

Cải cách thể chế: Từ tầm nhìn đến thực tiễn*

Bài thảo luận chính sách chuẩn bị cho

CHƯƠNG TRÌNH LÃNH ĐẠO CAO CẤP VIỆT NAM (VELP)

Tại Trường Harvard Kennedy, 13-17/4/2015

Tháng 04 - 2015

* Các tác giả của bài viết gồm: Vũ Thành Tự Anh (anhvt@fetp.edu.vn), Laura Chirot (chirot@mit.edu), David Dapice (david_dapice@harvard.edu), Huỳnh Thê Du (duht@fetp.edu.vn), Phạm Duy Nghĩa (nghiapd@fetp.vnn.vn), Dwight Perkins (dwright_perkins@harvard.edu), và Nguyễn Xuân Thành (thanhnx@fetp.edu.vn). Quan điểm trình bày trong bài viết là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP), Chính phủ Việt Nam hay Trường Quản lý Nhà nước Harvard Kennedy.

PHẦN I: THỜI KHẮC THỰC HIỆN CẢI CÁCH HƯỚNG TỚI CÁC THỂ CHẾ BAO TRÙM

1. Phát triển dưới tiềm năng và hệ lụy của nó

Trong đúng ba thập kỷ kể từ *Đổi mới* từ 1986 đến 2015, nền kinh tế Việt Nam đã tăng trưởng với tốc độ trung bình 6,5%/năm.¹ Tốc độ tăng trưởng này quả là rất ấn tượng bởi kể từ Đại chiến Thế giới II chỉ có 13 quốc gia duy trì được tốc độ tăng trưởng bình quân trên 7% liên tục trong 30 năm.² Tuy nhiên, nếu so với các nền kinh tế được xem là những con rồng, con hổ trong khu vực, tốc độ tăng trưởng này còn rất khiêm tốn. Trong ba thập niên trước khủng hoảng tài chính châu Á, Malaysia và Indonesia tăng trưởng trung bình 7,3%, Thái Lan 7,7%, và Hàn Quốc 9,3%; còn sau ba thập niên kể từ chính sách “cải cách khai phóng”, Trung Quốc có mức tăng trưởng trung bình tới 10%. Như vậy, mặc dù Việt Nam tăng trưởng nhanh nhưng vẫn thua kém nhiều nền kinh tế trong khu vực.

Khoảng cách giữa nền kinh tế Việt Nam so với các nền kinh tế trong khu vực cũng có thể được đo bằng sự khác biệt trong thu nhập. Nói một cách công bằng, nhờ duy trì được tốc độ tăng trưởng tương đối cao, trong khi các nước đi trước tăng trưởng chậm lại, Việt Nam đã thu hẹp được *khoảng cách tương đối* về thu nhập, thể hiện qua việc tỷ lệ thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam so với các nước này (trừ Trung Quốc) cao hơn so với trước đây, đặc biệt là từ sau khủng hoảng tài chính châu Á. Tuy nhiên, khoảng cách tuyệt đối về thu nhập vẫn ngày một nới rộng. Hình 1 cho thấy chênh lệch thu nhập bình quân của Việt Nam so với các nước đều tăng so với mức của một phân tư thế kỷ trước (ngoại trừ so với Ấn Độ có con đường tăng trưởng giống hệt với Việt Nam). Đồ thị cũng cho thấy vào năm 1990, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam và Trung Quốc là như nhau (tính theo cân bằng sức mua), nhưng đến năm 2013 thì Trung Quốc đã gấp 2,3 lần Việt Nam.

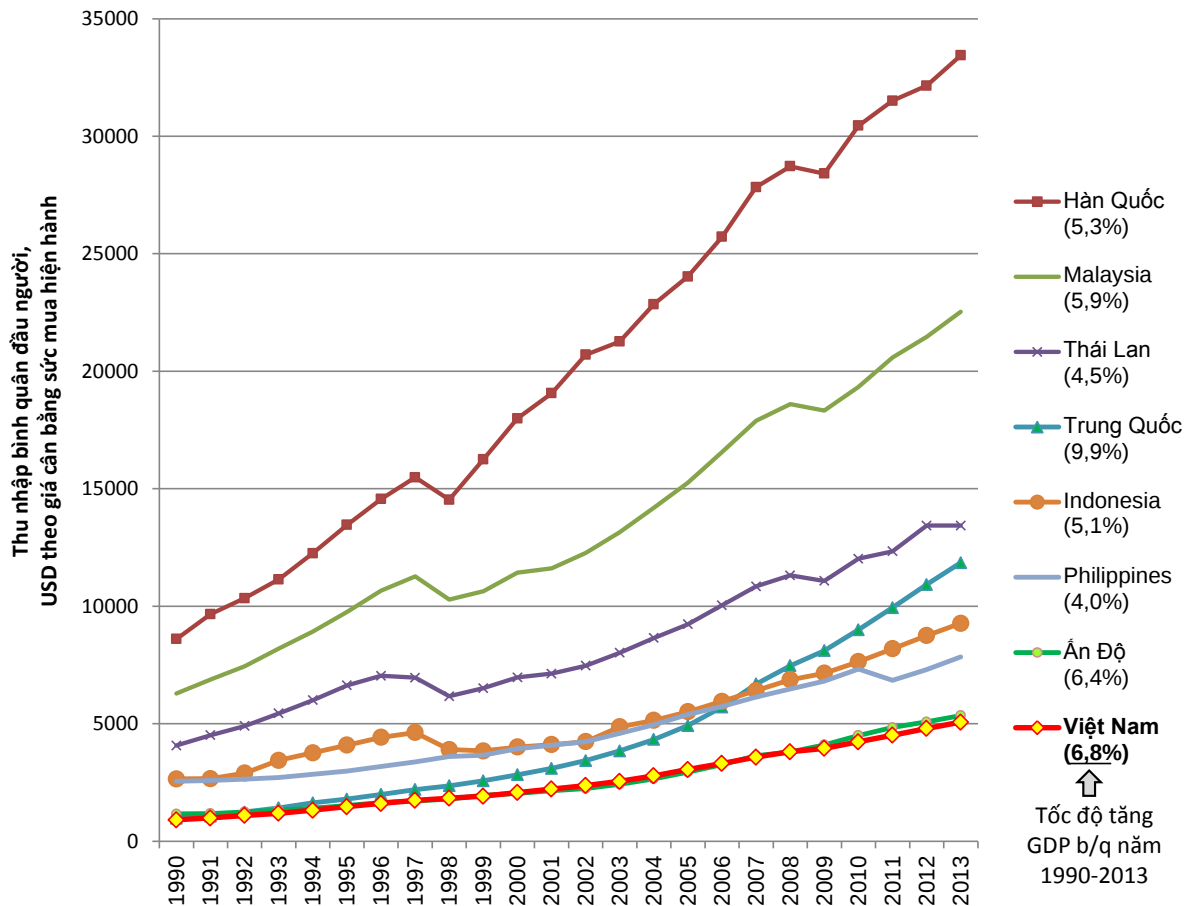
Sự tụt hậu này, đặc biệt so với các quốc gia Đông Bắc Á và Trung Quốc, kéo theo nhiều hệ lụy quan trọng, làm sâu sắc thêm những thách thức vốn có. Bên cạnh những

¹ Sử dụng số liệu chính thức của Tổng cục Thống kê Việt Nam hay của Ngân hàng Thế giới đều cho cùng một tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn 1986-2015 là 6,5%/năm. Tốc độ này cũng không thay đổi nếu tăng trưởng GDP năm 2015 nằm trong khoảng 6-7%. (Theo mục tiêu tăng trưởng kinh tế của Quốc Hội, GDP Việt Nam năm 2015 tăng 6,2%).

² Mười ba nền kinh tế này là Botswana, Brazil, Hồng Kông, Trung Quốc, Indonesia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Malta, Oman, Singapore, Đài Loan, và Thái Lan. (Nguồn: Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Có thể truy cập tại địa chỉ <https://openknowledge.worldbank.org>).

thách thức đã được nhận diện từ lâu,³ Việt Nam nói chung và Đảng Cộng sản Việt Nam nói riêng đang phải đối mặt với ba thách thức to lớn, bao gồm: thứ nhất là sự thách thức từ một Trung Quốc đang trỗi dậy và muốn khẳng định mình; thứ hai là kỳ vọng ngày càng cao về phát triển kinh tế và tự do dân sự của người dân; và thứ ba là nguy cơ suy giảm tính chính đáng của đảng cầm quyền.

Hình 1. Thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam so với một số nước, 1990-2013



Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu World Development Indicators của Ngân hàng Thế giới (NHTG).

Thứ nhất, thách thức từ một Trung Quốc trỗi dậy và muốn khẳng định mình đang lớn hơn bao giờ hết. Nắm sát vách Trung Quốc và ở vị trí chiến lược về địa chính trị, Việt Nam khó tránh khỏi ảnh hưởng to lớn của người láng giềng phương Bắc trong nhiều phương diện, từ kinh tế, chính trị đến văn hóa, xã hội. Để phát triển, một mặt Việt Nam cần duy trì quan hệ láng giềng ổn định với Trung Quốc. Mặt khác, với một Trung Quốc đang khao khát thay đổi trật tự khu vực và thế giới thì việc Việt Nam duy trì được mối quan hệ ổn định này sẽ rất khó khăn. Việt Nam phải nỗ lực hết sức để đẩy mạnh tốc độ phát triển nhằm tăng cường tiềm lực kinh tế, bằng không lực hấp dẫn

³ Chẳng hạn như chưa giàu đã già, bẫy công nghệ thấp, và bẫy thu nhập trung bình.

khổng lồ của Trung Quốc sẽ tiếp tục kéo Việt Nam rơi ngày càng sâu vào quỹ đạo phụ thuộc.

Thứ hai, mặc dù trải qua một vài bước gập ghềnh, song trong hai thập niên đầu *Đổi mới*, nền kinh tế Việt Nam liên tục phát triển và đạt được những thành công nổi bật. Hàng chục triệu người được đổi đời nhờ mức sống cao hơn, sức sống của hàng trăm nghìn doanh nghiệp được bùng nổ nhờ quyền tự do kinh doanh được công nhận. Những thành công này làm gia tăng kỳ vọng của người dân về một cuộc sống thịnh vượng hơn nữa và của doanh nghiệp về một môi trường kinh doanh tự do hơn trước. Đáp ứng kỳ vọng lạc quan này là một thách thức đối với Đảng và Nhà nước. Thế nhưng từ 2008 trở lại đây, ngược với kỳ vọng này, người dân và doanh nghiệp lại cảm nhận ngày một rõ về sự tụt hậu và kém phát triển so với các quốc gia trong khu vực, nhất là so với Trung Quốc, điều đó khiến cho tính kiên nhẫn của số đông bị mai một. Trong bối cảnh đó, trong con mắt của những người này, tính chính đáng của Đảng và Nhà nước có nguy cơ bị suy giảm.

Thứ ba, tính chính đáng của Đảng cầm quyền không chỉ giới hạn trong phương diện kinh tế. Nếu không thấu hiểu và đại diện được cho nguyện vọng của người dân thì tính chính đáng của Đảng trên phương diện chính trị cũng sẽ bị thách thức. Cho đến nay, tính chính đáng và vị thế lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam có được là do Đảng đã đồng hành với ý nguyện và hiệu triệu được lòng dân ở những thời khắc quyết định. Với những diễn biến hiện nay ở Việt Nam và thế giới, Đảng Cộng sản Việt Nam giờ đây lại đang đứng trước thời khắc quan trọng, cần kiên quyết cải cách kinh tế và chính trị để một lần nữa đồng hành với lòng dân.

Trên thực tế, Đảng và Nhà nước Việt Nam cũng đã cảm nhận được những thách thức này. Tuy nhiên, từ việc cảm nhận được thách thức đến việc thấu hiểu, để từ đó huy động được ý chí chính trị và đi đến những quyết sách nhằm vượt qua thách thức là một quãng đường dài. Nguy cơ tụt hậu kinh tế được cảnh báo tại Hội nghị giữa nhiệm kỳ Đại hội VII (1994) có nhiều dấu hiệu trở thành thực tế. Ba nút thắt trọng yếu – thể chế, kết cấu hạ tầng và nhân lực chất lượng cao – dù đã được thảo luận từ hàng chục năm nay nhưng vẫn chưa được cải thiện đáng kể. Gần đây hơn, mặc dù tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng được Đảng và Nhà nước coi như một ưu tiên hàng đầu, song cho đến nay, quá trình này vẫn diễn ra chậm chạp.

Ở những thời khắc quan trọng trong 30 năm qua, Đảng và Nhà nước đã thực hiện những cải cách thực tiễn và táo bạo, bắt đầu từ việc áp dụng chủ trương *Đổi mới*, ban hành Luật Đầu tư nước ngoài (1988), Luật Doanh nghiệp tư nhân (1990), và Luật Công ty (1990) để ứng phó với tình trạng mà Đảng đã xác nhận là “cuộc khủng hoảng

kinh tế và xã hội toàn diện” vào nửa đầu thập niên 1980.⁴ Mười năm sau, khi cuộc khủng hoảng tài chính châu Á nổ ra khiến cho FDI, xuất khẩu và tăng trưởng giảm mạnh, thì Luật Doanh nghiệp 1999 ra đời. Kết quả là khu vực tư nhân trong nước trở thành lực lượng đi đầu trong phát triển kinh tế Việt Nam. Câu hỏi hiện nay là liệu các cấp lãnh đạo Việt Nam có một lần nữa tập hợp ý chí chính trị để chuyển lời nói thành hành động thông qua thực hiện các cuộc cải cách thể chế bao trùm (hay còn gọi là thể chế dung hợp) hay không.

2. Cấu trúc bài viết

Bài nghiên cứu này nhằm cung cấp bối cảnh cho hoạt động thảo luận chính sách sẽ diễn ra trong Chương trình Lãnh đạo Cao cấp Việt Nam (VELP) lần thứ năm. Trong thời gian một tuần, chương trình VELP 2015 hy vọng những ý tưởng và lập luận trình bày trong bài viết này sẽ được thảo luận, tranh luận và phản biện, để từ đó nghiên cứu có thể đóng góp trên tinh thần xây dựng cho việc bàn thảo những vấn đề mà lãnh đạo Việt Nam nói riêng và xã hội Việt Nam nói chung đang đối mặt.

Bài viết bao gồm phần giới thiệu, bốn phần phân tích chính và kết luận. Phần 2 thảo luận về bẫy thu nhập trung bình và các lựa chọn về mô hình tăng trưởng. Việt Nam và một số quốc gia trong khu vực Đông Nam Á đều đã đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, nhưng không thành công trong việc phát triển thể chế để theo kịp đà tăng trưởng. Để có thể quay trở lại quỹ đạo tăng trưởng cao ở mức 7,5-8%/năm trong 10 năm tới, thời khắc đã đến để Việt Nam chuyển đổi sang mô hình phát triển mới và thực hiện những cải cách thể chế cần thiết để hỗ trợ cho sự chuyển đổi này.

Phần 3 xác định những mục tiêu tăng trưởng bao trùm và cải cách thể chế, trong đó bao gồm ba thành phần chính, tất cả đều được ghi rõ trong Hiến pháp 2013, đó là: mở rộng sự tham gia chính trị, nâng cao vai trò Quốc hội và cải cách hệ thống tư pháp. Phần thảo luận tiếp theo là quản trị nhà nước, với lập luận rằng trách nhiệm giải trình, tranh luận và sự minh bạch được cải thiện sẽ góp phần tạo ra những chính sách tốt hơn. Cuối cùng là xem xét mối quan hệ giữa các nhà hoạch định chính sách và doanh nghiệp tư nhân, với lập luận tăng cường tiếng nói và tính đại diện của khu vực tư nhân.

Phần 4 tập trung vào Quốc hội với phân tích cho thấy việc triển khai những điều khoản quan trọng trong Hiến pháp 2013 có thể chuyển đổi Quốc hội trong vai trò kiểm

⁴Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000 thông qua tại Đại hội Đảng Toàn Quốc lần thứ VII, tháng 6 năm 1991.

soát quyền lực của Chính phủ như thế nào, cụ thể thông qua tăng cường minh bạch, quyền giám sát và đáp ứng nguyện vọng của cử tri.

Phần 5 phân tích vai trò của ngành tư pháp trong nền kinh tế. Lập luận cho thấy tiến trình chính trị hóa và tính phi tiên liệu của hệ thống tư pháp đã trở thành trở ngại ràng buộc đối với doanh nghiệp Việt Nam. Phần này sẽ phân tích những vấn đề liên quan đến sự phân tán và cát cứ trong hệ thống tư pháp, và xác định những nhân tố chính trong Hiến pháp 2013 giúp gia tăng quyền lực và tính độc lập cho tòa án, từ đó đưa ra những phán quyết công bằng cho người dân và doanh nghiệp.

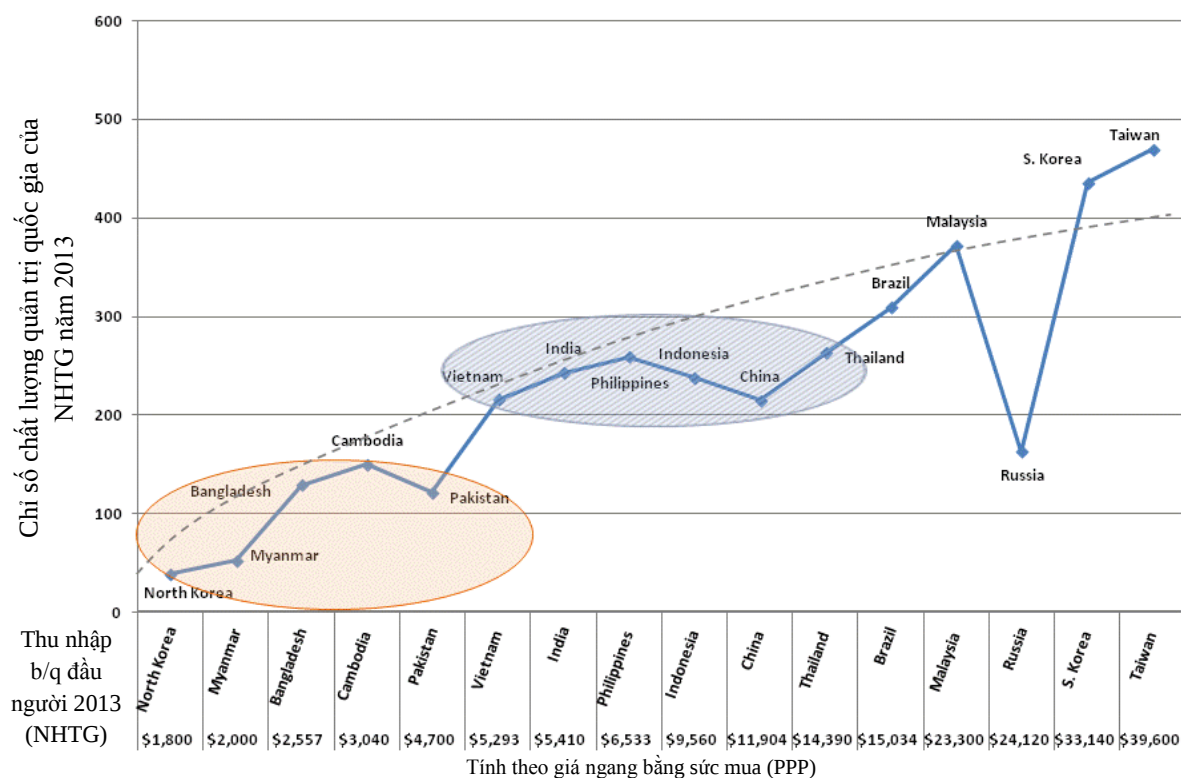
Phần cuối cùng tóm tắt nội dung cải cách thể chế được liệt kê trong bài nghiên cứu, và thảo luận thách thức đối với việc huy động lực lượng chính trị để cải cách xa hơn.

PHẦN II: BÃY THU NHẬP TRUNG BÌNH VÀ LỰA CHỌN MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN

1. Bẫy thu nhập trung bình

Có một cụm từ mà các nhà kinh tế chính trị thường sử dụng nhiều hơn so với các nhà kinh tế học – “bẫy thu nhập trung bình.” Khái niệm này liên quan đến những nền kinh tế tăng trưởng nhanh trong một hay nhiều thập niên và đạt mức thu nhập trung bình nhưng rồi tốc độ tăng trưởng chậm dần trước khi đạt được mức thu nhập cao. Đồ thị dưới đây minh họa kiểu hình tăng trưởng này.

Hình 2. Bẫy thu nhập thấp và trung bình: Mối quan hệ giữa thu nhập bình quân đầu người vào chất lượng quản trị quốc gia



Nguồn: Chương trình Việt Nam tại Trường Harvard Kennedy tính toán dựa vào số liệu của NHTG.

Như minh họa trong đồ thị, một nhóm các quốc gia có mức thu nhập bình quân đầu người rất thấp và đối diện với rủi ro rơi vào bẫy quản trị quốc gia yếu kém. Nằm trong hình ô-van thứ nhất, tính bất ổn và tình trạng tham nhũng tràn lan của họ làm triệt tiêu đầu tư, từ đó làm cho tăng trưởng nhanh là điều không thể.

Hình ô-van thứ hai được biết đến nhiều hơn với tên gọi “bẫy thu nhập trung bình”. Lưu ý rằng bẫy thu nhập trung bình *không* có nghĩa là các nước thu nhập trung bình sẽ không thể đạt được sự tăng trưởng nhanh chóng. Các quốc gia trong nhóm này, trong đó có Việt Nam, đều đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh chóng. Tuy nhiên, họ đã

không thành công trong việc phát triển thể chế để theo kịp đà tăng trưởng. Khi các hoạt động kinh tế càng mở rộng và trở nên phức tạp thì càng cần các thể chế hỗ trợ để vươn tới trình độ phát triển cao hơn. Vì vậy, nếu quản trị nhà nước hay các thể chế nói chung không phát triển phù hợp với thu nhập trên đầu người, thì tăng trưởng đến một lúc nào đó sẽ chậm dần trước khi đạt được mức thu nhập cao.

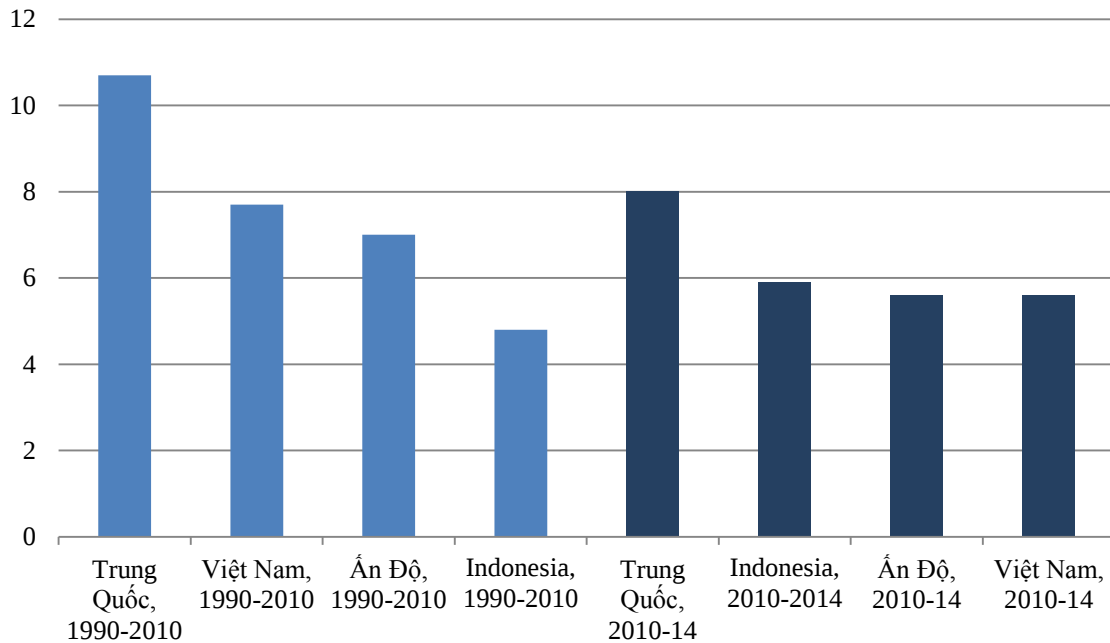
Cho tới năm 1945, không đất nước nào duy trì được tỷ lệ tăng trưởng hơn 3% trên đầu người trong nhiều thập niên. Nhật Bản nỗ lực để tăng trưởng với tỷ lệ 8-10% từ đầu thập niên 1950 đến năm 1973 với tỷ lệ tăng trưởng dân số khoảng 1%. Theo sát Nhật Bản là Hàn Quốc và Đài Loan, cũng tăng trưởng nhanh trong khoảng 3 thập niên. Vào cuối những năm 1970, Trung Quốc tiến hành cải cách và bắt đầu những thập niên tăng trưởng siêu tốc, chỉ đến bây giờ mới bắt đầu giảm tốc. Việt Nam bắt đầu vào đầu thập niên 1990, tăng trưởng nhanh trong gần hai thập niên nhưng rồi chậm dần với tỷ lệ tăng trưởng GDP quay về phạm vi 4-5% (sau khi trừ đi tỷ lệ tăng trưởng dân số khoảng 1%), giống như những nền kinh tế ASEAN giàu có hơn như Thái Lan hay Malaysia.⁵

Việc so sánh Việt Nam với ba quốc gia có dân số lớn trong khu vực là Trung Quốc, Ấn Độ và Indonesia cũng cho thấy những nhận xét thú vị về suy giảm tăng trưởng và nguy cơ rơi bẫy thu nhập trung bình. Kỳ vọng ban đầu là Ấn Độ, Việt Nam sẽ tăng trưởng nhanh nhất; Indonesia sẽ tăng trưởng ở khoảng giữa; và Trung Quốc sẽ tăng trưởng chậm nhất. Nhưng thực tiễn đã không diễn ra như vậy. Hình 3 cho thấy rõ ràng Trung Quốc tăng trưởng nhanh nhất trong cả hai giai đoạn, tuy tỷ lệ tăng trưởng cũng chậm dần nhiều nhất, từ 10,7% xuống 8%. Việt Nam, dù nghèo hơn, nhưng chỉ tăng trưởng 7,7% trong giai đoạn đầu, sau đó chậm lại còn 5,6% trong giai đoạn sau. Tăng trưởng của Ấn Độ cũng chậm dần từ 7% còn 5,6% trong khi Indonesia thật sự tăng tốc từ 4,8% lên 5,9%. Tỷ lệ tăng trưởng ban đầu chậm của Indonesia phản ánh cuộc khủng hoảng năm 1997-98 và sự sụp đổ sản lượng. Cần nhớ rằng Việt Nam chỉ mới bắt đầu cải cách vào thập niên 1980, phát huy sức mạnh thị trường và tranh thủ lợi thế của các cơ hội thương mại - đầu tư nhiều hơn để tăng trưởng cao.⁶

⁵ Trường hợp của Singapore và Hong Kong không nằm trong phân tích này. Đó là nhà nước chỉ gồm một thành phố và không có những vấn đề mà chỉ có những nước lớn hơn với các vùng nông thôn rộng lớn mới gặp phải. Bên ngoài châu Á, có rất ít quốc gia duy trì được sự tăng trưởng nhanh trong nhiều thập niên.

⁶ Để có tốc độ tăng trưởng GDP trên đầu người, tốc độ tăng trưởng GDP được trừ đi tốc độ tăng trưởng dân số. Tăng trưởng dân số Trung Quốc hiện không đến 0,5% và ba nước còn lại là gần 1%/năm.

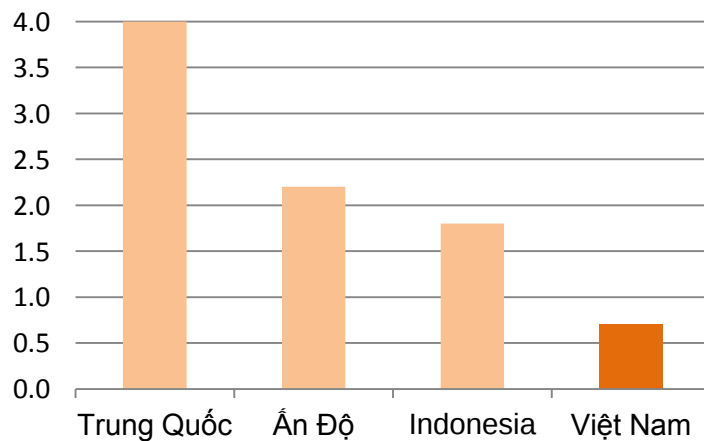
Hình 3. Tốc độ tăng trưởng GDP giai đoạn 1990-2010 và 2010-2014 (%/năm)



Nguồn: World Investment Review 2014, Bảng phụ lục 1.

Một phần quan trọng trong phân tích tăng trưởng là tìm hiểu tăng trưởng xuất phát từ đâu. Về cơ bản, nền kinh tế có thể tăng trưởng nhờ gia tăng yếu tố lao động (bao gồm cả chất lượng lao động, chứ không phải chỉ có số lượng lao động), vốn và năng suất. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã xem xét một số nền kinh tế châu Á và phát hiện rằng đóng góp của năng suất tổng hợp các nhân tố sản xuất (TFP) của Việt Nam vào tăng trưởng là vô cùng thấp, chưa bằng nửa so với Indonesia và một phần sáu so với Trung Quốc (xem Hình 4).

Hình 4. Tăng trưởng năng suất tổng hợp các nhân tố (TFP), 2008-2013



Nguồn: IMF, “Tăng trưởng tiềm năng ở khu vực châu Á mới nổi”, tháng 1/2014.

Năm 2014, Việt Nam bước vào năm thứ 7 của thời kỳ tăng trưởng chậm nhưng điểm tích cực nhất là kinh tế vĩ mô ổn định. Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK) công bố số ước tăng trưởng kinh tế năm 2014 là 5,98%, thể hiện một sự cải thiện so với tốc độ tăng GDP 5,42% trong năm 2013 và 5,25% năm 2012. Về mặt vĩ mô, tăng trưởng kinh tế năm 2014 có đóng góp lớn của sản xuất công nghiệp chế biến và chế tạo. Giá trị gia tăng của công nghiệp chế biến – chế tạo tăng đến 8,5% trong năm 2014. Tuy nhiên, thách thức trước mắt vẫn là tiếp tục cải thiện sức khỏe của các doanh nghiệp tư nhân trong nước vì tăng trưởng công nghiệp sẽ không bền vững nếu chỉ có đóng góp chính từ khối FDI. Ở phía tổng cầu, hai yếu tố thúc đẩy tăng trưởng là cán cân thương mại và đầu tư. Cán cân xuất thương mại của Việt Nam trong năm 2014 thặng dư gần 2 tỷ USD và Việt Nam là nước có tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao hơn hẳn các nền kinh tế mới nổi. Đáng chú ý là đầu tư. Trong bối cảnh lạm phát thấp (1,8%), nhưng tổng đầu tư theo giá danh nghĩa tăng 11,5% trong năm 2014. Mạnh nhất là tăng đầu tư của khu vực nhà nước từ vốn vay nguồn tín dụng đầu tư, trái phiếu chính phủ, vay nợ và vốn tự có của DNNN.

Tín hiệu kinh tế vĩ mô trong quý 1 năm 2015 cũng có rất nhiều điểm tích cực. Mức tăng trưởng GDP 6,03% của quý 1 năm nay là thành tích tăng trưởng cao nhất trong 5 năm qua. Không chỉ những số liệu thống kê chính thức như sản xuất công nghiệp, tổng mức bán lẻ hay tiêu thụ điện cho sản xuất mà các số liệu thị trường cũng ủng hộ cho bức tranh này. Chỉ số niềm tin người tiêu dùng cho thấy Việt Nam là quốc gia có sự cải thiện tốt nhất so với các nước trong khu vực châu Á.⁷ Chỉ số Nhà Quản trị Mua hàng (PMI) cho thấy niềm tin mở rộng sản xuất của các doanh nghiệp Việt Nam ít nhất là trong ngắn hạn.⁸ Mặc dù có sự cải thiện trong ngắn hạn này, nền kinh tế vẫn chưa quay trở lại được quỹ đạo tăng trưởng cao ở mức 7-7,5% như đã đạt được trong những năm 2001-2007.

Vậy, tiềm năng tăng trưởng nhanh của Việt Nam rõ ràng là vẫn có. Tuy nhiên, việc thiếu vắng các cải cách thể chế làm cho những động lực tăng trưởng là không vững chắc. Thời khắc đã đến để Việt Nam chuyển đổi sang mô hình phát triển mới và thực hiện những cải cách thể chế cần thiết để hỗ trợ cho sự chuyển đổi này.

2. Ba lựa chọn về mô hình phát triển cho Việt Nam

Đối diện với tình trạng này, câu hỏi đặt ra cho các nhà lãnh đạo Việt Nam là làm thế nào để nền kinh tế tăng trưởng đúng với tiềm năng của quốc gia và thoát khỏi bị mắc kẹt trong tụt hậu so với các quốc gia Đông Á, nhất là so với Trung Quốc? Kinh

⁷ Chỉ số niềm tin người tiêu dùng từ nguồn của ANZ-Roy Morgan.

⁸ Chỉ số Nhà Quản trị Mua hàng (PMI) từ nguồn của HSBC - Markit.

nghiệm thành công của các nước trong khu vực gợi ý ba lựa chọn trong mô hình phát triển cho Việt Nam.

Về đại thể, có ba mô hình mà Việt nam có thể lựa chọn, thứ nhất là mô hình Đông Bắc Á, thứ hai là mô hình Đông Nam Á, và thứ ba là mô hình Trung Quốc. Trong bài viết “Lựa chọn thành công: Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai của Việt Nam” xuất bản năm 2008, chúng tôi đã phân tích những khác biệt cơ bản của mô hình phát triển Đông Bắc Á so với Đông Nam Á. Trong mô hình phát triển Đông Bắc Á (như ở Hàn Quốc và Đài Loan), nhà nước có khả năng áp đặt kỷ cương nhà nước và kỷ luật thị trường đối với các nhóm đặc quyền đặc lợi. Sự ưu ái của nhà nước đối với một doanh nghiệp phụ thuộc vào kết quả kinh doanh chứ không dựa vào các mối quan hệ chính trị hay thân hữu. Trái lại, “chủ nghĩa tư bản thân hữu” phổ biến ở nhiều nước Đông Nam Á là thất bại của nhà nước trong việc xác định một ranh giới rạch ròi giữa những thế lực kinh tế và chính trị.

Khác biệt quan trọng thứ hai liên quan đến mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội. Vào những thời khắc quan trọng đòi hỏi phải có những thay đổi chính trị có tính quyết định, các quốc gia Đông Bắc Á thực hiện các cải cách chính trị - xã hội sâu sắc nhằm mở rộng sự tham gia và tăng cường quyền tự do phổ quát cho người dân – những thể chế mà Acemoglu và Robinson gọi là thể chế bao trùm – nhờ đó tạo ra các vòng xoáy đi lên để trở thành các quốc gia phát triển. Trái lại, cho đến thời điểm này, hệ thống thể chế của đa số các nước Đông Nam Á vẫn mang nặng tính chiếm đoạt với những nhóm đặc quyền được hưởng đặc lợi trên lưng của đa số người dân, và kết quả là tăng trưởng suy giảm và rơi vào bẫy thu nhập trung bình.

Trong bài viết “Lựa chọn thành công”, chúng tôi chỉ ra rằng Việt Nam đã có nhiều dấu hiệu vướng vào quỹ đạo của các nước Đông Nam Á. Những diễn biến từ 2008 đến nay càng khẳng định nhận định này của chúng tôi.⁹ Để có thể trở thành một quốc gia “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”, thoát khỏi tình trạng phát triển dưới mức tiềm năng và bảo đảm được sự độc lập về kinh tế và toàn vẹn lãnh thổ, Việt Nam phải nhận rõ những điểm yếu kém của mô hình phát triển hiện nay để chuyển sang mô hình phát triển bao trùm (inclusive development model). Cũng như tinh thần của bài thảo luận chính sách VELP 2013¹⁰, chúng tôi cho rằng thể chế yếu kém – kết quả của những nỗ lực cải cách thể chế chưa triệt để, những quyết tâm cải cách thể chế

⁹ Những phân tích về kinh tế Việt Nam được cập nhật đều đặn qua các bài thảo luận chính sách của FETP và có thể truy cập tại địa chỉ <http://www.fetp.edu.vn/vn/nguyen-cuu/nguyen-cuu-de-phan-tich-chinh-sach/>

¹⁰ Bài viết này có nhan đề “Khơi thông những nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng.”

bị trì hoãn, và những cơ hội cải cách thể chế bị bỏ lỡ – là nguyên nhân sâu xa của tình trạng bất ổn và phát triển dưới tiềm năng trong ba thập kỷ qua.

Khi giới thiệu mô hình Đông Bắc Á làm mô hình tham khảo cho Việt Nam, cũng nên lưu ý rằng khi bắt đầu cải cách dân chủ vào thập niên 1980, Đài Loan và Hàn Quốc đã là các nước công nghiệp hóa với mức thu nhập trung bình cao. Tuy nhiên, hai điểm khác biệt quan trọng giữa Việt Nam và các nước này cho thấy Việt Nam sẽ có lợi từ việc khởi xướng cải cách thể chế ở mức thu nhập thấp hơn. Thứ nhất, Đài Loan và Hàn Quốc đều có nhà nước trung ương mạnh và được tổ chức chặt chẽ, nhờ đó họ có thể theo đuổi các chiến lược phát triển từ trên xuống thành công hơn. Ở Việt Nam, kinh nghiệm cho thấy sự chia cắt thể chế, cát cứ và phân cấp tràn lan đã cản trở chính quyền trung ương trong việc áp đặt chiến lược phát triển tương tự. Thứ hai, Việt Nam hiện nay đứng trước một bối cảnh kinh tế và xã hội rất khác: về mặt kinh tế, sự toàn cầu hóa hoạt động sản xuất, sự suy giảm tính tích hợp của các ngành công nghiệp chủ yếu và sự lan tỏa chuỗi cung ứng toàn cầu giữa các nước – những điều này ngụ ý rằng thách thức công nghệ đã trở nên phức tạp hơn so với thập niên 1960 và 1970, khiến cho nhiệm vụ hoạch định chính sách công nghiệp trở nên khó khăn hơn.¹¹

Về mặt xã hội, công dân Việt Nam hiện nay đã kết nối toàn cầu và có nhiều thông tin hơn. Nhờ những nỗ lực to lớn của Chính phủ Việt Nam, internet đã phát triển mạnh và cạnh tranh được khuyến khích trong lĩnh vực viễn thông, tạo thuận lợi để người dân tiếp cận điện thoại di động và sử dụng internet.¹² Tổng hợp những yếu tố này cho thấy Việt Nam sẽ cần thực hiện cải cách thể chế hướng đến nền quản trị có tính bao trùm sớm hơn các nước Đông Á trước đây. Bài viết cũng nhấn mạnh rằng nhu cầu cải cách đã thường xuyên được đề cập trong các văn kiện chính sách của Đảng và Chính phủ, trong Hiến pháp 2013 và các cam kết chính trị nhằm thực thi Hiến pháp. Nhiệm vụ lúc này là biến lời nói thành hành động.

Về mặt lý thuyết, có một mô hình thứ ba mà Việt Nam có thể theo đuổi, đó chính là kinh nghiệm của Trung Quốc. Thực ra không có một mô hình Trung Quốc nhất quán. Khi bắt đầu nhiệm kỳ, Giang Trạch Dân và Chu Dung Cơ phải đối mặt với những thách thức kinh tế nghiêm trọng như kinh tế lạc hậu, năng suất thấp, cũng như một cảm thức khủng hoảng về năng lực của nhà nước. Trước áp lực cấp bách này, Chu Dung Cơ quyết định thúc đẩy một loạt các cải cách mạnh mẽ và toàn diện nhằm áp đặt

¹¹ Edward Steinfeld, 2004. “China’s Shallow Integration: Networked Production and the New Challenges for Late Industrialization.” *World Development* 32 (11): 1971–87. 2004.

¹² Tính đến 2013, 43% người dân Việt Nam sử dụng internet. Xem ITU, 2015: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx>.

kỷ luật của nhà nước đối với các nhóm lợi ích (đơn cử như như chính quyền địa phương và các doanh nghiệp nhà nước) và buộc các doanh nghiệp nhà nước phải cạnh tranh thị trường, cả trong nước và quốc tế.

Trái ngược với nhiệm kỳ của Chu Dung Cơ và Giang Trạch Dân, Hồ Cẩm Đào và Ôn Gia Bảo bắt đầu nhiệm kỳ của mình không với cảm thức khủng hoảng mà với sự tự mãn. Lạm phát đã được chế ngự, đất nước vừa gia nhập WTO, và nền kinh tế đang khởi sắc. Do đó, không quá ngạc nhiên khi quan sát thấy dường như nền kinh tế chỉ chạy theo quán tính, hoặc một số cải cách theo hướng thị trường bị làm chậm lại, thậm chí bị đảo ngược dưới thời Hồ Cẩm Đào và Ôn Gia Bảo.

Không hài lòng với sự phát triển thụ động của Hồ Cẩm Đào và Ôn Gia Bảo, Tập Cận Bình muốn khẳng định mình như một nhà lãnh đạo tối cao có thể gây dấu ấn mạnh mẽ trong đảng, trong nền kinh tế và toàn xã hội. Một mặt, thị trường hiện nay được phép đóng “vai trò quyết định” thay vì “vai trò cơ bản” như dưới thời Hồ Cẩm Đào và Ôn Gia Bảo. Mặt khác, Tập Cận Bình theo đuổi chiến dịch chống tham nhũng quy mô lớn; rút lại những cải cách từng góp phần mở rộng sự tham gia trong Đảng và Nhà nước cũng như đề bạt theo năng lực trong sự minh bạch; và loại bỏ bất đồng chính trị trong nỗ lực củng cố và thiết lập kỷ cương trong Đảng và Chính phủ. Năm 2013, đã có 182.000 quan chức bị trừng phạt vì tham nhũng; năm 2014, con số này là hơn 100.000. Thành công của chiến dịch quy mô này nhằm tăng cường và củng cố ý chí của Đảng – Nhà nước đối với hàng trăm ngàn quan chức và nền kinh tế lớn nhất thế giới cho đến nay vẫn chưa rõ ràng.¹³ Hơn nữa, lịch sử hiện đại của Đảng Cộng sản Việt Nam cho thấy Đảng chưa từng thể hiện ý chí chính trị để quyết liệt truy tố các quan chức cấp cao như Trung Quốc đang làm.

Trước ngã ba đường hiện nay, Việt Nam có thể thử nghiệm hướng đi của Trung Quốc, tức là tăng cường kiểm soát và kỷ cương, hoặc cũng có thể duy trì hướng đi hiện nay – tức là giữ nguyên trạng – không tiến hành cải cách mà tiếp tục đi theo quỹ đạo của Đông Nam Á với nền kinh tế chủ yếu dựa vào khai thác tài nguyên và xuất khẩu của khu vực FDI.

Bài viết này lập luận rằng những cải cách thể chế nền tảng hướng đến nền quản trị nhà nước cởi mở và mang tính tham gia hơn, cho phép doanh nghiệp tư nhân và xã hội dân sự có tiếng nói, cùng với một Quốc hội độc lập hơn, mạnh mẽ hơn và minh bạch hơn

¹³ Bài viết trên tờ *Foreign Affairs* 2014 đề cập đến nỗ lực của Tập Cận Bình như là “Singapore thêm sức mạnh”, và quan sát rằng “hơn 65% công dân Trung Quốc có tài sản khoản 1,6 triệu đô la hoặc hơn đã di cư hoặc có ý định di cư.” Elizabeth C. Economy, “China’s Imperial President.” *Foreign Affairs* November/December 2014. Xem Evan Osnos, “Born Red”, *The New Yorker*, April 6, 2015.

sẽ là con đường khả dĩ nhất để Đảng và Nhà nước đạt được những mục tiêu kinh tế và xã hội đã đề ra, qua đó khôi phục và khẳng định tính chính đáng của Đảng, ổn định xã hội và giữ vững chủ quyền quốc gia.

PHẦN III: TĂNG TRƯỞNG THEO HƯỚNG BAO TRÙM: CẢI CÁCH THỂ CHẾ CÓ Ý NGHĨA GÌ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

1. Mở rộng sự tham gia của người dân

Trong các bài viết chính sách cho chương trình VELP trước đây, chúng tôi đã thảo luận về vai trò của thể chế đối với phát triển kinh tế. Một nền kinh tế có kết quả kém, phát triển dưới mức tiềm năng, chủ yếu có thể giải thích được bởi những thể chế chi phối đến việc phân bổ nguồn lực của đất nước. Quan điểm này được công nhận khá rộng rãi. Đảng và Nhà nước Việt Nam trong các tuyên bố chính trị nhiều lần ghi nhận vai trò then chốt của cải cách thể chế để thúc đẩy phát triển kinh tế¹⁴. Việc lựa chọn thành công sẽ giúp Việt Nam không rơi vào “vòng xoáy đi xuống”, nói theo cách của hai tác giả Robinson và Acemoglu¹⁵, trong đó các thể chế khai thác nổi lên, sự chuyên quyền và nhóm lợi ích chiếm ưu thế, từ đó ngăn cản xã hội cùng chia sẻ lợi ích tăng trưởng. Như vậy, cải cách thể chế phải phá vòng xoáy này, tạo đà cho các thể chế bao trùm xuất hiện.

Câu hỏi quan trọng là làm thế nào để tạo ra những thể chế bao trùm trong bối cảnh kinh tế chính trị ở Việt Nam. Các học giả thường đưa ra giả thuyết, các nhà phân tích cung cấp bằng chứng cho phân tích chính sách công, song các nhà hoạch định chính sách thường mong đợi những chọn lựa hay kế hoạch chính sách cụ thể, khả thi và có thể thực hiện được. Các thảo luận chính sách trong khuôn khổ Chương trình VELP qua các năm đã xem xét các khu vực trong nền kinh tế và đưa ra nhiều chọn lựa chính sách có thể được cân nhắc. Ví dụ, bài thảo luận trong Chương trình VELP 2014 xem xét bốn động cơ hay bốn bánh xe của nền kinh tế Việt Nam, cụ thể là khu vực DNNN, doanh nghiệp nước ngoài FDI, nông nghiệp và khu vực doanh nghiệp tư nhân, từ đó chúng tôi kết luận rằng chất lượng thể chế rất quan trọng đối với kết quả kinh tế ở Việt Nam. Để ép buộc DNNN hoạt động theo kỷ luật thị trường, chúng tôi đề xuất cần gia tăng sự minh bạch và giám sát chặt chẽ việc sử dụng tài sản của DNNN. Về nội dung thúc đẩy khu vực kinh tế tư nhân, chúng tôi đề xuất cần xác lập quyền sở hữu rõ ràng, cơ chế thực thi hợp đồng hiệu quả và thực thi luật theo hướng tiên liệu được.

Ai cũng biết nếu một quốc gia có nền quản trị tốt, pháp luật tốt, và thực thi luật tốt, quốc gia đó chắc chắn sẽ chuyển đổi thành một nước công nghiệp phát triển, văn minh.

¹⁴ Văn kiện Đại hội Đảng Toàn Quốc lần thứ XI, Nghị quyết Ủy ban Trung ương Đảng, Thông điệp Năm mới 2014 của Thủ tướng Chính phủ.

¹⁵ Robinson và Acemoglu, NXB Trẻ: Tại sao các quốc gia thất bại, 2013.

Nhưng làm thế nào để có nền quản trị tốt, để có luật tốt và thực thi luật tốt? Đặt ra mục đích thì dễ, song tìm ra những con đường dẫn tới đích thường khó khăn và bí ẩn.

Trong Thông điệp Năm mới 2014, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã nêu rõ tầm nhìn của Chính phủ về cải cách thể chế, trong đó nhấn mạnh: *“Nhà nước phải bảo đảm và phát huy được quyền làm chủ thực sự của người dân, nhất là quyền tham gia xây dựng chính sách, quyền lựa chọn người đại diện cho mình và quyền sở hữu tài sản”*. Cải cách thể chế có nghĩa là Nhà nước cũng phải đảm bảo *“sự phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp phải trên cơ sở bảo đảm tính độc lập theo chức năng được phân công và yêu cầu kiểm soát lẫn nhau, bổ trợ cho nhau theo quy định của pháp luật”*¹⁶. Về đại thể, cải cách thể chế theo hướng bao trùm có nghĩa là tạo điều kiện cho thị trường đóng một vai trò quyết định hơn trong xác lập các nguyên tắc phân bổ nguồn lực quốc gia, mở rộng sự tham gia của người dân, và xây dựng một nhà nước hiệu năng, có sứ mệnh hỗ trợ, tạo mọi thuận lợi cho môi trường kinh doanh.¹⁷

Đối với Chính phủ, những nhiệm vụ cụ thể để cải thiện môi trường kinh doanh đã được xác định rõ trong hai Nghị quyết Chính phủ cùng số 19/NQ-CP ban hành ngày 18/03/2014 và ngày 12/03/2015. Đây là thời điểm để Chính phủ triển khai các chính sách đã chọn. Tuy nhiên, sự thành công của kế hoạch cải thiện môi trường kinh doanh đầy tham vọng này cần tới sự ủng hộ của xã hội và đặc biệt cần được hậu thuẫn bởi những cải cách thể chế và chính trị tương ứng trong các lĩnh vực lập pháp và tư pháp.

So với các chương trình hành động cụ thể của Chính phủ nhằm thúc đẩy các thể chế bao trùm, ít nhất cho giai đoạn 2015-2016, trong hai lĩnh vực lập pháp và tư pháp vẫn cần phải thảo luận để làm rõ cải cách thể chế theo hướng phát triển thể chế bao trùm trong hai lĩnh vực này nghĩa là gì. Nói cách khác, câu hỏi quan trọng là làm thế nào để đưa tính bao trùm vào hệ thống lập pháp và tư pháp ở Việt Nam. Các lĩnh vực lập pháp và tư pháp cũng cần phải được “tái cấu trúc” một cách căn bản, theo cách nói quen dùng hiện nay ở Việt Nam, để đạt được sự độc lập về chức năng, từ đó giám sát quyền lực hành pháp một cách hiệu quả, xây dựng một nhà nước có năng lực và hiệu quả, đáp ứng yêu cầu và kỳ vọng của một xã hội đang thay đổi nhanh chóng ở Việt Nam và thế giới.

Qua ba thập niên thực hiện chính sách Đổi mới, Việt Nam đang đứng trước ngã ba đường trong việc tái cân bằng sự tương tác giữa nhà nước, thị trường và xã hội. Việc

¹⁶ Cổng thông tin điện tử của Chính phủ Việt Nam, truy cập tại: <http://baodientu.chinhphu.vn/Cac-bai-phat-bieu-cua-Thu-tuong/Thong-diep-nam-moi-cua-Thu-tuong-Nguyen-Tan-Dung/189949.vgp>

¹⁷ Diễn đàn Cảnh tranh Quốc gia, truy cập tại: <http://canhtranhquocgia.vn/Box-canh-tranh/Nam-2015-phai-co-chuyen-bien-thuc-su-trong-cai-cach-TTHC/223190.vgp>

thực thi Hiến pháp 2013 mở ra nhiều cơ hội để đạt được những cải cách xa hơn, cần bản hơn, nhằm xây dựng một nhà nước hiệu quả, cung cấp dịch vụ công có tính cạnh tranh trong một thế giới thay đổi nhanh chóng. Hiến pháp 2013 cũng mở ra nhiều cơ hội cho thị trường đóng vai trò lớn hơn trong nền kinh tế Việt Nam. Khu vực kinh tế tư nhân trong nước hiện là một tâm điểm của chính sách công, vai trò của nền kinh tế tư nhân như một động lực mới thúc đẩy phát triển kinh tế đã được thừa nhận rộng rãi. Việt Nam cũng đang chứng kiến một khu vực xã hội dân sự phát triển liên tục, với nhiều mối liên kết và hội đoàn phản ánh những quan tâm đa dạng của người dân.

Nói tóm lại, phát triển các thể chế mang tính bao trùm có nghĩa là trao quyền mạnh mẽ cho người dân, tạo điều kiện cho người dân tham gia ngày một tích cực hơn trong đời sống kinh tế, chính trị và xã hội của đất nước. Khi ấy quyền lực của các nhóm đặc quyền dần được hạn chế, sự liên kết giữa sức mạnh kinh tế và chính trị được giám sát, các thể chế quản trị quốc gia mới trở nên minh bạch, bớt dần tính chất khai thác và hạn chế sự tham gia của người dân. Chỉ khi ấy vòng xoáy đi xuống mới bị chặn lại và quốc gia hướng tới các thể chế dân chủ, chia sẻ quyền lực và phúc lợi ngày càng rộng rãi hơn tới các giai tầng trong xã hội.

2. Trách nhiệm giải trình, hiệu quả nhà nước và minh bạch

Chắc rằng có nhiều cách giải thích vì sao Việt Nam đã và đang phát triển dưới mức tiềm năng. Nền kinh tế đã phát triển nhanh, bền vững và theo chiều sâu hơn, nếu quốc gia tránh được các chính sách kinh tế sai lầm. Thật không may, có thể quan sát thấy không ít chính sách kinh tế sai lầm vẫn được lặp lại ở nhiều cấp độ khác nhau. Điều này xảy ra do đất nước thiếu những cơ chế hiệu quả buộc các nhà hoạch định chính sách phải chịu trách nhiệm cá nhân trước người dân về hiệu quả công việc của mình. Có rất ít kênh xác lập trách nhiệm giải trình một cách hiệu quả cho phép người dân tạo ra sức mạnh buộc các nhà hoạch định chính sách và công chức nhà nước trong nền hành chính phải chịu trách nhiệm cá nhân cho những thất bại của họ.

Trong 6 tiêu chí đánh giá quản trị quốc gia, tiếng nói và trách nhiệm giải trình ở Việt Nam là một tiêu chí rất cần được cải thiện. Theo xếp hạng chỉ số quản trị nhà nước (WGI), trong một giai đoạn dài từ 1996 đến 2013, so với năm chỉ báo khác, chỉ báo về tiếng nói và trách nhiệm giải trình vẫn ở mức rất thấp, và không được cải thiện.¹⁸

Tranh luận về Hiến pháp trong những năm gần đây cho thấy có sự đồng thuận rộng rãi trong xã hội về việc quyền lực nhà nước phải được kiểm soát. Cũng như vậy, Đảng

¹⁸Ngân hàng Thế giới, truy cập tại: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

trong vai trò lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội Việt Nam, phải chịu trách nhiệm chính trị trước nhân dân với những quyết định của mình. Sự đồng thuận này đã được ghi nhận rõ trong Hiến pháp 2013.¹⁹ Kiểm soát quyền lực nhà nước và trách nhiệm chính trị đều nhắm đến gia tăng trách nhiệm giải trình của các nhà hoạch định chính sách và giới công chức trước cử tri của họ, trước nhân dân, người chủ tối thượng của quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Hiện nay, khi triển khai Hiến pháp 2013, mở rộng sự tham gia của người dân vào quá trình làm chính sách, sẽ không thể không nói đến những phương tiện và cách thức để thiết lập trách nhiệm giải trình chính trị, hành chính và pháp lý trong bối cảnh Việt Nam. Một nội dung có thể từng rất nhạy cảm trước đây, hiện nay đã xuất hiện trong các thảo luận chính trị, đó là làm thế nào để Đảng phải chịu trách nhiệm giải trình trước nhân dân như đã được quy định trong Hiến pháp 2013.

Kinh nghiệm Đông Á cho thấy có một giả thuyết thú vị rằng nếu có một nhà nước trung ương mạnh, hiệu quả và làm tốt các chức năng điều tiết vẫn có thể đảm bảo phát triển kinh tế, ít nhất trong giai đoạn đầu phát triển dưới sự dẫn dắt của nhà nước, mặc dù các thể chế bao trùm chưa xuất hiện²⁰. So với những kinh nghiệm này, hiệu quả của hoạt động nhà nước ở Việt Nam là tương đối thấp, chỉ ít vì hai nguyên nhân sau đây. Thứ nhất, trong cấu trúc tổ chức nhà nước ở Việt Nam thiếu các cơ chế thiết lập trách nhiệm giải trình của các nhà hoạch định chính sách và giới công chức trước cử tri, trước nhân dân về kết quả công việc của họ. Trách nhiệm tập thể có nghĩa là không cá nhân lãnh đạo nào chịu trách nhiệm khi có thất bại chính sách. Thứ hai, chính sự phân tán, cát cứ trong quản trị nhà nước đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả nhà nước Việt Nam. Địa phương, bộ ngành, các tập đoàn kinh tế nhà nước quy mô lớn trong vài thập niên qua đã nổi lên trở thành các bên quan trọng trong quá trình làm chính sách. Có thể việc thiết lập trách nhiệm giải trình chính trị là một mục tiêu lâu dài chỉ đạt được trong dài hạn, song việc sự phân tán và cát cứ về thể chế này cần được khắc phục sớm trong các năm sắp tới.

Chúng tôi hiểu rằng việc xác định trách nhiệm giải trình chính trị của Đảng và Nhà nước hay khắc phục sự phân tán, cát cứ thể chế trong hệ thống hiện hành đòi hỏi phải có quyết tâm chính trị và thiết lập liên minh khéo léo để thúc đẩy các cải cách chính trị. Thực tế những cải cách này sẽ gặp vô vàn thách thức trong bối cảnh xã hội, chính trị và văn hóa của Việt Nam.

¹⁹ Điều 2.3, điều 4.2 Hiến pháp CHXHCN Việt Nam 2013

²⁰ Milhaupt và Pistor, Luật và Cơ chế thị trường, 2008

Khi chưa thể có được cải cách sâu rộng thì một cách khả thi hơn là tiến hành các bước cải cách nhỏ, thậm chí mang tính kỹ thuật theo cách tiếp cận từng bước. Sự minh bạch trong nền hành chính công, minh bạch trong quản trị địa phương, minh bạch trong các cơ quan dân cử và hệ thống tòa án sẽ giúp người dân thực hiện được quyền tiếp cận thông tin của mình. Tính minh bạch giúp cho dân biết, dân bàn, và dân kiểm tra hoạt động nhà nước, bằng cách đó trao quyền cho người dân và các tổ chức xã hội dân sự tham gia vào quản trị quốc gia.

3. Năm dành cho doanh nghiệp 2015 – Những gì cần phải làm?

Các nghị quyết của Chính phủ về cải thiện môi trường kinh doanh phần nào đã tỏ rõ quyết tâm của Đảng và Nhà nước trong việc khuyến khích chuyển đổi từ một nhà nước quản lý sang nhà nước phục vụ, trước hết là nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho người dân và doanh nghiệp. Đây là điều được đề cập rất nhiều trong các chương trình hành động của Chính phủ cũng như tuyên bố của những người có thẩm quyền.²¹ Việc lấy năm 2015 làm Năm doanh nghiệp, đồng thời nhà nước chuyển sang mô hình nhà nước phục vụ và hỗ trợ doanh nghiệp tư nhân là hết sức cần thiết.

Đây là những định hướng quan trọng và đúng đắn để chuyển từ mô hình tăng trưởng hiện nay sang mô hình tăng trưởng dung hợp, bao trùm. Tuy nhiên, nói bao giờ cũng dễ hơn làm. Để biến định hướng chiến lược này thành những chính sách nhất quán và có hiệu lực, cần phải xây dựng một số tiền đề cơ bản.

Điều kiện tiền đề đầu tiên cho mô hình tăng trưởng mang tính bao trùm là phải mở rộng và làm sâu sắc thêm sự tham gia của các thành phần kinh tế - những điều trên thực tế là bước đột phá và làm nên thành công của thời kỳ đầu Đổi mới. Chính bằng cách thay đổi vị thế của khu vực doanh nghiệp tư nhân - từ chỗ là “đối tượng cải tạo” công thương nghiệp cuối thập niên 1970 đầu thập niên 1980, trở thành “khu vực kinh tế” được công nhận vào đầu thập niên 1990 rồi trở thành “người đối thoại chính sách” từ cuối thập niên 1990 cho đến giữa thập niên 2000 - Nhà nước đã tạo ra được sinh khí mới cho nền kinh tế. Cho đến thời điểm hiện nay, mặc dù các doanh nghiệp tư nhân trong nước đã được tham gia vào các hoạt động kinh tế mà luật pháp không cấm, song họ vẫn chưa được tham gia một cách thực chất vào quá trình hình thành chính sách, ngay cả đối với những chính sách liên quan trực tiếp đến mình thông qua các hiệp hội mà họ có tiếng nói thực sự.

²¹ Xem bài phỏng vấn Bộ trưởng Bùi Quang Vinh của Tuổi Trẻ nhan đề “Năm hành động vì doanh nghiệp”, truy cập tại địa chỉ: <http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/20150224/nam-hanh-dong-vi-doanh-nghiep/712887.html> (24/2/2015).

Ngay cả trong các ngành có định hướng thị trường cao ở Việt Nam, chủ yếu bao gồm các ngành xuất khẩu thuộc khu vực tư nhân như may mặc và thủy sản, phương thức hoạch định chính sách công nghiệp của nhà nước vẫn đóng vai trò chính. Tuy nhiên, để chính sách ngành thật sự hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam chuyển dịch lên phân khúc giá trị gia tăng cao hơn trên thị trường toàn cầu, khu vực tư nhân cần có tiếng nói mạnh mẽ hơn trong quá trình hoạch định chính sách. Có nhiều bằng chứng từ các ngành nông nghiệp và công nghiệp chế biến – chế tạo ở các nước cho thấy hình thái hiệu quả nhất của chính sách công nghiệp trong “nền kinh tế mở” đều có sự tham vấn chặt chẽ giữa khu vực tư nhân và nhà nước, trong đó các doanh nghiệp, hiệp hội và nhà nước cùng nhau xác định những rào cản chính đối với tăng trưởng và nâng cấp trong một ngành cụ thể, liên quan đến công nghệ, nguồn nhân lực, cơ sở hạ tầng hoặc vốn, và cung cấp hàng hóa công và phối hợp để giúp doanh nghiệp vượt qua những rào cản này.²² Những mục tiêu duy lý và phi thực tế, hay tham vọng phát triển các mối liên kết hay chuỗi giá trị nông nghiệp đều là những công cụ chính sách công nghiệp vô hiệu nếu không đi kèm với những đóng góp chi tiết từ khu vực tư nhân và những cơ chế đặt biệt để hỗ trợ doanh nghiệp trong những ngành này.

Việt Nam là nước xuất khẩu hàng đầu sản phẩm công nghiệp chế tạo và nông sản như may mặc, giày dép, điện thoại di động, cà phê, cá tôm, hạt điều, gạo và tiêu. Nhưng trong các ngành xuất khẩu sản xuất công nghiệp hàng đầu, Việt Nam phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài và đầu vào nhập khẩu để sản xuất và xuất khẩu; và trong nông nghiệp, hàng xuất khẩu chủ yếu có giá trị thấp và hầu như không có thương hiệu quốc gia.²³ Để thiết lập các mối liên kết giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp Việt Nam hoặc để nâng cấp nông sản xuất khẩu của Việt Nam, các nhà hoạch định chính sách cả trung ương lẫn địa phương cần phải đưa cộng đồng doanh nghiệp vào qui trình làm chính sách. Ở nước nào cũng vậy, giới doanh nhân bao giờ cũng biết rõ hơn chính phủ về những rào cản họ đang phải đối diện; và chính vì vậy các quốc gia cần thể chế hóa sự tham gia của doanh nghiệp, có thể thông qua đại diện tập thể, hiệp hội doanh nghiệp vào quá trình hoạch định chính sách.²⁴

²² Công trình của Rodrik 2008, Sabel 2012 và Schneider 2013 xác định nhiều mô hình thành công và những đặc tính cụ thể của sự hợp tác công tư trong hỗ trợ ngành xuất khẩu.

²³ Báo Thanh Niên, “Bi kịch của ‘người khổng lồ’”, 10/18/2014, truy cập tại địa chỉ: <http://www.thanhnien.com.vn/site/bi-kich-cua-nguoi-khong-lo-503555.html>.

²⁴ Một số tỉnh được ghi nhận hợp tác tốt với khu vực tư nhân, với kết quả cải thiện môi trường kinh doanh chung của địa phương. Báo cáo 2012 của VCCI và Viện Nghiên cứu Phát triển xác định chính sự hợp tác công tư là động lực giữa Bắc Ninh và Đồng Tháp đạt điểm PCI cao hơn (Schmitz et al., “Who Drives Economic Reform in Vietnam’s Provinces?” 2012). Một ví dụ khác là Bình Dương.

Một số hiệp hội doanh nghiệp đã bắt đầu có tiếng nói quan trọng trong hoạch định chính sách ở Việt Nam. Ví dụ, liên quan đến tranh luận gần đây về việc đối phó với chất lượng và giá cả cá tra xuất khẩu của Việt Nam đang giảm đi, VASEP và Hiệp hội Cá Tra Việt Nam đã đóng vai trò tích cực trong việc đóng góp ý kiến để soạn thảo Nghị định 36, nhằm đến nâng cấp chuỗi cung ứng cá tra thông qua áp dụng mới tiêu chuẩn “VietGap” đối với trại nuôi, đồng thời thiết lập những tiêu chuẩn kỹ thuật mới đối với các nhà máy chế biến cá. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã tổ chức nhiều cuộc họp trong nhiều năm với doanh nghiệp và nông dân nhằm thảo luận chính sách này. Tuy nhiên, ngay cả trong trường hợp này thì khuynh hướng chung vẫn là các nhà hoạch định chính sách trung ương phác thảo chính sách trước rồi “lấy ý kiến” của doanh nghiệp và hiệp hội sau, thay vì đưa hiệp hội vào thảo luận chính sách ngay từ ban đầu quá trình soạn thảo. Nhưng trong ngành xuất khẩu với thị trường đa dạng, khách hàng quốc tế đòi hỏi cao, thị trường đầu cuối tinh tế, và vô số những yêu cầu kỹ thuật, các nhà hoạch định chính sách không thể đơn thuần áp đặt tiêu chuẩn. Cách làm chính sách cũ kéo theo kế hoạch tập trung và DNNN như công cụ thực thi chính sách, đơn giản không thể áp dụng trong hầu hết các ngành xuất khẩu lớn của Việt Nam, vốn chủ yếu bao gồm doanh nghiệp tư nhân.

Theo lô-gic này, điều kiện tiền đề thứ hai cho mô hình tăng trưởng dung hợp là nhà nước phải dựa vào khu vực kinh tế hiệu quả và năng động nhất. Đáng tiếc là cho đến thời điểm này, ở Việt Nam, sự đồng hành với những khu vực kinh tế năng động và hiệu quả nhất chỉ được xem như là một sự nhân nhượng tạm thời khi nền kinh tế rơi vào khủng hoảng (như trước đổi mới) hay suy giảm trầm trọng (như sau khủng hoảng tài chính châu Á) chứ chưa phải là một chiến lược nhất quán. Căn bản hơn, vì lý do chính trị, và càng về sau này, vì mối quan hệ lợi ích, khu vực kinh tế nhà nước, mà cụ thể là khu vực DNNN, luôn được coi là khu vực chủ đạo, bất chấp sự kém hiệu quả của nó. Không những thế, một mặt do vai trò của khu vực DNNN trong việc duy trì định hướng XHCN, mặt khác do kém hiệu lực, Nhà nước hầu như không có khả năng áp đặt giới hạn ngân sách cứng hay áp đặt kỷ luật đối với những tập đoàn hay tổng công ty yếu kém của khu vực này. Khi các DNNN lớn ít chịu uốn nắn của Nhà nước, đồng thời được ban phát quá nhiều ưu ái thì mối quan hệ giữa Nhà nước và DNNN có nhiều nguy cơ bị biến thành mối quan hệ thân hữu và tham nhũng. Một hệ quả của những điều này là thành công của Đổi mới không trọn vẹn, thể hiện qua sự thua sút về tốc độ tăng trưởng và tụt hậu về thu nhập bình quân.

Điều kiện tiên đề thứ ba là điều mà nhà kinh tế xã hội học Peter Evans gọi là “tự chủ kết nối” (“embedded autonomy”).²⁵ Ở đây, “kết nối” chỉ các mối quan hệ chặt chẽ và chủ động giữa nhà nước với các “đồng minh” kinh tế của mình. Thiếu những mối liên kết này, bộ máy hoạch định chính sách bị cô lập khỏi đời sống kinh tế, với hệ quả tất yếu là chính sách mang nặng tính chủ quan, duy ý chí và xa rời thực tiễn. Còn “tự chủ” ngụ ý sự độc lập tương đối giữa nhà nước với các “đồng minh” kinh tế của mình cũng như với các nhóm lợi ích khác. Sự tự chủ này là nhân tố đảm bảo chính sách chỉ phục vụ mục tiêu phát triển chung chứ không bị thao túng để phục vụ cho một nhóm lợi ích cá biệt nào.

Chính tính chất “tự chủ kết nối” là một nhân tố chính góp phần tạo nên sự phát triển công nghiệp thần kỳ của Nhật Bản và Hàn Quốc sau Thế chiến II. Kinh nghiệm của hai nước này cho thấy, để duy trì được mối quan hệ hợp tác tốt đẹp giữa khu vực nhà nước và doanh nghiệp thì việc lựa chọn và bổ nhiệm quan chức phải dựa trên tài năng, đồng thời mức lương phải có tính cạnh tranh. Bên cạnh đó, khu vực tư nhân và khu vực nhà nước phải cùng phấn đấu vì mục tiêu chung là phát triển quốc gia.

Ở Việt Nam, sự “kết nối” theo nghĩa “đồng minh” kinh tế và cùng chia sẻ mục tiêu phát triển chỉ tồn tại giữa nhà nước và khu vực doanh nghiệp nhà nước. Chính vì vậy, sau gần ba thập niên đổi mới, bất chấp tính kém hiệu quả và thiếu năng động, kinh tế nhà nước vẫn được coi là khu vực chủ đạo của nền kinh tế. Trái lại, khu vực tư nhân, đặc biệt là tư nhân trong nước, mặc dù là khu vực quan trọng nhất của nền kinh tế vẫn bị phân biệt đối xử so với khu vực doanh nghiệp nhà nước.

Về phương diện “độc lập”, cho đến giữa thập niên 2000, nhà nước vẫn giữ được sự độc lập tương đối so với khu vực doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước. Nhưng từ giữa thập niên 2000 trở đi, cấu trúc nội tại của Nhà nước bị thay đổi bởi phân cấp, đồng thời mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước bắt đầu được nhân rộng. Phân cấp góp phần gia tăng tính cạnh tranh vốn có giữa các địa phương. Sự cạnh tranh này một mặt giúp tăng thế lực của những ai “nắm” được các DNNN, mặt khác khuyến khích chính quyền địa phương xích lại gần doanh nghiệp hơn, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn. Hệ quả là trong khi môi trường kinh doanh ở địa phương nhìn chung được cải thiện thì chủ nghĩa thân hữu trong mối quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp ở cả cấp trung ương và địa phương cũng lại lan rộng.

²⁵ Peter Evens, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995.

Như vậy, sự suy thoái của môi trường thể chế và kinh doanh có những tác hại nghiêm trọng đối với sự phát triển của khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước. Nếu như trong thời kỳ đầu đổi mới, đa số doanh nghiệp đi lên bằng cách xây dựng năng lực và phát triển thị trường thì bây giờ doanh nghiệp chú trọng đầu tư vào việc tìm kiếm đặc quyền, đặc lợi và xây dựng quan hệ với các nhà chính trị, quan chức chính phủ và doanh nghiệp nhà nước như được minh chứng trong một số “vụ án kinh tế” gây xôn xao dư luận gần đây. Trong Báo cáo 2013 về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), khi hơn 8.000 doanh nghiệp tư nhân ở 63 tỉnh, thành phố được hỏi liệu họ có đồng ý với nhận định cho rằng “hợp đồng, đất đai và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu rơi vào tay các doanh nghiệp có liên kết chặt chẽ với chính quyền tỉnh”, kết quả không quá ngạc nhiên: tỷ lệ số người được hỏi đồng ý với nhận định này ở tỉnh trung vị là 96,6%!

Để kết luận, cần chú ý rằng sự đại diện về lợi ích là cốt lõi của mọi hệ thống kinh tế - chính trị. Mặc dù cụm từ này thường có hàm ý tiêu cực, “các nhóm lợi ích” về bản chất không tốt, không xấu. Mọi doanh nghiệp đều có động cơ kinh tế và chính sách mà họ có thể thể hiện một cách hợp thức trước chính phủ thông qua các kênh đại diện cá nhân hoặc tập thể. Vấn đề là liệu chính phủ có cung cấp được một hệ thống thể chế minh bạch để những lợi ích này được thể hiện, được đối chiếu với lợi ích toàn dân, và đưa vào hoạt động chính sách công. Ở nhiều nước, cả phát triển lẫn đang phát triển, giới thạo tin nội bộ thường gây ảnh hưởng quá mức lên hoạch định chính sách. Luận điểm chính của phần này là ở Việt Nam, để tăng trưởng mang tính bao trùm đòi hỏi phải có những cơ chế minh bạch cho phép khu vực tư nhân thể hiện lợi ích chung của họ trước các nhà hoạch định chính sách, bởi vì cơ chế hiện tại đang thiên vị cho những người bên trong có quan hệ thân hữu, và buộc những ai không có các mối quan hệ này phải trả giá.

PHẦN IV: THỰC THI CHỨC NĂNG CỦA CÁC CƠ QUAN DÂN CỬ NHẪM THỨC ĐẨY PHÁT TRIỂN BAO TRÙM

1. Thực thi Hiến pháp 2013: Quốc hội thực hiện vai trò kiểm soát quyền lực của Chính phủ như thế nào?

Trong các năm 2015-2016, thực thi Hiến pháp 2013, những đạo luật cơ bản liên quan đến xây dựng và tổ chức nhà nước sẽ được Quốc hội thảo luận và thông qua. Trong số đó, đáng chú ý là Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương, Luật Bầu cử, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Giám sát của Quốc hội, và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Luật ban hành luật) ²⁶.

Theo qui trình soạn thảo và ban hành pháp luật thực tế ở Việt Nam, chúng tôi hiểu rằng những dự luật quan trọng này đang ở vào giai đoạn cuối, trước khi Quốc hội thảo luận và thông qua trong các phiên họp tiếp theo trong các năm 2015-2016.

Việc thực thi Hiến pháp 2013 sẽ mở ra cơ hội lịch sử cho Việt Nam nhằm khởi xướng những cải cách căn bản để thúc đẩy Nhà nước và xã hội phát triển theo định hướng bao trùm hơn. Nếu cơ hội này không được thế hệ lãnh đạo hiện nay của Việt Nam nắm bắt, nhiều thập niên sẽ trôi qua, nguy cơ các thể chế mang tính khai thác và loại trừ sẽ xuất hiện và trở nên bền chặt, một khi đã hình thành, các thể chế mang tính khai thác này sẽ tồn tại lâu dài. Tương tự như nguy cơ rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”, Việt Nam có thể bị mắc kẹt trong các thể chế có tính chất khai thác, bóc lột của những nhóm thiểu số kiểm soát được quyền lực kinh tế và chính trị, những thể lực này loại trừ số đông người dân tham gia vào đời sống kinh tế, chính trị và tham gia chia sẻ phúc lợi.

Như ở bất kỳ quốc gia nào trên thế giới, nhánh hành pháp là bộ phận quan trọng nhất trong hệ thống quyền lực nhà nước. Đứng đầu hệ thống hành chính công quốc gia với hàng triệu công chức, được trao quyền lực thực thi luật pháp, là người đại diện cho tài sản và của cải quốc gia, chính phủ ở bất kỳ quốc gia nào cũng là lực lượng quyền lực nhất trong bộ máy nhà nước. Hiển nhiên quyền lực của chính phủ sẽ càng tăng khi các cơ quan lập pháp và tư pháp yếu kém. Quyền lực của Chính phủ càng tăng thêm ở Việt Nam, bởi lẽ nền kinh tế Việt Nam phát triển dựa vào đầu tư công, vào vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, vào khai thác tài nguyên thiên nhiên trên nền tảng sở hữu

²⁶Nghị quyết QH số 70/2014/QH13 điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, ngày 30/5/2014, truy cập tại địa chỉ:
<http://vietlaw.gov.vn/LAWNET/docView.do?docid=28147&type=html>.

toàn dân. Ngoài ra, tùy theo khả năng ảnh hưởng cá nhân, năng lực lãnh đạo và vô số các tương quan phi chính thức khác, trong mỗi nhiệm kỳ, quyền lực thực tế của Chính phủ so với các quyền lực khác trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị có thể khác nhau.

Tạo sự bao trùm trong bộ máy nhà nước có nghĩa là làm thế nào để nhánh lập pháp có thể kiểm soát, ràng buộc hoặc ít nhất có thể giám sát một cách hiệu quả quyền lực của nhánh hành pháp trong bối cảnh chính trị Việt Nam. Để làm được điều này, Quốc hội và quyền lập pháp cần phải độc lập nhằm kiểm tra, giám sát quyền lực hành pháp.

Cũng như ở các quốc gia Châu Á khác, nền hành chính công Việt Nam có truyền thống lâu đời, hoạt động theo các quy trình, chuẩn mực và thói quen truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác. Ngược lại, từ góc nhìn lịch sử, quyền lực của cơ quan dân cử ở Việt Nam là tương đối mới. Quyền lực của Quốc hội và hội đồng nhân dân địa phương nằm ở sự ủy trị của cử tri cho các đại biểu dân cử. Vì đại diện cho ý chí của cử tri, đại biểu dân cử nhân danh tiếng nói của nhân dân mà mình đại diện. Chính vì vậy, khác với nền hành pháp, Quốc hội chỉ có thể hoạt động hiệu quả, nếu chức năng, nhiệm vụ, tổ chức và qui trình nghị viện được thiết kế phù hợp với bản chất của các cơ quan đại diện dân cử.

Sự độc lập về chức năng giữa quyền lập pháp và hành pháp rất khó có thể đạt được khi $\frac{3}{4}$ Đại biểu Quốc hội vẫn hoạt động kiêm nhiệm, vừa là Đại biểu Quốc hội vừa là công chức phục vụ trong bộ máy hành chính nhà nước hoặc viên chức trong hệ thống chính trị. Khó có thể duy trì lâu dài những nguyên tắc và thói quen nghị viện, kinh nghiệm cá nhân và tổ chức khi mỗi nhiệm kỳ có đến $\frac{3}{4}$ thành viên mới, hay mới đắc cử lần đầu. Sự phân mảnh thể chế khó có thể được khắc phục khi Đại biểu Quốc hội được tổ chức thành 63 đoàn đại biểu, ứng với 63 tỉnh thành. Trong bối cảnh này, các đại biểu ít nhiều sẽ bị chi phối bởi quyền lực và lợi ích của các địa phương. Hiến pháp 2013 quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ở Việt Nam²⁷, song muốn trở thành quyền lực tối cao, trước hết Quốc hội phải có quyền lực, đặc biệt là kiểm soát quyền lực lập pháp, kiểm soát một cách hiệu quả quyền lực hành pháp, nhất là quyền phân bổ, chi tiêu sử dụng ngân sách. Để thực thi được những điều ghi trong Hiến pháp 2013, cần tới những cải cách lâu dài.

Quốc hội chỉ mạnh và có thực quyền, khi Quốc hội nhận được sự ủy trị từ nhân dân và có tính chính danh đại diện cho toàn thể nhân dân. Hiện nay, tính đại diện của Quốc hội Việt Nam còn hạn chế. Thứ nhất, các Đại biểu Quốc hội còn thiếu gắn kết với và

²⁷ Điều 69 Hiến pháp 2013.

chưa thực sự đại diện cho cử tri. Thứ hai, tuyệt đại đa số Đại biểu Quốc hội là Đảng viên và đến từ các cơ quan nhà nước và hệ thống chính trị, trong khi tỷ lệ đại biểu đến từ khu vực kinh doanh và dân sự rất thấp.²⁸ Điều này có nghĩa là khu vực tư nhân và các tổ chức dân sự hầu như không được đại diện. Với cấu trúc đại biểu hiện hành, Quốc hội không chỉ thiếu tính đại diện mà còn khó có thể duy trì được tính độc lập về mặt chức năng.

Việc bầu cử Quốc hội chưa có tính cạnh tranh, vì vậy không đảm bảo lựa chọn được những đại biểu có năng lực đại diện cho cử tri. Theo cơ chế bầu cử hiện nay, cơ cấu, thành phần, số lượng các ứng cử viên được quyết định thông qua các vòng hiệp thương. Trong khi cơ chế này giúp Ủy ban Mặt trận Tổ quốc kiểm soát được danh sách ứng cử viên, thì chính nó lại là cơ chế cản trở bầu cử cạnh tranh, mà bằng chứng là tỷ lệ đại biểu tự ứng cử rất thấp.²⁹

Nói tóm lại, tất cả những điều này, từ việc kiểm soát quá trình bầu cử thông qua Mặt trận Tổ quốc, đến việc đại đa số đại biểu Quốc hội là Đảng viên và thuộc khu vực nhà nước, đến việc tỷ lệ đại biểu chuyên trách rất thấp, không những thế mức độ luân chuyển lại quá lớn qua mỗi nhiệm kỳ - tất cả những điều đó làm suy yếu sức mạnh và hiệu lực của Quốc hội như một thể chế đại diện cho lợi ích của tất cả các nhóm cử tri trong xã hội.

Nếu các cải cách căn bản chưa thể diễn ra, cũng có thể tiến hành các cải cách ngắn hạn hơn với cách tiếp cận từng bước. Ví dụ, về chức năng lập pháp, cần đảm bảo rằng Quốc hội nắm lấy quyền lập pháp, chỉ hãn hữu mới ủy quyền cho Chính phủ ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thậm chí nên hủy bỏ quyền của các bộ trưởng ban hành các thông tư, hủy bỏ quyền của các cấp chính quyền huyện và xã ban hành nghị quyết hay quyết định có giá trị như văn bản quy phạm pháp luật. Điều này là hiển nhiên, vì làm luật là một trong những quyền lực của riêng Quốc hội. Ngoài ra, Quốc hội có nhiều quyền năng khác, song chúng tôi nhấn mạnh, để kiểm soát quyền lực hành pháp, Quốc hội phải bắt đầu bằng kiểm soát thật hiệu quả toàn bộ quy trình ngân sách.

Để làm rõ điều này có thể minh chứng qua vài ví dụ. Thứ nhất, công nhận và bảo vệ nhân quyền, quyền công dân là một trong những giá trị quan trọng của Hiến pháp

²⁸ Để so sánh, với nỗ lực của Giang Trạch Dân trong việc đưa doanh nhân - hay “các lực lượng đại diện cho nền sản xuất tiên tiến,” tham gia vào hệ thống chính trị, 503 trong số 2987 đại biểu (tức là gần 17%) của Đại hội nhiệm kỳ 2008-2012 ở Trung Quốc là giám đốc, chủ tịch hoặc các nhà lãnh đạo của khu vực doanh nghiệp.

²⁹ Trong cuộc bầu cử Quốc hội gần đây diễn ra trong Tháng 5, 2011, trong tổng số 832 ứng cử viên, chỉ có 15 vị tự ứng cử.

2013. Tuy nhiên, cũng như ở nhiều nước, quyền công dân có thể bị giới hạn bởi vô số quy định hành chính hoặc văn bản dưới luật, bởi hoạt động hàng ngày của nền hành chính và các công chức. Hiến pháp 2013 có quy định rằng quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng³⁰. Điều này nếu được hiểu một cách chặt chẽ, sẽ trao quyền rất lớn cho Quốc hội nhằm kiểm soát quy trình ban hành luật và văn bản dưới luật. Dựa vào điều này, Quốc hội có quyền hạn chế tất cả những văn bản dưới luật như nghị định của chính phủ, thông tư, quyết định và nghị quyết của chính quyền địa phương các cấp, nếu các văn bản đó hạn chế một cách không thỏa đáng các quyền công dân hoặc nhân quyền. Trong khi thảo luận về Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Chính quyền địa phương và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cần đề cao quyền làm luật của Quốc hội, chỉ có Quốc hội mới có thẩm quyền ban hành luật. Các trường hợp Quốc hội ủy quyền lập pháp cần được hạn chế rất chặt chẽ.

Ví dụ thứ hai là phạm vi giám sát của Quốc hội. Chúng tôi cho rằng Quốc hội không nên và không thể giám sát tất cả các hoạt động nhà nước. Với nguồn lực có hạn, việc giám sát buộc phải có trọng tâm. Ví dụ, trọng tâm giám sát của Quốc hội chỉ nên chú trọng vào kiểm soát trách nhiệm giải trình của Chính phủ, nhất là kiểm soát qui trình ngân sách và đảm bảo tuân thủ kỷ cương ngân sách. Đây là một quyền lực rất mạnh của Quốc hội để kiểm soát quyền lực hành pháp. Quốc hội cần sử dụng hiệu quả quyền lực này để ràng buộc Chính phủ theo qui định của luật. Đã có nhiều nghiên cứu với những khuyến nghị chính sách cụ thể nhằm cải thiện vai trò giám sát ngân sách của Quốc hội. Chẳng hạn, các hạng mục ngoài ngân sách cần được thu hẹp, ngân sách phải phản ánh đầy đủ hiện trạng nền tài chính công. Ngoài ra, Quốc hội cũng cần tham gia sớm và hiệu quả hơn vào quy trình ngân sách và kế hoạch ngân sách hàng năm. Thảo luận về ngân sách hàng năm cần tuân theo quy trình làm luật và nghị quyết ngân sách hàng năm cần được ban hành như một đạo luật có tính chất bắt buộc, cưỡng chế thi hành.

2. Đảm bảo trách nhiệm giải trình, hiệu quả và minh bạch trong công tác của Đại biểu Quốc hội, nhất là quá trình ban hành chính sách và pháp luật

Một khi đã được bầu chọn, các Đại biểu Quốc hội sẽ chịu trách nhiệm đại diện cho ý nguyện của cử tri bỏ phiếu cho mình.³¹ Thực thi Hiến pháp 2013, cần tập trung thảo luận phương tiện và kênh hỗ trợ cử tri thúc đẩy trách nhiệm chính trị của các đại biểu

³⁰ Điều 14.2 Hiến pháp 2013.

³¹ Điều 79 Hiến pháp 2013.

nhân dân. Việc yêu cầu các nghị viên và đại biểu hội đồng địa phương phải chịu trách nhiệm trước vai trò đại diện của mình đòi hỏi nhiều điều kiện tiên quyết và cải thiện về tổ chức và qui trình nghị viện. Phần lớn những gì được thảo luận ở phần sau đây đều là nhận thức chung, không có gì là khám phá mới. Song câu hỏi quan trọng là làm thế nào để thực hiện chúng trong bối cảnh chính trị Việt Nam.

Không thể phủ nhận việc trở thành công chức là một nghề hứa hẹn mà nhiều người dân Việt Nam mong muốn. Công chức được đào tạo bài bản trong các trường hành chính nhà nước để làm việc. Ngược lại, không có trường lớp nào đào tạo ứng viên trước khi họ trúng cử trở thành dân biểu. Tuy nhiên, một khi đã được bầu, làm người đại diện cho nhân dân cũng là một nghề. Và nghề này cũng đầy thách thức, vì vậy không thể thực hiện được với tư cách kiêm nhiệm, không chuyên trách. Rõ ràng cần phải gia tăng tỉ lệ Đại biểu Quốc hội chuyên trách. Tuy nhiên, không chỉ cần có nhiều đại biểu chuyên trách mà cần có nhiều Đại biểu Quốc hội chuyên nghiệp có chuyên môn cao trong lĩnh vực mà họ phụ trách hay thực thi quyền đại diện của mình. Việt Nam có thể cân nhắc giảm bớt số Đại biểu Quốc hội và ủy viên hội đồng địa phương và giúp họ trở nên chuyên nghiệp bằng cách cung cấp lương bổng phù hợp và điều kiện cần thiết để chuyên tâm đại diện cho nhân dân.³²

Như nghị viên ở các nước, Đại biểu Quốc hội phải là những chuyên gia am tường vận động chính trị, nhạy bén thể hiện quan tâm của cử tri, giỏi thuyết phục và lãnh đạo, khéo léo tạo ra tiếng nói chung, duy trì mối quan hệ với cử tri, và khi cần, có đủ kỹ năng linh hoạt thiết lập các liên minh cốt sao để bảo vệ tốt nhất quyền lợi của cử tri mà mình đại diện. Những đức tính nổi bật này làm cho nghị sĩ khác biệt với công chức trong hệ thống hành chính công.

Duy trì cử tri có nghĩa là các nghị viên phải luôn hiện diện trong cử tri đoàn hay đơn vị bầu cử mà họ đại diện; phải thường xuyên tiếp xúc và lắng nghe tiếng nói cử tri, tốt nhất là hàng tuần, để có thể giải thích trước cử tri những chính sách mà mình ủng hộ hoặc không ủng hộ trong hoạt động nghị viện.

Theo luật hiện hành, lãnh đạo các bộ ngành và địa phương trong bộ máy hành pháp phải tiếp công dân hàng tháng.³³ Ngược lại, các ĐBQH chỉ phải tham dự những buổi tiếp xúc với cử tri, thường được tổ chức trước và sau mỗi phiên họp thường niên của

³² Theo đợt bầu cử năm 2011, tổng số nghị viên và thành viên hội đồng địa phương ở Việt Nam là 307.000 đại biểu, gồm 500 đại biểu Quốc hội, 3832 thành viên HĐND tỉnh, 21.131 thành viên HĐND quận và 281.491 thuộc phường, tính bình quân: cứ 300 người dân Việt Nam có một đại diện dân cử. Đồng về số lượng, nhưng chỉ một số ít trong số họ là chuyên trách đại biểu nhân dân.

³³ Luật Tiếp dân (2013).

Quốc hội. Trong những năm gần đây, Chính phủ đã khởi xướng nhiều cải cách sáng tạo để đo lường kết quả công tác của công chức trong hệ thống hành chính nhà nước. Tuy nhiên, trong nhánh lập pháp, không có hoạt động nào tương tự xảy ra nhằm đo lường kết quả công tác của các Đại biểu Quốc hội. Muốn Quốc hội mạnh, cử tri phải có những phương cách để hồi thúc trách nhiệm giải trình của Đại biểu Quốc hội.

Trong một xã hội đa cực, quyền lợi của cử tri có thể khác, thậm chí trái ngược nhau. Việc chuyên tâm đại diện và theo đuổi quyền lợi của cử tri không phải là một quyết định dễ dàng đối với Đại biểu Quốc hội, đặc biệt khi có mâu thuẫn lợi ích. Quyền miễn trừ của Đại biểu Quốc hội cần được bảo vệ nhằm ngăn chặn bất lợi xảy ra đối với những đại biểu có ý kiến trái chiều, thậm chí đối nghịch, đặc biệt khi họ lên tiếng phản bác những chính sách do Chính phủ trình trước Quốc hội.³⁴

Ngoài ra, hiệu quả của tổ chức dân cử còn phụ thuộc vào cấu trúc và trình tự tổ chức nghị viện. Để minh họa, cơ quan dân cử khó có thể tranh luận về chính sách và pháp luật một cách hiệu quả, nếu diễn ra trong các phiên họp toàn thể với khoảng 3000 thành viên, họp khoảng chín ngày và hai lần một năm như ở Trung Quốc. Công xưởng chính để làm ra luật và thảo luận chính sách trong Nghị viện thường là các ủy ban của quốc hội. Các ủy ban sẽ thường xuyên tổ chức các phiên điều trần công khai để đưa nhiều tiếng nói vào tranh luận chính sách. Như vậy, cần thúc đẩy tranh luận công khai về luật và chính sách trong các ủy ban của Quốc hội, tốt nhất là có sự tham gia của xã hội dân sự và hiệp hội doanh nghiệp.

Cuối cùng, Quốc hội chỉ mạnh khi hoạt động minh bạch. Không chỉ riêng các phiên họp toàn thể mới được công khai.³⁵ Hoạt động trong các ủy ban Quốc hội cũng phải đảm bảo minh bạch, để người dân biết được ai ủng hộ cho chính sách nào và vì sao. Ví dụ, Quốc hội có thể công bố tỉ lệ bỏ phiếu trực tuyến, hoặc truyền hình các phiên điều trần, tranh luận và bỏ phiếu của các ủy ban lên internet, cho phép công chúng Việt Nam theo dõi diễn tiến. Ngoài ra, quyền tiếp cận thông tin của truyền thông cũng cần được cải thiện, tránh hạn chế một cách bất hợp lý việc báo chí đưa tin về hoạt động nghị viện.³⁶ Nếu tiếng nói của các nghị viên chỉ vang vọng trong khán phòng thì tác động sẽ hạn chế. Khi tiếng nói ấy được truyền tới và chia sẻ cho hàng triệu người dân qua truyền thông đại chúng, góp gió thành bão, phát biểu của các nghị sĩ Quốc hội

³⁴ Điều 81 Hiến pháp 2013 cần được cải thiện theo hướng mang lại quyền miễn trừ cho nghị viên

³⁵ Điều 83.1 Hiến pháp 2013 qui định QH họp công khai.

³⁶ Thời báo Kinh tế Sài Gòn, Vì sao có chuyện được “đưa tin”?, 14/11/2014, truy cập tại địa chỉ: <http://www.thesaigontimes.vn/122694/Vi-sao-co-chuyen-duoc-%22dua-tin%22.html>

mới trở thành những áp lực mạnh mẽ để thúc đẩy trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

3. Dân chủ trực tiếp và xã hội dân sự: Chịu trách nhiệm giải trình và đáp ứng đòi hỏi của cử tri

Bao trùm hay dung hợp có nghĩa là sự tham gia rộng rãi của xã hội vào đời sống chính trị. Bên cạnh xây dựng chế độ dân chủ đại diện, Hiến pháp 2013 cũng ghi nhận các hình thức dân chủ trực tiếp của người dân, ghi nhận các quyền chính trị đa dạng, ví dụ như quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, quyền tiếp cận thông tin, tự do hiệp hội và biểu tình.³⁷ Thực thi Hiến pháp 2013, trong chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội, nhiều đạo luật căn bản bảo vệ các quyền tự do chính trị của người dân đang được soạn thảo và chuẩn bị thông qua, ví dụ như Luật về hội, Luật tiếp cận thông tin, Luật bầu cử, Luật biểu tình, Luật Báo chí và Luật trưng cầu ý dân.

Khi Việt Nam quyết tâm cải cách thể chế hướng đến sự bao trùm, cần xem xét lại mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội dân sự. Trong ba thập niên vừa qua, thị trường đã được công nhận và phát huy sức mạnh của nó. Thậm chí xu thế thị trường ngày càng thắng thế, bởi trong thời gian sắp tới Chính phủ đẩy mạnh cổ phần hóa DNNN, bán cổ phần cho nhà đầu tư tư nhân, thúc đẩy hợp tác công tư trong các dự án cơ sở hạ tầng, hoặc chuyển đổi các đơn vị cung cấp dịch vụ công thành doanh nghiệp. Gia nhập TPP cũng là một cách thể hiện cam kết của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường.

Mặc khác, việc thừa nhận xã hội dân sự dường như đang đối mặt với nhiều ràng buộc phức tạp về ý thức hệ và chính trị. Giống như hệ miễn dịch trong cơ thể chúng ta, một xã hội dân sự sống động giúp ngăn ngừa các chính sách xấu, hạn chế ảnh hưởng tiêu cực, giúp rà soát phản biện xã hội đối với chính sách công. Khi quyền lực thị trường hòa quyện vào quyền lực nhà nước, lợi ích của các nhóm thiểu số kiểm soát quyền lực kinh tế và chính trị sẽ thao túng chính sách công. Khi đó xã hội dân sự sẽ giúp phát hiện và cảnh báo các nhóm lợi ích, bảo vệ người dân trước sự lạm dụng quyền lực. Hiển nhiên, xã hội dân sự sôi động cũng có hàm ý bất ổn trong một chừng mực nhất định. Do đó, xã hội dân sự mạnh mẽ cần một nhà nước có năng lực và mạnh mẽ, và ngược lại.

Ở Việt Nam, xã hội dân sự đôi khi được xem như gắn liền với “diễn biến hòa bình”, một hoạt động nhằm thách thức sự lãnh đạo và quản lý của Đảng và Nhà nước. Song

³⁷ Điều 6 và 25 Hiến pháp 2013.

như có thể quan sát thấy qua phản ứng của người dân Hà Nội trước các hoạt động chặt hạ cây xanh ở Thủ đô hoặc phản ứng của hàng vạn công nhân khu vực quanh Thành phố Hồ Chí Minh khi họ lên tiếng đòi các quyền bảo hiểm xã hội một cách chính đáng, người dân Việt Nam hiện nay biết rất nhiều thông tin, họ rất linh hoạt tìm đủ mọi cách để bày tỏ tiếng nói của mình, trên mạng cũng như ở ngoài đời. Quản trị một xã hội hiện đại ngày nay là rất phức tạp, đòi hỏi các biện pháp quản lý chuyên nghiệp, song cũng cần cân đối lợi ích giữa vô số các nhóm khác nhau trong xã hội. Công nhận xã hội dân sự, tức là tạo cơ hội cho các nhóm xã hội khác nhau đó có tiếng nói, bao gồm các tổ chức xã hội dân sự và hiệp hội doanh nghiệp. Các tổ chức này phải có cơ hội đóng góp vào quá trình hình thành chính sách. Nếu làm được điều đó, quản trị quốc gia và hiệu lực của nhà nước sẽ được cải thiện, chứ không như cảnh báo sẽ bị đe dọa bởi xã hội dân sự.

4. Vai trò then chốt của Quốc hội trên con đường hướng tới phát triển bao trùm

Theo Điều 70 của Hiến pháp 2013, Quốc hội quyết định các mục tiêu, chính sách cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Quốc hội cũng quyết định chính sách tài chính, tiền tệ, chính sách thuế, chính sách phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách, giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ, và phân bổ ngân sách trung ương.

Với những quyền hạn và trách nhiệm hết sức quan trọng và toàn diện này, nếu được tổ chức đúng – sao cho đảm bảo tính đại diện và độc lập về chức năng – thì Quốc hội sẽ không chỉ đóng vai trò quyết định trong nỗ lực cải cách thể chế hướng tới mô hình phát triển dung hợp mà còn giúp tạo ra nền tảng vĩ mô ổn định, làm tiền đề căn bản cho các chính sách kinh tế có tính dung hợp.

Mặc dù có nhiều tiến bộ so với trước, tuy nhiên, với các quy tắc tổ chức như hiện nay, hiệu lực trong việc thực hiện các chức năng quan trọng nhất của Quốc hội vẫn còn hạn chế. Đơn cử như Quốc hội nhìn chung không dự thảo mà chỉ góp ý và thông qua luật do Chính phủ đệ trình. Mặc dù Quốc hội có chức năng quyết định dự toán và phân bổ ngân sách Nhà nước, song trên thực tế Quốc hội thường chỉ “hợp thức hóa” các quyết định ngân sách của Chính phủ. Về phương diện giám sát việc quản lý, sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước, mặc dù kể từ ngày 1/1/2006, cơ quan Kiểm toán Nhà nước đã được chuyển từ Chính phủ sang trực thuộc Quốc hội theo Luật Kiểm toán Nhà nước, song Kiểm toán Nhà nước luôn là người đến sau trong việc phát hiện các sai phạm nghiêm trọng về quản lý và sử dụng tài sản nhà nước gần đây ở Vinashin, Vinalines, Petro Vietnam, EVN, hay Tập đoàn Sông Đà. Những hạn chế trên có rất

nhiều nguyên nhân. Rõ ràng, thiếu nguồn lực và năng lực chỉ là một phần, vấn đề thể chế mới là nguyên nhân chính.³⁸

Một thách thức quan trọng của Quốc hội là trong khi nguồn lực và năng lực khiêm tốn, số lượng đại biểu chuyên trách không nhiều thì Quốc hội lại phải đảm trách rất nhiều nhiệm vụ (xem Điều 70 của Hiến pháp 2013). Hệ quả là chất lượng lập pháp chưa cao (thể hiện qua tần số sửa luật khá dày), hoạt động giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước mang nặng tính hình thức (bằng chứng là Quốc hội về cơ bản nhất trí với hầu hết các quyết định của Chính phủ), thẩm quyền quyết định các chính sách quan trọng được thực hiện một cách hình thức (ví dụ như chiến lược tái cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, cải cách thể chế chưa được thảo luận với đủ luận cứ và một cách thấu đáo).

Đứng trước hoàn cảnh này, để nâng cao hiệu quả và hiệu lực hoạt động của mình, Quốc hội cần tập trung tối đa vào một danh sách tối thiểu các ưu tiên quan trọng nhất. Chẳng hạn như, trong rất nhiều thẩm quyền về chính sách kinh tế, quyền quyết định ngân sách quốc gia là thẩm quyền quan trọng nhất của Quốc hội vì tính chất kinh tế và chính trị đặc biệt của ngân sách. Trên thực tế, quyền quyết định cơ cấu nguồn thu và phân bổ chi tiêu đồng nghĩa với quyền xác lập các ưu tiên của quốc gia và khả năng tác động tới phúc lợi của tất cả các tầng lớp dân cư trong xã hội. Để thực hiện được quyền quyết định ngân sách này một cách rõ ràng, chất lượng hoạt động tại ủy ban chuyên trách – chứ không phải tại phiên toàn thể của Quốc hội – đóng vai trò quyết định. Sự tập trung về nhiệm vụ của Ủy ban Tài chính và Ngân sách giúp cho ủy ban có hiểu biết và kiến thức chuyên sâu về toàn bộ quá trình ngân sách, từ đó có khả năng thẩm tra hoạt động lập ngân sách của Chính phủ cũng như đưa ra các điều chỉnh cần thiết. Các phiên chất vấn hay điều trần tại các ủy ban cũng cần được sử dụng như một công cụ đắc lực trong quá trình lập pháp cũng như giám sát hoạt động của chính phủ.³⁹

³⁸ Một số nghiên cứu chuyên sâu và các báo cáo đặc biệt của Quốc hội có được là nhờ sự trợ giúp về tài chính từ các tổ chức quốc tế và các chuyên gia độc lập.

³⁹ Có ba hình thức điều trần chủ yếu, bao gồm điều trần lập pháp (legislative hearings), điều trần giám sát (oversight hearings), và điều trần điều tra (investigative hearings). Quốc hội Việt Nam hiện nay chủ yếu mới chỉ sử dụng điều trần giám sát.

PHẦN V: BẢO VỆ CÔNG LÝ NHƯ MỘT DỊCH VỤ CÔNG TRONG THỂ GIỚI CẠNH TRANH: VAI TRÒ CỦA CƠ QUAN TƯ PHÁP

1. Vai trò của hệ thống tư pháp đối với kinh tế tư nhân ở Việt Nam

Các phân tích và thảo luận ở phần trên đã chỉ ra vai trò quan trọng của các thể chế nhà nước trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế. Nhìn từ góc độ kinh tế, cải cách cơ quan tư pháp trở nên đặc biệt quan trọng đối với nền kinh tế thị trường mới nổi như Việt Nam, khi các doanh nghiệp nội địa non trẻ đang phát triển ngày càng có nhu cầu sử dụng tòa án để thực thi hợp đồng kinh tế và giải quyết tranh chấp. Trong quá trình thực hiện đầu tư kinh doanh chiến lược để trở thành doanh nghiệp cạnh tranh toàn cầu, khu vực doanh nghiệp rất cần dịch vụ của hệ thống tư pháp hiệu quả và hữu hiệu.

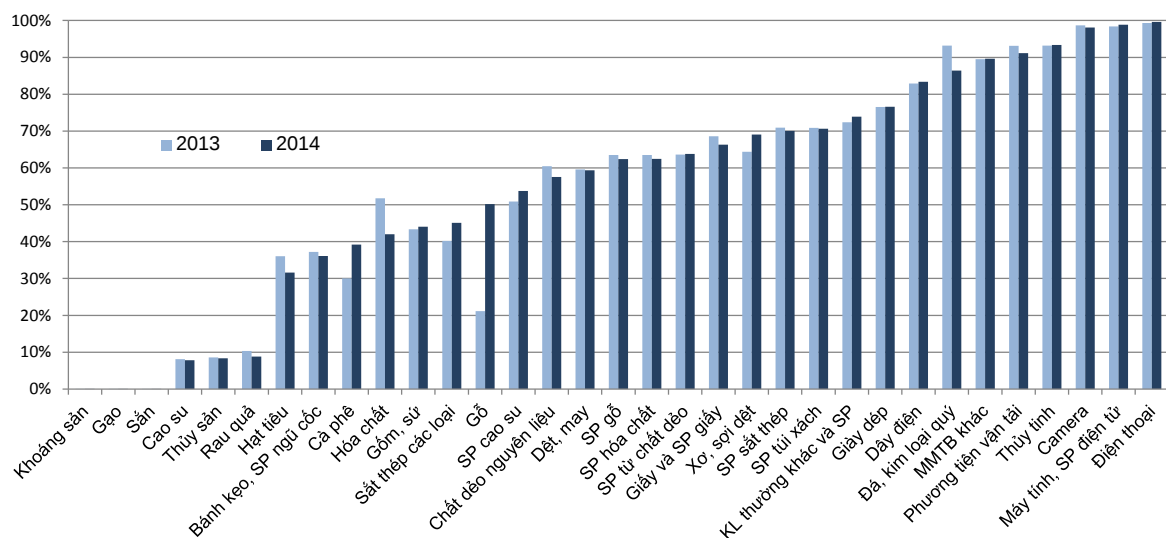
Nền kinh tế Việt Nam đã tăng trưởng nhanh trong giai đoạn 1992-2007⁴⁰ nhờ những sáng kiến cải cách thành công trong chương trình “Đổi mới” của nhà nước. Lý do chính mà nhờ đó Việt Nam trở thành nước xuất khẩu gạo hàng đầu cùng nhiều nông sản khác là việc thực thi hệ thống khoán hộ vào giữa thập niên 1980. Nhờ sự công nhận của Nhà nước về một nền kinh tế với nhiều thành phần đã đưa đến sự thành lập nhiều doanh nghiệp tư nhân đầu tiên. Hàng loạt chính sách liên quan đến quản lý kinh tế vĩ mô can thiệp, giảm thiểu thủ tục quan liêu, tự do hóa thương mại, và những sáng tạo chính sách “phá rào” ở một số chính quyền địa phương đã cho phép khu vực tư nhân phát triển mạnh trong thập niên 1990. Luật doanh nghiệp ra đời, cơ sở hạ tầng được cải thiện, khu vực tài chính hình thành và hội nhập kinh tế đã dẫn đến sự hình thành các cụm ngành cạnh tranh cùng với sự xuất hiện các doanh nghiệp nước ngoài và nội địa qui mô lớn trong thập niên 2000. Có thể tìm thấy doanh nghiệp may mặc thâm dụng lao động tập trung ở khu vực đông nam, sản phẩm ngoại thất và thức ăn gia súc ở Bình Định thuộc duyên hải nam trung bộ, ngành chế biến thực phẩm sống động ở Đồng bằng sông Cửu Long. Hoạt động đầu tư qui mô lớn của các tập đoàn Samsung, LG, và Nokia/Microsoft ở các tỉnh phía bắc xung quanh Hà Nội cho thấy dấu hiệu cụm ngành điện tử và công nghệ thông tin đang phát triển mạnh. Và còn rất nhiều tiềm năng tăng trưởng du lịch cho các vùng duyên hải của đất nước.

Tuy nhiên, tiến trình nâng cấp công nghiệp, chuyển dịch lên chuỗi giá trị, và đạt được vị trí vững chắc trong chuỗi cung ứng toàn cầu vẫn diễn ra chậm chạp. Giá trị gia tăng

⁴⁰ Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm trong giai đoạn này là 7,5%. Tốc độ trung bình của 7 năm qua (2008-2014) chỉ có 5,8% và 4,7% cho 1986-1991. (Tốc độ tăng trưởng được tính theo số liệu GDP chính thức từ Tổng cục Thống kê). Mặc dù sự sụt giảm này là không tránh khỏi do Việt Nam tiếp tục thu hút nhiều dự án sản xuất công nghiệp mới chủ yếu là lắp ráp giản đơn, tỉ lệ giảm sút quan sát được từ 2000 đến nay là rất nhanh.

sản xuất công nghiệp tính theo phần trăm sản lượng đã giảm sút liên tục từ 31% năm 2000 xuống 21% 2005 và chỉ còn 13% năm 2013.⁴¹ Như trong Hình 5, mặc dù doanh nghiệp nội địa chiếm khoảng 60-100% giá trị xuất khẩu khai thác khoáng sản và nông sản, doanh nghiệp FDI chiếm 90% xuất khẩu sản phẩm điện tử và máy móc thiết bị. Ở Trung Quốc, Malaysia, Thái Lan và Philippines, doanh nghiệp FDI sản xuất hàng tỉ đô la giá trị linh kiện điện tử xuất khẩu, nhưng doanh nghiệp nội địa cũng vươn lên trở thành những thương hiệu sản xuất công nghiệp (ít nhất là ở Trung Quốc), sản xuất gia công và cung ứng. Trong khi đó ở Việt Nam vẫn thiếu các ngành hỗ trợ cho hoạt động sản xuất chế tạo tinh tế.

Hình 5. Giá trị kim ngạch xuất khẩu (% của doanh nghiệp FDI)



Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu của Tổng cục Hải quan Việt Nam.

Khi Việt Nam trở thành quốc gia có thu nhập trung bình thấp và là một nền kinh tế mở mới nổi, các chính sách phân cấp, cải cách hành chính và khuyến khích tài khóa không còn đủ để khuyến khích doanh nghiệp tư nhân thực hiện đầu tư lâu dài và tham gia sản xuất qui mô lớn.

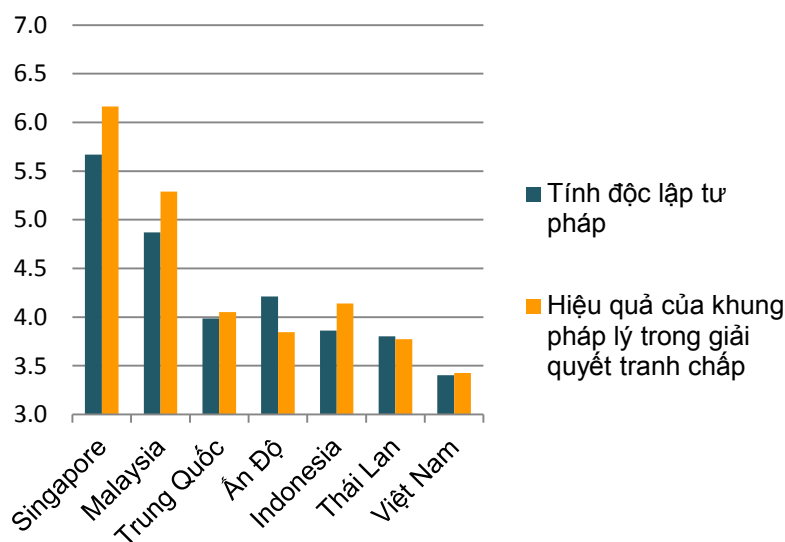
Các cuộc phỏng vấn với nhiều doanh nghiệp lớn của Việt Nam hiện niêm yết tại sở giao dịch chứng khoán TP.HCM cho thấy trong quá khứ họ không sử dụng đến tòa án ở Việt Nam vì do sản xuất qui mô nhỏ nên những cơ chế giải quyết tranh chấp phi tòa án trở nên hiệu quả hơn. Hơn nữa, sự thiếu minh bạch trong các tài khoản tài chính của họ và tình trạng pháp lý bấp bênh đối với nhiều giao dịch kinh doanh của họ đã khiến cho việc sử dụng tòa án là một rủi ro rất lớn với họ. Khi đã trở thành công ty

⁴¹ Tổng cục Thống kê, Niên giám Việt Nam 2013.

niêm yết với cơ cấu tài chính minh bạch hơn và hoạt động kinh doanh liên quan đến đầu tư lớn và hợp đồng dài hạn với những doanh nghiệp khác và cả cơ quan nhà nước, họ đã thật sự có nhu cầu sử dụng tòa án để bảo vệ quyền sở hữu và giải quyết các trách nhiệm chấp theo những cam kết pháp lý đã có trước đó. Vấn đề các doanh nghiệp này đang gặp phải là hệ thống tòa án không thể cung cấp dịch vụ giải quyết tranh chấp với chất lượng chấp nhận được.

Như đã thảo luận trong các tài liệu VELP trước đây, doanh nghiệp FDI, mặc dù được thiết lập ở Việt Nam để tận dụng lao động rẻ, tài nguyên và một số lợi thế chính sách, hiện vẫn dựa vào thể chế bên ngoài, đặc biệt là hệ thống tòa án và trọng tài nước ngoài, để thực hiện hoạt động kinh doanh. Các doanh nghiệp trong nước đang phải đối mặt với hệ thống tư pháp địa phương tốn kém. Và họ có hai lựa chọn: (i) nuôi dưỡng các mối quan hệ đặc biệt với chính quyền như là một hình thức bảo vệ, hoặc (ii) vẫn làm ăn qui mô nhỏ mặc dù họ đã tiếp cận được những nguồn lực quan trọng để phát triển như đất, lao động, và vốn. Việc chủ các doanh nghiệp có quy mô tương đối lớn và tiềm năng phát triển tốt quyết định bán toàn bộ cho nhà đầu tư nước ngoài và xin quốc tịch thứ hai không phải là dấu hiệu tích cực.

Hình 6. Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu: Chất lượng hệ thống tư pháp một số nước châu Á, 1 (kém nhất) – 7 (tốt nhất)



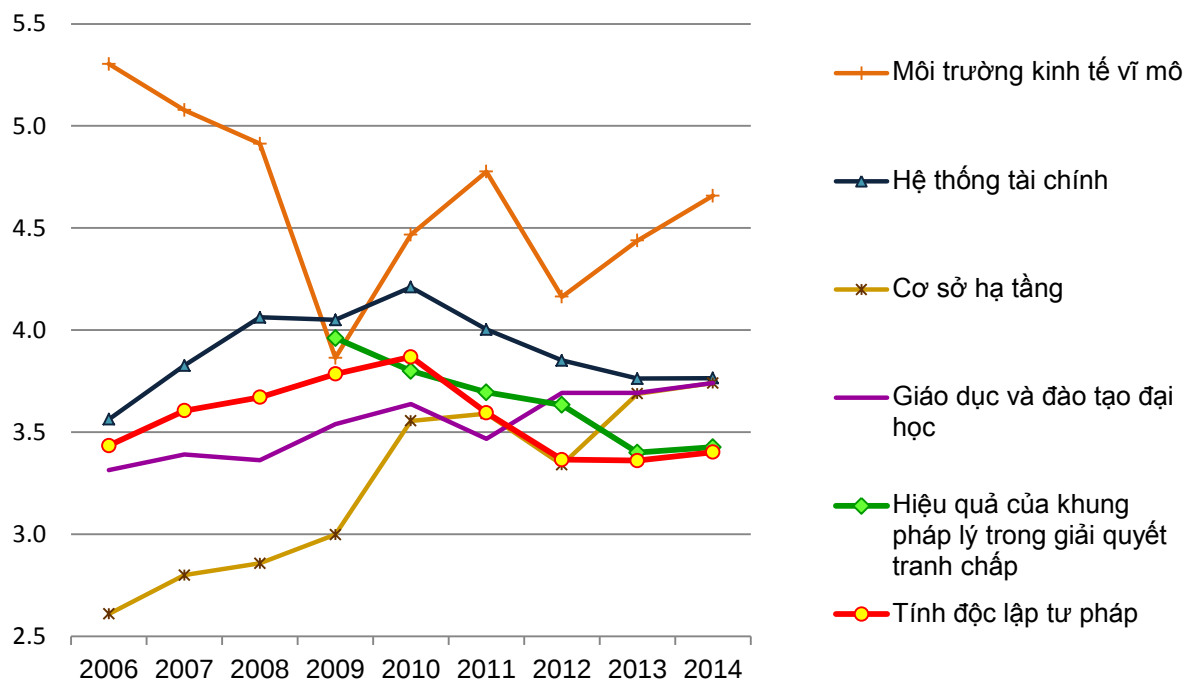
Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Chỉ số Cạnh tranh Toàn cầu 2014-2015.

Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) xếp hạng các nước hàng năm theo năng lực cạnh tranh quốc gia dựa trên nhiều chỉ báo tổng hợp từ các cuộc khảo sát ý kiến nhà quản lý và dữ liệu thống kê thô. Trong báo cáo gần đây nhất (2014-2015), Việt Nam xếp hạng 68 trong số 144 quốc gia trong chỉ số năng lực cạnh tranh tổng thể. Tuy nhiên, Việt

Nam đứng thứ 88 trên 89 quốc gia về sự độc lập của ngành tư pháp và hiệu quả của khung pháp lý trong việc dàn xếp các tranh chấp. Hình 6 cho thấy Việt Nam thật sự đứng sau ASEAN-5, Ấn Độ và Trung Quốc về chất lượng hệ thống tư pháp.

Bên cạnh chất lượng ngành tư pháp và những thước đo khác về hiệu quả thể chế, năng lực cạnh tranh quốc gia cũng phụ thuộc vào những trụ cột khác như chính sách kinh tế vĩ mô, giáo dục, hệ thống tài chính và cơ sở hạ tầng. Năm 2006, cơ sở hạ tầng là trụ cột yếu nhất ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam. Tuy nhiên, năm 2014 điểm thấp nhất thuộc về chất lượng thể chế nói chung và chất lượng tư pháp nói riêng. Theo Hình 7, mức độ độc lập tư pháp và hiệu quả tòa án trong giải quyết tranh chấp không chỉ là thấp nhất trong các trụ cột của năng lực cạnh tranh mà còn đang giảm đi trong 5 năm qua.

Hình 7. Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu hóa: Việt Nam giai đoạn 2006-2014, 1 (kém nhất) – 7 (tốt nhất)



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Chỉ số Cạnh tranh Toàn cầu, các năm.

Phần tiếp theo sẽ thảo luận chi tiết vai trò của ngành tư pháp cũng như những ràng buộc và cơ hội cho cải cách tư pháp ở Việt Nam.

2. Bối cảnh cải cách tư pháp ở Việt Nam

Công cuộc cải cách tư pháp hiện thời đang được tiến hành từ 2005, cho đến nay đã gần 10 năm.⁴² Triển khai thực hiện Hiến pháp 2013, lấy hệ thống tòa án làm trung tâm, cuộc cải cách tư pháp có mục tiêu quan trọng làm cho hệ thống tòa án có đủ thẩm quyền và năng lực để thực thi quyền lực tư pháp, góp phần làm cho quyền lực nhà nước được kiểm soát, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.⁴³ Để kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ công lý, hệ thống tòa án cần trở thành nơi để người dân và doanh nghiệp bảo vệ quyền của mình. Nếu không có một hệ thống tòa án đáng tin cậy, các thành tựu ghi nhận quyền con người và quyền công dân trong Chương II Hiến pháp 2013 chỉ có giá trị như những tuyên bố, mà chưa thể trở thành sự thật.

Sự đáng tin cậy của hệ thống tòa án có ảnh hưởng lớn đến môi trường kinh doanh và chất lượng phát triển của nền kinh tế Việt Nam. Kinh nghiệm của các quốc gia Đông Á cho thấy, trong một mô hình phát triển do nhà nước kiến tạo, một hệ thống tòa án có năng lực, đáng tin cậy là tiền đề giúp người dân và doanh nghiệp bảo vệ được quyền sở hữu, thực thi được hợp đồng, giải quyết được tranh chấp. Nếu có niềm tin vào các thể chế đó người dân và doanh nghiệp mới tăng cường đầu tư kinh doanh. Ở Singapore, mặc dù tòa án không tự chủ hoàn toàn, nhưng họ vẫn được phép đưa ra phán quyết không thiên vị trong hầu hết các vụ tranh chấp hình sự, kinh tế và dân sự. Trung Quốc cũng đang nỗ lực giảm thiểu và sau cùng là loại bỏ ảnh hưởng của chính quyền địa phương và lợi ích địa phương lên tòa án.⁴⁴

Trong thời gian qua, thực thi Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức tòa án nhân dân, Luật Tổ chức viện kiểm sát nhân dân đã được ban hành. Trong các năm 2015-2016 và sau đó, các đạo luật tổ tụng dân sự, hình sự tạo nền tảng cho hệ thống tư pháp sẽ được ban hành. Khung khổ pháp luật cực kỳ quan trọng này sẽ đặt nền móng cho hệ thống tư pháp Việt Nam vận hành trong những thập kỷ tới.

Cũng như quyền lập pháp và các cơ quan dân cử, từ góc nhìn lịch sử, hệ thống tư pháp Việt Nam tương đối yếu so với quyền lực hành pháp của Chính phủ và hệ thống hành chính với hàng triệu công chức. Việt Nam không có truyền thống về nghề luật sư,

⁴² Nghị quyết 49/TW của Ban Chấp hành Trung Ương Đảng CSVN, ban hành ngày 02/06/2005.

⁴³ Xem Điều 2.3, Điều 102.1 Hiến pháp 2013.

⁴⁴ Tham khảo Jerome A. Cohen, “Struggling for Justice: China’s Courts and the Challenge of Reform.” World Politics Review, 14/1/2014, truy cập tại: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13495/struggling-for-justice-chinas-courts-and-the-challenge-of-reform>.

không có tòa án độc lập với nền hành chính, không có tục lệ tranh tụng mang tính đối kháng, những thói quen này chưa từng có trong lịch sử nhà nước phong kiến. Điều này về căn bản tiếp tục được duy trì lâu dài qua thời kỳ thuộc địa, trong thời gian chiến tranh, cũng như trong thời kỳ kinh tế bao cấp kế hoạch hóa. Chính vì thế, việc xây dựng quyền lực tư pháp, với hệ thống tòa án độc lập, hiệu quả, bảo đảm công lý cho tất cả mọi người với các bản án công bằng, có thể dự báo và tin cậy được, đó là một mục tiêu lâu dài, khó đạt được trong thời gian ngắn.

Với góc nhìn tiến hành những cải cách tiệm tiến, từng bước một, trong các phần dưới đây chúng tôi thảo luận nhu cầu cần vượt qua tính cát cứ, phân tán của hệ thống tư pháp. Sau đó chúng tôi thảo luận về việc từng bước mở rộng thẩm quyền của tòa án, thực hiện dần quyền tư pháp, làm sao quyền lực tư pháp có thể kiểm soát được các quyền lực lập pháp và hành pháp. Cuối cùng, để xây dựng các thể chế bao trùm, chúng tôi thảo luận vai trò của minh bạch thông tin, sự tham gia của luật sư và các tác nhân khác trong quá trình bảo đảm công lý cho mọi người.

3. Vượt qua sự phân tán và cát cứ trong hệ thống tư pháp

Để thúc đẩy phát triển kinh tế, một tiền đề quan trọng là cần xây dựng một nhà nước trung tâm mạnh, có năng lực ban hành và thực thi pháp luật một cách nhất quán. Hiệu quả nhà nước ở Việt Nam bị hạn chế bởi sự phân tán, cát cứ trong hệ thống các cơ quan nhà nước. Điều này cũng có thể quan sát thấy trong hệ thống tư pháp.

Hệ thống tòa án địa phương, bao gồm tòa án nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện, chỉ có được sự độc lập về chức năng như thông điệp gần đây của các lãnh đạo cao cấp, nếu sự bổ nhiệm và quản lý nhân sự, nếu tài chính, tổ chức, các chức năng và sự độc lập về pháp lý được bảo đảm, tránh được các ảnh hưởng của tổ chức Đảng và chính quyền ở địa phương. Thẩm phán tòa án nhân dân huyện xét xử các vụ án hành chính mà UBND huyện cùng cấp là người bị kiện, sẽ phải rất dấn đo khi tuyên án bất lợi cho chính quyền sở tại. Tổ chức Đảng và chính quyền địa phương tất nhiên có nhiều cách can thiệp trực tiếp hay gián tiếp, ảnh hưởng tới tòa án địa phương⁴⁵. Hạn chế sự can thiệp ở cấp địa phương đối với tòa án có thể là một định hướng nhằm tạo ra sự độc lập của tòa án. Tựa như nhằm giảm cát cứ của địa phương trong quy hoạch và đầu tư công cần tới các cơ quan quản lý vùng trong nền hành chính, trong khu vực tư pháp, cho những tranh chấp pháp lý nhất định, ví dụ như tranh chấp hành chính, tranh chấp về

⁴⁵ Nhìn lại vụ án Nông trường Sông Hậu (vụ án bà Ba Sương) có thể hình dung được chính quyền địa phương có thể ảnh hưởng tới tòa án như thế nào, chi tiết xem hồ sơ <http://vnexpress.net/vu-an-tai-nong-truong-song-hau/topic-10038.html>.

tài nguyên và môi trường, tranh chấp kinh doanh thương mại, tranh chấp về sở hữu trí tuệ hoặc phá sản doanh nghiệp, tất cả những loại tranh chấp này có thể được giải quyết bởi những tòa án có thẩm quyền khu vực, tách ra khỏi hệ thống chính quyền địa phương theo địa giới hành chính. Cần tiến hành các biện pháp nhằm hạn chế tối đa ảnh hưởng của chính quyền địa phương tới các tòa án có tính chất khu vực này.

Ngoài cát cứ địa phương, sự phân tán và cát cứ ngành cũng tồn tại trong hệ thống tư pháp. Thực ra khái niệm hệ thống tư pháp ở Việt Nam là phép cộng của rất nhiều hoạt động quản lý nhà nước, thuộc thẩm quyền của nhiều cơ quan khác nhau, ví dụ như Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Quốc phòng (liên quan đến các vấn đề pháp lý, tội phạm về tài sản, quân nhân và hoạt động của quân đội). Ví dụ Bộ Công an phụ trách phòng chống tội phạm, điều tra nghi can, quản lý việc tạm giam, quản lý thi hành án hình sự và hệ thống trại giam. Cải cách trong những hoạt động đa dạng này cần tới ý kiến của Bộ Công an. Mọi cải cách tư pháp ở Việt Nam chỉ khả thi, nếu tất cả các cơ quan có liên quan này đều đồng thuận và ủng hộ. Điều này làm cho cải cách tư pháp ở Việt Nam trở nên khó khăn, dường như khó khăn hơn so với cải cách trong nội bộ nền hành chính.

Ví dụ Khoản 5 Điều 103 Hiến pháp 2013 quy định “nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm”. Điều này cũng được ghi nhận trong Luật Tổ chức tòa án mới được ban hành. Chỉ có điều, để tiến hành tranh tụng, nghi can hoặc bị can cần có quyền tiếp cận luật sư bào chữa ngay từ khi thủ tục điều tra bắt đầu. Quyền này phải được Bộ Công an ủng hộ thông qua các chính sách phù hợp, ví dụ hủy bỏ thủ tục cấp Giấy chứng nhận người bào chữa hoặc tạo điều kiện thuận lợi hơn cho luật sư bào chữa tiếp cận nghi can, bị can, bị cáo.⁴⁶ Tranh tụng cũng có nghĩa là luật sư cần có quyền thẩm định chứng cứ, chứ không chỉ được quyền chứng kiến các cuộc lấy cung hoặc tranh luận tại tòa như hiện nay.

Lấy một ví dụ khác trong tranh tụng dân sự và thương mại. Như đã trình bày, một môi trường kinh doanh đáng tin cậy và thuận lợi cần làm cho các hợp đồng, khi cần thực thi, cần được sự hậu thuẫn hiệu quả của tòa án. Nếu thủ tục tố tụng phức tạp, phiền toái, tốn thời gian, đặc biệt là nếu các bản án khó lường, thậm chí gây ngạc nhiên cho giới kinh doanh, thì hiển nhiên những yếu tố tư pháp này góp phần làm tồi tệ môi trường kinh doanh. So với doanh nhân các nước khác, người ta sẽ rất ngạc nhiên vì sao trong những phiên tranh chấp dân sự, kinh doanh thương mại thuần túy, chỉ liên quan đến nghĩa vụ dân sự của các bên thuần túy là dân sự, lại phải có sự hiện diện,

⁴⁶ Liên đoàn Luật sư Việt Nam, truy cập tại: <http://liendoanluatsu.org.vn/vi/news/Su-kien-van-de/Khi-luat-su-bi-gay-kho-de-942/>

thậm chí cho ý kiến, và đôi khi là quyền can thiệp của công tố, tức là Viện kiểm sát nhân dân. Tuy nhiên, mọi cải cách giảm hoặc bỏ hẳn vai trò của Viện kiểm sát trong các vụ án dân sự thuần túy lại cần tới sự đồng ý của Viện kiểm sát nhân dân.

Cũng như mỗi tỉnh một cảng biển, một sân bay, mỗi tỉnh đua nhau làm khu công nghiệp và đạt được tăng trưởng GDP bằng mọi giá, sự cát cứ về quy hoạch đã làm suy yếu năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam. Cũng như vậy, sự cát cứ và phân tán của rất nhiều ngành đã làm suy yếu hệ thống tư pháp. Muốn vượt qua sự cát cứ này, tòa án phải trở thành trung tâm của quyền lực tư pháp. Thực ra, Viện Kiểm sát chỉ nên tập trung vào chức năng công tố, đại diện cho lợi ích công cộng, nhất là trong án hình sự. Ngoài ra, thẩm quyền rộng rãi của Bộ Công an trong nhiều thủ tục mang tính tư pháp, từ phòng ngừa tội phạm, điều tra nghi can, bắt giữ, hỏi cung, điều tra can phạm, cho tới quản lý hệ thống tạm giữ, tạm giam và quản lý hệ thống thi hành án hình sự, tất cả những quyền lực này cần được giám sát chặt chẽ hơn, ví dụ bởi tòa án.

4. Quyền lực tư pháp hay thẩm quyền xem xét của tòa án: Vai trò của tòa án trong xác lập trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực nhà nước

Trách nhiệm giải trình sẽ được cải thiện, nếu người dân ngày càng có nhiều phương cách thúc đẩy những người làm chính sách và công chức Việt Nam phải chịu trách nhiệm chính trị, hành chính, pháp lý và trách nhiệm nghề nghiệp về những gì mình thực hiện. Trong các biện pháp đó, tòa án cần là nơi trợ giúp cuối cùng cho người dân để bảo vệ quyền lợi của họ, nhất là khi các quyền công dân bị cản trở hoặc hạn chế một cách bất hợp lý bởi luật pháp, văn bản và hành vi hành chính của hệ thống hành pháp và nền hành chính.

Hiến pháp 2013 trao cho tòa án nhiệm vụ thực hiện quyền lực tư pháp.⁴⁷ Sẽ là một thành tựu có ý nghĩa lịch sử, nếu thúc đẩy cải cách để tòa án trở thành một thể chế trung tâm của quyền lực nhà nước. Thực hiện quyền tư pháp, nghĩa là góp phần kiểm soát quyền lực lập pháp và hành pháp, khi đó tư pháp sẽ trở thành một quyền lực, thẩm quyền kiểm soát của tòa án sẽ được nói rộng ra tất cả các lĩnh vực lập pháp và hành pháp. Quan niệm này được gọi là “judicial review”, tức là quyền lực tư pháp, hoặc quyền kiểm soát quyền lực của tòa án đối với các nhánh quyền lực khác của quyền lực nhà nước, nếu được du nhập thành công vào Việt Nam, sẽ là một thành tựu quan trọng bậc nhất của cải cách tư pháp.

⁴⁷ Điều 102.1 Hiến pháp 2013.

Theo pháp luật hiện hành, tòa án chỉ có thẩm quyền xét xử những loại án được cho phép bởi pháp luật tố tụng. Ví dụ trong tố tụng hành chính, tòa án chỉ được thụ lý một số, song không phải tất cả các hành vi hoặc quyết định hành chính. Tòa án càng không có thẩm quyền thụ lý các vụ án mà người dân hoặc doanh nghiệp khởi kiện chính quyền địa phương hoặc các bộ vì đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật, song được cho là vi phạm quyền lợi của họ. Tòa án càng không có thẩm quyền xem xét về hiệu lực của các quyết định hay quy định của chính phủ và của các cơ quan dân cử. Trên thực tế, tòa án chưa có thẩm quyền và cơ hội kiểm soát được quyền lực hành pháp và lập pháp. Nói cách khác, quyền lực tư pháp trên thực tế mới thể hiện ở quyền xét xử những loại án theo pháp luật quy định, cần có những cải cách để thực hiện yêu cầu của Hiến pháp 2013, rằng quyền lực nhà nước phải được kiểm soát, trong các quyền đó, quan trọng bậc nhất, như đã thảo luận là các quyền hành pháp của Chính phủ và quyền lực của bộ máy hành chính.

Không chỉ thẩm quyền của tòa án bị hạn chế, thẩm quyền của các thẩm phán trong xét xử cũng bị hạn chế. Thẩm phán phải tuân thủ văn bản quy phạm pháp luật, tuân thủ câu chữ của luật, trong trường hợp văn bản pháp luật còn thiếu, chồng chéo hoặc chưa rõ ràng, người thẩm phán Việt Nam không có thẩm quyền và kỹ năng giải thích, sáng tạo ra pháp luật. Trong những trường hợp đó, tòa cấp dưới thường xin thỉnh thị hoặc hướng dẫn từ tòa án cấp trên. Chúng tôi hiểu rằng án lệ hoặc việc thẩm phán được quyền sáng tạo, giải thích luật là một truyền thống lâu đời, không dễ có thể chuyển giao hoặc du nhập từ nước này sang nước khác. Tuy vậy, ở các tòa cấp cao hoặc tòa tối cao, đã tới lúc phải chuẩn bị và thực thi những chính sách hết sức cụ thể để từng bước tạo ra thói quen sáng tạo ra pháp luật của thẩm phán, tạo ra án lệ.

Để thúc đẩy cải cách tư pháp, điều cốt yếu là phải làm cho tòa án mạnh hơn lên, quyền lực hơn lên, trở thành trung tâm trong hệ thống tư pháp. Muốn làm được điều đó, cần mở rộng thẩm quyền của tòa án, để ngành tòa án trở thành một quyền lực tư pháp, có thể giám sát, kiểm soát quyền lực của hành pháp và tư pháp. Điều đó chắc chắn là một cuộc cải cách lâu dài và phức tạp, có thể sẽ đến lúc Việt Nam cần suy tính tới những cơ chế bảo hiến hữu hiệu, cho phép người dân khởi kiện ra tòa yêu cầu thực thi các quyền đã được long trọng công bố trong Hiến pháp. Chỉ khi đó, từ trên giấy việc bảo vệ quyền công dân mới trở thành những thói quen trên thực tiễn.

5. Thúc đẩy các thể chế dung hợp và bao trùm trong tư pháp: Vai trò của luật sư và du nhập các yếu tố của nguyên tắc tranh tụng

Mục đích thúc đẩy tòa án trở thành trung tâm của quyền lực tư pháp chỉ thành công nếu được hậu thuẫn rộng rãi của xã hội. Tòa án phải thu phục được niềm tin và sự kính trọng của người dân. Sự chính danh của tòa án với tư cách là trung tâm của quyền lực tư pháp chỉ có được nếu niềm tin của người dân vào các cơ chế bảo vệ công lý tăng lên. Muốn làm được điều đó, phải thúc đẩy trách nhiệm giải trình của thẩm phán và các tòa án, tránh được án oan sai và xét xử tùy tiện, tạo điều kiện cho nguyên tắc tranh tụng được thực hiện, cũng như thúc đẩy vai trò và trách nhiệm của luật sư trong kiến tạo công lý.

Cũng giống như cải cách cơ quan dân cử, nhiều chính sách cải cách trong lĩnh vực tư pháp đã được công bố, nay là thời điểm để chuyển những tuyên bố đó thành hành động cụ thể. Sự minh bạch của tòa án sẽ được cải thiện đáng kể, nếu tất cả các quyết định và bản án của tòa (nội dung bản án và lập luận của tòa) được công bố, xuất bản, dễ dàng tiệm cận với công chúng. Hành vi sai phạm tố tụng của thẩm phán có thể sẽ giảm đáng kể, nếu toàn bộ trình tự tố tụng được ghi âm, chỉ ít để công khai nội bộ cho mục đích giám sát. Tất cả những cải thiện mang tính kỹ thuật này, nếu được thực hiện, sẽ góp phần thúc đẩy trách nhiệm giải trình của tòa án và các thẩm phán.

Sự chính danh của tòa án để trở thành quyền lực tư pháp phụ thuộc vào niềm tin và sự kính trọng của người dân đối với các thẩm phán. Để trở thành thẩm phán phải trở thành nghề mơ ước của các luật sư có tài năng và đức hạnh. Vì lẽ đó, chế độ đãi ngộ và môi trường làm việc của thẩm phán phải mang tính cạnh tranh, nhất là trong thời đại khu vực tư nhân và khu vực công cạnh tranh quyết liệt để thu hút nhân lực có tài năng. Quá trình thi tuyển lựa chọn thẩm phán cần được mở rộng đối với giới luật sư hành nghề. Hơn nữa, thẩm phán phải được độc lập khi xét xử.⁴⁸ Sự độc lập này cần được bảo đảm bởi nhiều tiền đề mang tính chính trị, kinh tế và pháp lý. Việc kéo dài nhiệm kỳ bổ nhiệm đối với các thẩm phán, như được quy định mới đây trong Luật Tổ chức tòa án nhân dân 2014, mới chỉ là một trong số các tiền đề đó.

Cuối cùng, một hệ thống tư pháp vững mạnh cần tới vai trò tham gia tích cực hơn của luật sư, các hiệp hội luật sư, các tổ chức hành nghề hỗ trợ tư pháp. Các ngành nghề hỗ trợ tư pháp này cần được thúc đẩy phát triển. Du nhập nguyên tắc tranh tụng trong xét xử, vai trò, tính chất và kỹ năng của thẩm phán, công tố, luật sư, các dịch vụ hỗ trợ cung cấp và giám định chứng cứ liên quan đến hoạt động xét xử, sẽ từng bước cần

⁴⁸Điều 103.2, Hiến pháp 2013.

thay đổi. Nguyên tắc này đòi hỏi các bên tranh tụng phải có năng lực và kỹ năng kiểm định chứng cứ, tham gia thẩm vấn chéo. Các bản án chỉ được tuyên dựa trên sự thật và nhận định mà thẩm phán được thuyết phục thông qua kết quả của những cuộc tranh luận công khai giữa các bên.

PHẦN VI: TỔNG KẾT VÀ KHUYẾN NGHỊ HÌNH THÀNH LIÊN MINH CHO TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH

Qua gần ba thập kỷ kể từ đổi mới, mối quan hệ giữa Đảng-Nhà nước với khu vực kinh doanh và với xã hội đã trải qua những thay đổi hết sức quan trọng. Trong khi khu vực doanh nghiệp nhà nước ngày một thu hẹp và giảm tầm quan trọng thì khu vực doanh nghiệp tư nhân ngày một mở rộng và trở thành động lực tăng trưởng kinh tế quan trọng nhất. Từ vị thế là “đối tượng cải tạo công thương nghiệp” vào đầu thập niên 1980, khu vực tư nhân đã được công nhận như một “thành phần kinh tế” từ năm 1990, sau đó trở thành “người đối thoại chính sách” từ nửa cuối thập niên 1990, và gần đây hơn trở thành “đối tác” của nhà nước. Tương tự như vậy, xã hội dân sự đã ngày một lớn mạnh và trưởng thành nhờ tác động của internet, của chính sách mở cửa và hội nhập, và của việc người dân ngày càng có ý thức đầy đủ hơn về quyền công dân.

Đáp ứng trước những thay đổi căn bản và sâu sắc này, Đảng và Nhà cũng đã ý thức được yêu cầu cấp thiết phải thực hiện những cải cách cấu trúc và thể chế thích hợp. Yêu cầu này còn trở nên cấp bách hơn nếu Việt Nam muốn thoát khỏi tụt hậu kinh tế, bảo vệ vững chắc độc lập và chủ quyền quốc gia. Tuy nhiên, cho đến nay, những nỗ lực cải cách này còn quá yếu, thiếu đồng bộ, và vì vậy hiệu lực thấp.

Mục tiêu của bài phân tích chính sách này là trình bày những biện pháp cải cách thể chế một cách có hệ thống, trong đó tập trung vào nhánh lập pháp và tư pháp, để đưa Việt Nam đi theo mô hình phát triển bao trùm – là mô hình khả dĩ nhất để Đảng và Nhà nước đạt được các mục tiêu phát triển, nhờ đó khôi phục tính chính đáng của mình, đảm bảo ổn định xã hội và giữ vững chủ quyền quốc gia.

Một thuận lợi cơ bản của cải cách thể chế ở Việt Nam là nó nhận được sự đồng thuận rộng rãi của cả hệ thống chính trị cũng của như toàn xã hội. Trên thực tế, nếu chỉ cần tổng hợp một cách đầy đủ các nội dung liên quan đến cải cách thể chế trong Hiến pháp 2013, trong các nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương Đảng, Quốc hội, Chính phủ và trong phát biểu của các lãnh đạo cao cấp thì chúng ta đã có một chương trình nghị sự cải cách thể chế đồ sộ và toàn diện. Như vậy, vấn đề không nằm ở việc thiếu ý tưởng cải cách mà nằm ở ý chí và sự hậu thuẫn chính trị cho cải cách, là biến phát ngôn trừu tượng thành hành động cụ thể. Vậy, những hành động cụ thể cần tiến hành để cải cách thể chế trong lĩnh vực lập pháp và tư pháp ở Việt Nam là gì?

Trước khi đi vào các khuyến nghị cải cách lập pháp và tư pháp, cần nhấn mạnh lại hai nguyên lý đã được thảo luận trong bài. Thứ nhất, với vai trò là lực lượng lãnh đạo toàn diện nhà nước và xã hội, Đảng phải chịu trách nhiệm chính trị trước nhân dân về

những quyết định của mình. Nhận thức này đến nay đã đạt được sự đồng thuận rộng rãi và được ghi nhận trong Hiến pháp 2013. Thứ hai, do ở Việt Nam, nhánh hành pháp là bộ phận quan trọng nhất trong hệ thống quyền lực nhà nước, vì vậy quyền lực của nhánh này cần được kiểm soát và đối trọng bởi hai nhánh lập pháp và tư pháp.

Trọng tâm trong cải cách Quốc hội và các cơ quan dân cử là mở rộng sự tham gia, tăng cường tính đại diện và hiệu lực hoạt động của các cơ quan này. Để đạt được các mục tiêu này, cần thực hiện các cải cách sau:

- Các đại biểu dân cử phải giữ được mối liên hệ chặt chẽ với cử tri đã bầu ra họ, ví dụ họ phải hiện diện thường xuyên tại đơn vị bầu cử mà họ đại diện. Định kỳ (hàng tuần hoặc tối thiểu là hàng tháng), nghị viên phải tiếp xúc và lắng nghe tiếng nói của cử tri, đồng thời giải thích trước cử tri những chính sách mà mình ủng hộ hoặc không ủng hộ.
- Cải thiện mức độ đại diện của khu vực doanh nghiệp, của các đoàn thể và tổ chức xã hội. Thay đổi cơ cấu, thành phần, số lượng đại biểu theo hướng tăng cường sự hiện diện của các ứng cử viên độc lập.
- Giảm dần tỷ lệ đại biểu kiêm nhiệm, gia tăng tỷ lệ đại biểu chuyên trách, và tốt hơn nữa là hình thành những nghị viên hay đại biểu dân cử chuyên nghiệp. Cần nhắc giảm số lượng nghị viên và tạo điều kiện cho họ trở nên chuyên nghiệp bằng cách cung cấp văn phòng, ngân sách hoạt động và các điều kiện cần thiết khác.
- Tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động của Quốc hội. Các phiên họp toàn thể cũng như ở các ủy ban, các nhóm đại biểu cần phải công khai cho người dân theo dõi. Hoạt động trong các UBQH cũng phải đảm bảo minh bạch, để người dân biết được ai bỏ phiếu cho chính sách nào và vì sao. Trong các cuộc tranh luận về luật và chính sách quan trọng ở các UBQH cần có sự tham gia của người dân và doanh nghiệp, tốt nhất là thông qua các hình thức điều trần đa dạng.
- Tôn trọng các quyền tự do cơ bản của người dân được ghi trong Hiến pháp 2013 bao gồm tự do ngôn luận, tự do báo chí, quyền tiếp cận thông tin, tự do hội họp, lập hội và biểu tình. Để thực thi các quyền này, các bộ luật quan trọng nhằm bảo vệ quyền lợi chính trị đang được soạn thảo, như Luật Hiệp hội, Luật tiếp cận thông tin, Luật bầu cử và Luật biểu tình phải bảo đảm nguyên tắc mọi hạn chế quyền công dân phải được quy định bởi một đạo luật do Quốc hội ban hành.

- Đẩy mạnh dân chủ trực tiếp, bắt đầu với dân chủ cơ sở. Nhanh chóng thực hiện cam kết cho phép thí điểm người dân bầu chọn trực tiếp lãnh đạo cấp xã phường như tuyên bố trong Thông điệp Năm mới 2014 của Thủ tướng.
- Đảm bảo quyền miễn trừ của nghị viên nhằm ngăn chặn bất lợi xảy ra đối với các nghị viên có ý kiến phê phán hoặc đối nghịch, đặc biệt khi họ lên tiếng phản bác những chính sách do Chính phủ trình trước Quốc hội.
- Quốc hội cần tập trung tối đa vào một danh sách tối thiểu các ưu tiên quan trọng nhất. Chẳng hạn như, trong rất nhiều thẩm quyền về chính sách kinh tế, nên tập trung thực hiện tốt việc phê chuẩn và giám sát ngân sách quốc gia và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Trong công tác giám sát, Quốc hội chỉ nên tập trung vào giám sát trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Trong công tác lập pháp, cần đảm bảo tập trung quyền lập pháp vào Quốc hội, hạn chế ủy quyền rộng rãi cho nhiều cấp hành chính ban hành văn bản dưới luật song cũng có giá trị pháp lý như pháp luật. Ví dụ, nên hạn chế thẩm quyền của các bộ trưởng ban hành thông tư có giá trị như văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế thẩm quyền của chính quyền cấp xã phường hoặc cấp quận huyện ban hành nghị quyết hay quyết định có giá trị như văn bản dưới luật. Quốc hội phải hạn chế sự ủy quyền lập pháp cho các cơ quan hành pháp.
- Tăng cường nguồn lực và năng lực cho các ủy ban chuyên trách của quốc hội. Tích cực sử dụng các phiên chất vấn hay điều trần tại các ủy ban như một công cụ đặc lực trong quá trình lập pháp cũng như giám sát hoạt động của chính phủ.

Trọng tâm trong cải cách tư pháp là nâng cao năng lực vị thế của tòa án nhằm kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ công lý. Để đạt được các mục tiêu này, cần thực hiện các cải cách sau:

- Triển khai thực hiện Hiến pháp 2013, cần thúc đẩy các cải cách đưa tòa án trở thành trung tâm của hệ thống tư pháp, từng bước thực thi quyền lực tư pháp. Cải cách tư pháp giúp đưa tòa án trở thành một thể chế trung tâm của quyền lực nhà nước, có đủ thẩm quyền và năng lực thực hiện quyền lực tư pháp, góp phần kiểm soát quyền lực lập pháp và hành pháp để bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân theo quy định của Hiến pháp.
- Giảm bớt sự phân tán và cát cứ trong hệ thống các cơ quan tư pháp, ngoài việc tăng cường hợp tác giữa các bộ ngành (Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao, Tòa án Nhân dân tối cao, Bộ Quốc phòng) trong các hoạt động

tư pháp, cần tăng cường thẩm quyền của tòa án trong kiểm soát các hoạt động tư pháp. Chỉ khi đó tòa án mới trở thành trung tâm của hệ thống tư pháp.

- Để giảm bớt sự ảnh hưởng của chính quyền địa phương, với những tranh chấp nhất định, như tranh chấp hành chính, kinh doanh, thương mại, tranh chấp về sở hữu trí tuệ, bảo vệ môi trường hay tiến hành các thủ tục phá sản, có thể nghiên cứu để trao quyền cho các tòa án có thẩm quyền cho từng vùng, thay vì giới hạn trong địa giới hành chính hiện nay. Cần tiến hành các biện pháp nhằm hạn chế tối đa ảnh hưởng của chính quyền địa phương tới các tòa án có tính chất vùng này.
- Thực hiện quyền tư pháp, cần từng bước mở rộng thẩm quyền xét xử của tòa án, du nhập khái niệm quyền kiểm soát của tòa án đối với hành pháp và lập pháp (judicial review), từng bước quy định tòa án có thẩm quyền thụ lý các vụ án mà người dân và doanh nghiệp khởi kiện chính quyền địa phương hoặc các bộ ngành do ban hành các văn bản quy phạm hành chính hoặc tiến hành các hành vi hành chính có dấu hiệu hạn chế một cách bất hợp lý các quyền công dân.
- Cải thiện sự minh bạch trong hệ thống tòa án bằng cách công bố, xuất bản các quyết định và bản án của tòa (nội dung bản án và lập luận của tòa) sao cho công chúng có thể tiếp cận các bản án này một cách dễ dàng.
- Cải thiện chế độ đãi ngộ và môi trường làm việc của thẩm phán sao cho có tính cạnh tranh để thu hút nhân tài. Quá trình thi tuyển lựa chọn thẩm phán cần được mở rộng đối với giới luật sư hành nghề. Hơn nữa, cần đảm bảo các điều kiện về kinh tế, chính trị và pháp lý để thẩm phán được độc lập khi xét xử.
- Nâng cao vai trò và đẩy mạnh sự tham gia của luật sư, các hiệp hội luật sư, các tổ chức hành nghề hỗ trợ tư pháp. Thúc đẩy sự phát triển của các ngành nghề hỗ trợ tư pháp. Du nhập nguyên tắc tranh tụng trong xét xử. Các bản án chỉ được tuyên dựa trên sự thật và nhận định mà thẩm phán được thuyết phục thông qua kết quả của những cuộc tranh luận công khai giữa các bên.

Cải cách thể chế về bản chất là thay đổi luật chơi và hiệu lực chế tài của các luật chơi này. Theo nghĩa ấy, cải cách thể chế tất yếu dẫn tới sự thay đổi trong mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội cũng như sự phân bổ lại quyền lực và nguồn lực giữa các giai tầng khác nhau trong xã hội. Những đối tượng được hưởng lợi sẽ ủng hộ, trong khi những đối tượng bị mất mát sẽ phản đối những cải cách thể chế này. Ở bất kỳ đâu, để cải cách thành công, quyết tâm chính trị và tài năng lãnh đạo là hai điều kiện tiên quyết để có thể huy động được sự hậu thuẫn chính trị đủ mạnh nhằm vượt qua sự chống đối.

Ở Việt Nam, điều kiện xã hội cho một cuộc cải cách thể chế căn bản và toàn diện đã chín muồi. Giới doanh nghiệp đã quá mệt mỏi chống đỡ với bất ổn vĩ mô và suy giảm kinh tế từ 2008 đang trông chờ những cải thiện thực sự về môi trường kinh doanh. Người dân với mức thu nhập và trình độ tri thức ngày một cao hơn đang kỳ vọng về một không gian dân sự rộng rãi hơn. Nếu Đảng và Nhà nước thực hiện những hứa hẹn cải cách thể chế đã tuyên bố trong thời gian qua, đại bộ phận doanh nghiệp và người dân sẽ đồng lòng hậu thuẫn cho các cải cách này. Trái lại, nếu trì hoãn không tiến hành cải cách, niềm tin của doanh nghiệp và người dân vào Đảng và Nhà nước sẽ tiếp tục bị lung lay, tính chính đáng của sự lãnh đạo của Đảng sẽ tiếp tục bị xói mòn. Cải cách chắc chắn sẽ rất gian truân, song cái giá phải trả cho sự trì hoãn cải cách còn lớn hơn gấp bội. Đã đến lúc Đảng và Nhà nước cần thực hiện những tuyên bố cải cách thể chế, qua đó lấy lại niềm tin của xã hội và củng cố thêm cho tính chính đáng của mình.