

Thể chế

(Bài giảng của Đinh Vũ Trang Ngân, 2013)

“Có hành động nào mà chính phủ nước Ấn Độ có thể làm, để dẫn nền kinh tế Ấn Độ tới mức tăng trưởng như Indonesia hay Ai Cập? Nếu có, đó chính xác là điều gì? Nếu không, điều gì về “bản chất của Ấn Độ” đã khiến cho Ấn Độ như vậy? Một khi ta bắt đầu nghĩ về những câu hỏi này, thật khó có thể nghĩ về điều gì khác.” (Robert Lucas, “Cơ học của sự phát triển kinh tế,” 1988)

Câu hỏi về điều gì làm nên “của cải của các quốc gia,” hay “vì sao các quốc gia thất bại” đã được các thể hệ những nhà kinh tế theo đuổi từ rất lâu. Dù đã có rất nhiều đồng thuận trong các khuyến nghị về chính sách mà một quốc gia nên áp dụng hay theo đuổi để đạt được thành tựu về tăng trưởng và phát triển, các nhà kinh tế vẫn chưa thực sự tìm được lời giải thích thỏa đáng. “Vấn đề hóc búa chính của lịch sử nhân loại là làm sao giải thích các con đường thay đổi lịch sử hết sức khác nhau. Các xã hội phân hóa thế nào? Điều gì giải thích cho những đặc tính về thành quả hoạt động khác hẳn nhau của các xã hội?” (Douglas North, 1990).

Trong suốt thập kỷ 70, nhà kinh tế Douglas North đã xuất bản rất nhiều sách và công trình nghiên cứu cho luận điểm rằng thể chế, đặc biệt là một hệ thống sở hữu phát triển hoàn chỉnh, là yếu tố quan trọng giải thích cho những thay đổi về tăng trưởng kinh tế. Ngành học này về sau được gọi là “ngành kinh tế học mới về thể chế” (New Institutional Economics). North cũng đã đi xa hơn và lập luận rằng khi nhiều nhóm người trong một xã hội nhìn thấy cơ hội thu về lợi nhuận cao hơn so với sự sắp xếp trật tự thể chế hiện tại, họ sẽ hợp nhau lại và thay đổi luật chơi để có thể đến gần hơn với mức lợi nhuận cao hơn. Đến cuối thập kỷ 80 và 90, chính ông đã tự nghi ngờ luận điểm này của mình, và lập luận tiếp rằng, một xã hội có thể bị “trói buộc” và bế tắc trong một tình trạng thể chế không hiệu quả, ví dụ như không có sự thượng tôn pháp luật, hay các hợp đồng và quyền sở hữu không được bảo vệ, và rất khó để có thể cải cách thể chế này.

Phương thức tiếp cận “kinh tế học mới về thể chế” từ thập kỷ 70 này đã kế thừa và phát triển từ tư tưởng của các nhà kinh tế như Coase và Williamson về chi phí giao dịch, Alchian và Demsetz về quyền sở hữu, Olson về hành động tập thể, Ostrom về sự hợp tác và chuẩn mực xã hội, Akerlof và Stiglitz về thông tin bất cân xứng. Đề tài rộng lớn này dày đặc các nghiên cứu về cấu trúc tổ chức, cam kết, niềm tin, các mô thức quản trị nhà nước, văn hóa, phong tục tập quán xã hội, hệ tư tưởng, vốn xã hội, các hình thức thất bại của thị trường, các phương thức thực thi chính sách thành công hay thất bại... Đã có 4 nhà kinh tế được vinh danh cho các công trình nghiên cứu liên quan đến thể chế (Ronald Coase 1991, Douglas North 1993, Elinor Ostrom và Oliver Williamson 2009). Để tìm hiểu, chúng ta hãy bắt đầu từ North với khái niệm thể chế.

Douglas North và khái niệm thể chế¹

Theo định nghĩa của Douglas North, thể chế là những luật lệ của cuộc chơi trong xã hội (rules of the game). Nói chính xác hơn, đó là những ràng buộc do con người tạo ra để điều chỉnh và định hình các tương tác của mình.

Theo North, vai trò chính của thể chế trong một xã hội là làm giảm tính bất trắc bằng cách cung cấp một cấu trúc cho hoạt động trong đời sống hàng ngày. Thể chế còn hướng dẫn sự tương tác giữa con người với người, khi chúng ta muốn chào bạn bè trên đường phố, lái xe, mua cam, mượn tiền, mở doanh nghiệp, chôn cất một người quá cố. Như vậy, cùng một giao dịch nhưng được thực hiện ở các nơi khác nhau sẽ phải theo những luật lệ khác nhau. Theo cách tiếp cận này, thể chế xác định và giới hạn tập hợp các lựa chọn của cá nhân.

Ba cấu thành quan trọng của hệ thống thể chế gồm có thể chế chính thức (thành văn, như luật lệ), thể chế phi chính thức (bất thành văn, như tục lệ và các quy tắc xử thế), và các cơ chế và biện pháp chế tài. Thể chế có thể do con người sáng tạo, như Hiến pháp của Hoa Kỳ, nhưng cũng có thể chỉ được tiến hóa theo thời gian, như tập tục văn hóa. Các ràng buộc thể chế có thể bao gồm cả những điều cấm kỵ con người làm, những điều con người có thể làm, hay nên làm. Theo cách này, thể chế là cái khung mà con người phải tuân theo khi tương tác với nhau. Phần chức năng cốt yếu của thể chế là định cái giá của sự vi phạm và mức độ nghiêm trọng của hình phạt.

Không thể phủ nhận thực tế là thể chế không ngừng thay đổi, từ những tục lệ, quy tắc đạo đức, cho tới luật thành văn, hợp đồng giữa các cá nhân. Đối với North, theo cách tiếp cận vi mô, sự thay đổi thể chế dần dần là do các tổ chức chính trị và kinh tế nhận thức rằng họ có thể làm tốt hơn bằng cách thay đổi khung thể chế hiện tại bằng cách nào đó. Nếu thị trường chính trị và kinh tế là hiệu quả, có nghĩa là không có chi phí giao dịch, thì mọi lựa chọn sẽ luôn hiệu quả. Nhưng các tác nhân luôn phải hành động dựa trên những thông tin không đầy đủ, lựa chọn của họ không phải lúc nào cũng hiệu quả. Chi phí giao dịch trong thị trường kinh tế và chính trị tượng trưng cho quyền sở hữu không hiệu quả. Đây chính là ý tưởng của Ronald Coase trong các phân tích về chi phí giao dịch.

Coase và vấn đề về chi phí giao dịch

Kể từ thời Adam Smith, các nhà kinh tế đã nhận ra rằng lợi ích từ trao đổi giao thương là chìa khóa dẫn tới của cải của các quốc gia, sự chuyên môn hóa và phân công lao động sẽ mở cửa cho các cơ hội cải tiến kỹ thuật và tăng năng suất. Nhưng vấn đề là kinh tế học truyền thống thường dựa trên giả thuyết “không ma sát,” nghĩa là quá trình trao đổi thì không mất chi phí, việc thu nhận thông tin không mất chi phí, và quyền sở hữu được xác định một cách hoàn hảo. Thực tế,

¹ Chọn lọc từ Douglas North (1990), “Thể chế, thay đổi thể chế, và thành tựu kinh tế,” New York, Cambridge University Press. Bản dịch dành cho mục đích giảng dạy của FETP do Cao Hào Thi, Trần Thị Kim Chi, Nguyễn Thị Xinh Xinh, sẵn có tại thư viện FETP.

chi phí giao dịch là một trong những yếu tố quan trọng nhất giải thích thành tựu kinh tế của các quốc gia.

Một ví dụ về chi phí giao dịch là chi phí để có thông tin. Phải mất những nguồn tài nguyên của cả hai bên mua và bán để đánh giá những thuộc tính của một sản phẩm hàng hóa hay dịch vụ. Vấn đề bất cân xứng thông tin này sinh khi người bán biết rõ hơn người mua về chất lượng hàng hóa đang được trao đổi, bác sỹ biết rõ chất lượng phục vụ hơn bệnh nhân, hoặc người mua bảo hiểm biết rõ hơn về tình trạng sức khỏe của mình so với công ty bảo hiểm. Bên nào có nhiều thông tin hơn sẽ có ưu thế nhờ che giấu đi những thông tin đó. Theo giả định về hành vi tối đa hóa lợi nhuận, một bên đối tác sẽ đánh lừa, ăn cắp, hay nói dối nếu như kết quả thu được từ hành vi này vượt quá giá trị của những cơ hội khác sẵn có với đối tác. Đây là cơ sở cho nghiên cứu nổi tiếng của Akerlof về hàng nhái (1970), và Holmstrom về tâm lý ý lại (1970). Vì chúng ta phải tốn chi phí cho việc đánh giá và giám sát những giao dịch kiểu thế này nên vấn đề thực thi mới nổi lên, và thể chế đóng vai trò quan trọng cho các giao dịch được hoàn thành.

Theo Douglas North, “Vấn đề chi phí xã hội” (The Problem of Social Cost) của Ronald Coase xuất bản năm 1960 “là một trong những bài nghiên cứu được trích dẫn nhiều nhất và bị hiểu lầm nhất trong thời đại chúng ta².” Trong cả bài viết này và trong cuốn sách “Bản chất của công ty” (1937) của mình, Coase đã chỉ ra một thông điệp cơ bản nhất, có ý nghĩa sâu sắc cho việc duy trì lý thuyết kinh tế học, đó là: giao dịch thì tốn chi phí, và khi đó, luật chơi đóng vai trò quan trọng. Chỉ khi nào không có chi phí giao dịch thì mô hình tân cổ điển mới cho các kết quả như kỳ vọng, nếu không, sự phân bổ nguồn tài nguyên sẽ bị ảnh hưởng bởi quyền sở hữu.

Coase cũng là người đã đề xuất một giải pháp cho hiện tượng ngoại tác (externalities), một hình thức thất bại của thị trường. Một ví dụ phổ biến của ngoại tác tiêu cực là các công ty trong quá trình sản xuất đã xả thải ở thượng nguồn sông, gây ảnh hưởng đến người dân ở cuối nguồn mà họ không được đền bù. Các giải pháp thông thường là thuế, và các quy định, đều cần đến sự can thiệp của nhà nước, và đều rất tốn kém để chế tài. Nhưng theo Coase, nếu quyền sở hữu được định nghĩa rõ ràng (well-defined), có thể phân chia (divisible), và có thể bảo vệ (defendable), thì sự thương lượng trực tiếp giữa các bên liên quan (nhà sản xuất ở đầu nguồn và người dân ở cuối nguồn) có thể dẫn đến kết quả tối ưu, mà không cần sự can thiệp của nhà nước.

Những ràng buộc không chính thức

Ở thế giới hiện đại, nền kinh tế và cuộc sống dường như được sắp đặt bởi những luật lệ chính thức, và các quyền sở hữu rõ ràng. Nhưng ngay cả trong các nền kinh tế phát triển nhất, các luật lệ chính thức chỉ chiếm một phần rất nhỏ của tổng hợp các ràng buộc hình thành nên những lựa

² Douglas North (1989), “Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction,” *World Development*, Vol. 17, No. 9, pp. 1319-1332.

chọn. Sự tương tác hàng ngày của chúng ta trong gia đình, ngoài xã hội, trong các giao dịch thương mại, chịu ảnh hưởng lớn từ những quy tắc đạo đức, những quy tắc ứng xử và tục lệ.

Những ràng buộc không chính thức đến từ đâu? Chúng có thể đến từ các thông tin chuyển giao trong xã hội và làm một phần của di sản mà chúng ta gọi là văn hóa. Văn hóa có thể được định nghĩa như “sự chuyển giao từ một thế hệ sang thế hệ sau, thông qua việc dạy và bắt chước, những tri thức, giá trị và các yếu tố khác ảnh hưởng đến hành vi.” Văn hóa cũng cung cấp một khung khái niệm dựa trên ngôn ngữ để mã hóa và diễn dịch thông tin mà các giác quan đưa vào bộ óc.

Các trật tự được duy trì trong một xã hội không có chính phủ như thế nào? Khi phân tích tác phẩm cổ điển về người Nuer của Evans-Pitchard, Robert Bates (1987) cho rằng, mặc dù cũng có khả năng trộm cắp và gây mất trật tự, người Nuer thật sự có xu hướng sống hòa hợp. Hơn nữa, khi người Nuer đánh chiếm gia súc, họ có xu hướng chiếm gia súc của người khác, việc đánh chiếm trong bộ tộc rất hiếm. Một cách nào đó người Nuer dường như đã tránh những hậu quả tai hại do sự ích kỷ gây ra, và họ làm như vậy kể cả khi thiếu những thể chế chính thức rất phổ biến trong các xã hội phương tây để gìn giữ hòa bình và ngăn chặn bạo lực, như tòa án, cảnh sát.

Hàm ý của các nghiên cứu nhân chủng học này cho thấy, trật tự xã hội là kết quả của một mạng lưới xã hội dày đặc, mà trong đó người ta có sự hiểu biết sâu sắc về nhau, và sự đe dọa của bạo lực là sức mạnh liên tục giúp duy trì trật tự vì các thành viên khác trong xã hội nhận thức được hậu quả của bạo lực. Người ta không thể khoan dung cho hành vi trái với chuẩn mực đạo đức bình thường, bởi vì nó là mối đe dọa cơ bản đối với các đặc tính ổn định và sự an toàn của bộ lạc.

Trong giới luật học, mô hình của Richard Posner (1980) nhấn mạnh tầm quan trọng của mối ràng buộc thân tộc, như sự bảo đảm và bảo vệ các cơ chế thi hành luật pháp của xã hội nguyên thủy. “Chính phủ yếu, việc gán quyền và trách nhiệm dựa trên cơ sở quan hệ gia đình, tặng quà như một hình thức trao đổi cơ bản, chịu trách nhiệm nghiêm khắc đối với các thương tật, nhấn mạnh về sự rộng lượng và danh dự như những chuẩn mực đạo đức cao, sự phạm tội tập thể... giải thích về cấu trúc các thể chế trong xã hội nguyên thủy.”

Tóm lại, chúng ta giải thích sự xuất hiện và tồn tại của các ràng buộc không chính thức như thế nào? Một cách giải thích đơn giản là những quy ước giải quyết các vấn đề cần sự phối hợp: “có những quy tắc không bao giờ được lập ra một cách có ý thức, nhưng được mọi người muốn giữ.” Để hình thành những quy tắc này, các bên đã tự xác định rằng họ đều có lợi trong việc giảm đến mức thấp nhất sự tổn kém của việc đánh giá và trao đổi, và vì vậy họ có động cơ tự thực thi. Trong ngắn hạn, văn hóa sẽ quy định cách mà các cá nhân xử lý và sử dụng thông tin. Ý nghĩ, ý thức hệ, và ngay cả lòng cuồng tín tôn giáo cũng giữ vai trò quan trọng trong việc định hình xã hội.

Những ràng buộc chính thức

Sự khác biệt giữa các ràng buộc chính thức và không chính thức là sự khác biệt về mức độ. Một bên là tập hợp các điều cấm kỵ, tập quán và các truyền thống, bên kia là hiến pháp thành văn. Tính phức tạp gia tăng của xã hội, cùng với sự chuyên môn hóa và phân chia lao động ngày càng tăng, đã làm tăng lợi ích của việc chính thức hóa các ràng buộc. Các tiến bộ về công nghệ có khuynh hướng làm giảm các chi phí đánh giá, đo lường, và khuyến khích những phương pháp cân đong đo đếm và đo lường chuẩn hóa chính xác.

Các luật lệ chính thức có thể bổ sung và tăng hiệu quả của các ràng buộc không chính thức. Chúng có thể làm giảm chi phí thông tin, giám sát và thực thi. Ràng buộc chính thức bao gồm các luật lệ pháp lý, luật kinh tế và các hợp đồng. Các luật lệ chính trị xác định cấu trúc tổ chức nhà nước, cấu trúc ra quyết định cơ bản. Các luật lệ kinh tế xác định quyền sở hữu tài sản, bao gồm tập hợp các quyền đối với việc sử dụng tài sản và thu nhập có được từ tài sản, và khả năng chuyển nhượng tài sản hay nguồn lực. Hợp đồng là các điều khoản cụ thể cho một giao dịch hay trao đổi.

Khi đặt ra luật lệ, người ta thường nghĩ đến chi phí bảo đảm tuân thủ (compliance cost), có nghĩa là các phương pháp để xác định luật đang bị vi phạm, để đo lường mức độ vi phạm, và để bắt phạt người vi phạm. Đôi khi, chi phí bảo đảm tuân thủ là quá lớn, đến mức vượt quá lợi ích của việc thi hành luật, và như vậy luật đó không đáng hình thành.

Sự tiến hóa của tổ chức nhà nước từ nhà nước chuyên chế sang chính phủ dân chủ thường được nhìn nhận là một bước tiến lớn về hiệu quả chính trị. Chính phủ dân chủ cho phép một bộ phận dân chúng ngày càng đông tham gia vào quá trình ra quyết định, loại bỏ khả năng một nhà cầm quyền tịch thu tài sản một cách thất thường, và sự phát triển thực thi hợp đồng của một bên thứ ba là tòa án độc lập.

North cho rằng sẽ rất sai lầm khi đánh giá chính trường hiệu quả theo cách đánh giá thị trường hiệu quả. Thị trường hiệu quả là khi sự cạnh tranh được diễn ra mạnh đến nỗi người ta có thể tiến gần đến mức chi phí giao dịch bằng 0 của Coase. Nhưng thị trường như vậy là rất hiếm hoi trên thực tế, và càng không xuất hiện trong thế giới chính trị. Đúng là một nhà nước dân chủ sẽ giảm chi phí giao dịch lập pháp cho mỗi cuộc trao đổi, nhưng số lượng các cuộc trao đổi sẽ gia tăng đến nỗi làm tăng quy mô của toàn bộ khu vực giao dịch chính trị. Hơn nữa, sự “vô minh duy lý” (rational ignorance) của cử tri, lúng túng trong việc đánh giá lợi ích của mình hay chọn lựa quan điểm về các vấn đề phức tạp, có thể làm tăng tính chủ quan trong chọn lựa. Dân chủ trong tổ chức nhà nước không tương đương với những thị trường cạnh tranh trong một nền kinh tế.

Điều này liên quan đến những cái mà North gọi là “quyền sở hữu không hữu hiệu.” Nếu chi phí giao dịch là thấp và các tác nhân chính trị có những mô hình chính xác để hướng dẫn họ, thì những quyền sở hữu hữu hiệu sẽ được tạo ra. Nhưng chi phí giao dịch cao, cùng với những

nhận thức chủ quan của các tác nhân trong nền kinh tế, thường dẫn đến những quyền sở hữu không kích thích tăng trưởng kinh tế, và những những tổ chức được tạo ra có thể không có động cơ để xây dựng nhiều luật kinh tế có hiệu quả hơn. Chúng ta có thể liên hệ đến sự cát cứ địa phương và cạnh tranh chính trị trong chiến lược phát triển vùng ở Việt Nam.

Sự thực thi, khả năng hợp tác, và ai là trọng tài trong cuộc chơi?

Tình trạng xã hội không có khả năng phát triển được việc thực thi hợp đồng với chi phí thấp và có hiệu quả chính là nguồn gốc quan trọng nhất của sự trì trệ kém phát triển của các quốc gia. Vậy dưới những điều kiện nào thì các hợp đồng có khuynh hướng tự thực thi?

Các hợp đồng sẽ tự thực thi khi nó mang lại lợi ích cho các đối tác khi làm đúng theo hợp đồng. Nghĩa là, nếu xét theo tiêu chí đánh giá và thực thi hợp đồng, lợi ích của việc thực hiện đúng theo hợp đồng sẽ vượt quá chi phí. Để quan sát nhất trong số các hợp đồng tự thực thi là khi các đối tác tham gia rất hiểu biết lẫn nhau và tham gia trong những thương vụ lặp đi lặp lại. [Ví dụ bài tập nhóm trong lớp, hay phân công ai đón con ở nhà.] Trong một thế giới như thế, các chi phí giao dịch tính được rất thấp bởi vì mạng lưới tương tác xã hội dày đặc. Lừa đảo, trốn tránh, cơ hội, tất cả đều rất hạn chế vì làm như thế sẽ không có lợi. Các quy tắc về hành vi sẽ xác định cuộc trao đổi và không có việc ký kết hợp đồng chính thức.

Ngược lại, trong một thế giới trao đổi phi cá nhân (mọi người không biết nhau), không lặp đi lặp lại, và chi phí đánh giá và cưỡng chế thực thi là rất cao, lợi ích của gian lận và thất hứa sẽ lớn hơn lợi ích từ sự hợp tác. Tùy thuộc vào các quan hệ thân thuộc, các hình thức khác của lòng trung thành, các cam kết trong tư tưởng về lòng tự trọng và tính trung thực, các nhóm thiếu số gắn kết với nhau bởi niềm tin chung hay cùng chiến đấu với một thế giới không thân thiện như chiến tranh, có thể đóng vai trò quan trọng trong việc khuyến khích tự thực thi hợp đồng. Nhưng vấn đề trọng tâm ở các nước đang phát triển chính là ở sự thực thi không hiệu quả trong các giao dịch trao đổi phi cá nhân.

Nói tóm lại, các cá nhân muốn tối đa hóa lợi ích của mình sẽ thường thấy có lợi khi hợp tác với người khác khi trò chơi được lặp lại, khi họ có thông tin hoàn hảo về hành vi quá khứ của người khác, và khi có ít người chơi. Khó mà duy trì được sự hợp tác khi trò chơi không lặp lại, khi thông tin về người khác bị thiếu, hay có rất nhiều người chơi. Cái gọi là tình thế tiến thoái lưỡng nan của người tù, một lý thuyết trò chơi rất gần với tình trạng lưỡng nan của người thụ hưởng mà không phải trả tiền (người ăn theo) của Mancur Olson. Nếu chỉ chơi một lần, cả hai trò chơi đều dẫn đến kết cục là chiến lược ưu thế luôn là phản bội, dẫn đến kết cục là độ thỏa mãn tổng gộp của tất cả mọi người chơi không đạt mức tối ưu. Nếu trò chơi được lặp lại, sự phản bội sẽ không phải lựa chọn tối ưu trong các bài toán về lựa chọn tập thể.

Vậy điều kiện nào duy trì sự hợp tác có thể là các quy ước, chính sách cưỡng chế thực thi, thậm chí có thể bằng cách đe dọa. Nhưng đó cũng có thể là niềm tin hay các quy tắc chung của cộng đồng, được chia sẻ dựa trên các mối quan hệ trực tiếp và sự giúp đỡ qua lại hỗ tương. Đó cũng

có thể là các động cơ cá nhân xuất phát từ lòng vị tha, mà trong đó, mỗi cá nhân sẽ đồng thời tồn tại song song hai hàm thỏa dụng, một cho lợi ích cá nhân, một hướng đến tập thể, và mỗi cá nhân có mức độ đánh đổi khác nhau giữa hai hàm thỏa dụng này.

Nhu cầu điều tiết sự thực thi hay hành động hợp tác dẫn đến việc phải có một “bên thứ ba” làm trọng tài. Nhưng một “bên thứ ba” mang tính tình nguyện thuần túy trong một môi trường như thế sẽ quá cao tới mức không thể thực hiện được. Trên nguyên tắc, nhà nước, với lợi thế nhờ quy mô trong việc giám sát và cưỡng chế, có thể đảm nhiệm việc quản lý sự thực thi hợp đồng. Nhưng lại có một tình trạng tiến thoái lưỡng nan cơ bản nữa. “Nếu chúng ta không thể làm khi không có nhà nước, thì chúng ta cũng không thể làm khi có nhà nước. Làm thế nào mà có được một nhà nước hành động như một bên thứ ba công bằng?”

Việc xây dựng sự cam kết đáng tin cậy về phía các cơ quan nhà nước, ví dụ như người ta cần đảm bảo rằng nhà nước sẽ không vi phạm hợp đồng của các bên, hay không gây nên những tình huống làm ảnh hưởng đến của cải và thu nhập của các bên, là không dễ. Ngay cả ở những quốc gia phát triển nhất, người ta cũng thấy các cơ quan nhà nước làm thay đổi của cải của các đối tác bằng mọi cách, thay đổi về mức giá, hoặc thay đổi các quy tắc luật lệ làm ảnh hưởng đến phúc lợi của các cá nhân.

Việc thực thi của bên thứ ba có nghĩa là phát triển nhà nước như một lực lượng mang tính ép buộc, có thể giám sát các quyền sở hữu, và cưỡng chế thực thi hợp đồng một cách hiệu quả. Khi North viết tác phẩm của mình, “chúng ta vẫn không biết làm cách nào để tạo ra một thực thể như thế.” Nói một cách đơn giản nhất, nếu như nhà nước có một năng lực ép buộc, khi đó ai điều hành nhà nước sẽ vận dụng quyền lực đó nhằm lợi ích của riêng mình với phí tổn do các thành phần khác trong xã hội gánh chịu.

Khi các thiết chế pháp lý kém hiệu quả và không được doanh nghiệp tin dùng, xuất hiện tình trạng mà Douglas North đã dự báo trước đây nhiều thập kỷ, áp dụng vào Việt Nam có thể nhận xét khái quát rằng: “Trong môi trường mà quyền tài sản không an toàn, pháp luật kém hiệu lực, tồn tại nhiều rào cản gia nhập thị trường và cản trở của độc quyền, để tối đa hóa lợi nhuận, các công ty tư nhân của Việt Nam thường chỉ chạy theo các mục tiêu trước mắt (thậm chí là đánh quả và chộp giật), ít đầu tư vào tài sản cố định, và thường có quy mô nhỏ. Hệ quả là các doanh nghiệp có tỷ suất lợi nhuận cao nhất thường xuất hiện trong các lĩnh vực thương mại hay có tính đầu cơ và tìm kiếm đặc quyền – đặc lợi (rent-seeking). Các công ty sản xuất lớn, có vốn cố định đáng kể, sẽ chỉ tồn tại được với ô dù bảo vệ của chính phủ thông qua trợ cấp, bảo hộ thuế quan, và quan hệ có đi có lại – vốn là những hành vi không thể mang lại hiệu quả cho nền kinh tế”.

Khái niệm thể chế “dung hợp” và “chiếm đoạt” của Acemoglu và Robinson

Trong tác phẩm “Vì sao các quốc gia thất bại” (2010), hai nhà kinh tế Daron Acemoglu và James Robinson, trong cuốn “Vì sao các quốc gia thất bại,” phân chia thể chế kinh tế và chính trị thành

hai loại, “*tước đoạt*” (extractive, mang tính khai thác, bóc lột, loại trừ)) và “*dung hợp*” (inclusive, mang tính dung nạp, trao quyền, tạo điều kiện tiêm cận, phân bổ phúc lợi cho phần đông dân chúng). Cụ thể là:

Thể chế chính trị “*tước đoạt*”: Quyền lực tập trung trong tay của một thiểu số, không có kiểm soát - đối trọng và thượng tôn pháp luật.

Thể chế kinh tế “*tước đoạt*”: Không có pháp luật và trật tự; quyền sở hữu không được bảo đảm; rào cản gia nhập thị trường; các quy định ngăn cản hoạt động của thị trường và tạo ra một sân chơi bất công.

Thể chế chính trị “*dung hợp*”: Cho phép sự tham gia rộng rãi; hạn chế và kiểm soát các chính trị gia; thượng tôn pháp luật. Có một mức độ tập trung chính trị nhất định để có thể duy trì luật pháp và trật tự.

Thể chế kinh tế “*dung hợp*”: Quyền sở hữu được bảo đảm, luật pháp và trật tự, dựa vào thị trường, nhà nước hỗ trợ thị trường; gia nhập thị trường tương đối tự do; tôn trọng hợp đồng; tiếp cận với giáo dục và cơ hội cho đại đa số công dân.

Thể chế dung hợp ngày càng trao quyền rộng rãi và đảm bảo từng người dân có thể thực hiện được các quyền của mình, được tham gia dự phần trong phúc lợi xã hội. Bắt đầu bằng các quyền tư hữu được đảm bảo, tư pháp độc lập để duy trì công lý, báo chí tự do để giúp thực thi quyền được biết và bày tỏ ý kiến của người dân. Một khi đã được xác lập, các thể chế dung hợp ngày càng lan rộng, tăng dần quá trình trao quyền cho người dân, từ đó hình thành những chế độ dân chủ đại diện để kiểm soát quyền lực và thúc ép trách nhiệm giải trình của quyền lực hành pháp. Cũng từ đó, bộ máy hành chính (cốt lõi của thể chế nhà nước) ngày càng chịu sức ép phải minh bạch hơn, chuyên nghiệp hơn, nhanh chóng học theo kinh nghiệm quản trị của khu vực tư nhân để cải tổ cung cách cung cấp dịch vụ công cho người dân. Những thể chế dung hợp như vậy làm cho các giá trị như dân chủ, pháp quyền ngày càng vững chắc và khó có thể đảo ngược. Có một vòng xoáy đi lên giữa thể chế kinh tế và chính trị dung hợp.

Trong khi đó, trong một thể chế kinh tế chiếm đoạt, một nhóm thiểu số có thể chiếm đoạt nguồn lực của nhiều người một cách tùy ý, không bảo vệ quyền sở hữu và không tạo ra động cơ khuyến khích cho sự tăng trưởng năng suất trong các hoạt động kinh tế. Các thể chế kinh tế chiếm đoạt gắn liền với các thể chế chính trị chiếm đoạt, tập trung quyền lực về một số ít người, và vì lợi ích của cá nhân mình họ sẽ có động cơ duy trì và phát triển loại thể chế kinh tế chiếm đoạt, sử dụng nguồn lực thu được để củng cố và kéo dài quyền lực mà họ nắm giữ. Sự liên kết giữa các thể chế kinh tế và chính trị chiếm đoạt tạo ra một vòng xoáy đi xuống: một khi các thể chế chiếm đoạt đã được thiết lập thì có xu hướng tồn tại và duy trì.

Acemoglu và Robinson không phủ nhận rằng tăng trưởng có thể diễn ra trong bối cảnh thể chế chiếm đoạt. Tuy nhiên, sự tăng trưởng này không thể kéo dài. Thứ nhất, sự tăng trưởng bền vững phải gắn liền với phát minh đổi mới, sàng lọc những cái cũ không còn hiệu quả bằng cái mới hiệu quả hơn, cái được nhà kinh tế Schumpeter gọi là “sự hủy diệt sáng tạo.” Nhưng vì

những nhóm lợi ích có quyền thế thống trị trong một thể chế chiếm đoạt luôn có động cơ chống lại sự hủy diệt sáng tạo, họ sẽ tìm cách phát hủy những lợi ích thu được từ tăng trưởng. Thứ hai, khi một số người thống trị trong một thể chế chiếm đoạt có thể hưởng lợi lớn từ tổn thất của đa số còn lại trong xã hội, họ sẽ là tầm ngắm của nhiều cuộc tranh giành quyền lợi, dẫn đến sự bất ổn về chính trị.

Những vòng xoáy đi lên và đi xuống không phải hoàn toàn không thể bị phá hủy. Việc một quốc gia vận hành trong loại hình thể chế nào không phải là yếu tố định sẵn, hay một kết cục tất yếu, đã định vị do các yếu tố lịch sử, địa lý, văn hóa, hay tính cách dân tộc. Sự chuyển hóa hay thay đổi về thể chế mang tính lịch sử, nhưng đó là kết quả của sự tương tác giữa những thể chế hiện có với những “thời điểm lịch sử quyết định.” Thời điểm quyết định này chính là những sự kiện lớn phá vỡ tính cân bằng trong hệ thống kinh tế hay chính trị, đó có thể là một sự kiện không chủ đích, như thiên tai, dịch hạch, nhưng cũng có thể là những cuộc cách mạng do con người làm nên, như cuộc cách mạng công nghiệp.

Sự khác biệt về thể chế mang tính lịch sử, và con đường dẫn đến thay đổi của các xã hội khác nhau là khác nhau. Acemoglu và Robinson mô tả những xung đột về quyền lực, thu nhập, thể chế, mà thường xảy ra triền miên trong suốt lịch sử của mọi xã hội, dẫn các quốc gia đến một tình trạng “trôi dạt thể chế.” Những thay đổi nhỏ về thể chế vốn là kết quả của quá trình trôi dạt thể chế này có thể phát huy tác dụng khi đến thời điểm lịch sử quyết định, nhưng cũng có thể hoàn toàn biến mất. Chỉ có quá trình lịch sử, thông qua sự trôi dạt thể chế này, mới có thể tạo ra những khác biệt có tính quyết định vào những thời điểm lịch sử. Tác động của thời điểm quyết định phụ thuộc vào các thể chế hiện có.

North đã không thể hoàn toàn giải thích điều gì dẫn đến sự thay đổi thể chế, và quỹ đạo thay đổi này là gì. Acemoglu và Robinson cũng không hoàn toàn dự báo được điều này, vì theo họ, “tính ngẫu nhiên hay sự tình cờ của lịch sử” khiến ta không thể biết được liệu sự tương tác nào giữa thể chế hiện tại với những thời điểm quyết định sẽ dẫn đến thể chế chiếm đoạt hay dung hợp hơn. Bằng cách mô tả sự thịnh vượng hay đói nghèo của các quốc gia thông qua một lý thuyết đơn giản, họ đã khái quát hóa những yếu tố chủ chốt, mà không đi vào tái tạo chi tiết, dẫn đến sự thịnh suy của các quốc gia.

Quan niệm về thể chế dung hợp của Acemoglu và Robinson cũng tương đồng với quan niệm về *thể chế tốt, quản trị nhà nước tốt* được đúc kết từ kinh nghiệm của các quốc gia phát triển. Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), Ngân hàng Thế giới từ nhiều thập kỷ nay đã đưa ra các tiêu chí để xác định và đo lường nền quản trị nhà nước tốt (good governance).

Thảo luận chính sách gần đây của FETP³ cho rằng thể chế yếu kém chính là nguyên nhân sâu xa đã dẫn tới những bất ổn của nền kinh tế và nguy cơ suy thoái kinh tế hiện nay. Các nguy cơ về

³ “*Khơi thông những nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng*,” Bài thảo luận chính sách tại Chương trình Lãnh đạo Quản lý Cao cấp (VELP) tại trường Quản lý Nhà nước Harvard Kennedy tháng 8/2013.

kinh tế, chính trị và xã hội ngày nay đều có thể lý giải được bởi những cuộc cải cách thể chế bị trì hoãn hoặc chưa được tiến hành triệt để trong quá khứ. Để phục hồi tăng trưởng, cần tận dụng những cơ hội cải cách thể chế trong các năm tới để tiếp tục trao quyền kinh tế và chính trị mạnh mẽ hơn cho người dân.