

Ghi chú Bài giảng 4

Thế chế bao hàm

Tiếp theo nội dung về tăng trưởng và phát triển trong thời gian rất dài hạn, lần trước chúng ta đã xem xét định đề cho rằng có nước giàu và nghèo chủ yếu là do sự tinh cò về địa lý và sinh thái. Jared Diamond lập luận rằng câu trả lời cho Yali (“Tại sao người da trắng các ông có nhiều hàng hóa và mang đến New Guinea, nhưng người da đen chúng tôi không có?”) là các nền văn minh năng suất cao nổi lên ở những vùng vĩ tuyến tận dụng được loại hoa màu và vật nuôi tốt nhất. Họ phát triển nên các nền văn minh tinh vi vì đã thoát khỏi cuộc đấu tranh sinh tồn hàng ngày, vốn là đặc trưng của những vùng có hoa màu ít bổ dưỡng và không có động vật thay thế sức người.

Nhiều nhà kinh tế không đồng ý với câu trả lời này, họ đưa ra quan điểm khác đề cao sức thuyết phục của thể chế, được định nghĩa là những qui định điều chỉnh hành vi kinh tế, thay vì địa lý và sinh thái. Họ không hoàn toàn bác bỏ vai trò của địa lý: họ thừa nhận thực tế có những nước ở sâu trong đất liền phải chịu thiệt, và bệnh tật nhiệt đới có thể cản trở tiến trình phát triển. Tuy nhiên, họ lập luận rằng các nước có cùng đặc trưng địa lý và sinh thái nông nghiệp đã đạt được những kết quả phát triển khác nhau. Các nước bảo vệ quyền sở hữu, chủ yếu dựa vào cơ chế thị trường để phân bổ hàng hóa và dịch vụ, và xóa bỏ những rào cản chính trị đối với sáng kiến kinh tế thường đạt kết quả tốt hơn các nước không làm những điều này. Do đó Hàn Quốc thịnh vượng hơn Triều Tiên, và Mỹ giàu có hơn Mexico.

Nhận định đầy ảnh hưởng gần đây cho quan điểm này xuất hiện vào năm ngoái trong cuốn sách thuộc dạng best-sellers tựa đề *Why Nations Fail* của Daren Acemoglu, giáo sư kinh tế của MIT, và James Robinson, nhà khoa học chính trị Harvard. Theo các tác giả, các quốc gia thất bại vì thể chế kinh tế của họ mang tính “khai thác”, nghĩa là luật chơi được đề ra để khai thác thu nhập từ một số nhóm trong xã hội mang về cho các nhóm khác. Khi những người có quyền lực chính trị hình thành các thể chế để khai thác tài sản từ những người khác, thì đa số người dân sẽ không có động lực để tạo ra của cải. Họ không có khả năng phát huy hết tiềm năng của mình vì thiếu trình độ hoặc không tiếp cận được các loại hàng hóa công.

Acemoglu và Robinson đối chiếu thể chế khai thác với “thế chế bao hàm”, hoặc những thể chế “cho phép và khuyến khích sự tham gia của đại đa số người dân vào các hoạt động kinh tế giúp tận dụng tài năng và kỹ năng của họ, và giúp các cá nhân chọn lựa theo mong muốn của mình.” Các quốc gia thành công sẽ bảo vệ quyền sở hữu, thiết lập nền pháp luật thượng tôn và hệ thống tư pháp công minh, cung cấp các dịch vụ công như đường bộ và qui định giúp người dân cạnh tranh trên cơ sở bình đẳng. Họ cũng tạo điều kiện dễ dàng để doanh nghiệp mới cạnh tranh với doanh nghiệp hiện hữu và

cho phép người dân chọn lựa nghề nghiệp của mình, nhờ đó họ có thể làm trong những lĩnh vực có lợi thế so sánh. Sự đổi mới sáng tạo được tưởng thưởng vì những ý tưởng hay nhất sẽ thành công trên thương trường. Điều này thúc đẩy nền kinh tế tiến về phía trước. Do đó Hàn Quốc là nền kinh tế thị trường giàu có, trong khi Triều Tiên vẫn nghèo trong chế độ bao cấp. Người dân Triều Tiên không được phép hưởng lợi cá nhân từ sự cần cù và sáng tạo. Họ không có phương tiện để tự sản xuất và sáng tạo. Mọi thứ là do chính phủ quyết định, và chính phủ phân bổ nguồn lực để củng cố quyền lực của mình thay vì phúc lợi kinh tế của xã hội.

Acemoglu và Robinson nhấn mạnh tầm quan trọng của thay đổi công nghệ trong sự thành công kinh tế dài hạn. Đây là một trong những bài học chính từ lý thuyết tăng trưởng: tăng thêm vốn và lao động rồi cũng không quan trọng bằng việc học hỏi những công nghệ mới giúp tăng năng suất trên mỗi người và trên mỗi đơn vị vốn. Các thể chế kinh tế bao hàm thúc đẩy sự đổi mới sáng tạo: ví dụ, giúp mọi người tiếp cận được với giáo dục và đảm bảo rằng các cá nhân hưởng lợi từ sự lao động cần cù và sáng tạo của mình.

Cuốn sách này chứa nhiều câu chuyện về các nước nghèo thất bại trong việc tạo ra những thể chế kinh tế bao hàm. Nhưng không có nhiều điều mới ở đây. Các nhà kinh tế từ lâu đã nhấn mạnh tầm quan trọng của sự phân bổ theo thị trường, sự thượng tôn pháp luật, quyền sở hữu và giáo dục. Điều tạo nên khác biệt trong cuốn sách của Acemoglu và Robinson là nhận định của họ cho rằng các thể chế kinh tế khai thác (tiêu cực) vẫn tồn tại nhờ có các thể chế chính trị khai thác. Khi sự phân bổ quyền lực chính trị trong xã hội là hạn hẹp, các nhóm nhỏ của những người nắm quyền lực sẽ chọn những thể chế kinh tế khai thác *ngay cả khi các thể chế này không tốt cho tăng trưởng*. Một nhóm nhỏ chính trị chớp bu chuộng các thể chế kinh tế khai thác vì họ có thể sử dụng chúng để làm giàu cho chính mình và củng cố quyền lực trong tay. Hơn nữa, các thể chế chính trị khai thác thường đi kèm với các thể chế kinh tế khai thác. Khi các thể chế chính trị trở nên bao hàm, thì các thể chế kinh tế khai thác sẽ không bền vững. Tương tự, khi các thể chế chính trị trở nên kém bao hàm, thì sẽ khó cho các thể chế kinh tế bao hàm tồn tại.

Ngoài tính bao hàm, các thể chế chính trị phải đủ tập trung để tránh phân mảnh chính trị. Sự phân mảnh khiến cho việc áp dụng nhất quán nền pháp trị khó thực hiện và không có sự công bằng trong tiếp cận dịch vụ công. Ví dụ, những nhóm bộ lạc ở Somalia đã triệt tiêu nỗ lực thiết lập pháp quyền và cung cấp dịch vụ công. Đất nước này bị chia năm xẻ bảy và bạo lực thường xuyên xảy ra liên quan đến việc phân phối tài sản và dòng thu nhập.

Theo các tác giả, thể chế chính trị bao hàm cũng quan trọng vì chúng điều chỉnh tốt hơn theo sự sáng tạo công nghệ. Nhà kinh tế Joseph Schumpeter đã mô tả thành công qui trình đổi mới sáng tạo như là “sự triệt tiêu để sáng tạo”. Hàm ý của ông là đổi mới sáng tạo tạo ra sản phẩm mới và cách làm tốt hơn. Nhưng nó cũng triệt tiêu sản phẩm và phương pháp sản xuất cũ. Sự phát minh máy tính cá nhân đã giúp xã hội có năng suất

hơn, và tạo ra hàng triệu việc làm. Nhưng nó cũng triệu triệu ngành sản xuất máy đánh chữ. Đổi mới sáng tạo tạo ra kẻ thắng người thua. Thế chế chính trị bảo hộ đối phó với những thời kỳ chuyển tiếp thường xuyên và khó khăn này tốt hơn nhiều so với các thế chế chính trị khai thác. Giới chóp bu chính trị trong hệ thống khai thác sẽ kháng cự những thay đổi tái phân bổ thu nhập của họ sang cho doanh nghiệp và người dân.

Các thế chế chính trị bảo hộ từ đâu mà có? Tại sao một số nước có được còn số khác thì không? Đây là câu hỏi khó, và chiếm nhiều trang giấy trong cuốn sách này. Acemoglu và Robinson lập luận rằng những thay đổi nhỏ trong thời gian dài sẽ tạo tiềm năng cho thế chế chính trị bảo hộ. Nước Anh là quốc gia đầu tiên đạt được thế chế chính trị bảo hộ nhờ những thay đổi nhỏ tạo nên “cú drift thế chế” xa dần tính chất khai thác. Năm 1215 vua John của nước Anh ký hiến chương Magna Carta, là văn bản đầu tiên đảm bảo quyền cơ bản của thần dân trước triều đình. Các lãnh chúa phong kiến ở Anh lúc đó muốn hạn chế quyền lực của vua John sau một số cuộc chiến tranh thất bại và thuế khóa nặng nề. Một thay đổi khác diễn ra trong thời nội chiến nước Anh vào 1642 và 1660, khi nghị viện thách thức quyền lực của Vua Charles Đệ nhất, cuối cùng buộc ông vào tội phản bội. Cuộc cách mạng Khai hoàn theo sau năm 1688 và Đạo luật về Quyền năm 1689. Những thay đổi này hạn chế quyền lực của triều đình và thiết lập quyền tự do dân sự ở Anh, là điều không tồn tại ở phần còn lại của châu Âu. Khi thương mại xuyên Đại Tây Dương phát triển vào thế kỷ 18, thế chế của Anh đã có thể tận dụng tốt hơn những cơ hội thương mại này so với các nền quân chủ truyền thống khác như Tây Ban Nha khi những nơi này vẫn duy trì sự độc quyền của hoàng gia trong thương mại.

Do đó theo Acemoglu và Robinson thế chế bảo hộ có tính quyết định. Địa lý chắc chắn có vai trò trong kết quả dài hạn: các nước có đất đai cằn cỗi, thiếu nguồn nước hoặc nặng gánh bệnh tật sẽ phát triển kém hơn các nước có đất đai màu mỡ, nhiều nước ngọt và ít bệnh tật. Tuy nhiên, các nước có cùng điều kiện tự nhiên về địa lý lại có kết quả tăng trưởng rất khác nhau: ví dụ, Nam Bắc Hàn, Costa Rica và Guatemala. Văn hóa cũng có vai trò, nhưng giống như địa lý nó cũng không giải thích được tại sao các nước có cùng di sản văn hóa lại có kết quả khác nhau.

Why Nations Fail là một cuốn sách quan trọng mà những học giả và các nhà hoạch định chính sách sẽ phải đọc cho những năm sắp tới. Tuy nhiên, cuốn sách này cũng bị chỉ trích vì chỉ nêu ra một khía cạnh của câu chuyện. Bằng chứng mà cuốn sách đưa ra để ủng hộ cho luận điểm chính chủ yếu là giai thoại. Những câu chuyện giải thích được ý tưởng chính trình bày trong sách, nhưng chúng không phải là những lý giải duy nhất cho các kết quả mà các tác giả đưa ra.

Thực tế, các nhà kinh tế nhiều năm qua đã cố gắng tìm kiếm một số mối quan hệ có ý nghĩa thống kê giữa bản chất chế độ chính trị với thành quả kinh tế. Đa số nghiên cứu này không tìm ra được mối quan hệ trên. Ví dụ, Tavares và Wacziarg (2000) sử dụng số liệu của 65 quốc gia trong giai đoạn 1965 đến 1994 để kiểm định mối quan hệ giữa dân

chủ và tăng trưởng. Họ nhận thấy rằng mặc dù nền dân chủ đi đôi với sự hình thành vốn con người nhanh hơn và ít bất bình đẳng hơn, nó cũng đi kèm với tỉ lệ đầu tư thấp hơn. Tác động chung lên tăng trưởng là gần như âm.

Mối quan hệ không được xác lập chắc chắn giữa thể chế chính trị bao hàm và tăng trưởng trở nên có lý nếu chúng ta cân nhắc kết quả kinh tế nghèo nàn của Mỹ Latin từ thập niên 1980, và Ấn Độ trước 1995. Cũng cần nhớ rằng Hàn Quốc không có hệ thống chính trị cởi mở trước 1987. Philippines có thể chế chính trị bao hàm từ 1986 nhưng nền kinh tế vẫn không khởi sắc.

Mushtaq Khan (2007) chỉ ra rằng các nước đang phát triển đang tăng trưởng nhanh không có những chỉ báo quản trị tốt hơn xét bình quân so với các nước đang tăng trưởng chậm, trong đó có cả chỉ báo của WB về “tiếng nói và trách nhiệm giải trình”, đây có lẽ là khái niệm gần nhất với ý tưởng thể chế chính trị bao hàm. Trong khi các nước giàu nhìn chung có loại thể chế chính trị rất bao hàm, các nước đang phát triển cũng có thể chế từ rất tốt đến rất kém. Nhưng những khác biệt trong tiếng nói và trách nhiệm giải trình này không liên quan đến kết quả kinh tế.

Phát hiện này khơi dậy khả năng rằng tính bao hàm không hẳn là quan trọng nhất. Bockstette, Chanda và Putterman (2002) cũng chứng minh rằng những nhà nước lâu đời hơn, thiết lập hoàn chỉnh hơn sẽ phát triển tốt hơn bất kể mức độ bao hàm của họ. Điều này nhất quán với ý tưởng của Acemoglu và Robinson rằng trong một chừng mực thì sự tập trung quyền lực là cần thiết để thực thi sự thượng tôn pháp luật, bảo vệ quyền sở hữu và đảm bảo ổn định chính trị. Điều này cũng thống nhất với khẳng định của Jared Diamond rằng các nước thành công nhất thường có lịch sử lâu đời về nông nghiệp hiệu quả, vì đây cũng là những quốc gia có nhà nước tồn tại lâu đời nhất và gắn kết nhất. Trung Quốc thành công hơn Congo một phần vì Trung Quốc có hàng trăm năm kinh nghiệm quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công và xây dựng những thể chế phức tạp.

Một khả năng khác là Acemoglu và Robinson đã xác định ra mối quan hệ quan trọng nhưng họ lại đảo ngược hướng nhân quả, nghĩa là, hệ thống chính trị bao hàm kéo theo sự giàu có, nhưng chính sự giàu có mới tạo ra các thể chế chính trị bao hàm, không phải ngược lại. Có lẽ các nước nghèo không có điều kiện để có được hệ thống pháp luật và giáo dục tốt kém. Hoặc các thể chế chính trị bao hàm chỉ trở thành hiện thực khi tầng lớp trung lưu phát triển đủ nhiều để tạo ra nó.

Khan (2007) giúp chúng ta lướt qua các lý thuyết này với cách phân biệt hữu ích giữa nền quản trị hỗ trợ thị trường và hỗ trợ tăng trưởng. Acemoglu và Robinson chủ yếu quan tâm đến các thể chế giúp thị trường hoạt động tốt hơn như quyền sở hữu, thượng tôn pháp luật và hàng hóa công. Những thể chế này giúp thị trường hiệu quả hơn, và không ai nói rằng thị trường hiệu quả hơn là không tốt cho tăng trưởng. Câu hỏi mà Khan đặt ra là liệu các thể chế hỗ trợ thị trường có đủ cho tăng trưởng nhanh hay

không. Câu trả lời của ông là không: ngoài thị trường hiệu quả hơn, các nước đang phát triển còn cần những thể chế thúc đẩy tốc độ học hỏi công nghệ và sự chuyển giao nguồn lực từ hoạt động năng suất thấp sang hoạt động năng suất cao. Đây là loại thể chế mà chúng ta thường gắn với chính sách công nghiệp: tín dụng chỉ định, trợ giá xuất khẩu, tín dụng chỉ định và tài chính nhà nước hoặc nghiên cứu và phát triển năng lực do nhà nước chủ đạo.

Vấn đề ở chỗ những thể chế hỗ trợ tăng trưởng như trên lại mở ra nhiều cơ hội trục lợi và tham nhũng. Do đó, các nước cần khước từ việc chọn lựa thể chế hỗ trợ tăng trưởng với năng lực chính trị của chính mình. Nếu quyền lực chính trị bị phân tán, sẽ không thực tế khi sử dụng loại chiến lược hỗ trợ tăng trưởng như Hàn Quốc đã áp dụng thành công. Vì thế nên Malaysia dựa nhiều hơn vào FDI so với Hàn Quốc, nhưng với kết quả tốt ứng với năng lực nội tại của mình. Malaysia không ở vị thế áp đặt kỷ cương lên doanh nghiệp trong nước, bằng chứng là sự thất bại của các dự án ô tô quốc gia do chính phủ phát động.

Kết luận, chúng ta có thể nói gì về tăng trưởng trong rất dài hạn? Tại sao một số nước lại quá giàu, còn số khác lại nghèo như vậy? Chúng ta đã xem qua bằng chứng cho những lời giải thích về địa lý, sinh thái, và thể chế. Những ai hiểu chuyện đều sẽ đồng ý rằng địa lý và thể chế đều có vai trò. Những lợi thế của châu Âu không chỉ là vận may hay sự tích lũy những thay đổi nhỏ về thể chế. Những nhà nước hùng mạnh nổi lên ở châu Âu trên cơ sở hàng ngàn năm tiến bộ nhờ vào những cơ hội sinh thái nông nghiệp vốn không tồn tại ở nơi khác. Các nước nhiệt đới cũng bị bất lợi so với các nước ôn đới, chủ yếu là gánh nặng bệnh tật như thủy đậu và sốt rét. Nhưng đúng là địa lý không phải là định mệnh. Một số nước nhiệt đới phát triển tốt hơn nước khác, và một số nước ôn đới lại có kết quả kém hơn châu Âu và Bắc Mỹ.

Câu hỏi quan trọng nhất là hàm ý chính sách của các lý thuyết về sự thay đổi kinh tế trong rất dài hạn này là gì? Việc khắc phục những bất lợi về địa lý bằng cách kiểm soát dịch bệnh và thúc đẩy năng suất nông nghiệp chắc chắn sẽ là những ưu tiên. Thay đổi thể chế cũng quan trọng. Các thể chế kinh tế hỗ trợ thị trường tạo cơ hội cho người dân đổi mới sáng tạo và gặt hái lợi ích cá nhân từ sự cần cù của mình. Các thể chế tái phân phối thu nhập khỏi những người sáng tạo, và chuyển sang giới quyền lực chính trị cần phải được loại bỏ. Làm cho thị trường hoạt động tốt hơn là quan trọng nhưng chưa đủ: chúng ta cần những thể chế thúc đẩy sự đổi mới sáng tạo và chuyển nguồn lực từ hoạt động có năng suất thấp sang hoạt động có năng suất cao. Những thể chế hỗ trợ tăng trưởng này đã đóng vai trò quyết định ở những nơi như Hàn Quốc và Trung Quốc. Tuy nhiên, năng lực chính trị của các nước là không đồng đều trong việc tạo ra những thể chế này.