Market Theory - Robert Wade, 1990, 23). Loại này được khá nhiều nước đang phát triển áp dụng, trong đó một mặt nhà nước thực hiện tự do hoá các thị trường, tạo điều kiện cho thị trường phát triển năng động, giảm bớt sự can thiệp của chính phủ gây ra những méo mó thị trường; mặt khác nhà nước can thiệp một cách tích cực thông qua các chính sách, biện pháp như kiểm soát nhập khẩu, điều tiết từng phần thị trường tài chính, áp dụng những biện pháp kích thích để điều chỉnh giá cả sao cho tương đối sát với giá thị trường tự do.

Mục tiêu của những chính sách, biện pháp này là nhằm điều chỉnh lại những méo mó, lệch lạc của thị trường, hay còn gọi là những "thất bại thị trường". Theo mô hình này, người ta thường áp dụng ba loại chính sách hay chiến lược nổi tiếng, được đánh giá rất cao, còn được gọi là "ba sự can thiệp có giá trị lớn," đó là các loại chiến lược, chính sách nhằm: 1) thúc đẩy xuất khẩu, 2) tự do hoá thương mại, và 3) ổn định kinh tế vĩ mô.

Loại thứ tư là *nhà nước thân thị trường* (Market-Friendly State). Trong số những ví dụ về loại này người ta hay nói tới Thái Lan và Hồng Kông. Áp dụng loại này, nhà nước thường dựa chủ yếu vào thị trường tư nhân, hạn chế sự can thiệp trực tiếp của chính phủ, hoặc nhà nước chỉ thực hiện một "sự can thiệp lỏng lẻo" hay "can thiệp kém tích cực" để tạo môi trường thích hợp cho tư nhân hoạt động. Nhà nước hướng các nguồn lực vào các kênh có nhu cầu, chủ yếu cũng là các kênh tư nhân. Loại này có mặt ưu là nó tạo ra một môi trường kinh doanh sôi động, dễ thích nghi trước những biến động của thị trường, nhưng nếu không có khung pháp lý tốt, thả lỏng quản lý, có thể dẫn tới nhiều hậu quả tiêu cực về kinh tế, xã hội và môi trường như ngày càng tăng hố ngăn cách giàu nghèo, tăng tệ nạn xã hội như nạn mại dâm, ma tuý, tăng mức độ quá tải của đô thị hoá, ngày càng huỷ hoại môi trường tự nhiên cũng như môi trường sống.

Còn một kiểu nhà nước nữa (thứ 5) là *thị trường tự do* (Free Market Theory). Theo loại này, nhà nước hầu như không thực hiện những biện pháp can thiệp nào đáng kể, chỉ tạo ra một khung pháp lý và môi trường kinh doanh cho tư nhân tự do hoạt động theo cơ chế thị trường.

Trong năm loại nhà nước được nêu ra trên đây, *loại một* được một số ít nước đi theo mô hình của CNXH kiểu Xô Viết cũ thực hiện từ thập kỷ 1950 đến thập kỷ 1970, sau đó thay đổi do thấy nó kém hiệu quả; *loại hai và ba* là những loại ngày càng được nhiều nước quan tâm, vận dụng vì chúng có nhiều điểm hợp lý, vừa tạo ra được sự phát triển năng động, vừa đảm bảo được sự ổn định của đất nước; *loại bốn* chỉ có một số ít nước áp dụng, nhưng sau thấy có nhiều tác động tiêu cực từ phía thị trường nên ngày càng tăng thêm sự can thiệp của nhà nước; còn *loại năm* hầu như chỉ được chấp nhận về mặt lý thuyết, trong thực tế hiếm thấy có nước nào bỏ mặc nền kinh tế cho thị trường chi phối mà thiếu bàn tay quản lý và điều tiết của nhà nước.

Ngoài cách phân loại trên đây, người ta còn có những cách phân loại khác như phân biệt giữa "nhà nước mạnh" so với "nhà nước yếu" (Strong versus Weak States), hay "nhà nước chủ động (tích cực)" so với "nhà nước bị động" (Active versus Passive States). Trong hai cách phân loại này, loại nhà nước "mạnh" so với nhà nước "yếu" thường rất khó phân biệt khi đề cập tới những hoạt động kinh tế vì nó dễ bị hiểu lầm với sức mạnh quân sự, do đó người ta ít đi sâu phân tích kiểu nhà nước này. Đối với hai loại nhà nước "bị động" và "chủ động" thì loại bị động được hiểu như là loại nhà nước thay đổi và thực thi luật pháp theo sau hoặc đồng thời với sự thay đổi của các lực lượng thị trường và quá trình công nghiệp hoá nhằm đáp ứng những nhu cầu của sự thay đổi đó; còn loại nhà nước chủ động là loại trong đó nhà nước không chỉ dừng ở việc thay đổi và thực thi pháp luật theo sau hoặc đồng thời với sự thay đổi của các lực lượng thị

trường và của quá trình công nghiệp hoá, mà còn trực tiếp tham gia vào quá trình phát triển đó.

Năm 1994, khi nghiên cứu những nguyên nhân dẫn tới sự thành công thể hiện ở mức tăng trưởng cao và kéo dài liên tục suốt 20 năm của các nền kinh tế châu Á, John M. Leger còn đưa ra một khái niệm nữa về nhà nước, đó là khái niệm "chính phủ tối thiểu", trong đó ông cho rằng một trong những yếu tố dẫn tới sự thành công của các nước châu Á là vì các nước này đã xây dựng được và áp dụng một cách hữu hiệu mô hình nhà nước tối thiểu hay "chính phủ tối thiểu" (Minimal Government, John M. Leger, FEER, November 24, 1994). Mô hình này đã được John M. Leger thể hiện trong công thức khá độc đáo, ngắn gọn, nhưng rất xúc tích và lý thú sau đây:

*Làm việc cần cù + Thuế thấp + Tỷ lệ tiết kiệm cao + Chính phủ tối thiểu = Bật phát kinh tế*

Trên đây chúng ta thấy đã có sự phân chia khá đa dạng và phong phú về các loại hình nhà nước khác nhau trong nền kinh tế thị trường, có loại đề cao vai trò nhà nước, có loại muốn hạ thấp vai trò nhà nước. Mặc dù vậy, giữa các loại quan điểm khác nhau này người ta vẫn có thể nhận thấy những sự tương đồng nhất định, đặc biệt là *mối quan hệ tương thích giữa nhà nước và thị trường*, đó là mối quan hệ mang tính xây dựng, chấp nhận nhau, bổ sung cho nhau vì sự phát triển, chứ không phải là mối quan hệ mang tính phá hoại, phủ định, triệt tiêu nhau, dẫn tới thất bại, khủng hoảng, trì trệ, thụt lùi và tụt hạng. Điều đã trở nên rõ ràng và có thể khẳng định được là ngay trong nền kinh tế thị trường, nhà nước vẫn đóng một vai trò

quan trọng, dù có nơi có lúc nó chỉ đóng vai trò "tối thiểu". Trái lại, mặc dù nhà nước là quan trọng, nhưng nhà nước không thể không cần đến thị trường, nhà nước không thể thay thế, càng không thể loại bỏ thị trường. Nhà nước và thị trường luôn cùng nhau tồn tại, hỗ trợ, bổ sung cho nhau để tạo ra sự phát triển, giống như "bàn tay hữu hình" và "bàn tay vô hình" cùng nhau tồn tại như hình với bóng vậy. Mọi sự thái quá về bất kể phía nào - dù là thái quá về phía nhà nước hay thái quá về phía thị trường - đều dẫn đến thất bại, nếu đó không phải là thất bại thị trường, thì chắc chắn là thất bại của chính phủ. Bài học về cuộc *khủng hoảng nợ chính phủ* vào đầu thập kỷ 1980 và *khủng hoảng nợ tư nhân* cuối thập kỷ 1990 diễn ra ở châu á là những ví dụ điển hình cho những thất bại mang tính thiên lệch và thái quá này.

Chính xuất phát từ cách tiếp cận như vậy mà nhiều nhà khoa học đã đưa ra những lời khuyên xác đáng rằng dù là loại hình nhà nước nào, để đạt được hiệu quả, đạt được các mục tiêu phát triển, cách tốt nhất cần và nên làm không phải là triệt phá thị trường, mà là "*tao lập thị trường*" (Market Creating, K. Kojima, p.5), hay như hai học giả Mohamed Ariff and Hal Hill của trường Đại học quốc gia Australia khẳng định "*khuyến khích thị trường hơn là ngăn cấm thị trường*" (Market-Facilitating rather than Market-Inhibiting, Mohamed Ariff and Hal Hill, recited from R.G. Gregory, p.4).

#### IV. NHỮNG CHỨC NĂNG VÀ LĨNH VỰC HOẠT ĐỘNG CHỦ YẾU CỦA NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI

Không những phân loại về mức độ tham gia của nhà nước trong kinh tế thị trường, các nhà khoa học cũng đã cố gắng

đúc kết và xác định rõ các chức năng hoạt động chủ yếu của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Trong số các nhà kinh tế nghiên cứu sâu sắc về vai trò nhà nước trong kinh tế thị trường người ta thường hay nói tới Samuelson, người đã từng được nhận giải thưởng Nôben về kinh tế. Theo Samuelson, nhà nước có thể có nhiều chức năng, trong số đó có *những chức năng quan trọng sau đây*:

- Nhà nước là người có thể đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả nền kinh tế của đất nước;
- Nhà nước có thể hoàn thiện quá trình phân phối tổng thể thu nhập quốc dân;
- Nhà nước có thể sử dụng các công cụ của chính sách kinh tế vĩ mô để ổn định nền kinh tế;
- Nhà nước có thể đề xuất và thực hiện các chính sách kinh tế đối ngoại, hay chính sách kinh tế quốc tế của một quốc gia.

Để thực hiện các chức năng trên đây, nhà nước có thể thực hiện các chính sách và biện pháp như: "sửa chữa các khuyết tật của thị trường"; đảm bảo những cân đối chung trong nền kinh tế; điều chỉnh hoặc tái phân bố các nguồn lực khan hiếm; cân đối các khoản thu chi tài chính và ngân sách; tái phân phối các nguồn thu nhập trong xã hội để thực hiện sự cân bằng xã hội; và tham gia vào sự phân công lao động quốc tế dựa trên cơ sở của các lợi thế so sánh tương đối và tuyệt đối (NCKT, Số 285, 2-2002).

Ngoài những chức năng quan trọng mang tính kinh điển nêu trên do Samuelson đề xuất, gần đây người ta còn chú ý tới *sáu chức năng thiết yếu* do Robert Wade đúc kết lại dựa trên cơ sở



tổng hợp các kinh nghiệm phát triển thực tế ở các nền kinh tế mới công nghiệp hoá của châu á từ sau chiến tranh thế giới thứ hai đến nay và dựa trên quan điểm của trường phái lý thuyết tân cổ điển. Theo chúng tôi, đó là những chức năng rất rõ ràng và sát thực với quá trình công nghiệp hoá trong nền kinh tế thị trường ở các nước đang phát triển châu Á. Dưới đây là sáu chức năng thiết yếu đó của nhà nước trong nền kinh tế thị trường do Robert Wade đúc kết lại (Robert Wade, pp.10-11):

1- *Nhà nước duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô;*

2- *Nhà nước cung cấp cơ sở hạ tầng vật chất, đặc biệt là những cơ sở có chi phí cố định cao so với chi-phí lưu động như bến cảng, đường sắt, kênh mương thuỷ lợi...;*

3- *Nhà nước cung cấp các hàng hoá công, bao gồm quốc phòng, an ninh, giáo dục, nghiên cứu cơ bản, thông tin thị trường, hệ thống pháp luật và bảo vệ môi trường;*

4- *Nhà nước góp phần phát triển các thể chế để cải thiện các thị trường về lao động, tài chính, công nghệ...;*

5- *Nhà nước tạo ra hoặc loại bỏ những méo mó, lệch lạc về giá cả khi thị trường có những sự phát triển thái quá dẫn đến những "thất bại thị trường," làm tổn hại cho nền kinh tế;*

6- *Nhà nước phân phối lại thu nhập, đảm bảo đủ những nhu cầu cơ bản cho người nghèo nhất.*

Ngoài sáu chức năng thiết yếu nói chung trên đây, Robert Wade còn nêu ra *bảy lĩnh vực hoạt động cụ thể* mà chính phủ các nước châu Á thường thực hiện để định hướng cho sự phát triển của các thị

trường (R. Wade, p.27). Bảy lĩnh vực hoạt động đó là:

1. Tái phân phối đất nông nghiệp trong thời kỳ đầu sau chiến tranh;

2. Kiểm soát hệ thống tài chính và làm cho nguồn vốn tài chính phụ thuộc vào nguồn vốn công nghiệp chứ không phải ngược lại;

3. Duy trì sự ổn định của các thông số kinh tế chủ yếu như tỷ giá hối đoái, lãi tức, mức giá chung... là những thông số có ảnh hưởng tới sự phát triển của đầu tư dài hạn;

4. Quy chế hoá hoặc điều tiết sự tác động của cạnh tranh nước ngoài đối với nền kinh tế trong nước, giành ưu tiên cho việc sử dụng các nguồn vốn ngoại tệ khan hiếm;

5. Khuyến khích xuất khẩu;

6. Khuyến khích việc tiếp thu công nghệ từ các công ty xuyên quốc gia và xây dựng hệ thống công nghệ quốc gia;

7. Hỗ trợ cho sự phát triển của một số ngành công nghiệp cụ thể có lựa chọn.

Ngoài các chức năng và lĩnh vực hoạt động chủ yếu do Robert Wade nêu ra trên đây, một số tác giả khác còn nêu ra những đặc điểm và mô hình hoạt động cụ thể khác không kém phần quan trọng của nhà nước trong nền kinh tế thị trường châu Á. Trong số các tác giả này có C. Johnson, người đã đưa ra một mô hình theo quan điểm "nhà nước phát triển" với *năm đặc trưng chủ yếu* như sau:

1. Ưu tiên cao nhất của nhà nước là phát triển kinh tế (xác định các mục tiêu về tăng trưởng, năng suất, năng lực cạnh tranh...) hơn là phúc lợi;

2. Nhà nước cam kết đảm bảo tài sản tư nhân, đảm bảo thị trường, và hạn chế sự can thiệp vào các lĩnh vực đó;

3. Nhà nước hướng dẫn thị trường thông qua các công cụ do các nhà kỹ trị và các công chức chính quyền (các nhà quan liêu - Bureaucrats) soạn thảo;

4. Nhà nước tư vấn và cộng tác với khu vực tư nhân để soạn thảo và thực hiện các chính sách phát triển;

5. Thực hiện cơ chế các nhà quan liêu "cai trị" và các nhà chính trị "trị vì", thông qua "chế độ chuyên quyền mềm" (*Bureaucrats "Rule", Politicians "Reign", "Soft Authoritarianism"*), nhằm đáp ứng những nhu cầu của các nhóm, các đảng phái, đảm bảo nhu cầu phát triển kinh tế đáp ứng những đòi hỏi khác, từ đó giữ vững sự ổn định xã hội.

Từ thực tế trên đây có thể thấy rõ hầu hết các nước phát triển kinh tế thị trường ngày nay đều thừa nhận vai trò cơ bản và những chức năng thiết yếu của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, việc vận dụng cụ thể, coi trọng chức năng nào hơn chức năng nào là tùy thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh riêng của mỗi nước. Cái khó nhất mà các nước thường gặp phải là làm thế nào đánh giá đúng và hiểu đúng được thực trạng của nước mình để từ đó lựa chọn và áp dụng những giải pháp thích hợp, mang lại hiệu quả mong muốn, nhất là những chính sách, biện pháp liên quan đến việc tự do hoá tài chính và tư nhân hoá là những vấn đề nhạy cảm, không chỉ gắn với những yếu tố kinh tế, mà còn mang tính xã hội và chịu nhiều tác động từ bên ngoài, vượt ra khỏi sự kiểm soát của chính phủ, rất dễ bị tổn thương, rủi ro và thất bại, nếu không có

những quyết định và hành động đúng và thích hợp. Điều này đã được chứng minh khá rõ qua kinh nghiệm thực tế diễn ra ở nhiều nước Á - Phi - Mỹ Latinh.

So sánh những quá trình phát triển thực tiễn ở ba châu lục Á, Phi, Mỹ Latinh, người ta có thể dễ dàng nhận thấy rằng sở dĩ các nước châu Á thành công hơn các nước Mỹ Latinh và châu Phi là vì ở các nước châu Á, việc thực hiện tự do hoá tài chính thường không bị để rơi vào tình trạng buông lỏng, mà nó được thực hiện trong bối cảnh có bảo đảm kỷ luật tài chính, thực hiện đồng thời tự do hoá tài chính đi đôi với việc duy trì sự ổn định của hệ thống tiền tệ, nhất là ổn định giá cả. Mặc dù cải cách tài chính ngày càng được tăng cường theo chiều sâu, nhưng việc tăng cường đó chỉ được thực hiện dần dần thông qua việc mở rộng từng bước các hoạt động của thị trường vốn tại các ngân hàng thương mại. Cách làm này khác hẳn so với cách làm ở các nước Mỹ Latinh như Chilê, Uruguay và Braxin là những nước đã thực hiện khá triệt để chính sách tự do hoá tài chính thông qua các chính sách tư nhân hoá và phi điều tiết toàn phần, thả nổi giá cả, không có chính sách, biện pháp hữu hiệu để kiểm soát tỷ lệ lạm phát thường xuyên dâng cao và mất ổn định. Các nước châu Phi cũng rơi vào tình trạng tương tự, họ thực hiện tự do hoá tài chính và tư nhân hoá khá triệt để và nhanh chóng, thiếu sự chuẩn bị, thiếu thí nghiệm, thiếu các biện pháp kiểm soát, giống như cách làm ở các nước Mỹ Latinh, vì thế họ cũng đã phải gánh chịu những thất bại nghiêm trọng, kinh tế trì trệ và tụt hậu. Như vậy có thể nhận thấy một cách rõ ràng rằng *nguyên nhân chính làm cho các nước châu Á thành công hơn các nước châu Phi và Mỹ Latinh là vì tại các nước châu Á, cải*

*cách và tự do hoá không bị thả lỏng, mà luôn được kiểm soát một cách có hiệu quả.*

Điều này cũng được Maxwell J. Fry xác nhận khi nghiên cứu và so sánh việc thực hiện chính sách tự do hoá ở một số nước thuộc hai châu lục là châu Á và Mỹ Latinh. Theo Maxwell J. Fry, cái hơn của các nước châu Á so với các nước Mỹ Latinh là ở chỗ tại các nước châu Á, mặc dù tự do hóa được đẩy mạnh, nhưng Chính phủ các nước này vẫn luôn luôn nỗ lực để giữ vững được "ba yếu tố then chốt", đó là:

- Ổn định giá cả;
- Kỷ luật tài chính; và
- Đảm bảo độ tin cậy của chính sách.

Đến đây, với những bằng chứng thực tiễn rõ ràng đã được đưa ra phân tích, chúng ta có đủ dữ kiện để một lần nữa khẳng định rằng mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường là mối quan hệ *tương thích*, theo đó nhà nước trong khi tích cực thực hiện những cải cách cần thiết để thúc đẩy sự phát triển của thị trường, khuyến khích tư nhân tăng cường các nỗ lực hoạt động kinh doanh, xây dựng cơ sở hạ tầng, tăng cung cấp các hàng hoá công, mở cửa nền kinh tế để tăng giao lưu với bên ngoài, tăng cường những nỗ lực hội nhập quốc tế và khu vực, nói cách khác là tăng cường thực hiện chính sách tự do hoá và mở rộng tham gia vào quá trình toàn cầu hoá nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế, vẫn không coi nhẹ việc chuẩn bị, xây dựng và củng cố những cơ sở bên trong của nền kinh tế, nhất là việc xây dựng các thể chế và cơ chế thích hợp để vừa tạo ra những điều kiện cần thiết cho một sự phát triển thông thoáng, hiệu quả, lâu bền, vừa đảm bảo kiểm soát được quá trình tự do hoá và toàn cầu hoá, hạn chế đến mức thấp nhất

những tác động tiêu cực do các quá trình đó gây ra.

Ngày nay người ta nhận ra rằng hầu hết những cuộc khủng hoảng nợ, khủng hoảng tài chính, tiền tệ, khủng hoảng cán cân thanh toán diễn ra ở châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh (tổng cộng có khoảng gần 100 cuộc như vậy tính từ thập niên 1970 đến nay), đều là do mối quan hệ không tương thích giữa cải cách và khả năng kiểm soát cải cách, giữa nhà nước và thị trường, giữa những biến đổi nhanh chóng của các lực lượng thị trường với sự không bắt kịp của các thể chế và cơ chế nhà nước gây ra. Sự vững vàng và thông thoáng của cơ chế và thể chế là điều kiện tốt nhất để một nước có thể tranh thủ được nhiều hơn các cơ hội và hạn chế các thách thức, rủi ro mà quá trình tự do hoá, toàn cầu hoá mang lại. Hơn thế nữa, trong bối cảnh của sự phát triển nhanh chóng của công nghệ mới, nhà nước càng cần phải đóng vai trò quan trọng hơn trong việc đầu tư phát triển giáo dục, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và tăng cường năng lực cho các hoạt động nghiên cứu và triển khai (R & D) nhằm tăng năng suất lao động, yếu tố quan trọng nhất của tăng trưởng trong nền kinh tế tri thức hiện đại.

Tuy nhiên, trong thực tế có một vấn đề không thể không lưu ý và cần tìm cách khắc phục, đó là lực cản đối với cải cách, đổi mới và tự do hoá nhân danh sự cần thiết của nhà nước trong việc củng cố thể chế và bảo vệ sự ổn định chính trị - xã hội. Trong nền kinh tế thị trường, *nhà nước là người điều hoà quyền lợi giữa các nhóm lợi ích*, nhưng không phải bao giờ lợi ích của các nhóm cũng đều được thực hiện theo ý muốn của họ mỗi khi có thay đổi, mà đôi khi có những nhóm sẽ bị mất quyền lợi để

đảm bảo lợi ích cho một hay các nhóm khác đang bị thiệt thòi, những lúc đó nhóm có lợi ích bị mất đi sẽ gây trở ngại cho công cuộc cải cách, đổi mới. Thông thường trong các nền kinh tế có nhiều đặc quyền và bao cấp, thì vào những thời điểm thay đổi, các nhóm trực lợi từ đặc quyền và bao cấp sẽ mất đi đặc quyền và bao cấp của họ, lúc đó họ sẽ quay lại nhân danh sự cần thiết của nhà nước phải củng cố thể chế và bảo vệ sự ổn định chính trị - xã hội, để chống lại cải cách, đổi mới, chống lại tự do hoá, cản trở hoặc đẩy lùi cải cách, đổi mới, gây ra tình trạng trì trệ và tụt hậu. Điều này không chỉ cản trở và hạn chế tiến trình cải cách, đổi mới, mà còn ngăn cản nhà nước trong việc loại bỏ các quyết định sai và thay vào đó bằng những quyết định đúng, một tiêu chí mới về nhà nước mạnh.

### Tài liệu tham khảo

1. Đỗ Đức Định, *Nhà nước trong kinh tế thị trường các nước đang phát triển châu Á và Việt Nam*, NXB KHXH, 1991.
2. Đỗ Đức Định, *Kinh tế học phát triển: Công nghiệp hoá và cải cách kinh tế*, NXB Chính trị Quốc gia, HN, 2004.
3. Roland Blum, *Toàn cầu hoá*, NXB CTQG, Hà Nội, 2000, tr. 33-34.
4. Pitman Potter, *Globalization and the State: New Opportunities for APEC in Promoting Economic Cooperation*, Paper in "Trading Arrangements in the Pacific Rim, ASEAN and APEC," Oceana Publications Inc., N.Y., 2000, Pp.1-4.
5. Mohamed Ariff and Hal Hill, recited from R.G. Gregory, *Overview (Chapter 1, Industrial Policies for Pacific Economic Growth)*, Ed. by Hiromichi Mutoh, Suelo Sekiguchi, Kotaro Suzumura & Ipppei Yamazawa, Allen & Unwin, ANU, ... 1986, p. 4.
6. Robert Wade, *States, Markets and Industrial Policy* (Chapter 1 of the book "Governing the Market - Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization"), 1990.
7. John M. Leger, *FEER*, November 24, 1994.
8. Maxwell J. Fry, *Financial Development in Asia: Some Analytical Issues*, Asian-Pacific Economic Literature, Vol.9, No.1, May 1995.
9. Võ Đại Lộc, *Việc xây dựng một nền kinh tế độc lập tự chủ ở VN trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế*, NVD KTTG, số 4, 8-2000.
10. Kyung-Kook Kim, *Between State and Market: Industrial Adjustment in Korea*, Beebong Publishing Co., Seoul, Korea, 1993.
11. Tập thể tác giả: *Thuyết kinh tế mới và chu kỳ mới*, NXB CTQG, 2002.
12. K. S. Jomo, *Suy ngẫm lại về vai trò của chính sách Chính phủ ở Đông Nam Á*, Chương 12 trong cuốn "Suy ngẫm lại sự thần kỳ Đông Á" do Joseph E. Stiglitz và Shahid yusuf biên tập, NXB CTQG, HN, 2002.
13. I. Uxtian, *Về điều chỉnh của nhà nước đối với nền kinh tế theo Samuelson*, Nghiên cứu kinh tế, Số 285, 2-2002.