

Chương 10

Sửa chữa thất bại thị trường và thất bại nhà nước

Chính sách chung

Chúng ta đã thảo luận cách thức các hành động tư nhân cũng như tập thể dẫn đến những điều kiện không thỏa đáng cho xã hội và như vậy chúng ta đã có một mô hình khái niệm để chẩn đoán các vấn đề chính sách công. Bây giờ chúng ta hướng chú ý đến các giải pháp chính sách. Chúng ta tập trung vào cái gọi là *chính sách chung* – các loại hành động khác nhau mà chính quyền có thể áp dụng để đối phó với những vấn đề chính sách đã phát hiện được. Chúng tiêu biểu cho một loạt những chiến lược chung. Bởi vì các vấn đề chính sách thường rất phức tạp và luôn phụ thuộc vào hoàn cảnh nên các chính sách chung cần phải được điều chỉnh theo những hoàn cảnh cụ thể để tìm ra những lựa chọn chính sách khả thi. Dù vậy, việc làm quen với các chính sách chung cũng đem lại một tầm nhìn bao quát giúp cho nhà phân tích đề ra các giải pháp cụ thể.

Hiếm khi có giải pháp hoàn hảo cho các vấn đề chính sách, nhưng chắc chắn có một số chính sách tốt hơn một số khác. Một nhiệm vụ đầu tiên của nhà phân tích chính sách là xác định những chính sách nào có được triển vọng tốt nhất để cải thiện các điều kiện xã hội được đo lường theo những mục đích và tiêu chí cụ thể. Để tạo điều kiện dễ dàng cho nhiệm vụ này, chúng tôi chỉ ra những thất bại thị trường, những thất bại nhà nước, hoặc những mối quan ngại về lẽ công bằng mà mỗi chính sách chung có thể xử lý một cách thích hợp nhất, cũng như những hạn chế phổ biến nhất và những hậu quả không mong muốn liên quan đến việc áp dụng mỗi chính sách. Nói cách khác, chúng tôi đưa ra một bảng rà soát để tìm kiếm một cách có hệ thống các chính sách ưu tiên.

Có hai cảnh báo liên quan đến thảo luận của chúng tôi về chính sách chung. Thứ nhất, chúng tôi không hề muốn ngụ ý rằng tất cả mọi công trình phân tích chính sách đều so sánh và đánh giá xuyên suốt mọi chính sách nói chung. Phần lớn phân tích chính sách là mang tính lượng gia một cách tương đối. Ví dụ như ta có thể được yêu cầu so sánh hiệu suất và tác động công bằng của các hệ thống tem phiếu khác nhau. Làm quen với một phạm vi rộng lớn các chính sách nói chung giúp ta *biết* được rằng ta đang xem xét những lựa chọn có mang tính lượng gia tương đối; việc này cũng giúp ta tận dụng được những cơ hội để đưa ra các lựa chọn ít lượng gia hơn. Thứ hai, có cả một kho tài liệu chuyên ngành đồ sộ bàn về từng chính sách một trong số các chính sách chung này – quá nhiều tài liệu khiến cho chúng tôi khó xem xét chuyên sâu ở đây. Tuy nhiên, để chuẩn bị nghiên cứu xa hơn những đề tài liên quan đến mỗi chính sách chung, chúng tôi cung cấp những tham chiếu tài liệu liên quan tiêu biểu.

Chúng tôi xếp các chính sách chung thành năm nhóm chính: (1) giải phóng thị trường, tạo điều kiện cho thị trường, và mô phỏng thị trường; (2) sử dụng các khoản thuế và các khoản tài trợ để thay đổi động lực; (3) lập ra các luật lệ; (4) cung cấp hàng hóa thông qua những cơ chế phi thị trường; và (5) phân bổ bảo hiểm và nâng đỡ (bảo vệ kinh tế). Trong các phần sau đây chúng tôi xem xét các chính sách cụ thể bên trong các nhóm này.

Giải phóng thị trường, tạo điều kiện thị trường, và mô phỏng thị trường

Thất bại thị trường, thất bại nhà nước, và các quan ngại về phân phối là nền tảng cho các vấn đề chính sách đã phát hiện được. Thị trường cung cấp tiềm năng để phân bổ hàng hóa có hiệu suất. Do đó thị trường cung cấp thước đo hiệu suất của những can thiệp của chính quyền. Nếu chúng ta xác định rằng không hề có thất bại thị trường, thì chúng ta nên xem xét thiết lập (hay tái lập) một thị trường để làm giải pháp ứng viên cho vấn đề chính sách của chúng ta. Dĩ nhiên, có các giá trị khác ngoài hiệu suất mà có thể khiến chúng ta khước từ giải pháp thị trường như là lựa chọn chính sách cuối cùng. Dù vậy, chính sách “cứ để thị trường vận động” là một trong số các chính sách ta nên xem xét nếu như thất bại thị trường không có vẻ đã tiềm tàng trong vấn đề chính sách.

Tuy nhiên, không phải chỉ bằng cách cho phép giao dịch tự nhân thì chính quyền mới luôn luôn tạo ra được những thị trường khả thi. Thường thì chính quyền phải đóng một vai trò khẳng định hơn trong việc tạo điều kiện cho thị trường vận động. Trong những tình huống khác, mặc dù không thể đưa ra một thị trường tự thân hoạt động, thì vẫn có thể mô phỏng được những kết quả thị trường bằng cách sử dụng các cơ chế kiểu giống như thị trường.

Như trình bày ở Bảng 10.1 chúng ta phân biệt ba phương pháp tổng quát để tận dụng giao dịch cá nhân (hoặc giao dịch giống như kiểu thị trường giữa công dân cá thể và chính quyền) trong việc đối phó với các vấn đề chính sách: giải phóng thị trường, tạo điều kiện cho thị trường, và mô phỏng thị trường. Cột thứ hai trên bảng ghi nhận những vấn đề đã được phát hiện mà các chính sách chung có thể xử lý một cách thích hợp, trong khi cột thứ ba nêu ra những hạn chế điển hình và những kết quả bổ sung. Cột thứ hai nhấn mạnh rằng các chính sách chung là những đáp ứng đối với thị trường được chẩn đoán và thất bại nhà nước.

Giải phóng những thị trường đang bị điều tiết nên được xem xét trong các tình huống trong đó một thị trường hiệu quả có thể kỳ vọng được tái xuất hiện với những lệch lạc hiệu quả tương đối nhỏ -- nói cách khác nơi đó không có thất bại thị trường bẩm sinh. Tuy nhiên cũng cần nhớ rằng có thể có những cái được và cái mất từ trên trời rơi xuống, hoặc do phân phối mà có, một khi đã xóa can thiệp hiện tại của chính quyền. Ngoài ra ở mức thảo luận chung chung này chúng tôi không xem xét khả năng liên quan đến những mục đích khác (ví dụ như an ninh quốc gia). Thiếu vắng thị trường khi không có thất bại thị trường bẩm sinh cho thấy hoặc đó là thất bại nhà nước hoặc đó là những thay đổi về thị hiếu hay công nghệ mà chưa được chấp nhận. Việc chấp nhận có thể đòi hỏi chính quyền xác lập quyền sở hữu tài sản, đây là một ví dụ của việc tạo điều kiện cho thị trường. Cuối cùng, thậm chí cả khi việc rút lui của chính quyền là không khả thi hoặc không mong muốn, thì có thể vẫn có những cơ hội để mô phỏng thị trường thông qua những quy trình đấu giá khác nhau.

Bảng 10.1 Giải phóng, tạo điều kiện, và mô phỏng thị trường

Chính sách chung	Vấn đề đã phát hiện: Thất bại thị trường (MF), thất bại nhà nước (GF), vấn đề phân phối (DI), hạn chế của mô hình cạnh tranh (LCF)	Các hạn chế điển hình và hậu quả bổ sung
Giải phóng thị trường		
Bỏ điều tiết	GF: Mất hiệu suất phân bổ vì hành vi trục lợi LCF: Thay đổi công nghệ	Tác động phân phối: thua lỗ và lợi nhuận bất ngờ
Hợp pháp hóa	LCF: Thay đổi thị hiếu	Bất ổn lúc giao thời
Tự nhân hóa	GF: nguồn cung quan liêu	
Tạo điều kiện cho thị trường		
Phân bổ thông qua quyền sở hữu tài sản	MF: Yếu tố ngoại vi tiêu cực	Tác động của phân phối: thua lỗ và lợi nhuận bất

		ngờ
Tạo ra hàng hóa khả thương mại mới	MF: Hàng hóa công, đặc biệt được tiếp cận tự do	Thị trường thừa thớt
Mô phỏng thị trường		
Đấu giá	MF: Độc quyền tự nhiên MF: Hàng hóa công DI: Chuyên dịch lợi lộc hiếm	Người đấu giá cấu kết, hành vi cơ hội của người đấu giá thắng lợi, áp lực chính trị nhằm đổi luật <i>hiệu lực trong quá khứ</i>

Giải phóng thị trường

Điều không may là có một loạt thuật ngữ chuyên môn được dùng để mô tả tiến trình giải phóng thị trường mà mang ý nghĩa rộng rãi nhất và phổ biến nhất là *xóa điều tiết*. Chúng ta phân biệt các khái niệm xóa bỏ điều tiết, hợp pháp hóa và tư nhân hóa.

Bỏ điều tiết. Rõ ràng là nếu thiếu đi bằng chứng của thất bại thị trường thì khó mà biện minh được sự can thiệp của chính quyền vào các vấn đề tư nhân dựa trên căn cứ hiệu suất. Xét về mặt lịch sử ở Hoa Kỳ và nhiều quốc gia khác, chính quyền có tham gia vào việc quy định giá cả, tham gia thị trường và rút khỏi thị trường cạnh tranh. (Chúng ta xem xét các hình thức quy định khác nhau, mà chính bản thân chúng cũng là những giải pháp chính sách chung, ở một phần nói sau¹). Các nhà kinh tế học đã gần như đồng loạt chỉ trích việc đề ra quy định cho các ngành cạnh tranh: "... nếu như kinh tế học có những vấn đề được giải quyết bằng khoa học, thì chắc chắn có một vấn đề là quy định giá cả và tham gia thị trường trong các ngành cạnh tranh hoàn hảo thường không mang lại hiệu suất kinh tế."²

Chúng ta thường xác định được nhiều dạng thất bại nhà nước khác nhau, đặc biệt là các nhà lập pháp thường phản ứng với hành vi mưu lợi của các ngành, đôi khi cùng với những quan ngại rất hợp pháp về vấn đề phân phối, lấy đó làm lời giải thích cho quy định về thị trường cạnh tranh của chính quyền. Trong những trường hợp khác, những thay đổi ở lĩnh vực công nghệ hoặc những hình thức cấu có thể đã làm thay đổi triệt để cơ cấu của một ngành và do đó phải cần đến quy định. Như chúng ta đã thấy ở Chương 5, các đặc tính độc quyền tự nhiên của một ngành mà biện minh được cho sự điều tiết có thể bị xói mòn theo thời gian khi có những công nghệ mới. Ví dụ như những tiến bộ ở lĩnh vực máy tính đang tạo điều kiện cho cạnh tranh ở các ngành truyền thông. Trong các tình huống như vậy thì lý luận về hiệu suất dành cho quy định có thể không còn đứng vững ở một số điểm nào đó.

Cứ cho lý luận để lập ra quy định là gì đi nữa, thì việc bỏ quy định hầu như tất yếu liên quan đến những vấn đề hiệu suất và phân phối. Điều này cũng không ngạc nhiên mấy nếu xem lại thảo luận của chúng ta về thất bại thị trường ở Chương 5, những thất bại liên quan khác ở Chương 6, và hành vi mưu lợi ở Chương 8. Nếu lập tức bỏ ngay hết mọi quy định thì có thể gây ra nhiều vấn đề xét từ quan điểm hiệu suất trong những ngành mà chỉ có một số công ty nhỏ hoạt động, hoặc là vì cái di sản điều tiết có thể đã mang lại cho các công ty dựa vào đó để giành lấy lợi thế cạnh tranh hoặc bởi vì ngành ấy có thể chưa bị đấu tranh hoàn hảo hay nếu không thì cũng do cạnh tranh chưa hoàn hảo. Bỏ quy định trong những hoàn cảnh như vậy thường có nghĩa là loại bỏ những rào cản tham gia chính thức, nhưng vẫn có giám sát điều tiết dưới một hình thức nào đó. Ví dụ như Ủy ban Truyền thông Liên bang đã ban hành nhiều quy định thực thi "Điều

¹ W. Kip Viscusi, John M. Vernon, và Joseph E. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, biên tập lần thứ 2 (Cambridge, MA.: MIT Press, 1995), 519-50.

² Paul L. Joskow và Roger G. Noll, "Regulation in Theory and Practice: An Overview" trong cuốn *Studies in Public Regulation* do Gary Fromm biên tập (Cambridge, MA.: MIT Press, 1981), 4.

khoản về truyền thông 1996” cho phép cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ điện thoại địa phương³. Tương tự như vậy, trong khi nhiều tiểu bang ngày nay đã cho phép tự do tham gia vào ngành điện thoại địa phương nhưng họ vẫn tiếp tục điều tiết giá cả và chất lượng dịch vụ.

Martha Derthick và Paul Quirk cùng nhiều người khác nữa đã chỉ ra rằng chỉ một yếu tố hiệu suất thôi thì chưa phải là vấn đề quyết định để đề ra quy định. Những lợi ích ban phát – công nhân và ban quản lý của các công ty được bảo hộ, người tiêu dùng đang hưởng chế độ tài trợ chéo, đôi khi ngay chính những nhà điều tiết – đều có động lực tranh đấu để duy trì các lợi thế mà họ thụ hưởng được khi có quy định. Hậu quả là quy định mà muốn thành công thì thường đòi hỏi sự hậu thuẫn mạnh mẽ thể hiện rõ những thất bại của chế độ quy định và làm vơi bớt nỗi sợ hãi về vấn đề phân phối⁴. Tuy nhiên trong thập niên vừa qua thì các lợi ích hiệu suất có được từ việc bỏ quy định đã được biết đến một cách rộng rãi hơn; bỏ quy định, hoặc ít nhất có quy định nhưng mà nhẹ nhàng hơn, ngày nay đã trở thành một hiện tượng trên toàn thế giới.

Bằng chứng của quy định trong ngành vận tải, ngân hàng, hỏa xa, hàng không, cùng những ngành khác nữa cho thấy đã mang lại những lợi ích lớn lao về mặt thịnh dư xã hội⁵ như đã dự kiến. Cũng đã có bằng chứng tương tự khi bãi bỏ quy định ở những ngành cạnh tranh ở các quốc gia khác. Ví dụ như New Zealand đã tiến hành một loạt các cải tổ về quy định, kể cả việc bỏ điều tiết, trong hai thập niên 1980 và 1990. Không có gì ngạc nhiên khi mặc dù một số nhóm thu nhập bị giảm mức sinh hoạt nhưng tiến trình này hình như đã nâng cao mức sinh hoạt nói chung lên đáng kể⁶. Nhưng vẫn có một nhận xét cảnh báo: ở nhiều quốc gia thường rất khó tách rời những lợi ích có được nhờ bỏ quy định ra khỏi những lợi ích có được từ tư nhân hóa (có thảo luận dưới đây), vì thường là hai tiến trình này xảy ra đồng thời⁷. Cũng có bằng chứng của lợi ích hiệu suất ở các khu vực, ví dụ như truyền thông chẳng hạn, mà có thể ở cơ cấu lưỡng độc quyền hoặc độc quyền nhóm chứ không phải là do cạnh tranh. Tuy nhiên ở những khu vực có những đặc tính cơ cấu này thì thay đổi chỉ là từ chỗ có quy định sang chỗ không có quy định, cho dù các thay đổi này thường được gọi tắt là xóa bỏ quy định. Như chúng tôi sẽ thảo luận sau ở chương này (khi bàn về quy định giá cả) thì sự chuyển đổi thường là từ quy định can thiệp quá sâu sang quy định ít can thiệp sâu hơn và có định hướng thị trường. Một lần nữa ở đây rất khó tách rời lợi ích có được từ quy định “ít can thiệp sâu, có hiệu suất” khỏi những lợi ích thu được từ tiến trình tư nhân hóa⁸.

Cũng thấy rõ một điều rằng bỏ quy định cũng đã từng gây choáng và hao hụt cho nhiều người nắm cổ phần (những người có lợi ích trực tiếp đặc biệt là về kinh tế) trong những ngành này. Tuy nhiên, hãy nhớ rằng thất bại công ty không phải đồng nghĩa với thất bại thị trường;

³ Robert G. Harris và C. Jeffrey Kraft, “Meddling through: Regulating Local Telephone Service in the United States,” *Journal of Economic Perspectives* 11(4) 1997, 93-112. Để xem lại bằng chứng của các quốc gia khác xin xem Pablo T. Spiller và Carlo G. Cardilli, “The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack,” *Journal of Economic Perspectives* 11(4) 1997, 127-38.

⁴ Martha Derthick và Paula Quirk, *The Politics of Deregulation* (Washington, DC.: Brookings Institution, 1985). Bàn về vấn đề bỏ điều tiết ở lĩnh vực vận tải, xin xem Dorothy Robyn, *Braking the Special Interests: Trucking Deregulation and the Politics of Regulatory Reform* (Chicago: University of Chicago Press, 1987).

⁵ Để xem lại bằng chứng, xin xem Clifford Winston, “U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation,” *Journal of Economic Perspectives* 12(3) 1998, 89-110.

⁶ Atsushi Maki, “Changes in New Zealand Consumer Living Standards during the Period of Deregulation 1984-1996,” *The Economic Record* 78(243) 2002, 443-50.

⁷ Xem Graeme Hodge, *Privatization: An International Review of Performance* (Boulder, CO: Westview Press, 2000) đặc biệt tr. 198-202.

⁸ Ví dụ như xem Tae Hoon Oum và Yimin Zhang, “Competition and Allocative Efficiency: The Case of the U.S. Telephone Industry,” *Review of Economics and Statistics* 77(1), 1995, 82-96; John S. Ying và Richard T. Shin, “Costly Gains to Breaking Up: LECs and the Baby Bells,” *Review of Economics and Statistics* 75(2), 1993, 357-61; Preetum Domah và Michael G. Pollitt, “The Restructuring and Privatization of Electricity Distribution and Supply Businesses in England and Wales: A Social Cost-Benefit Analysis,” *Fiscal Studies* 22(1) 2001, 107-46; Bernardo Borlotti, Juliet D’Souza, và Marcella Fantini, “Privatization and the Sources of Performance Improvement in the Global Telecommunications Industry,” *Telecommunication Policy* 26(5, 6) 2002, 243-68.

bằng chứng cho thấy rằng lợi lộc của người tiêu dùng được bù đắp còn nhiều hơn thua lỗ của nhân viên và cổ đông⁹. Hơn nữa, cần ghi nhớ rằng các ngành có thể chịu nhiều hình thức bãi bỏ quy định khác nhau, do đó bãi bỏ quy định không nhất thiết phải áp dụng cho tất cả hoạt động của ngành – việc định giá, tham gia, và lên kế hoạch trong nội bộ ngành hàng không Hoa Kỳ thì đã được bãi bỏ quy định, trong khi an toàn, kiểm soát không lưu, và quyền hạ cánh thì lại không.

Hợp pháp hóa. *Hợp pháp hóa* là nói đến giải phóng thị trường bằng cách loại bỏ những chế tài hình sự. Có những bước trung chuyển trên đường hướng đến hợp pháp hóa, như *hợp thức hóa*, qua đó hình phạt hình sự được thay thế bằng hình phạt dân sự, ví dụ như phạt tiền chẳng hạn¹⁰. Hợp thức hóa giảm bớt sự si nhục và hình phạt liên quan đến hoạt động nhưng không hoàn toàn cho rằng hành động ấy là được xã hội chấp nhận. Động cơ để hợp pháp hóa và hợp thức hóa thường xuất phát từ sự thay đổi của thái độ xã hội (ví dụ như vấn đề liên quan đến hành vi tình dục và sử dụng ma túy). Nói ví dụ, những bước đi nhằm hợp pháp hóa thị trường dành cho ngành mại dâm là nằm trong phạm trù này¹¹. Nguyên nhân cũng có thể là do chính quyền muốn có những nguồn thu thuế mới và phát triển kinh tế. Việc hợp pháp hóa cờ bạc nhanh chóng ở Bắc Mỹ trong hai thập niên qua hình như cũng rơi vào phạm trù này¹². Cuối cùng, thay đổi có thể bắt nguồn từ nhận thức cho rằng việc hình sự hóa là một chính sách thiếu hiệu quả luôn mang lại những hậu quả tiêu cực to lớn ngoài mong muốn.

Tư nhân hóa. Từ *tư nhân hóa* được dùng theo nhiều cách khác nhau: (1) chuyển từ phụ cấp cơ quan sang thu phí người dùng (được thảo luận dưới đây như là sử dụng tài trợ và thuế để thay đổi động lực); (2) hợp đồng với bên ngoài để cung cấp một loại hàng hóa mà trước đây được một ban ngành chính phủ làm ra (được thảo luận dưới đây như là một phương pháp cung cấp hàng hóa thông qua các cơ chế phi thị trường); (3) bỏ quốc hữu hóa hay xã hội hóa, bán các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước cho khu vực tư nhân; (4) bỏ độc quyền, quy trình mà chính quyền nói lỏng hoặc loại bỏ những hạn chế ngăn cản công ty tư nhân cạnh tranh với ban ngành chính phủ hoặc doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước¹³. Chỉ có hai loại tư nhân hóa sau cùng này mới quan hệ trực tiếp đến việc giải phóng thị trường. Tuy nhiên, thậm chí cả xóa bỏ quốc hữu hóa cũng không mang lại kết quả thị trường tự do nếu như các công ty tư nhân khác bị hạn chế không được cạnh tranh với những công ty mới được tư nhân hóa. Ví dụ như bản chất của các hạn chế áp đặt lên các công ty cạnh tranh đã là một trong những đề tài chỉ trích quá trình tư nhân hóa của công ty British Telecom¹⁴.

Sự hiện hữu hay không hiện hữu thất bại thị trường là vấn đề tối quan trọng trong việc đánh giá tư nhân hóa. Phần lớn doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước ở Hoa Kỳ đã và đang nằm trong các khu vực mà ít nhất cũng có bằng chứng dễ nhận thấy của thất bại thị trường. Tuy nhiên ở nhiều quốc gia khác thì mối liên kết giữa thất bại thị trường và việc cung cấp hàng hóa thông

⁹ Để xem bài thảo luận về các tác động phân phối này ở ngành vận tải Hoa Kỳ, xin đọc Thomas Gale Moore, “The Beneficiaries of Trucking Regulation,” *Journal of Law and Economics* 21(2) 1978, 327-43. Để xem bằng chứng về việc bỏ điều tiết ở Canada, xin đọc Moshe Kim, “The Beneficiaries of Trucking Regulation, Revisited,” *Journal of Law and Economics* 27(1) 1984, 227-41.

¹⁰ Để xem bài thảo luận về chuỗi liên tục trọn vẹn trong nội dung chính sách ma túy, xin đọc Robert J. MacCoun, Peter Reuter, và Thomas Schelling, “Assessing Alternative Drug Control Regimes,” *Journal of Policy Analysis and Management* 15(3) 1996, 330-52.

¹¹ Barbara Yondorf, “Prostitution as a Legal Activity: The West German Experience,” *Policy Analysis* 5(4) 1979, 417-33. Để xem bài thảo luận về cần sa, xin đọc R. Solomon, E. Sigle, và P. Erickson, “Legal Considerations in Canadian Cannabis Policy Approaches,” *Canadian Public Policy* 9(4) 1983, 419-33.

¹² Ví dụ như xem Earl Grinols, “Gambling as Social Policy: Enumerating Why Losses Exceed Gains,” *Illinois Business Review* 52(91) 1995, 6-12; Lennart E. Henriksson, “Hardly a Quick Fix: Casino Gambling in Canada,” *Canadian Public Policy* 22, 1996, 116-28; và Charles T. Clotfelter và Philip J. Cook, *Selling Hope: State Lotteries in America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989).

¹³ Xem E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987).

¹⁴ Xem Tom Sharpe, “Privatization: Regulation and Competition” *Fiscal Studies* 5(1) 1984, 47-60.

qua các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thì ít rõ rệt hơn nhiều. Tuy nhiên, tình hình tư nhân hóa hay một phần tư nhân hóa rộng khắp ngày nay đã xảy ra trong một loạt các quốc gia, kể cả Vương quốc Anh, Pháp, Canada, và New Zealand, cũng như các nước trong khối Xô-viết cũ và nhiều khu vực ở Nam Mỹ. Do Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế thúc dục nên nhiều quốc gia đang phát triển cũng tham gia vào những chương trình tư nhân hóa lớn.

Bằng chứng tổng hợp về tư nhân hóa là đã có rất nhiều lợi ích hiệu suất, hiệu suất cả về mặt phân bổ lẫn về mặt kỹ thuật¹⁵. Mặc dù bằng chứng có được từ các quốc gia thuộc khối Xô-viết cũ cho đến nay có phần lộn xộn nhưng hiện tại có bằng chứng đáng kể đang hé mở liên quan đến những lợi ích của tư nhân hóa¹⁶. Còn bằng chứng từ các quốc gia đang phát triển thì nói chung là tích cực¹⁷.

Tạo điều kiện cho thị trường

Nếu thị trường trước đây chưa tồn tại thì thật vô nghĩa khi nói đến chuyện giải phóng nó. Đúng ra thì đó là tiến trình tạo điều kiện để khai sinh một thị trường hoạt động được bằng cách hoặc là thiết lập quyền sở hữu tài sản hoặc là tạo ra những hàng hóa khả thương mới¹⁸.

Phân bổ hàng hóa hiện đang có. Chúng ta đã thấy ở Chương 5 rằng khi cầu tăng thì một mặt hàng tự do có thể bắt đầu dịch chuyển vào trong một khu vực tự do tiếp cận thiếu hiệu suất (hay nói cách khác, di chuyển từ ô SW1 sang ô SW2 ở Hình 5.2) nếu như chưa thiết lập được quyền sở hữu tài sản phổ thông và hiệu quả. Rõ ràng có thể rất tốn kém và do đó vô khả thi để phân bổ quyền sở hữu tài sản một cách hiệu quả nếu như bản chất vấn đề thuộc lĩnh vực cơ cấu, nhưng vẫn có thể có được nếu như vấn đề thuộc lĩnh vực định chế. Nói ví dụ, mặc dù chính quyền quốc gia không thể phân bổ quyền sở hữu tài sản hiệu quả đối với loài cá di trú quốc tế thì vẫn có thể phân bổ quyền sở hữu tài sản đối với loài sò hến sống cố định. Tuy nhiên, sự phân bổ quyền sở hữu tài sản hiệu quả thì thường vẫn còn nằm trong vòng tranh cãi. Những ai trước đây thường thụ hưởng được các mức giá dưới hiệu suất chắc chắn sẽ chống đối bất kỳ hình thức phân phối quyền sở hữu tài sản nào mà làm họ thiệt hại. Tuy nhiên hãy nhớ rằng định lý Coase cho thấy từ quan điểm hiệu suất trong quá khứ thì thường kẻ nào nhận được quyền sở hữu tài sản cũng không quan trọng chừng nào mà quyền ấy được bảo đảm và thi hành được. Tuy nhiên nếu xét từ quan điểm phân phối thì kẻ nào nhận được quyền sở hữu tài sản là điều rất quan trọng. Do đó người ta có thể tiêu xài các tài nguyên cho hoạt động chính trị để thu được những phân bổ lớn hơn (có nghĩa là họ có hành động trực lợi). Còn xét từ quan điểm hiệu suất nhìn thấy trước, chúng ta muốn có các cơ chế phân bổ mà sẽ hạn chế được tình trạng cạnh tranh chính trị để giành quyền sở hữu tài sản mới. Hình thức bán đấu giá (mà chúng ta sẽ thảo luận dưới đây) và phân bổ bằng cách xổ số đôi khi có thể đáp ứng được mục đích này.

Phân bổ quyền sở hữu tài sản là rất phù hợp với chính sách về nguồn nước ở miền tây Hoa Kỳ. Bộ phận lập pháp tiểu bang ngày càng nhận thức rõ tầm quan trọng của việc thiết lập quyền sở hữu tài sản. Ví dụ như vào năm 1982 cơ quan lập pháp California nêu rõ: “Cơ quan lập

¹⁵ Ví dụ như xem David Parker và Stephen Martin, “The Impact of UK Privatization on Labour and Total Factor Productivity” *Scottish Journal of Political Economy* 42(2) 1995, 201-20. Để có một cái nhìn toàn diện về tài liệu chuyên ngành thực tiễn, xin đọc William Megginson và John Netter, “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization” *Journal of Economic Literature* 39(2) 2001, 321-89. Đặc biệt bàn về bằng chứng hiệu suất liên quan đến quá trình tư nhân hóa ở Bắc Mỹ, xin đọc Anthony E. Boardman, Claude Laurin, và Aidan R. Vining, “Privatization in North America” *International Handbook on Privatization* do David Parker và David Sallal biên tập (Northampton, MA: Edward Elgar, 2003, 129-60).

¹⁶ Ví dụ như xem Daniel Berkowitz và David N. DeJong, “Policy Reform and Growth in Post-Soviet Russia” *European Economic Review* 47(2) 2003, 337-52; và Alexander Pivovarsky, “Ownership Concentration and Performance in Ukraine’s Privatized Enterprises” *IMF Staff Papers* 50(1) 2003, 10-42.

¹⁷ Nargess Boubakari và Jean-Claude Cossett, “The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries” *Journal of Finance* 53(3) 1998, 1081-110.

¹⁸ Để xem bài thảo luận về vấn đề này trong nội dung rộng hơn, xin đọc Elizabeth S. Rolph, “Government Allocation of Property Rights: Who Gets What?” *Journal of Policy Analysis and Management* 3(1) 1983, 45-61.

pháp qua đây nhận thấy rằng ... nhu cầu nước ngày càng tăng của bang đòi hỏi việc sử dụng nước phải có hiệu quả, và việc sử dụng hiệu quả nước yêu cầu mức độ chắc chắn nhiều hơn trong việc xác định quyền sở hữu tài sản đối với việc sử dụng nước và sự chuyển đổi linh hoạt hơn những quyền đó¹⁹.” Nhiều nghiên cứu cũng đã ghi nhận có những rào cản pháp lý, hành chính, chính trị, xã hội, và phân phối đối với việc thiết lập quyền sở hữu tài sản nêu trên²⁰.

Tạo ra hàng hóa khả thương mới. Trong một số tình hình nào đó thì chính quyền có thể tạo ra những hàng hóa khả thương mới. Hình thức phổ biến nhất của loại hàng hóa này là giấy phép có thể mua bán, thường dành cho các chất phát tán vào môi trường²¹. Giấy phép có thể mua bán đã được áp dụng thành công ở Hoa Kỳ trong một số năm để phân bổ quyền phát tán khí SO₂. Thỏa thuận trên toàn cầu đầu tiên về giấy phép có thể mua bán đã được đạt đến phần nào vào năm 1997 tại Kyoto dành cho các loại khí nhà kính như CO₂. Trên lý thuyết, việc phân bổ giấy phép có thể mua bán nhằm để chất phát tán bảo đảm đạt được một mức chất lượng không khí và nước cụ thể với một tổng chi phí tối thiểu (kể cả chi phí giảm thiểu trực tiếp và chi phí quy định). Ở một hệ thống giấy phép có thể mua bán như vậy thì các công ty tối đa hóa lợi nhuận bằng cách hạn chế phát tán xuống đến mức mà giá của một đơn vị phát tán phụ trội bằng với chi phí biên của việc giảm thiểu. Nếu tất cả công ty trong ngành có thể mua bán giấy phép (kể cả các công ty tham gia tiềm năng) thì mỗi công ty đều đối mặt với cùng một mức giá như nhau cho đơn vị ô nhiễm cuối cùng thải ra, và khó có thể tìm ra một cách thức khác ít tốn kém hơn để đáp ứng mức tổng phát tán đã đề ra.

Cùng với nhiều người khác, Thomas H. Teitenberg kết luận rằng giấy phép có thể mua bán là tối ưu hơn các tiêu chuẩn phát tán xét về gánh nặng thông tin, tốc độ chấp hành, và tạo điều kiện trao đổi giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường²². Một số nhà phê bình đã nhấn mạnh đến những rào cản định chế khó vượt qua, chẳng hạn như thị trường thừa thớt (ít người mua kẻ bán) khó áp dụng giấy phép có thể mua bán trên thực tế²³. Trước năm 1990, việc mua bán chất phát tán chỉ được áp dụng hạn chế, chủ yếu ở tại khu vực không khí chung quanh Los Angeles. “Tu chính án không khí sạch 1990” đã thúc đẩy việc mua bán giấy phép trên toàn quốc cho những chất phát tán như CH, NO, chất thải rắn, SO, và CO.²⁴ Bình phẩm về tác động của việc mua bán chất phát tán SO₂, Richard Schmalensee cùng các đồng nghiệp có thái độ rất tích cực: “Chúng ta đã biết được rằng các chương trình mua bán giấy phép trên quy mô lớn ... có thể vừa bảo đảm giảm phát tán vừa cho phép các tác nhân mưu lợi giảm bớt tổng chi phí chấp hành ... và thích nghi khá hiệu quả những biến cố bất ngờ do nơi khác tạo ra trong nền kinh tế²⁵.”

¹⁹ California Assembly Bill 3491, Chương 867, Luật của năm 1982.

²⁰ Đọc một mẫu tài liệu về đề tài này ở Terry L. Anderson, *Water Rights, Scarce Resource Allocation, Bureaucracy and the Environment* (Cambridge, MA: Ballinger, 1983); và B. Delworth Gardner, “Institutional Impediments to Efficient Water Allocation,” *Policy Studies Review* 5(2) 1985, 353-63.

²¹ Giấy phép có thể mua bán trong nội dung môi trường lần đầu được John Dales phân tích trong cuốn *Pollution, Property Rights, and Prices* (Toronto: University of Toronto Press, 1968). Áp dụng trong việc thực thi hạn ngạch nhập khẩu, ví dụ như Chương trình U.S. Mandatory Oil Import Control thì có lâu đời hơn. Xem cuốn *Energy Policy in Perspective*, Craufurd D. Goodwin biên tập (Washington DC: Brookings Institution, 1981), 251-61.

²² Thomas H. Teitenberg, *Emissions Trading* (Washington, DC: Resources for the Future, 1985).

²³ Robert W. Hahn và Roger G. Noll, “Implementing Tradable Emission Permits,” *Reforming Social Regulation*, LeRoy Graymer và Frederick Thompson biên tập (Beverly Hill, CA: Sage, 1982), 125-58. Để thấy một quan điểm hoài nghi hơn về tính khả thi của giấy phép có thể mua bán, xin đọc W. R. Z. Willey, “Some Caveats on Tradable Emissions Permits,” tr. 165-70 trong cùng sách.

²⁴ Xin đọc Vivien Foster và Robert H. Hira hẹn, “Designing More Efficient Markets: Lessons from Los Angeles Smog Control” *Journal of Law and Economics* 38(1) 1995, 19-48.

²⁵ Richard Schmalensee, Paul L. Joskow, A. Danny Ellerman, Juan P. Montero, và Elizabeth M. Bailey, “An Interim Evaluation of Sulfur Dioxide Emissions Trading” *Journal of Economic Perspectives* 12(3) 1998, 53-68. Xin đọc bài có quan hệ với đề tài trên trong cùng sách: Robert N. Stavins, “What Can We Learn from the Grand Policy Experiment? Lessons from SO₂ Allowance Trading” tr. 69-88.

Mô phỏng thị trường

Trong những tình huống mà thị trường hiệu quả không hoạt động được thì chính quyền cũng có thể mô phỏng các quy trình của thị trường. Edwin Chadwick vào năm 1859 chính là người đầu tiên lập luận rằng thậm chí khi không bảo đảm được tình trạng cạnh tranh *bên trong* một thị trường thì vẫn có thể cạnh tranh *giành lấy* thị trường đó²⁶. Nói cách khác, đó là quyền cung cấp hàng hóa có thể được bán ra thông qua đấu giá²⁷.

Có một nội dung trong đó cho thấy rằng hình thức đấu giá có thể mô phỏng rất phù hợp với thị trường, đó là cung cấp hàng hóa với các đặc tính của độc quyền tự nhiên – ví dụ như truyền hình cáp chẳng hạn. Tuy nhiên, đấu giá quyền khai thác độc quyền tự nhiên bằng giá đấu cao nhất là không mang lại hiệu suất. Trong một cuộc đấu giá cạnh tranh, người đấu giá thắng cuộc sẽ sẵn sàng chi trả cho đến giá trị kỳ vọng của suất sinh lợi dôi ra nhờ khai thác độc quyền tự nhiên. Như vậy người thắng đấu giá sẽ buộc phải theo đó mà định ra giá cả, và điều này sẽ mang lại tình trạng thiếu hiệu suất phân bổ như chúng ta đã thảo luận ở Chương 5. Tốt hơn là nên áp dụng một cách thức khác có hiệu suất hơn, đó là yêu cầu người đấu giá ghi kèm luôn giá bán lẻ thấp nhất mà họ sẽ cung cấp cho khách hàng. Mặc dù không người tham gia đấu giá nào sẽ có thể cung cấp hàng hóa ở mức chi phí biên (như ta đã thấy ở Chương 5, như vậy sẽ cho ra lợi nhuận âm), nhưng người thắng đấu giá sẽ buộc phải ra giá gần với chi phí bình quân.

Oliver Williamson đã chỉ ra một vấn đề nghiêm trọng tiềm năng khi áp dụng hình thức đấu giá để phân bổ quyền khai thác các độc quyền tự nhiên. Người thắng đấu giá vừa có động lực vừa có cơ hội gian lận bằng cách giảm chất lượng hàng hóa. Để tránh hậu quả này thì phải xác định đầy đủ và áp dụng chặt chẽ quy cách hàng hóa. Tuy nhiên vẫn rất khó nhìn thấy trước mọi tình huống đột xuất và cũng rất tốn kém để theo dõi việc thực hiện hợp đồng. Williamson đã ghi nhận rất nhiều vấn đề liên quan đến quy cách, theo dõi, và cưỡng chế thực hiện phát sinh trong trường hợp một mạng lưới truyền hình cáp ở Oakland, California²⁸. Kết quả cuối cùng của sự tương tác giữa chính quyền và các nhà được nhượng quyền có thể cũng tương tự như hình thức điều tiết theo hướng truyền thống nhiều hơn mà thôi²⁹.

Hình thức đấu giá thường được áp dụng rộng rãi trong việc phân bổ quyền khai thác những tài nguyên tự nhiên thuộc sở hữu công. Như đã được mô tả ở Chương 4, các nguồn tài nguyên này thường phát sinh địa tô khan hiếm. Nếu chính quyền chỉ cấp phát quyền khai thác thì địa tô sẽ vào tay công ty phát triển chứ không phải vào tay công chúng (dĩ nhiên chúng ta không được quên rằng vấn đề kẻ nào nhận được địa tô là thuộc lĩnh vực phân phối chứ không phải thuộc lĩnh vực hiệu suất). Ngoài ra, chúng ta cũng cần ghi nhớ các khoản địa tô này có thể một phần hay toàn bộ giống như phần thưởng xổ số, khi mà vé trật (tốn kém) là do người tìm kiếm vận may nắm giữ. Trong những trường hợp như vậy thì truat quyền địa tô sẽ không khuyến khích những tìm kiếm trong tương lai.

Đấu giá cũng có những tiện lợi so với phân bổ quyền khai thác. Quan trọng hơn nữa là bán ở một mức giá cố định đòi hỏi chính quyền phải ước tính giá trị của tài nguyên, mà điều này lại yêu cầu có luôn những ước tính về chất lượng tài nguyên, nhu cầu tương lai đối với tài

²⁶ Edwin Chadwick, “Research of Different Principles of Legislation and Administration in Europe of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field” *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A, 22, 1859, 381-420.

²⁷ Nghiên cứu mô hình đấu giá không thuộc trong phạm vi của chúng ta. Để có khởi điểm trong tài liệu lý thuyết và thử nghiệm, xin đọc Vernon L. Smith, Arlington W. Williams, W. Kenneth Bratton, và Michael G. Vannoni, “Competitive Market Institutions: Double Auctions vs. Sealed Bid-Offer Auctions” *American Economic Review* 7(1) 1982, 58-77; và R. Preston McAfee và John McMillan “Auctions and Bidding” *Journal of Economic Literature* 25(2) 1987, 699-738.

²⁸ Oliver Williamson, “Franchise Bidding for Natural Monopolies: In General and with Respect to CAVT” *Bell Journal of Economics* 7(1) 1976, 73-104.

²⁹ Victor Goldberg cũng đã đưa ra điểm này trong bài “Regulation and Administered Contracts,” *Bell Journal of Economics* 7(1) 1976, 426-48.

nguyên, và định giá cả cho tài nguyên. Ngược lại đấu giá cho phép thị trường, và theo đó là tất cả thông tin có sẵn trên thị trường, định ra giá trị thích hợp. Ví dụ như chính phủ Mỹ đã ước tính quá thấp giá trị của phổ sóng âm³⁰. Tuy nhiên vấn đề có thể phát sinh nếu có quá ít người tham gia đấu giá. Nếu số lượng người đấu giá quá ít thì có nguy cơ là họ sẽ cấu kết để ghìm giá. Cho dù số lượng người tham gia tương đối đông thì có thể họ cũng không đưa ra giá đấu cạnh tranh nếu như số đơn vị chào đấu giá quá lớn. Nói chung, bài học không có gì ngạc nhiên là nếu như đấu giá không được thiết kế khéo thì nhà tham gia đấu giá sẽ thực hiện hành vi cơ hội³¹.

Đấu giá đang chứng tỏ là công cụ phân bổ hữu ích trong những tình huống mà chính quyền bắt buộc phải phân bổ *bất kỳ* tài nguyên hiếm nào. Ví dụ Ngân hàng Nhà nước Zambia phân bổ ngoại tệ cho các nhà đấu giá cao nhất. Khi đấu giá lần đầu tiên được tổ chức vào năm 1985 thì người đấu giá thắng cuộc phải chi trả thêm khoảng 50% *kwacha* trên mỗi đô-la, cho thấy rằng hệ thống phân bổ trước đây đã định giá đồng tiền địa phương quá cao³². Đấu giá ngày càng được áp dụng nhiều trong một loạt các khu vực chính trị khác nhau³³, và như vậy cũng có thể áp dụng vào nhiều khu vực khác nữa³⁴.

Sử dụng tài trợ và thuế để thay đổi động lực

Giải phóng, tạo điều kiện, hoặc mô phỏng thị trường có thể tỏ ra không thích hợp nếu thất bại thị trường là thường trực hoặc giá trị quan trọng không phải là hiệu suất. Có thể cần đến những phương thức can thiệp nhiều hơn. Nhóm chính đầu tiên trong số những chính sách can thiệp sâu hơn này mà chúng ta xem xét là tài trợ và thuế³⁵. Các chính sách này nhằm làm tăng hành vi chứ không phải điều khiển hành vi. Do đó tài trợ và thuế là những hình thái thích hợp thị trường của sự can thiệp trực tiếp của chính phủ.

Trong những năm gần đây, các nhà phân tích chính sách, các nhà quan liêu, và các nhà chính trị đã tham gia một cuộc tranh luận nóng bỏng về những lợi ích tương đối của động lực so với các chính sách chung khác³⁶. Trong khi các nhà phân tích chính sách, mà đặc biệt những người được đào tạo trong ngành kinh tế, thường rất ưu ái biện pháp động lực, nhưng giới quan liêu và chính trị gia lại có xu hướng ít nồng nhiệt hơn. Ở Hoa Kỳ, cuộc tranh luận này chủ yếu tập trung vào những thuận lợi và bất lợi của quy định trực tiếp. Lối dùng thuật ngữ này rất rắc rối

³⁰ R. Preston McAfee và John McMillan, “Analyzing the Airways Auction” *Journal of Economic Perspectives* 10(1) 1996, 159-75.

³¹ Để xem những câu chuyện cảnh giác về cuộc đấu giá phổ sóng âm của New Zealand và cuộc đấu giá giấy phép truyền hình Australia, xin đọc John McMillan, “Selling Spectrum Rights”: *Journal of Economic Perspectives* 8(3) 1994, 145-62.

³² “The IMF’s African Model”: *Economist*, 19/10/1985, 78-84.

³³ Ví dụ, từ thập niên 1950 chính phủ Mỹ đã cho thuê quyền thăm dò và phát triển dầu khí xa bờ thông qua hình thức *bonus bidding* (đấu giá có thưởng) – đấu giá bằng tiền mặt để giành quyền thuê bằng các cổ phiếu thuê tài nguyên cố định dành cho chính phủ (thường là 12,5%). Tu chính luật thêm lục địa (the Outer Continental Shelf Lands Act Amendments) năm 1978 mở ra khả năng thử nghiệm các hệ thống đấu giá khác: khoản thưởng cố định với giá đấu khác nhau về phí thuê tài nguyên, khoản thưởng cố định và suất tiền thuê tài nguyên với đấu giá về các đợt thăm dò, và khoản thưởng cố định và nhiều suất phí thuê tài nguyên với đấu giá về suất chia sẻ lợi nhuận. Rõ ràng những hệ thống này có những hàm ý khác nhau cho việc chia sẻ rủi ro giữa chính phủ và người đấu giá thắng cuộc.

³⁴ Ví dụ như giấy phép phát tán có thể được phân phối qua hình thức đấu giá. Xem Randolphe Lyon, “Auctions and Alternative Procedures for Allocating Pollution Rights”: *Land Economics* 58(1) 1982, 16-32. Ngoài ra những cơ sở độc hại cũng có thể được “thưởng” cho cộng đồng với mức đấu giá thấp nhất, xin đọc Howard Kunreuther và Paul R. Kleindoefer, “A Sealed-Bid Auction Mechanism for Sitting Noxious Facilities”: *American Economic Review* 76(2) 1986, 295-99. Tuy nhiên chỉ có thể thành công nếu những người tham gia nhìn nhận điều này là công bằng; xin xem Bruno S. Frey và Felix Oberholzer-Gee, “Fair Sitting Procedure: An Empirical Analysis of Their Importance and Characteristics” *Journal of Public Policy and Management* 15(3) 1996, 353-76.

³⁵ Có thể tìm thấy tình huống căn bản để áp dụng động lực nhiều hơn: Charles Schultze, *The Public Use of Private Interest* (Washington, DC: Brookings Institution, 1977), 1-16.

³⁶ Để có một cái nhìn tổng quát về cuộc tranh luận, xin xem Steven E. Rhoads, *The Economist’s View of the World: Government, Markets, and Public Policy* (New York: Cambridge University Press, 1985), 39-58.

bởi vì động lực cũng đòi hỏi sự can thiệp của chính quyền và do đó cũng có liên quan đến quy định. Để làm sáng tỏ, chúng ta cần phân biệt động lực và luật lệ³⁷.

Chúng ta chủ yếu quan tâm về việc sử dụng thuế và tài trợ ở các tình huống trong đó ý định là sửa chữa thất bại thị trường hoặc đạt được sự tái phân phối. Chúng ta không quan tâm đến thuế khóa có mục đích chủ yếu là tăng thu nhập quốc dân – thậm chí dù những loại thuế này gồm có hành vi liên quan đến các vấn đề chính sách. Đúng là thuế mà được thiết kế để tăng thu nhập đương nhiên có liên quan đến tình trạng thiếu hiệu quả kinh tế -- ví dụ như bằng cách thay đổi sự đánh đổi giữa nhân lực và lao động hay lựa chọn giữa tiết kiệm và tiêu dùng. (Sự thiệt hại hiệu suất của đồng đô-la cuối cùng có được từ thuế thì được gọi là *thiệt hại trội biên do thuế*.) Tác động ròng của các khoản thuế này đối với hiệu suất phụ thuộc vào cách thức mà các khoản thu cuối cùng được sử dụng như thế nào. Nếu chúng góp phần sửa chữa được thất bại thị trường thì kết hợp giữa các chương trình thuế và chi tiêu có thể nâng cao hiệu suất. Chúng ta cũng không quan tâm đến các nỗ lực nhằm tăng thu nhập nói chung (vấn đề này sẽ được thảo luận dưới đây ở mục chương trình nâng đỡ giảm sóc). Quan tâm của chúng ta ở đây là thuế và tài trợ mà làm chuyển biến động lực bằng cách thay đổi giá cả *trương đối* của hàng hóa. Nói một cách đơn giản thì chúng ta đang xem xét việc sử dụng thuế để tăng chi phí riêng của những vật quá dư thừa xét từ quan điểm xã hội và việc sử dụng tài trợ để hạ thấp chi phí riêng của những vật mà quá khan hiếm cũng xét từ quan điểm xã hội.

Nói chung, thuế và tài trợ có thể có một trong ba tác động khả dĩ đối với hiệu suất. Thứ nhất, ở những nơi mà thuế và tài trợ nhằm mục đích sửa chữa các yếu tố ngoại tác ở những thị trường cụ thể, thì tác dụng của chúng có thể là nâng cao hiệu suất. Trong thực tế thường thì rất khó ước tính một cách chính xác lợi ích biên xã hội hay chi phí biên xã hội – cần có những thước đo để đo độ lớn của các yếu tố ngoại tác tích cực cũng như tiêu cực. Nếu lợi ích và chi phí biên xã hội không được đánh giá chính xác thì có thể không có lợi hiệu suất mà đúng là sẽ xảy ra thiệt hại hiệu suất. Thứ hai, ở nơi mà mục tiêu của thuế và tài trợ chỉ thuần túy là phân phối thì tất yếu sẽ có những thiệt hại vô ích ròng. Dĩ nhiên bản thân tái phân phối có thể nâng cao hiệu suất nếu có sự phụ thuộc qua lại hữu dụng giữa kẻ đưa và người nhận (xin nhớ lại thảo luận của chúng ta về thị hiếu ở Chương 6). Tuy nhiên, hiếm khi chúng ta có đủ thông tin để tự tin đánh giá được như vậy. Thứ ba, thuế có thể được sử dụng trong nỗ lực rút ra được những lợi ích khan hiếm như địa tô rút ra được từ tài nguyên thiên nhiên như dầu lửa chẳng hạn. Về mặt lý thuyết, những khoản thuế như vậy có thể được thiết kế để chuyển giao lợi ích mà không bị mất đi hiệu suất; trong thực tế vì thông tin về độ lớn của lợi ích rất hạn chế nên thường dẫn đến những lệch lạc thị trường.

Để cụ thể hóa thảo luận của chúng tôi về thuế và tài trợ, chúng tôi xin chia thuế và tài trợ thành bốn nhóm: thuế bên phía cung, tài trợ bên phía cung, thuế bên phía cầu, và tài trợ bên phía cầu. Bốn loại này được tóm tắt ở Bảng 10.2. Chú ý là một số chính sách có thể rơi vào hai hoặc ba nhóm. Ví dụ như thuế xăng dầu có thể được xem là thuế thuộc bên phía cung hoặc thuộc bên phía cầu – tác động của thuế không phụ thuộc vào chuyện thu được từ nhà máy lọc dầu hoặc từ người tiêu dùng. Tuy vậy chúng ta nhận thấy các nhóm này rất hữu ích vì chúng nhấn mạnh đến hành vi, mà đó chính là mục tiêu của chính sách.

Thuế bên phía cung

Chúng ta hãy xem xét thuế bên phía cung dưới hai nhóm chính: thuế đầu ra và thuế hải quan.

Thuế đầu ra. Như chúng ta đã thấy ở Chương 5, thị trường mà có các yếu tố ngoại tác tiêu cực thì sản xuất dư thừa hàng hóa xét từ quan điểm xã hội (xem Hình 5.7). Khi chi phí giao dịch và điều phối ngăn cản các giải pháp thị trường theo Coase thông qua thương lượng giữa các bên

³⁷ Nhiều tác giả sử dụng từ *ra lệnh* và *kiểm soát* để mô tả các chính sách định hướng luật lệ. Lester Thurow phân biệt giữa *p-regulation* (động lực) và *q-regulation* (luật lệ) trong cuốn *Zero-Sum Society* (New York: Basic Books, 1980).

chịu tác động, thì can thiệp của chính quyền là điều cần có để cân bằng lợi ích xã hội biên và chi phí xã hội biên. Xét về mặt lý thuyết, thuế thích hợp sẽ làm tăng giá lên bằng mức chi phí xã hội biên, do đó sẽ nội hóa yếu tố ngoại tác.

Bảng 10.2 Sử dụng thuế và tài trợ để làm thay đổi động lực

Chính sách chung	Vấn đề đã phát hiện: Thất bại thị trường (MF), thất bại nhà nước (GF), vấn đề phân phối (DI), hạn chế của mô hình cạnh tranh (LCF)	Các hạn chế điển hình và hậu quả bổ sung
Thuế bên phía cung		
Thuế đầu ra	MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực DI: Chuyển giao lợi nhuận khan hiếm	Điều chỉnh thường xuyên mức thuế yêu cầu
Hải quan	LCF: Sức mạnh thị trường của nhà xuất khẩu nước ngoài	Thiệt hại vô ích cho khách hàng; hành vi mưu lợi của nhà sản xuất
Tài trợ bên phía cung		
Trợ cấp phù hợp	MF: Yếu tố ngoại tác tích cực MF: Hàng hóa công DI: Tăng tính công bằng	Hướng đến thu nhập chung bằng cách giảm nỗ lực
Chi tiêu thuế (khấu trừ và tín dụng doanh nghiệp)	MF: Yếu tố ngoại tác tích cực MF: Hàng hóa công	Phân bổ sai nhân lực giữa các ngành; mất công bằng thuế theo chiều ngang
Thuế bên phía cầu		
Thuế hàng hóa và phí người dùng	MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực MF: Mất cân xứng thông tin MF: Hàng hóa công, đặc biệt tự do tiếp cận	Thiệt hại vô ích và chợ đen
Tài trợ bên phía cầu		
Tài trợ nói chung	MF: Yếu tố ngoại tác tích cực LCF: Sự phụ thuộc qua lại của hữu dụng DI: các sản phẩm tiêu dùng	Hạn chế lựa chọn của người tiêu dùng; thất bại cung do quan liêu; dôn cực dẫn đến phân phối mất công bằng
Tem phiếu	MF: Yếu tố ngoại tác tích cực DI: Tăng công bằng GF: Thất bại cung do quan liêu	Mất cân xứng thông tin; cung mất tính co giãn trong ngắn hạn; phản kháng định chế
Chi tiêu thuế (khấu trừ và tín dụng cá nhân)	MF: Yếu tố ngoại tác tích cực DI: Tăng công bằng	Định mục tiêu tài trợ kém; mất công bằng thuế theo chiều dọc

Ý tưởng cho rằng một loại thuế tính trên mỗi đơn vị thích hợp có thể dẫn đến tình trạng nội hóa có hiệu suất một yếu tố ngoại tác tiêu cực thường được cho là của A. C. Pigou và thường được gọi là *giải pháp thuế Pigou*³⁸. Thuận lợi chính của việc sử dụng thuế để sửa chữa cho các yếu tố ngoại tác tiêu cực là cho phép các công ty (hoặc người tiêu dùng) chọn lựa giảm mức sản xuất (hoặc tiêu thụ) bao nhiêu để hạn chế mức phải trả thuế. Chừng nào mà mỗi công ty đều gặp mức thuế giống nhau, thì ngành nói chung giảm được lượng ngoại tác theo cách ít tổn kém nhất cho xã hội³⁹.

³⁸ Xem Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, ấn bản thứ 4 (London: Macmillan, 1946). Bàn về thuế và tài trợ, xin đọc Paul Burrows, “Pigovian Taxes, Polluter Subsidies, Regulation, and the Size of a Polluting Industry” *Canadian Journal of Economics* 12(3) 1979, 494-501.

³⁹ Để có bài thảo luận chi tiết hơn, xin đọc Allen Kneese và Charles Schultze, *Pollution Prices and Public Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 1975).

Tuy nhiên, việc thi hành thuế ngoại tác đã gặp rất nhiều khó khăn. Vấn đề chính yếu là chính quyền cần phải biết hình dạng của phúc lợi xã hội và kế hoạch chi phí xã hội. Ước tính phúc lợi xã hội có được từ việc giảm một loại ngoại tác tiêu cực đòi hỏi phải xác định được một hàm thiệt hại – một nhiệm vụ vô cùng khó khăn vì nó phụ thuộc vào tác động của một loạt các thể lực vật lý và sinh lý đối với con người⁴⁰. Thông tin về chi phí biên của các công ty mà rất cần có để xác định chênh lệch giữa chi phí biên xã hội và chi phí biên cá nhân lại có thể rất khó xác định⁴¹. Nhiều nhà phê bình đã chỉ ra rằng *giả dụ* như thông tin ấy mà có sẵn cho chi phí và lợi ích biên xã hội và cá nhân thì chính quyền chắc đã biết định ra cụ thể mức sản xuất thích hợp một cách trực tiếp mà không cần phải dính dáng gì đến thuế má cả rồi⁴². (Dĩ nhiên, các công ty gây ô nhiễm có thể có thông tin này nhưng nếu họ có thông tin riêng tư như vậy thì việc tính toán thuế cho có hiệu quả sẽ phức tạp hơn nhiều⁴³). Trong thực tế, những vấn đề này, cùng với những việc phản đối các công ty nhận được “giấy phép gây ô nhiễm” đã hạn chế mức độ chấp nhận được xét theo quan điểm chính trị của các loại thuế đánh vào chất gây ô nhiễm⁴⁴.

Trong khi tình trạng thiếu thông tin thường khiến cho việc định ra các mức thuế tối ưu là vô khả thi trong thời kỳ đầu, thì vẫn có thể ước lượng những mức giá ấy bằng cách áp dụng sửa sai sau khi quan sát các công ty phản ứng thế nào. Tuy nhiên, các thí nghiệm sửa sai có những khuyết điểm trầm trọng, bao gồm sự bấp bênh, hành vi cơ hội của những nhà sản xuất ngoại tác, và chi phí chính trị⁴⁵. Các thí nghiệm cứ-thử-rồi-sửa-sai cũng có thể liên quan đến chi phí theo dõi và chi phí quản trị rất lớn.

Bất chấp các bất lợi nói trên, xin ghi nhớ tiềm năng của những lợi ích về hiệu suất: (1) chi phí thấp hơn – kết quả giống như vậy cũng có thể đạt được nhưng với chi phí thấp hơn tiêu chuẩn; (2) đổi mới – thuế khuyến khích việc đổi mới thích hợp vì đổi mới tiếp tục cho đến khi chi phí biên của công nghệ mới bằng với lợi ích biên của thuế bị bỏ đi; (3) yêu cầu thông tin – công ty đối mặt với động lực để thu thập thông tin thích hợp; (4) xâm phạm – tối thiểu hóa can thiệp của chính quyền; (5) sự phức tạp của quản lý – động lực kinh tế đòi hỏi mức can thiệp quản lý phải ở mức tối thiểu; và (6) chi phí giao dịch – động lực kinh tế tránh được nhiều chi phí điều tiết quan liêu ần, ví dụ như điều đình và vận động hành lang⁴⁶. Cho đến nay chúng ta đã thảo luận các loại thuế bên phía cung như là cách thức để đối phó với các yếu tố ngoại tác. Việc sử dụng các loại thuế như vậy trong quá trình chuyển giao lợi ích trước nay là phổ biến hơn nhiều. Như chúng ta đã thấy trong Chương 4 (và trong phân tích chính sách ở Chương 1) thì nhiều tài nguyên thiên nhiên nhờ khan hiếm mà phát sinh lợi ích. Việc phân phối các lợi ích này thường là một đề tài công gây nhiều tranh cãi. Nói một cách lý tưởng thì bất kỳ nỗ lực nào nhằm nắm bắt các lợi ích này cho công chúng thì cũng không hề gây xáo trộn cho việc thu hoạch hay rút ra quyết định của người chủ sở hữu tài nguyên. Nhiều loại thuế khác nhau đã được sử dụng để chuyển giao các lợi nhuận khan hiếm: tổng giá thuê có mức lãi suất đồng nhất (tính trên đầu ra vật lý), thuế lợi nhuận, thuế địa tô, thuế thu nhập công ty, thuế ngân lưu, và thuế lợi nhuận gán

⁴⁰ Xin xem Peter Nemetz và Aidan R. Vining, “The Biology-Policy Interface: Theories of Pathogenesis, Benefit Valuation, and Public Policy Formation” *Policy Sciences* 13(2) 1981, 125-38.

⁴¹ Để xem một bài thảo luận về đề tài này, xin đọc Thomas C. Schelling, “Prices as Regulating Instruments” *Incentives for Environmental Protection*, Thomas C. Schelling biên tập (Cambridge, MA: MIT Press, 1983) 1-40.

⁴² Để xem một bài thảo luận về các vấn đề quản trị gắn liền với việc sử dụng các khoản phí phụ thu, xin đọc Clifford S. Russell, “What Can We Get from Effluent Charges?” *Policy Analysis* 5(2) 1979, 156-80.

⁴³ Tracy R. Lewis, “Protecting the Environment When Costs and Benefits Are Privately Known” *RAND Journal of Economics* 27(4) 1996, 819-47.

⁴⁴ Bàn về tầm quan trọng của nhận thức này đối với các nhà môi trường, xin xem Steven Kelman, *What Price Incentives? Economists and the Environment* (Boston: Auburn House, 1981), 44.

⁴⁵ Russell đã xem xét vấn đề này rất kỹ. Xin đọc Russell, “What Can We Get from Effluent Charges?” 164-78.

⁴⁶ Stephen L. Elkin và Brian J. Cook, “The Public Life of Economic Incentives” *Policy Studies Journal* 13(4) 1985, 797-813.

cho⁴⁷. Mặc dù trên lý thuyết một số các cơ chế này có thể nắm bắt được một phần của địa tô khan hiếm mà không làm lệch lạc quyết định sử dụng tài nguyên, nhưng trong thực tế thì không một cơ chế nào có khả năng hoàn toàn trung lập vì lý do thông tin hạn chế⁴⁸. Ví dụ như một khoản thuế đánh một lần vào giá trị tài nguyên (thuế địa tô) sẽ không hề can thiệp vào quyết định của chủ sở hữu về việc rút lấy lợi nhuận trong tương lai của tài nguyên hiện có. Tuy nhiên cần phải có thông tin chính xác về chi phí rút lấy lợi nhuận trong tương lai và giá cả thị trường. Hơn nữa, việc áp thuế có thể làm giảm động lực để công ty có thể thăm dò tìm kiếm thêm nguồn vốn mới cho tài nguyên⁴⁹.

Một vai trò quan trọng tiềm năng dành cho thuế đầu ra là việc bảo quản địa tô trong những tình huống tự do tiếp cận xét về mặt cơ cấu. Việc thu địa tô bằng thuế đơn vị là chính sách sẽ nâng cao hiệu suất nếu nó làm giảm nỗ lực rút lấy mà làm phân tán địa tô.

Thuế quan. *Thuế quan* là thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu và đôi khi là hàng hóa xuất khẩu. Thuế quan có thể bằng tỷ lệ phần trăm của giá (thuế suất theo giá) hoặc một số đô-la cố định trên mỗi đơn vị không phụ thuộc vào giá cả. Giống như mọi loại thuế khác, thuế quan gây ra những thiệt hại vô ích khi không có thất bại thị trường. Chúng có xu hướng như vậy là vì áp đặt những thiệt hại thặng dư tiêu dùng rất lớn lên người tiêu dùng nội địa, vượt quá mức lợi nhuận dành cho nhà sản xuất nội địa (và cả nhà sản xuất nước ngoài). Thuế quan cũng cản trở phát triển lợi thế so sánh toàn cầu và chuyên biệt hóa dựa trên suất sinh lợi gia tăng nhờ quy mô. Một loạt những tranh luận đã được nêu ra nhằm ủng hộ thuế quan và các rào cản thương mại khác, bao gồm lập luận “nền công nghiệp còn non trẻ”, tình hình độc quyền mua và độc quyền bán quốc tế, những lý lẽ “chính sách thương mại chiến lược, tăng nguồn thu, giữ gìn văn hóa, đáp trả thuế hải quan của nước khác, và tái phân phối nội địa⁵⁰.” Chúng ta xem xét hai trong số các lập luận quan trọng nhất ở đây mà thường được nêu ra để biện minh cho thuế quan.

Lập luận phổ biến nhất được dùng để biện minh cho thuế quan là có những yếu tố ngoại tác tích cực khi bảo vệ một ngành còn trong thời kỳ sơ khai ((cái lập luận được gọi tên là ngành non trẻ). Ý tưởng ấy cho rằng một ngành nội địa có thể có một lợi thế so sánh tiềm năng mà ban đầu không thể nào nội hóa được bởi các công ty cụ thể vì một số yếu tố sản xuất, như lao động có tay nghề chẳng hạn, thì quá cơ động. Một phiên bản khác của lập luận này cho rằng khi có thuế quan bảo vệ thì các công ty nội địa sẽ có cơ hội đạt được quy mô hiệu suất tối thiểu. Lập luận này cho rằng các nhà đầu tư thường rất thiếu cận, rằng họ không sẵn sàng đón nhận những thiệt hại trong ngắn hạn để lấy lợi nhuận trong dài hạn. Tuy nhiên nhiều cuộc nghiên cứu đã cho thấy rằng động lực chính ở Hoa Kỳ nhằm ủng hộ thuế quan, và chủ trương bảo hộ nói chung, đã xuất phát từ nền chính trị tái phân phối và hiểu nó rõ nhất là bằng từ thất bại của chính quyền. Một cuộc nghiên cứu của thập niên 1980 ước tính rằng thiệt hại phúc lợi hàng năm do chính sách hạn chế nhập khẩu của Hoa Kỳ gây ra là tương đương với 8 tỷ đô-la, với chi phí cho người tiêu dùng tính trên mỗi việc làm cứu được dao động từ thấp là vào khoảng 25.000 đô-la cho tới cao là tương đương 1 triệu đô-la⁵¹.

⁴⁷ Lawrence Copithorne, Alan MacFadyen, và Bruce Bell, “Revenue Sharing and the Efficient Valuation of Natural Resources” *Canadian Public Policy* 11, Phụ lục, 1985, 465-78.

⁴⁸ Để xem bài thảo luận về những yêu cầu thông tin của nhiều cách thức khác nhau đối với việc rút lấy địa tô, xin đọc Thomas Gunton và John Richards, “Political Economy of Resource Policy,” *Resource Rents and Public Policy in Western Canada* do Thomas Gunton và John Richards biên tập (Halifax, NS: Institute for Research on Public Policy, 1987), 1-57.

⁴⁹ Để xem minh họa tác động hiệu suất của thuế đối với tài nguyên thiên nhiên, xin đọc Jerry Blankenship và David L. Weimer, “The Double Inefficiency of the Windfall Profits Tax on Crude Oil,” *Energy Journal* 6, tháng số Thuế tháng 9, 1985, 189-202.

⁵⁰ Để có cái nhìn tổng quát về cơ cấu thị trường và chính sách thương mại, xin đọc James A. Brander, “Strategic Trade Policy,” *Handbook of Industrial Economics* 3 do Gene Grossman và Ken Rogoff biên tập (New York: North-Holland, 1995), 1395-454.

⁵¹ Gary Clyde Hufbauer, Diane T. Berliner, và Kimberly Ann Elliott, *Trade Protectionism in the United States* (Washington, DC: Insitute for International Economics, 1986).

Tác động của độc quyền mua cũng được viện đến để biện minh cho thuế nhập khẩu. Nếu một quốc gia chiếm một phần lớn lượng cầu của thế giới đối với một hàng hóa nào đó, thì quốc gia ấy có thể tác động đến giá cả thế giới bằng cách hạn chế mức cầu của họ thông qua thuế quan (hoặc hạn ngạch)⁵². Dựa vào độ lớn của mức cơ bản cung và cầu ở nội địa và thế giới, việc áp thuế quan có thể thật sự làm tăng thặng dư xã hội nội địa bằng cách giảm giá thế giới⁵³. Tác động độc quyền mua là một trong những lý luận nêu ra để ủng hộ thuế nhập khẩu dầu của Hoa Kỳ -- mặc dù các nhà ủng hộ mới đây của những quốc gia sản xuất dầu lửa tìm kiếm giá cao hơn cho dầu nội địa mà sẽ xảy ra sau đó. Một loại lập luận tương tự đã được dùng để biện minh cho thuế xuất khẩu khi một quốc gia sản xuất đủ số lượng một mặt hàng để có thể có sức mạnh độc quyền bán một cách tiềm năng trên thị trường thế giới. Nhà sản xuất nội địa cá thể cạnh tranh lẫn nhau sẽ khó có thể thu được lợi nhuận độc quyền, nhưng một chính phủ mà áp đặt thuế xuất khẩu có thể có khả năng nâng giá thế giới và do đó thu được lợi nhuận. (Chính phủ cũng có thể sử dụng những cơ chế tinh vi hơn, ví dụ như những liên đoàn hàng hóa hoặc những tổ chức tiếp thị liên doanh để đạt được cùng mục đích). Thuế xuất khẩu thì không phổ biến lắm vì nhà sản xuất ưa thích hạn ngạch xuất khẩu hơn (cho phép họ thu được lợi nhuận). Tuy nhiên, chính quyền cấp quốc gia đôi khi áp đặt thuế xuất khẩu phòng ngừa khi một chính quyền cấp quốc gia khác đe dọa áp đặt thuế nhập khẩu.

Nói chung thì tầm quan trọng của thuế quan đang giảm dần nhờ những thỏa thuận quốc tế toàn cầu được tổ chức Thỏa thuận chung về Thuế quan và Mậu dịch (GATT) và hậu duệ của nó là Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) quản chế. Thông qua GATT thuế quan của các quốc gia công nghiệp hóa đã sụt giảm từ khoảng 40% vào cuối Chiến tranh Thế giới thứ II xuống còn khoảng 5% trong thập niên 1990⁵⁴. Thuế quan cũng đã giảm nhờ những thỏa thuận thương mại khu vực, ví dụ như Thỏa thuận Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) chẳng hạn, mặc dù cũng chưa rõ là các thỏa thuận khu vực như vậy có nâng cao hiệu suất hay không⁵⁵. Mặc dù thuế quan có giảm, nhưng trong một số trường hợp các quốc gia lại thay thế bằng những rào cản mậu dịch tinh vi hơn (nói chung, những thứ này được gọi là *rào cản phi thuế quan*), ví dụ như áp đặt các tiêu chuẩn thuận lợi cho nhà sản xuất nội địa chẳng hạn. Hội nghị Bàn tròn Uruguay của GATT đã cố làm giảm những rào cản này thông qua một tiến trình gọi là *minh định thuế quan*, đánh giá tất cả những rào cản mậu dịch theo thuế quan tương đương để các chính sách thương mại quốc gia có thể được so sánh và thương lượng dễ dàng hơn.

Tài trợ bên phía cung

Có một cách để tăng nguồn hàng hóa và đó là tài trợ trực tiếp cho nhà cung cấp hàng hóa ấy. Tài trợ có thể nhắm vào các công ty tư nhân hay chính quyền cấp thấp. Tài trợ rút từ trung ương xuống địa phương thường được gọi là *trợ cấp kiểu viện trợ*, hay chỉ gọi đơn giản là *trợ*

⁵² Hạn ngạch và thuế hải quan thường được cho là tương đương nhau: hậu quả giống nhau có thể đạt được bằng cách hoặc áp thuế hải quan hoặc đầu giá giấy phép nhập khẩu. Tuy nhiên sự tương đương không còn nếu nguồn cung thế giới không bị cạnh tranh. Khi nhà cung ứng có sức mạnh thị trường thì việc áp đặt hạn ngạch có thể thật sự dẫn đến việc giá cả thế giới gia tăng. Xem George Horwich và Bradley Miller, "Oil Import Quotas in the Context of the International Energy Sharing Agreement," *Responding to International Oil Crises*, George Horwich và David L. Weimer biên tập (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1988), 134-78.

⁵³ Xem *Oil Prices Energy Security, and Import Policy* (Washington, DC: Resources for the Future, 1982), 20-29.

⁵⁴ Xem Douglas A. Irwin, "The GATT in Historical Perspective," *American Economic Review* 85(2) 1995, 323-28.

⁵⁵ Lý do là mặc dù các thỏa thuận như vậy khuyến khích thương mại giữa các thành viên trong khối (tạo ra mậu dịch) nhưng chúng phần nào không khuyến khích thương mại với các nước không phải thành viên (từ chối mậu dịch). Để xem một thảo luận về các tác động này, xin đọc Jeffrey A. Frankel, Ernesto Stein, và Shang-Jin Wei, "Regional Trading Agreements: Natural or Supernatural?" *American Economic Review* 86(2) 1996, 52-61. Xem các bài có liên quan trong cùng số báo của Ronald J. Wonnacott (62-66), Carlo Perroni và John Whalley (57-61), Philip I. Levy và T. N. Srinivasian (93-98).

*cấp*⁵⁶. Trong phần lớn trường hợp, xét về mặt phân tích thì tài trợ nhằm nội hóa các yếu tố ngoại tác tích cực là cân xứng với các khoản thuế đánh vào yếu tố ngoại tác tiêu cực nói trên. Do đó, nói rộng ra, nếu có một yếu tố ngoại tác tích cực, thì một khoản tài trợ được thiết kế thích hợp tính trên mỗi đơn vị dành cho nhà cung cấp sẽ làm tăng thêm một nguồn cung hàng hóa, làm giảm tình trạng cung thiếu gây ra bởi yếu tố ngoại tác ấy và từ đó làm tăng phúc lợi xã hội.

Cân đối trợ cấp. Ở Hình 10.1 chúng ta minh họa cách thức một khoản tài trợ có thể được chính quyền trung ương sử dụng để thúc đẩy chính quyền của một địa phương cung cấp một hàng hóa công X với số lượng nhiều hơn. Trục tung đo mức chi tiêu của chính quyền địa phương ấy cho tất cả hàng hóa khác X . Trục hoành đo số lượng X mà chính quyền địa phương ấy cung cấp. Ví dụ như X có thể là lớp học bồi dưỡng cho trẻ em tiếp thu chậm. Cứ cho tổng ngân sách là B , thì chính quyền địa phương không chi ra được cái gì cho X và B cho các dịch vụ khác, không có gì cho các dịch vụ khác và mua B/P_X của X , khi P_X là giá của X , hoặc bất kỳ điểm nào trên đường nối hai điểm này. Cứ lấy đường ngân sách này, giả sử rằng chính quyền địa phương chọn cung cấp X_0 đơn vị của X . Đường bàng quan gọi là I_0 cho ra tất cả tập hợp X và chi tiêu cho các hàng hóa khác mà cũng mang lại mức thỏa mãn bằng như vậy cho chính quyền địa phương (ví dụ như viên thị trưởng chẳng hạn) giống như X_0 và b_0 chi cho các hàng hóa khác.

Hình 10.1 Tác động của một tài trợ cân đối với việc cung cấp hàng hóa có mục tiêu
Chi tiêu cho mọi hàng hóa khác
Đơn vị X được mua

Bây giờ tưởng tượng rằng chính quyền trung ương đề nghị chi 5 đô-la cho chính quyền địa phương đối với mỗi đơn vị X mà chính quyền địa phương cung cấp. (Chúng ta gọi điều này là *cân đối trợ cấp* vì nó cân đối các mức chi tiêu của địa phương ở một tỷ lệ cố định). Nó cũng *không giới hạn* bởi vì không có đỉnh cho tổng số tài trợ mà chính quyền địa phương có thể nhận được⁵⁷.) Giá thực tế mà chính quyền địa phương gán cho X giảm từ P_X xuống $P_X - S$ vì có khoản tài trợ. Kết quả là đường ngân sách dành cho chính quyền địa phương trượt về bên phải. Bây giờ chính quyền địa phương mua X_1 đơn vị của X , đạt đến mức thỏa mãn cao hơn cho thấy ở đường bàng quan I_1 . Chú ý rằng chính quyền địa phương cũng chi nhiều hơn cho các hàng hóa khác nữa – một số tài trợ dành cho X lại bị rót sang cho các hàng hóa khác. Nói theo thuật ngữ trợ cấp, thì phần trợ cấp có phân loại đã bị *xóa phân loại*.

Để ngăn việc rót nhầm ngân sách này, thì có thể cấp tài trợ kèm theo một *yêu cầu duy trì nỗ lực*: chỉ có các đơn vị vượt quá X_0 mới được tài trợ. Đường ngân sách theo yêu cầu duy trì nỗ lực đi theo đường ngân sách cũ cho đến X_0 , rồi quay sang bên phải thành ra song song với đường ngân sách dành cho tài trợ khi chưa có yêu cầu duy trì nỗ lực. Chính quyền địa phương đáp ứng bằng cách mua nhiều đơn vị X hơn và bằng cách chi ít hơn cho các hàng hóa khác so với khi chưa có tài trợ. Như vậy, hàng hóa cung cấp kèm theo điều kiện yêu cầu duy trì nỗ lực có thể hữu dụng trong việc tài trợ có hướng mục tiêu để mức chi tiêu cho trước có được hiệu quả đáng mong muốn nhất. Điều không may là những nhà phân tích ở chính quyền trung ương không phải lúc nào cũng có đầy đủ thông tin để thiết kế được những yêu cầu duy trì nỗ lực hiệu quả.

Tài trợ cũng có thể được dùng để đối phó với các yếu tố ngoại tác tiêu cực⁵⁸. Thay vì đánh thuế hàng hóa gây ra yếu tố ngoại tác thì công ty có thể được thanh toán vì đã giảm được

⁵⁶ Để xem lại đề tài này, xin đọc Wallace Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972) 65-94, và Martin McGuire, “Notes on Grants-in-Aid and Economic Interactions among Governments” *Canadian Journal of Economics* 6(2), 1973, 207-21.

⁵⁷ Khi chính quyền trung ương cấp cho chính quyền địa phương một khoản cố định để chi cho một hàng hóa nào đó thì chính là họ đang cấp một *trợ cấp tron gói*. Các loại tài trợ giống nhau mà chúng ta phân tích ở Hình 10.2 có thể được xem như là trợ cấp tron gói dành cho cá nhân. Nếu một khoản trợ cấp cân đối là có giới hạn thì nó trở thành bằng với một khoản trợ cấp tron gói khi đạt đến đỉnh.

⁵⁸ Những chai lọ rỗng vớt ở nơi công cộng là một yếu tố ngoại tác tiêu cực của hành vi tiêu dùng nước giải khát. Nhiều tiểu bang cố gắng nội hóa yếu tố ngoại tác này bằng cách buộc người tiêu dùng phải trả một khoản tiền cọc

mức ngoại tác ấy. Tuy nhiên các khoản tài trợ như vậy là dễ bị hành vi cơ hội về phía nhà cung cấp lợi dụng. Nếu chính quyền không biết công ty sản xuất ra bao nhiêu ngoại tác khi chưa có tài trợ thì công ty rất có động lực tăng mức ngoại tác thật cao để kỳ vọng nhận được tài trợ. Ví dụ, nếu một công ty dự kiến một chương trình tài trợ sắp được thực thi nhằm giảm mức phát tán một chất gây ô nhiễm nào đó, thì họ có thể tạm thời gia tăng phát tán để đạt đến mức lớn hơn đủ để nhận tài trợ trong tương lai. Cực kỳ khó kiểm soát những hành vi như vậy nếu công ty chỉ cần hoãn lại việc thi hành những cắt giảm mà họ đã dự định áp dụng.

Những khoản tài trợ cũng có những hậu quả phân phối khác với thuế khóa. Mặc dù đánh thuế hàng hóa gây ngoại tác thường mang lại thu nhập nhưng cũng phải lấy những khoản thuế khác để chi cho tài trợ. Khi dùng thuế để nội hóa yếu tố ngoại tác, thì người tiêu dùng hàng hóa chịu thuế sẽ gánh một phần chi phí giảm ngoại tác ở hàng hóa đầu ra; khi các yếu tố ngoại tác tiêu cực được giảm bớt thông qua tài trợ thì người tiêu dùng hàng hóa gây ra ngoại tác ấy thường gánh một khoản nhẹ hơn cho việc giảm ngoại tác. Thật vậy, các khoản tài trợ đủ lớn để có thể thúc đẩy chuyển biến công nghệ làm giảm ngoại tác mà không phải giảm số cung của hàng hóa.

Những khoản tài trợ đôi khi có thể là những cơ chế hiệu quả để đối phó với các thất bại thị trường ngoài yếu tố ngoại tác ra. Ví dụ như một cách thay cho việc đấu giá quyền hoạt động một độc quyền tự nhiên là thúc đẩy nhà độc quyền tự nhiên đánh giá một cách có hiệu quả (cho giá bằng với chi phí biên) bằng cách cấp một khoản tài trợ để nhà độc quyền tự nhiên có được một suất sinh lợi tích cực. Mặc dù cách thức này cũng khá hấp dẫn nhưng trong thực tế cũng ít khi được áp dụng. Một lý do là nó đòi hỏi thông tin về bảng kê chi phí biên của công ty. Một lý do khác là chính quyền phải chi cho tài trợ ấy bằng khoản thu từ nơi khác.

Những người hoài nghi lập luận rằng phần lớn tài trợ bên phía cung đều được cấp phát vì những lý do phân phối không phù hợp chứ không phải vì lý do nâng cao hiệu suất. Như Gerd Schwartz và Benedict Clements viết: “Những khoản tài trợ thường thiếu hiệu quả (nghĩa là chúng không hề có lợi ích gì cho nhóm mục tiêu đã định) và tốn kém (chúng mang ngụ ý phúc lợi và phân phối thật sự bất lợi)”⁵⁹. Mặc dù hỗ trợ trực tiếp tương đối ít phổ biến ở cấp liên bang ở Hoa Kỳ nhưng lại vô cùng phổ biến ở cấp tiểu bang và ở các quốc gia khác. Những hỗ trợ như vậy thường ở hình thức trợ cấp trực tiếp, xóa nợ, bảo lãnh nợ, hoặc chi giảm thuế. Những trợ cấp như vậy thường được nhắm vào những ngành đang suy thoái hay “xé chiều”. Chúng có thể đặc biệt thiếu hiệu quả nếu chỉ làm chậm lại sự rút lui ra khỏi ngành của các công ty kém lợi nhuận.

Chi giảm thuế. Có lẽ hình thức tài trợ bên phía cung phổ biến nhất là thông qua *chi giảm thuế*, như các khoản khấu trừ cho thu nhập và tín dụng chịu thuế khỏi bị thuế mà nếu không thì phải làm nghĩa vụ theo thuế thu nhập công ty⁶⁰. Có thể hiểu rõ nhất một khoản chi giảm thuế bằng cách nhận thức rằng một món quà bằng tiền mặt và một khoản xóa nợ cùng giá trị xét về mặt tài chính thì như nhau. Nếu chúng ta giả sử rằng có một hệ thống thuế khóa chuẩn (hoặc cơ sở thuế phổ thông) mà đối xử với tất cả mọi người đóng thuế đều như nhau, thì bất chấp các khoản chi tiêu của họ như thế nào, chúng ta sẽ có một hệ thống không có chi giảm thuế. Nếu ta được miễn một khoản thanh toán thuế (nghĩa là một khoản nợ) khỏi mức chuẩn này, thì việc này cũng tương đương như được cấp cho một khoản tài trợ có cùng số tiền ấy. Chúng ta xếp chi giảm thuế vào loại tài trợ vì chúng thay đổi giá cả tương đối bằng cách tạo ra một số yếu tố đầu vào ít đắt tiền hơn. Ví dụ như việc cho phép công ty khấu trừ trọn vẹn các khoản đầu tư vào thiết bị tiết kiệm năng lượng khỏi nghĩa vụ thuế hiện tại thì sẽ làm cho thiết bị ấy có vẻ ít đắt tiền hơn so với khi

vào thời điểm mua và tiền cọc sẽ được hoàn trả khi chai lọ rỗng được giao về nơi họ đã mua. Để xem một bài thảo luận về một chương trình tài trợ khác mà có thể ưu việt hơn hệ thống trả tiền cọc, xin đọc Eugene Bardach, Curtis Gibbs, và Elliott Marseille, “The Buyback Strategy: An Alternative to Container Deposit Legislation,” *Resource Recovery and Conservation* 3, 1978, 151-64. Cũng nên xem Peter Bokm, *Deposit-Refund Systems* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981).

⁵⁹ “Government Subsidies” đăng trên *Journal of Economic Survey* 13(2) 1999, 119-47, tại tr. 129.

⁶⁰ Để có cái nhìn khái quát chung, xin đọc Stanley S. Surrey và Paul R. McDaniel, *Tax Expenditures* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985).

phải tính trượt giá cho nó trong suốt cuộc đời hữu dụng của nó giống như ta phải làm đối với hàng hóa là tư liệu sản xuất. Hơn nữa, ở mức độ mà việc chi giảm thuế không sửa chữa cho thất bại thị trường, thì tình trạng mất hiệu suất sẽ xảy ra, bao gồm luôn sự phân bổ sai lạc tài nguyên trong liên ngành và cả trong nội bộ ngành.

Bản chất hàng hóa công của một số khía cạnh thuộc lĩnh vực *ngiên cứu và phát triển (R&D)* có thể cũng đóng vai trò lý luận cho tài trợ. Chính phủ Hoa Kỳ cũng như chính phủ của gần như tất cả các quốc gia công nghiệp hóa đều trực tiếp và gián tiếp cung cấp hỗ trợ R&D. Thật vậy, những khoản tài trợ này được xem như là nền móng của chính sách công nghiệp ở nhiều quốc gia.

R&D sẽ được cung cấp ở các mức thiếu hiệu suất khác nhau đến mức chúng mang luôn đặc tính của hàng hóa công. Thứ nhất, khi không thể loại đối thủ cạnh tranh khỏi tiếp cận những phát hiện mới, thì các công ty tư nhân có xu hướng đầu tư không đúng mức vào R&D⁶¹. Người ta lập luận rằng không có cơ chế thị trường nào có thể bảo đảm rằng một số lợi ích của sự cạnh tranh ấy sẽ không bị công ty khác nắm bắt. Một số lợi ích sẽ đến tay người dùng như là thặng dư tiêu dùng, trong khi một số thặng dư sản xuất sẽ vào tay những nhà sản xuất khác. Biện pháp chính sách điển hình từ trước đến nay là tài trợ cho R&D tư nhân trong nỗ lực tăng mức tối ưu xã hội lên. Thứ hai, khi việc loại bỏ cạnh tranh là khả thi – thông qua bằng sáng chế hoặc bí mật công nghiệp hiệu quả -- thì công ty thường có xu hướng hạn chế phân phối thông tin liên quan đến R&D của họ xuống đến dưới mức tối ưu. Kết quả là các công ty tư nhân (khác) có thể phải lập lại nghiên cứu ấy một cách lãng phí.

Có thể có tình trạng đầu tư chưa đúng mức vì những vấn đề ngăn cản việc dàn trải đầy đủ những rủi ro. Nghiên cứu là một hoạt động rủi ro tiềm tàng. Tuy nhiên nếu suất sinh lợi của các dự án khác nhau là độc lập khi số lượng dự án đạt đến vô cực, thì rủi ro của một danh mục dự án cũng tiến đến bằng 0. Nghiên cứu nên được tiến hành cho đến một điểm khi lợi ích xã hội biên bằng chi phí xã hội biên, bất chấp rủi ro của các dự án cá thể. Tuy nhiên trong một thị trường cạnh tranh các công ty tư nhân thường không thể giữ một danh mục dự án độc lập đầy đủ.

Lập luận về tình trạng đầu tư chưa đúng mức không phải không có người chỉ trích. Gordon McFetridge đã đặt nghi vấn là khu vực công phải chăng có hiệu quả hơn khu vực tư nhân khi xử lý rủi ro. Ông lập luận rằng các cá nhân trong thị trường đều đòi hỏi tránh rủi ro và các cơ chế như vốn mạo hiểm là luôn có sẵn để tổng hợp những rủi ro như vậy. Ông cũng chỉ ra rằng bản thân thị trường chứng khoán là một cơ chế để tổng hợp rủi ro (của các dự án) và dàn trải rủi ro (cho cá nhân)⁶².

Tài trợ công có thật sự tác động đến hiệu suất và tiến trình phổ biến R&D không? Richard Nelson và một đội nghiên cứu tiến hành phân tích tình huống của bảy ngành: hàng không, chất bán dẫn, máy tính, dược phẩm, nông nghiệp, xe hơi, và xây dựng dân dụng. Nghiên cứu của họ cố gắng giải quyết vấn đề về hiệu suất phân bổ cũng như các đề tài phân phối và thực hiện. Nelson kết luận rằng sự cung cấp của chính phủ hay tài trợ cho nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu chung có làm tăng tổng số các hoạt động R&D và khuyến khích việc gieo rắc thông tin rộng rãi. Mặt khác, bằng chứng về việc ứng dụng nghiên cứu và phát triển thì không được rõ ràng cho lắm⁶³.

⁶¹ Kenneth Arrow, "Economic Welfare and Inventon," Cục Nghiên cứu Kinh tế Quốc gia: *Rate and Direction of Inventive Activity* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1962), 609-25.

⁶² Gordon McFetridge, *Government Support of Scientific Research and Development: An Economic Analysis* (Toronto: University of Toronto Press, 1997).

⁶³ Richard R. Nelson, "Government Support of Technical Progress: Lessons from History," *Journal of Policy Analysis and Management* 2(4) 1983, 499-514. Có một kho tài liệu khổng lồ bàn về tác động của các chi giảm thuế chính phủ đối với R&D; ví dụ như xem Barry Bozeman và Albert Link, "Public Support for Private R&D: The Case of Research Tax Credit," *Journal of Policy Analysis and Management* 4(3) 1985, 370-82; Edwin Mansfield và Lorne Switzer, "Effects of Federal Support on Company-Financed R&D: The Case of Energy," *Management Science* 30(5) 1984, 562-71; và "How Effective Are Canada's Direct Tax Incentives for R&D?" của cùng hai tác giả trên, *Canadian Public Policy* 11(2) 1985, 241-46.

Tài trợ phía cầu

Tài trợ bên phía cầu nhằm mục đích tăng mức tiêu dùng một hàng hóa nào đó bằng cách giảm giá cho người dùng cuối. Có hai phương pháp cơ bản để cung cấp tài trợ bên phía cầu: (1) các khoản tài trợ (tem phiếu) và (2) khấu trừ và tín dụng cá nhân (chi giảm thuế). Để bên vực tài trợ phía cầu thì có thể nêu ra hai lý luận hiệu suất chủ yếu dành cho biện pháp can thiệp, mỗi lý luận bàn về các yếu tố ngoại tác tích cực. Trong những trường hợp khác, tài trợ phía cầu chủ yếu được biện minh dựa trên cơ sở tái phân phối. Trong nhiều cuộc tranh luận về các khoản tài trợ như vậy, có rắc rối phát sinh vì các mặt hiệu suất và công bằng không được phân biệt tách bạch cho lắm.

Trong các tranh luận trên, nếu chỉ tranh luận về phân phối không thôi là chưa đủ thuyết phục vì người thụ hưởng sẽ luôn có lợi (ít nhất là từ cái nhìn riêng của họ) nhờ chuyển giao tiền mặt trực tiếp (mà không hề trực tiếp làm thay đổi giá cả tương đối). Do đó, những chuyển giao như vậy thường gọi là *hàng hóa khuyến dụng*⁶⁴. Mặc dù thuật ngữ này có ý nghĩa chưa chính xác và chưa được chấp nhận rộng rãi, nhưng nó thường tích hợp một hỗn hợp các lập luận tái phân phối và thất bại thị trường (thường xuyên nhất là các yếu tố ngoại tác nhưng cũng có thể là tình trạng bất cân xứng thông tin và thất bại thị trường phi truyền thống như những thị hiếu không thể chấp nhận hay thị hiếu nội sinh).

Những tài trợ cùng loại. *Những trợ cấp cùng loại* là để tài trợ cho việc tiêu dùng hàng hóa cụ thể. Nói chính xác là trợ cấp cùng loại đề cập đến việc cung cấp trực tiếp một mặt hàng cho người tiêu dùng. Ví dụ như chính phủ có thể mua lương thực và phân phối trực tiếp đến người dân. Tuy nhiên ở Hoa Kỳ và Canada, phần lớn các loại trợ cấp cùng loại được phân phối thông qua hình thức tem phiếu cho phép người thụ hưởng mua các loại hàng hóa họ ưa thích trên thị trường. Ví dụ như chương trình tem phiếu của Hoa Kỳ phân phối phiếu lương thực cho những người đáp ứng được các yêu cầu về thu nhập. Ngược lại, các chương trình ở Hoa Kỳ nhằm phân phối nông sản thặng dư như phó-mát chính là loại trợ cấp cùng loại đúng theo nghĩa đen. Các chương trình nhà ở công cũng vậy (ngược lại với tài trợ tiền thuê và xây nhà); người thụ hưởng nhận được dịch vụ nhà ở trực tiếp từ chính phủ ở một mức thuê có trợ cấp.

Hình 10.2 Tác động của một khoản tài trợ đối với tiêu dùng

Chi tiêu cho tất cả các hàng hóa khác

Số đơn vị X mua được

Hình 10.2 minh họa tác động của một loại tài trợ cùng loại được cấp trọn gói là một số đơn vị Z^* của một hàng hóa Z . Đường ngân sách thoạt đầu nối hai điểm B và B/P_Z . Việc áp dụng tài trợ làm chuyển dịch đường ngân sách thực tế về bên phải bằng một số lượng Z^* . Nếu người thụ hưởng có thể bán đi hàng hóa được trợ cấp ấy cho người khác, thì đường ngân sách thực tế cũng gồm luôn đường đứt khúc từ điểm a đến điểm b , mà đường này, khi mua hàng hóa Z nhiều hơn Z^* , thì trùng với đường ngân sách có được khi được trợ cấp tiền mặt P_Z lần Z^* , khi mà P_Z là giá của hàng hóa được trợ cấp. Cho dù khi không thể bán lại, thì mức tài trợ cũng vừa đủ bé để cho mức tiêu thụ Z_I cũng giống như khi có trợ cấp tiền mặt bằng P_Z lần Z^* . Chú ý rằng trong minh họa cụ thể này, thì kết quả là tương đương cho dù khoản tài trợ cùng loại này lớn hơn mức tiêu dùng trước khi có tài trợ. Nói vắn tắt, cái kết luận khá rắc rối trong những tình huống này là người ta cũng có thể trao cho người thụ hưởng rượu mà lại nói là xúp⁶⁵. Trao trợ cấp cùng loại mà không phải dưới hình thức tiền bạc thì chỉ thích hợp cho tiêu dùng nếu như đường bàng quan I_I là tiếp tuyến của đường ngân sách nối dài (đoạn thẳng ab).

Nếu khoản tài trợ đủ lớn, và có thể cấm khả năng mua bán, thì việc tiêu dùng hàng hóa được tài trợ có thể tăng cao hơn mức đạt được như khi có khoản trợ cấp tiền mặt tương đương.

⁶⁴ Bàn về hàng hóa khuyến dụng, xin đọc J. G. Head, "Public Goods and Public Policy," *Public Finance* 17(3) 1962, 197-220.

⁶⁵ Xem Mark Pauly, "Efficiency in the Provision of Consumption Subsidies," *Kyklos* 23(1) 1970, 33-57.

Vậy những lý luận nào có thể biện minh được các khoản tài trợ lớn cùng các nỗ lực bắt buộc cần thiết để ngăn chặn việc mua bán hàng hóa được tài trợ ở thị trường chợ đen? Một lý luận bảo vệ các khoản tài trợ cùng loại (quy mô lớn và bất khả thương) hiện hành dựa trên cơ sở hiệu suất nói rằng người cấp tài trợ rút ra sự hữu dụng từ nề nếp tiêu dùng cụ thể của người thụ hưởng (một cách khác để mô tả sự phụ thuộc qua lại này là người đóng thuế nhận được một yếu tố ngoại tác tiêu dùng tích cực từ việc nhìn thấy người thụ hưởng tiêu dùng những hàng hóa nào đó⁶⁶.) Ví dụ như nhiều người đặt một giá trị tích cực đối với nhận thức rằng trẻ em nhà nghèo được cho ăn đầy đủ. Khi có sự phụ thuộc qua lại hữu dụng thì các khoản chuyển giao tài trợ cùng loại có thể có hiệu suất hơn so với chuyển giao (tiền mặt) không hạn chế. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên xét theo thảo luận của chúng ta về nội hóa các yếu tố ngoại tác – trợ cấp tiền mặt không nội hóa được yếu tố ngoại tác mà gắn liền với hàng hóa cụ thể.

Một lý luận có khả năng khác cho rằng hàng hóa đang bàn ở đây làm phát sinh những yếu tố ngoại tác tích cực. Đã từng có khá nhiều tranh luận về sự tồn tại, và độ lớn, của những yếu tố ngoại tác gắn liền với sức tiêu dùng nhà ở, giáo dục, dịch vụ y tế, và lương thực. Rõ ràng đây là những đề tài kinh nghiệm thực tế cần được xem xét theo từng tình huống cụ thể.

Phiếu. Trợ cấp cùng loại thường được cấp thông qua hình thức phiếu, cho phép người tiêu dùng mua hàng hóa thị trường được giảm giá. Diễn hình thì phiếu được phân phối cho người tiêu dùng chọn lọc với mức giá thấp hơn giá trị bề mặt của nó. Nhà cung cấp bán hàng hóa được ưa chuộng để lấy phiếu, hoặc người tiêu dùng có biên nhận mua hàng, sẽ đem đổi phiếu lấy tiền mặt bằng với mức giá bề mặt. Nếu phiếu được phân phối với số lượng cố định với mức giá bằng 0 cho người tiêu dùng thì về mặt khái niệm chúng tương tự như trợ cấp cùng loại trọn gói đã được phân tích ở Hình 10.2.

Hệ thống tem phiếu ở Hoa Kỳ được rất nhiều người tham gia là chương trình tem lương thực. Những cuộc thí nghiệm có kiểm soát mà thay thế tem lương thực bằng tiền mặt tương đương đã phát hiện rằng theo thống kê thì tổng số lượt mua lương thực không giảm đáng kể (theo Alabama Food Stamp Cash-Out Demonstration) hoặc giảm rất ít (theo San Diego Food Stamp Cash-Out Demonstration)⁶⁷. Vì vậy, tem lương thực hiện tại có thể cũng không đắt hơn một hình thức chuyển giao tiền mặt hành chính mà dù sao thì cũng được ưa chuộng hơn nếu xét về mặt chính trị.

Phiếu được dùng để tài trợ một loạt hàng hóa khác nhau như giáo dục tiểu học và giáo dục cấp hai, chăm sóc ban ngày, thực phẩm và dinh dưỡng, bảo vệ môi trường, và nhà ở⁶⁸. Nếu phiếu cung cấp những khoản tài trợ lớn thì sẽ kích cầu ở thị trường đối với các hàng hóa này. Vì những hàng hóa này thường mua ở thị trường địa phương nơi đường cung ngắn hạn là đi lên nên chúng có thể khiến cho giá của hàng hóa được tài trợ tăng lên. Ví dụ nếu đường cung ngắn hạn đối với nhà ở tại một địa phương không co dãn hoàn hảo thì việc áp dụng phiếu nhà ở sẽ chỉ đẩy giá lên cho tất cả người thuê nhà mà thôi nếu không tăng mức cung. Tuy nhiên các mức giá cao hơn này cuối cùng sẽ tạo ra công trình mới và tiến trình tách nhà cửa thành nhiều đơn vị cho thuê hơn. Tác động giá của phiếu nhà ở được thử nghiệm thông qua chương trình Trợ cấp nhà ở, một

⁶⁶ Xem Harold M. Hochman and James D. Rodgers, "Pareto Optional Redistribution," *American Economic Review* 59(4) 1969, 542-57. Phương pháp này đã được Russell D. Roberts chỉnh sửa trong bài "A Positive Model of Private Charity and Public Transfers," *Journal of Political Economy* 92(1) 1984, 136-48. Cũng xin xem Edward M. Gramlich, "Cooperation and Competition in Public Welfare Policies," *Journal of Policy Analysis and Management* 6(3) 1967, 417-31.

⁶⁷ Xem *The Digest of Social Experiments* ấn bản thứ hai, David Greenberg và Mark Shroder biên tập (Washington, DC: Urban Institute Press, 1997) 165-70.

⁶⁸ Để xem lại các loại hàng hóa và dịch vụ mà đang được áp dụng, xin đọc Paul Posner, Robert Yetvin, Mark Schneiderman, Christopher Spiro, và Andrea Barnett, "A Survey of Voucher Use: Variations and Common Elements," *Vouchers and the Provision of Public Services* do C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George Peterson, và Robert D. Reischauer biên tập (Washington, DC: Brookings Institution Press/Committee for Economic Development/Urban Institute Press, 2000) 503-39.

thí nghiệm trị giá hơn 160 triệu đô-la do Bộ Địa ốc và Phát triển Đô thị Hoa Kỳ (HUD)⁶⁹ tài trợ. Có điều không may là các nhà nghiên cứu bất đồng với những phát hiện khi thí nghiệm cho rằng phiếu nhà ở không làm tăng giá nhà ở tại địa phương⁷⁰. Tuy nhiên HUD ngày nay vẫn hỗ trợ nhiều hộ gia đình hơn thông qua phiếu hoặc giấy chứng nhận chứ không qua chế độ nhà ở công cộng truyền thống hơn⁷¹.

Nhiều nhà phân tích đã ủng hộ chế độ phiếu cho đó là công cụ để làm tăng lượng trẻ tiếp cận được nền giáo dục tiểu học và giáo dục cấp hai, để tăng lựa chọn của cha mẹ, và để đưa cạnh tranh vào giữa các trường công⁷². Lý luận chủ yếu để hỗ trợ giáo dục công là cá nhân không thể nắm bắt được hết lợi ích của giáo dục – những người khác cũng thụ hưởng lợi ích khi quanh họ có những công dân và người làm việc có học vấn. Tuy nhiên nhiều người thấy việc cung cấp tài trợ trực tiếp cho giáo dục thông qua các định chế công là vì có thất bại của chính quyền mà nguyên nhân là thiếu cạnh tranh. Còn những người ủng hộ xem chế độ phiếu như là vừa cho phép tài trợ công đồng thời vừa cung cấp cạnh tranh. Những người chỉ trích phản biện rằng việc cung cấp cạnh tranh vẫn bị thiệt hại vì mất cân xứng thông tin (cha mẹ không phát hiện được chất lượng giáo dục mà con cái họ nhận được cho đến khi chúng bị tụt hậu trong lớp), nên chế độ phiếu không thể áp dụng hiệu quả nếu như không có quy định trực tiếp về chất lượng để có thể làm giảm bớt các lợi thế mà trường tư hiện tại đang có so với trường công⁷³. Tuy nhiên cũng có những biện pháp ít mang tính can thiệp hơn, ví dụ như thường xuyên báo cáo kết quả điểm kiểm tra trung bình của học sinh; như vậy có thể xử lý vấn đề mất cân xứng thông tin mà không cần phải bắt các trường của tư nhân phải chịu những quy định quá mức.

Hiện tại đang có một số thí nghiệm chế độ phiếu giáo dục ở các thành phố Hoa Kỳ, kể cả các chương trình công cộng ở Milwaukee và Cleveland, cùng các chương trình do tư nhân tài trợ ở Dayton, San Antonio, New York, và Washington. Mặc dù kết quả từ những đánh giá các thí nghiệm này vẫn còn đang trong vòng tranh cãi, đặc biệt liên quan đến việc đánh giá những chênh lệch ở kết quả giáo dục, nhưng hình như có trường hợp là phụ huynh có con cái tham gia chương trình phiếu giáo dục thường có mức hài lòng cao hơn so với khi con họ theo học trường công⁷⁴. Có một số bằng chứng, dù cũng vẫn đang bị tranh cãi, cho thấy phiếu có thể giúp thu hẹp khoảng cách giữa thành quả giáo dục của học sinh Mỹ gốc Phi và học sinh da trắng ở các cụm trường thành phố⁷⁵. Nhìn lại bằng chứng tổng quát của chương trình phiếu giáo dục thì Isabell Sawhill và Shannon Smith kết luận: “Giáo dục mà con em họ nhận được có chất lượng cao hơn hay

⁶⁹ Xem mô tả ở Harvey S. Rosen, “Housing Behavior and the Experimental Housing Allowance Program: What Have We Learned?” *Social Experimentation*, Jerry A. Hauseman và David A. Wise biên tập (Chicago: University of Chicago Press, 1985) 55-75.

⁷⁰ Xem tóm tắt ở “Comment” của Gregory K. Ingram trong cuốn trên, tr. 87-94. Để xem bài xử lý rộng hơn, xin đọc *Do Housing Allowance Work?* Katherine L. Bradbury và Anthony Downs biên tập (Washington, DC: Brookings Institution 1981). Tuy nhiên một nhìn lại mới đây kết luận rằng phiếu nhà ở có tác động không đáng kể đối với giá nhà của Hoa Kỳ; xem Steuerle và các tác giả khác, “Housing Vouchers: The U.S. Experience,” *Vouchers and the Provision of Public Service* 139-75, tại tr. 165.

⁷¹ Helen F. Ladd và Jens Ludwig, “Federal Housing Assistance, Residential Relocation, and Educational Opportunities: Evidence from Baltimore,” *American Economic Review* 87(2) 1997, 272-77.

⁷² Một trong những nhà ủng hộ đầu tiên là Milton Friedman trình bày trong cuốn *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962) 85-107.

⁷³ Các cuộc điều tra thực tế hình như bác bỏ luận chứng này: “... chúng tôi lập luận rằng có một bộ phận khá đông phụ huynh năng động và có thông tin đang thúc đẩy phía cầu của môi trường mô phỏng thị trường và gây sức ép buộc các trường phải cạnh tranh. Nói cách khác, việc lựa chọn đã tạo điều kiện để cho một loạt những người tiêu dùng biên xuất hiện và gây sức ép buộc nhà trường phải thực hiện tốt hơn, một hiện tượng mà đã được ghi nhận ở nhiều thị trường dành cho hàng hóa và dịch vụ tư nhân.” Trích từ Mark Schneider, Paul Teske, và Melissa Marshall, *Choosing Schools: Consumer Choice and the Quality of American School* của (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000), tr. 267-68.

⁷⁴ John F. Witte, “The Market Approach to Education: An Analysis of America’s First Voucher Program” (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000).

⁷⁵ *The Education Gap: Vouchers and Urban Schools* của William G. Howell và Paul E. Peterson (Washington, DC: Brookings Institution, 2002).

không thì vẫn còn chưa được rõ ràng lắm, nhưng kết quả cho đến nay là rất đáng khích lệ⁷⁶.” Trong một cuộc khảo sát gần đây về phiếu trường trên toàn cầu, Edwin West báo cáo rằng phiếu giáo dục đang được áp dụng ở nhiều nước, kể cả Thụy Điển, Ba Lan, Bangladesh, Chile, và Colombia, thường thông qua mô hình “tài trợ theo trẻ” trong đó chính quyền tài trợ cho nhà trường được lựa chọn dựa trên số lượng học sinh đăng ký⁷⁷. Chỉ cần có cạnh tranh là có thể tạo ra được động lực mạnh mẽ hơn để thường công lập phải cải tiến⁷⁸.

Chi giảm thuế. *Chi giảm thuế* thường được dùng để kích cầu cho cá nhân đối với nhà ở, giáo dục, chăm sóc y tế, và chăm sóc trẻ em. Những loại chi giảm thuế khác kích cầu đối với hàng hóa của một số cơ quan phi lợi nhuận như các tổ chức từ thiện, văn hóa, hoặc chính trị. Chi giảm thuế có tác dụng là giảm bớt giá cả sau thuế của một số mặt hàng được ưa chuộng. Ví dụ như nếu khấu trừ được thanh toán lãi suất thế chấp cho thu nhập chịu thuế thì sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người mua nhà. Trong một số trường hợp, chi giảm thuế có thể nhắm vào việc kích thích tổng cầu trong thời kỳ suy thoái hoặc tăng trưởng chậm. Ví dụ như luật trượt giá đối với thuế cá nhân và công ty có thể được tạm thời giảm bớt trong nỗ lực nhằm thúc đẩy đầu tư vốn.

Chi giảm thuế là nguồn tài trợ quan trọng ở Hoa Kỳ. Ví dụ như thu nhập bị bỏ đi khi cho phép khấu trừ lãi suất thế chấp và thuế địa ốc trong năm 1981 ước tính là 35 tỷ đô-la; việc không tính an sinh xã hội và các phúc lợi khác là thu nhập có thể mang lại con số vượt quá 50 tỷ đô-la thuế bị bỏ đi⁷⁹. Ngoài ra, thu nhập gán cho (tăng lượng tài sản nhưng không được trực tiếp thanh toán bằng tiền) thì thường không nằm trong diện chi giảm thuế. Ví dụ như tính toán chi giảm thuế của liên bang không bao gồm thu nhập gán cho từ vốn cổ phần trong nhà ở có chủ nhà sinh sống⁸⁰. Phần lớn quốc gia phương Tây đã nhìn nhận tầm quan trọng của quy mô chi giảm thuế. Ngày nay Hoa Kỳ, Đức, Anh, Nhật, và Canada tất cả đều yêu cầu trình bày các khoản chi giảm thuế hàng năm⁸¹.

Những nhà chỉ trích lập luận rằng chi giảm thuế thì ít được mong muốn hơn tài trợ trực tiếp vì hai lý do. Thứ nhất, vì chi giảm thuế phát sinh từ những tranh luận tương đối thiếu công khai về luật thuế, nên vai trò được cho là giống như tài trợ của nó chưa được phân tích kỹ lưỡng. Kết quả là điều này khuyến khích nhiều hình thái thất bại nhà nước như hành vi vụ lợi chẳng hạn. Thứ hai, chi giảm thuế chịu tai tiếng là mang lại những hậu quả phân phối thiếu công bằng. Cá nhân có thu nhập cao thường đủ khả năng lợi dụng chi giảm thuế nhiều hơn người thuộc tầng lớp thu nhập thấp hơn. Chẳng có gì ngạc nhiên khi họ là người trước hết đóng thuế rất ít hoặc không đóng đồng tiền thuế nào cả⁸². Khấu trừ (mà làm giảm thu nhập chịu thuế) tránh việc chi

⁷⁶ Isabell V. Sawhill và Shannon L. Smith, “Vouchers for Elementary and Secondary Education,” *Vouchers and the Provision of Public Services* của Steuerle và các tác giả khác, 251-91, tại tr. 278.

⁷⁷ Edwin G. West, “Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey,” *The World Bank Research Observer* 12(1) 1997, 83-103.

⁷⁸ Xin xem Caroline Minter Hoxby, “The Effects of Private School Vouchers on School and Students,” *Holding Schools Accountable*, Helen F. Ladd biên tập (Washington, DC: Brookings Institution, 1996) 177-208; và Lori L. Taylor, “The Evidence on Government Competition,” *Federal Reserve Bank of Dallas – Economic and Financial Review* quý 2, 2000, 2-10, đặc biệt về giáo dục ở tr. 4-5.

⁷⁹ Theodore J. Eismeier, “The Power Not to Tax: The Search for Effective Control,” *Journal of Policy Analysis and Management* 1(3) 1982, 333-45.

⁸⁰ Xem Michael Krashinsky, “Limitation on the Use of Tax Expenditures: Some Comments,” *Canadian Public Policy* 8(4) 1982, 615-20.

⁸¹ Kevin McLoughlin và Stuart B. Proudfoot, “Given by Not Taking: A Primer on Tax Expenditures, 1971-75,” *Policy Analysis* 7(2) 1981, 328-37. Để xem bài thảo luận về hệ thống báo cáo chi giảm thuế ở California xin đọc Karen M. Benker, “Tax Expenditures Reporting: Closing the Loophole in State Budget Oversight,” *National Tax Journal* 39(4) 1986, 403-17.

⁸² Để xem lại lập luận này, xin đọc Neil Brooks, “The Tax Expenditures Concept,” *Canadian Taxation* 1(1) 1979, 31-35. Daniel Weinberg ước tính rằng trong tài khóa 1985 trên phân nửa con số 250 tỷ đô-la thuộc các khoản chi giảm thuế của Hoa Kỳ thông qua hệ thống thuế thu nhập cá nhân đến tay một phần năm các gia đình có thu nhập cao nhất: Daniel H. Weinberg, “The Distributional Implications of Tax Expenditures and Comprehensive Income Taxation,” *National Tax Journal* 40(2) 1987, 237-53.

trả thuế ở mức thuế biên của người trả và do đó có lợi cho người thu nhập cao khi áp dụng hệ thống thuế lũy tiến. Tín dụng (mà trực tiếp làm giảm mức chi trả thuế) cũng có giá trị bằng lượng đô-la giống nhau cho bất kỳ ai có thể xin vay. Vì vậy tín dụng thường duy trì được tính lũy tiến nhiều hơn khấu trừ dù chiếm cùng một lượng bằng nhau trong thu nhập bỏ đi của chính phủ.

Thuế phía cầu

Chúng ta chia thuế phía cầu thành hai loại chính: thuế hàng hóa và phí người dùng. Tuy nhiên chúng ta cần nhớ là các nhà phân tích khác có thể áp dụng thuật ngữ khác, và thậm chí giữa hai loại này thường cũng không có sự phân biệt rõ ràng.

Thuế hàng hóa. Thuật ngữ *thuế hàng hóa* và *thuế tiêu dùng* thường được dùng như nhau. Chúng ta có thể nghĩ thuế hàng hóa tức là nội hóa tác động của hàng hóa có các yếu tố ngoại tác tiêu cực. Những ứng dụng phổ biến nhất là giảm tiêu dùng loại hàng hóa được cho là có hại như rượu chẳng hạn (xem lại thảo luận trước đây của chúng ta về hàng hóa khuyến dụng trong mục tài trợ phía cầu). Việc áp dụng thuế trong các nội dung này thường hình như cho thấy có tình trạng phân lập ở đây. Thuế sẽ chỉ tác động tối thiểu đến cầu và tăng mức thu gấp bội, hay thuế sẽ làm giảm cầu rất đáng kể và làm giảm luôn mức thu rất nhiều? Cứ cho là ý tưởng trong nội dung này nhằm làm giảm cầu, thế nhưng mục đích thu thường có vẻ như triệt luôn cầu. Hiên nhiên là độ co giãn giá cả của cầu xác định tình trạng cân bằng giữa tiêu dùng giảm và tăng thu trong mỗi nội dung chính sách cụ thể⁸³.

Phí người dùng. Các thuật ngữ kỹ thuật thường được các nhà phân tích sử dụng để thay cho *phí người dùng* là thuế ùn tắc giao thông, đánh giá chi phí xã hội biên, và phí cầu đường tối ưu. Theo ngôn ngữ hành chính thông dụng thì chúng thường được gọi là phí giấy phép, phí thuê mướn, hoặc tiền vé. Có hai loại lập luận về hiệu suất dành cho phí người dùng: thứ nhất, (lại nữa!) để nội hóa các yếu tố ngoại tác; thứ hai, để đánh giá hàng hóa công một cách phù hợp, đặc biệt là trong nội dung hàng hóa công không bị cạnh tranh, có thể loại bỏ, và bị bế tắc (xem NE2 ở Hình 5.2), ví dụ như cầu đường, và hàng hóa công là tài nguyên được tiếp cận tự do (xem SW2 ở Hình 5.2) ví dụ như ngư trường. Chúng ta đã nhìn lại mức giá phù hợp dành cho hàng hóa công có thể loại bỏ ở Chương 5 (xem Hình 5.3). Việc phân bổ có hiệu suất đòi hỏi giá tính toán phải bằng với chi phí biên mà người dùng này áp đặt lên người dùng khác, ngụ ý một mức giá bằng 0 trong thời kỳ không ùn tắc và một mức giá có số dương trong thời kỳ có ùn tắc.

Thường thì vấn đề trọng tâm đối mặt với các nhà hoạch định chính sách là tính khả thi của các mức giá khi có số cầu cao nhất. Một nội dung trong đó tính khả thi của việc định giá như vậy có thể đang thay đổi nhanh chóng nhờ tiến bộ công nghệ chính là tình trạng ùn tắc giao thông. Mặc dù việc định giá đường bộ đã được xem xét trong nhiều phạm vi thuộc thẩm quyền⁸⁴ nhưng mãi đến khi việc theo dõi bằng điện tử với chi phí thấp trở nên khả thi thì mới được đưa vào thực hiện⁸⁵. Ngày nay công nghệ này đã được áp dụng trong một số phạm vi thuộc thẩm quyền như San Diego, Orange County, và Houston ở Hoa Kỳ và trong một số khu vực đô thị trên khắp thế giới như London và Singapore.

⁸³ Ví dụ như tác động của mức thuế cao đánh vào việc tiêu thụ thuốc lá là như thế nào? Có bằng chứng cho thấy rằng độ co giãn giá của nhu cầu hút thuốc là khá cao nên thuế thuốc lá mà cao thì sẽ làm giảm tình trạng hút thuốc; xem Edwin T. Fujii, “The Demand for Cigarettes: Further Empirical Evidence and Its Implications for Public Policy,” *Applied Economics* 12(4) 1980, 479-89. Để xem bằng chứng về những độ co giãn giá tuổi trẻ là lớn hơn nhiều so với độ co giãn giá lớn tuổi, xin xem Eugene M. Lewit, Douglas Coate, và Michael Grossman, “The Effects of Government Regulation on Teenage Smoking,” *Journal of Law and Economics* 14(3) 1981, 545-69.

⁸⁴ Ngay từ năm 1964, Ủy ban Smeed ở Vương quốc Anh đã đề nghị định giá việc sử dụng đường bộ. Xem *Road Pricing: The Economic and Technical Possibilities*, Bộ Giao thông (London: Her Majesty’s Stationery Office, 1964).

⁸⁵ Để xem lời mở đầu cho đề tài định giá đường bộ, xin đọc David Newbury, “Pricing and Congestion: Economic Principles Relevant to Pricing Roads,” *Oxford Review of Economic Policy* 6(2) 1990, 22-38.

Thiết lập luật lệ

Luật chi phối cuộc sống của chúng ta. Quả thật chúng chi phối nhiều đến nỗi chúng ta có xu hướng không xem chúng như là công cụ của chính sách chính phủ. Mục tiêu của chúng ta ở đây là nhấn mạnh rằng luật cũng giống như những chính sách nói chung, có những ưu điểm và khuyết điểm. Chính quyền sử dụng luật để ép buộc, chứ không phải thúc đẩy (thông qua động lực) một số hành vi nào đó. Việc chấp hành được củng cố bằng các biện pháp hình sự hoặc dân sự. Tuy nhiên chúng ta không thể khi nào cũng phân biệt rõ ràng đâu là luật và đâu là động lực nếu xét về hậu quả thực tế của nó. Nói ví dụ, ta có nên xem những khoản phạt nhỏ do tòa án hình sự áp đặt là luật hay chỉ là thuế mặc định (nói cách khác là động lực tiêu cực)? Mặc dù tập trung vào những khuyết điểm của luật hiện đang là thời thượng (ví dụ như so với động lực) nhưng luật có thể cung cấp phương pháp hiệu quả nhất để xử lý những thất bại thị trường trong một số nội dung nào đó.

Chúng ta phân loại luật thành hai nhóm chính: (1) bộ luật khung, bao gồm cả luật dân sự lẫn hình sự; và (2) quy định, gồm có hạn chế về giá cả, số lượng, chất lượng, và thông tin, cũng như các kiểm soát gián tiếp liên quan đến đăng ký, chứng nhận, và cấp phép tham gia thị trường. Bảng 10.3 trình bày các chính sách chung này.

Bộ luật khung

Chúng ta không nên quên rằng bản về thị trường cạnh tranh là vô nghĩa *ngoại trừ* trong khuôn khổ luật pháp. Lester Thurow nêu bật điểm này như sau:

Không hề có nền kinh tế thiếu quy định. Mọi nền kinh tế là tập hợp những luật lệ và quy định. Thật vậy, nền văn minh là một bộ luật về hành vi đã được thỏa thuận. Một nền kinh tế thiếu luật sẽ là một nền kinh tế của một nhà nước vô chính phủ nơi không hề có giao thương tự nguyện. Thế lực siêu cường lúc đó sẽ là phương tiện duy nhất để điều khiển mọi giao dịch kinh tế. Mọi người sẽ tha hồ vùi dập nhau⁸⁶.

Tư tưởng này bắt nguồn từ Adam Smith, người đã thừa nhận nhu cầu phải có nhưng khuôn khổ luật pháp khi ông chỉ ra rằng khuynh hướng trước tiên của con người trong cùng ngành nghề khi tụ họp lại với nhau là cấu kết và phá hoại hoạt động của một thị trường cạnh tranh⁸⁷. Như vậy thị trường cạnh tranh được xem như là một loại hàng hóa công mà sẽ bị thiếu cung nếu giao trắng cho hoạt động tư nhân. Luật hợp đồng, luật xâm quyền, luật thương mại, luật lao động, và luật chống *trust*, tất cả đều có thể xem là *bộ luật khung*.

Bảng 10/3 Thiết lập luật lệ

Chính sách chung	Vấn đề đã phát hiện: Thất bại thị trường (MF), thất bại nhà nước (GF), vấn đề phân phối (DI), hạn chế của mô hình cạnh tranh (LCF)	Các hạn chế điển hình và hậu quả bổ sung
Bộ luật khung		
Luật dân sự (đặc biệt là luật về trách nhiệm)	MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực MF: Mất cân xứng thông tin MF: Hàng hóa công DI: Cơ hội bình đẳng LCF: Thị trường thừa thớt	Thất bại số cung phía quan liêu; hành vi cơ hội; mất cân bằng giữa đền bù và ngăn chặn phù hợp
Luật hình sự	MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực MF: Hàng hóa công	Việc áp dụng rất tốn kém và không hoàn hảo

⁸⁶ Thurow, *The Zero-Sum Society* tr. 129.

⁸⁷ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, ấn bản thứ nhất, 1776 (New York: Penguin, 1997), Cuốn 1, Chương X, Phần II, 223-33.

	LCF: Thị hiếu không được thừa nhận	
Quy định		
Quy định giá	MF: Độc quyền tự nhiên DI: Bình đẳng trong phân phối lợi nhuận khan hiếm DI: Bình đẳng trong phân phối hàng hóa	Mất hiệu suất phân phối; mất hiệu suất X
Quy định về lượng	MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực MF: Hàng hóa công, đặc biệt là tự do tiếp cận	Hành vi vụ lợi; đầu tư sai lệch; thị trường chợ đen
Cung cấp thông tin trực tiếp (công khai và gọi đích danh)	MF: Mất cân xứng thông tin MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực	Hạn chế nhận thức của người tiêu dùng
Cung cấp thông tin gián tiếp (đăng ký, chứng nhận, cấp phép)	MF: Mất cân xứng thông tin MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực GF: Thất bại số cung phía quan liêu	Hành vi vụ lợi; cấu kết

Mặc dù ít ai tranh cãi điều cho rằng một hệ thống luật hình sự và dân sự chính ngay trong bản thân nó là nâng cao hiệu suất, nhưng vẫn có nhiều tranh luận về cơ cấu hiệu suất tốt nhất của những luật như vậy. Ví dụ như trong bộ luật dân sự, bản chất chính xác của các điều luật trách nhiệm tối ưu (ví dụ như sự xao lãng so với tiêu chuẩn trách nhiệm nghiêm ngặt) là vẫn còn bị tranh cãi⁸⁸. Phần lớn tài liệu có ngày càng nhiều bàn về luật và kinh tế học đều liên quan đến sự đặc tả những luật tối ưu như vậy trong các nội dung khác nhau.

Một trong những hàng hóa công cơ bản nhất là việc thiết lập và áp dụng quyền sở hữu tài sản, kể cả quyền về sức khỏe và an toàn. Ở Hoa Kỳ, Canada, và các quốc gia khác hệ thống luật có gốc rễ ở luật phổ thông của Anh thì các hệ thống xâm quyền cho phép những người bị thiệt hại đòi bồi thường thông qua tòa án. Tùy vào luật cụ thể hiện hành, khả năng của quyền này giảm thiểu mất mát dự kiến mà người tiêu dùng thấy được từ thiệt hại kèm theo và ngăn chặn một số hành vi rủi ro của nhà sản xuất trong những tình huống liên quan đến sự mất cân xứng thông tin. Tuy nhiên vì sự xâm quyền thường liên quan đến chi phí giao dịch lớn nên nó có thể hoạt động không hiệu quả trong vai trò ngăn chặn hoặc cơ chế bồi thường khi thiệt hại do người tiêu dùng chịu vẫn còn tương đối nhỏ. (Tòa án xử những vụ kêu đòi nhỏ và các vụ kiện đại diện tập thể chính là những nỗ lực nhằm giải quyết vấn đề này). Vì trách nhiệm của các công ty trách nhiệm hữu hạn thường giới hạn ở tài sản của họ nên xâm quyền có thể không hiệu quả khi có những thua lỗ lớn do sản phẩm được sản xuất bởi những công ty nhỏ. Ngoài ra, chúng ta cũng thấy trước xâm quyền kém hiệu quả nhất khi hạn chế tình trạng kém hiệu suất của sự mất cân xứng thông tin trong những trường hợp đối với hàng hóa sau kinh nghiệm vì khó khăn thiết lập những liên kết giữa tiêu dùng và tác động có hại.

Luật hợp đồng cũng có thể được hình thành để giảm bớt những hậu quả của tình trạng mất cân xứng thông tin. Ví dụ như luật bảo hiểm buộc công ty bán bảo hiểm phải thông tin cho người được bảo hiểm biết bản chất và phạm vi thanh toán⁸⁹. Thậm chí khi hợp đồng nêu ra những giới hạn công khai và mâu thuẫn thì kỳ vọng hợp lý của người mua bảo hiểm cũng được

⁸⁸ Phần lớn tài liệu này phân tích bản chất đặc thù và mức độ của thất bại thị trường trong những nội dung đặc biệt, ví dụ như trách nhiệm về sản phẩm, để phát triển luật tối ưu về trách nhiệm. Để xem bài thảo luận, xin đọc Gary Schwartz, "The Vitality of Negligence and the Ethics of Strict Liability," *Georgia Law Review* 15, 1981, 963-1005; và George Priest, "The Invention of Enterprise Liability: A Critical History of the Intellectual Foundations of Modern Tort Law," *Journal of Legal Studies* 14(3) 1985, 461-527. Để có cái nhìn tổng quát về sự tiến hóa của luật xâm phạm quyền của Hoa Kỳ, xin đọc Richard A. Epstein, *Modern Products Liability Law* (Westpoint, CT: Quorum Books, 1980).

⁸⁹ Xin đọc Kenneth S. Abraham, *Distributing Risk: Insurance, Legal Theory, and Public Policy* (New Haven, CT: Yale University Press, 1986) 31-36.

tòa án ở Hoa Kỳ thụ lý xem đó như là xác định phạm vi thanh toán. Thật vậy, phần lớn người bán bảo hiểm cũng gánh luôn bảo hiểm “sai thì bỏ” của riêng họ để thanh toán cho trách nhiệm của họ khi ẩn tượng mà họ truyền đạt cho khách hàng đi chệch khỏi các điều khoản ngầm định trong hợp đồng. Ở nhiều khu vực, những loại công ty dịch vụ khác ví dụ như công ty bán bất động sản chẳng hạn có bốn phân trung ra những đặc tính sản phẩm nào đó liên quan đến vấn đề chất lượng. Tuy nhiên những luật lệ như vậy có thể tạo ra một động lực cho công ty khỏi khám phá những đặc tính tiêu cực thuộc sản phẩm của họ. Do đó để có hiệu suất thì những luật này có thể cần phải đi kèm với các luật quy định “tiêu chuẩn chăm sóc” nữa.

Luật chống *trust* (có thể được thiết kế để áp dụng thủ tục hình sự hoặc dân sự) tìm cách ngăn các công ty khỏi hiện thực hóa lợi lộc bằng những nỗ lực cấu kết để hạn chế cạnh tranh. Như đã được thảo luận ngắn gọn ở Chương 6, cơ hội cấu kết thường phát sinh khi một ngành bị khống chế bởi một số nhỏ công ty mà thôi. Các công ty có thể tạo thành một *cartel* và tìm cách phân bổ đầu ra trong số các thành viên trong nỗ lực đạt được mức giá độc quyền. Những phân bổ này có thể thông qua các cơ chế như hạn ngạch công khai, phân chia thị trường theo địa bàn, và âm mưu sắp xếp các gói thầu để quay vòng những phần thưởng hợp đồng. Ngoài việc cấu kết là phi pháp ra thì những nỗ lực nói trên thường thất bại vì các thành viên của *cartel* không thể tạo ra những hợp đồng có hiệu lực để ngăn chặn lừa đảo. Khả năng tham gia của các công ty mới và luôn có công ty sẵn sàng thay thế cũng hạn chế khả năng các *cartel* duy trì mức giá trên mức thị trường. Dù vậy, việc chủ động tăng cường luật chống *trust* có thể cũng rất cần thiết để bảo vệ sự cạnh tranh trong một số ngành trọng điểm. Có một cách thức là điều tra và khởi tố dựa trên bộ luật hình sự bởi một cơ quan chính phủ như Cục chống độc quyền thuộc Bộ Tư pháp Hoa Kỳ. Một cách khác là tạo ra những động lực, ví dụ như những thiệt hại kép, để khuyến khích những người đã bị hại bởi sự cấu kết để đưa ra tố tụng tại tòa án dân sự.

Bộ luật khung cũng có thể được áp dụng để đối phó với một số vấn đề liên quan đến thất bại của chính quyền. Ví dụ như quyền cá nhân được hiến pháp bảo đảm có thể bảo vệ các nhóm thiểu số khỏi sự áp chế của đa số thuộc nền dân chủ trực tiếp và đại nghị. Tương tự như vậy, giới hạn quà cáp và bổng lộc biểu xén cho các đại biểu có thể giúp tránh được sự lạm dụng vụ lợi trắng trợn nhất.

Quy định

Trong khi bộ luật khung tạo điều kiện cho lựa chọn cá nhân trong thị trường cạnh tranh thì *quy định* tìm cách thay đổi lựa chọn mà nếu không có nó thì nhà sản xuất và người tiêu dùng tiến hành ngay lựa chọn của họ ở các thị trường ấy. Quy định thường hoạt động thông qua *ra lệnh và kiểm soát*: chỉ thị được đưa ra, việc chấp hành được theo dõi, và không chấp hành sẽ bị trừng phạt. Quy định có thể rất tốn kém. Một ước tính cho rằng ở Hoa Kỳ chi phí quy định môi trường hàng năm của liên bang tăng từ 21 tỷ đô-la trong năm 1972 lên đến 93 tỷ đô-la trong năm 1990 (tính theo thời giá 1990), hay khoảng 2,1% tổng sản phẩm quốc gia⁹⁰. Tương tự như vậy, chi phí của quy định kinh tế cho ngành cụ thể trước nay là vô cùng lớn⁹¹. Dĩ nhiên nếu chỉ vì chi phí lớn thôi thì cũng chưa dám ngụ ý rằng quy định là không xứng đáng, nhưng điều này nhắc nhở chúng ta rằng nên biện minh quy định cho thật rõ ràng.

Quy định giá. Ở Chương 8 chúng ta đã phân tích chi phí hiệu suất của việc áp đặt mức giá trần hoặc trợ giá đối với một thị trường cạnh tranh (xem Hình 8.2 và 8.3). Từ đó kết luận cho rằng quy định giá dẫn đến việc mất hiệu suất có thể khái quát hóa cho cả những kiểm soát đối với tiền

⁹⁰ Ralph A. Luken và Arthur G. Frass, “The U.S. Regulatory Analysis Framework: A Review,” *Oxford Review of Economic Policy* 9(4) 1993, 95-111.

⁹¹ Robert Hahn và John A. Hird, “The Costs and Benefits of Regulation: A Review and Synthesis,” *Yale Journal of Regulation* 8(1) 1991, 233-78.

lượng và giá cả cùng những chính sách thu nhập mà thường được các chính quyền phương Tây áp dụng, kể cả Hoa Kỳ⁹². Tuy nhiên thường cũng khó xác định được mức độ thiếu hiệu suất.

Nếu chất lượng của một hàng hóa biến đổi thì việc áp đặt giá sàn thường khiến các công ty cạnh tranh trên cơ sở chất lượng chứ không phải trên cơ sở giá cả. Kết quả khi đó có thể là chất lượng quá cao và giá cũng cao hơn nhưng chỉ có suất sinh lợi bình thường mà thôi. Ngược lại, giá trần thường khiến cho chất lượng sản phẩm giảm sút, tạo điều kiện cho công ty bán với một giá gần hơn với mức cạnh tranh dành cho sản phẩm chất lượng thấp. Nói cách khác, phân tích thặng dư xã hội mà cho rằng chất lượng vẫn không đổi không phải lúc nào cũng nói hết tác động của quy định giá.

Quy định giá thường được áp dụng làm phương pháp ngăn độc quyền khỏi tính các mức giá nhằm tối đa hóa lợi nhuận. Ví dụ như Điều luật Bảo vệ người tiêu dùng truyền hình cáp và cạnh tranh năm 1992 trao quyền cho Ủy ban Truyền thông Liên bang (FCC) quy định các mức giá truyền hình cáp. Năm 1993, FCC đã từng ra lệnh phục hồi 10% mức giá cũ, và giảm thêm 7% trong năm 1994. FCC ước tính giá cạnh tranh bằng cách so sánh giá của hệ thống truyền hình cáp độc quyền với giá của hệ thống lưỡng quyền bán (được gọi là hệ thống “overbuilt” nói theo ngôn ngữ trong ngành). Ủy ban nhận thấy rằng hệ thống lưỡng quyền bán có giá tính bình quân là thấp hơn khoảng 16% so với mức giá của hệ thống độc quyền. Người ta ước tính rằng những đợt giảm giá này làm giảm thu nhập của ngành đến 3 tỷ đô-la⁹³. Như chúng ta đã thấy ở Chương 5, nếu có thể buộc một độc quyền tự nhiên định giá ở mức chi phí bình quân thì thua lỗ vô ích thấp hơn nhiều so với khi định giá theo cách tối đa hóa lợi nhuận.

Nhiều chế độ quy định cố buộc các độc quyền tự nhiên định giá ở mức chi phí bình quân bằng cách quy định giá cả. Trong lịch sử, phương pháp thường dùng là quy định *tỷ suất sinh lợi*. Nhiều khu vực lớn trong các khu vực dịch vụ năng lượng, vận tải, truyền thông, và đô thị đều đã được quy định theo cách thức này. Điển hình là luật đưa ra quy định nói đến các mức giá và lợi nhuận “hợp lý”. Tuy nhiên trong thực tế thì tầm quan trọng tương đối của hiệu suất và công bằng trong việc xác định hợp lý là thế nào thì vẫn còn chưa rõ ràng.

Cho đến nay đã có hai hướng chỉ trích chủ yếu đối với việc sử dụng quy định để hạn chế tình trạng thiếu cung của các độc quyền tự nhiên. Thứ nhất, dựa trên những hình thức thất bại nhà nước khác nhau, George Stigler và những người khác lập luận rằng những nhà ra quy định đã bị “bắt xác” tức thời bởi các công ty mà họ có nhiệm vụ quy định, dẫn đến kết quả còn tệ hại hơn cả khi không có quy định nào⁹⁴. Thứ hai, quy định như vậy gây ra hành vi thiếu hiệu suất và lãng phí. Hai kết quả đã được ghi nhận về các động lực như vậy là tình trạng mất hiệu suất X và lạm dụng vốn nhờ quy định về suất sinh lợi⁹⁵.

Đề đối phó với những động lực thiếu phù hợp này, một hình thức quy định giá mới có tên là quy định *giá trần trọn gói* (price cap) xuất hiện, còn có tên gọi là *quy định cạnh tranh chuẩn*.

⁹² Xem H. Quinn Mills, “Some Lessons of Price Controls in 1971-1973,” *Bell Journal of Economics* 6(1) 1975, 3-49; và John Krat và Blaine Roberts, *Wage and Price Controls: The U.S. Experiment* (New York: Praeger, 1975).

⁹³ Xem Thomas Hazlett, “Duopolistic Competition in Cable Television: Implication for Public Policy,” *Yale Journal of Regulation* 7(1) 1990, 65-139; Robert Rubiovitz, “Market Power and Piece Increases in Basic Cable Service since Deregulation,” *RAND Journal of Economics* 24(1)1993, 1-8; và Jith Jayaratne, “A Note on the Implementation of Cable TV Rate Caps,” *Review of Industrial Organization* 11(6) 1996, 823-40.

⁹⁴ George Stigler, “The Theory of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics and Management* 2(1) 1971, 3-21; Richard A. Posner, “Theories of Economic Regulation,” *Bell Journal of Economics* 5(2) 1974, 335-58; và Sam Peltzman, “Toward a More General Theory of Regulation” *Journal of Law and Economics* 19(2) 1976, 211-40. Công trình của họ chính thức hóa một truyền thống trước đây trong ngành khoa học chính trị kể cả Samuel P. Huntington, “The Marasmus of the ICC: The Commissions, the Railroads and the Public Interest” *Yale Law Review* 61(4) 1952, 467-509; và Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1955).

⁹⁵ Để xem bài thảo luận rộng hơn về các đề tài này, xin đọc Viscusi, Vernon, và Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*. Bàn về vấn đề lạm dụng vốn, xin đọc Harvey Averch và Leland L. Johnson, “Behavior of the Firm under Regulatory Constraint,” *American Economic Review* 53(5) 1962, 1052-1096.

Mặc dù chủ yếu được phát triển ở Anh để điều tiết các ngành mới được tư nhân hóa và được xóa quy định tham gia, nhưng nay hình thức này đã được áp dụng ở nhiều quốc gia kể cả Hoa Kỳ⁹⁶. Trong mười lăm năm qua hầu hết mọi tiểu bang đều đã chuyển đổi quy định đối với công ty điện thoại trụ sở địa phương từ quy định suất sinh lợi sang quy định mức giá trần trọn gói⁹⁷. Quy định giá trần trọn gói thường được áp dụng để quy định các ngành có đặc tính độc quyền tự nhiên kết hợp với việc loại bỏ những rào cản pháp lý về tham gia, tháo gỡ hệ thống dọc, và thậm chí cả giới hạn thị phần. Ở hình thức quy định giá này, cơ quan quy định đặt ra một mức giá cho phép cho một thời hạn nhất định, như bốn năm chẳng hạn. Giá cho phép này được điều chỉnh hàng năm để bù cho lạm phát nhưng được giảm một tỷ lệ phần trăm để phản ánh những cắt giảm chi phí mà nhà quy định tin rằng công ty có thể đạt được, dựa trên một ý niệm về mức độ mất hiệu suất X trước đó và mức độ mà công nghệ mới có thể cho phép cắt giảm được chi phí (nghĩa là tiềm năng cải thiện hiệu suất kỹ thuật, chứ không liên quan đến tình trạng mất hiệu suất X). Ví dụ, nếu tỷ lệ lạm phát là 3% mỗi năm và tiền lời năng suất yêu cầu mỗi năm là 4%, thì giá danh nghĩa cho phép sẽ giảm mỗi năm 1%. Điển hình là công ty chịu quy định được phép giảm giá nếu muốn (nói cách khác là có trần nhưng không có sàn); vì quy định giá trần trọn gói thường kèm theo phép tham gia tự do nên thực tế chủ cơ quan có thể buộc phải hạ giá nhanh hơn giá trần trọn gói.

Một lợi điểm của hình thức quy định như vậy là nó tập trung vào hiệu suất năng động – nhà quản lý có động lực để cải tiến năng suất theo thời gian vì họ giữ gìn được thặng dư nếu họ có thể giảm chi phí nhanh hơn mức giá trần trọn gói sụt giảm. Tuy nhiên quy định giá trần trọn gói đòi hỏi nhà quy định phải ước tính những mức cắt giảm chi phí có thể đạt được theo từng thời kỳ. Lý tưởng là ước tính ấy nên cung cấp được động lực cho công ty cắt giảm chi phí, nhưng không cho phép họ thu được lợi nhuận quá cao. Điều này có thể lôi kéo nhà quy định vào một tiến trình mà có một số tương đồng với quy định suất sinh lợi kiểu cũ khi mà người ra quy định có thể bị tác động bởi các công ty chịu quy định hoặc các nhóm lợi ích khác⁹⁸. Tuy nhiên vẫn còn có một khác biệt quan trọng giữa quy định giá trần trọn gói và quy định suất sinh lợi: quy định giá trần trọn gói đòi hỏi nhà đầu tư trong công ty gánh chịu rủi ro khả năng biến thiên lợi nhuận⁹⁹. Có bằng chứng cho thấy rằng quy định giá trần trọn gói đã mang lại những cải thiện hiệu suất đáng kể cho các công ty có đặc tính độc quyền tự nhiên. Ví dụ như một nghiên cứu cho thấy có những lợi ích hiệu suất ở Tập đoàn British Gas cho dù công ty vẫn còn là một công ty độc quyền (tích hợp theo ngành dọc) trong thời kỳ này¹⁰⁰. Tuy vậy, một lần nữa những thay đổi quy định này đã đi kèm với những thay đổi quan trọng khác, như tư nhân hóa chẳng hạn, nên cũng khó mà gán những cải thiện hiệu suất này cho chỉ một nguyên nhân mà thôi.

Hãy chú ý rằng áp dụng quy định giá để sửa chữa thất bại thị trường do tình trạng độc quyền tự nhiên gây ra chỉ là một lựa chọn. Chúng ta đã xem xét những khả năng lựa chọn khác để đối phó với độc quyền tự nhiên thông qua hình thức bán đấu giá và tài trợ; chúng ta sẽ xem xét quyền sở hữu chính phủ dưới đây. Ở đây chúng ta nhìn thấy tính chất thay thế được của các

⁹⁶ Giá trần ngày nay được áp dụng rộng rãi ở Hoa Kỳ để quy định các mức giá điện thoại đường dài. Xem Alan D. Mathios và Robert P. Rogers, “The Impact of Alternative Forms of State Regulation of AT&T on Direct-Dial, Long Distance Telephone Rates,” *RAND Journal of Economics* 20(3) 1989, 437-53.

⁹⁷ Xem Dennis L. Weisman, “Is there ‘Hope’ for Price Cap Regulation?” *Information Economics and Policy* 14(3) 2002, 349-70.

⁹⁸ Để xem bài thảo luận về đề tài này trong nội dung của ngành cấp nước ở Anh và xứ Wales, xin đọc Caroline van den Berg, “Water Privatization and Regulation in England and Wales,” *Public Policy for the Private Sector* 10, tháng 6/1997, 9-12.

⁹⁹ Để xem giải thích và bằng chứng, xin đọc Ian Alexander và Timothy Irwin “Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and the Cost of Capital,” *Public Policy for the Private Sector* 8, tháng 9/1996, 25-28.

¹⁰⁰ Catherine Waddams Price và Thomas Weyman-Jones, “Malquist Indices of Productivity Change in the UK Gas Industry before and after Privatization,” *Applied Economics* 28(1) 1996, 29-39; và Sumit K. Majumdar, “Incentive Regulation and Productive Efficiency in the U.S. Telecommunications Industry,” *Journal of Business* 70(4) 1997, 547-76.

chính sách chung. Cần phân tích nội dung cụ thể để xác định chính sách công nào là phù hợp nhất.

Các mức giá trần đôi khi cũng được áp dụng nhằm chuyển lợi nhuận khan hiếm từ chủ tài nguyên sang cho người tiêu dùng. Ví dụ như trong thập niên 1970 các mức trần giữ cho giá tại nguồn của dầu thô Mỹ và Canada ở dưới mức thị trường thế giới khá xa. Những kiểm soát này dù chuyển lợi nhuận từ chủ nhân các trữ lượng dầu sang nhà máy lọc và người tiêu dùng nhưng lại làm giảm số cung nội địa, làm tăng số cầu đối với dầu, và góp phần đẩy giá dầu thế giới lên cao hơn¹⁰¹. Nhìn chung thì việc áp dụng các mức giá trần để chuyển lợi nhuận khan hiếm thường mang lại những mất mát hiệu suất.

Quy định về lượng. Chúng ta đã đề cập đến quy định về lượng là một phương tiện kiểm soát những yếu tố ngoại tác tiêu cực trong phần thảo luận về thuế và tài trợ. Mặc dù quy định về lượng thì ít linh hoạt và nói chung ít có hiệu suất hơn động lực thị trường, nhưng nó cũng thường cho ra kết quả chắc chắn hơn. Do đó, có thể rất cần đến nó trong những tình huống khi chi phí do lỗi là quá lớn. Ví dụ như nếu một yếu tố ngoại tác liên quan đến hàng hóa sau kinh nghiệm có tiềm năng mang lại những hậu quả tai họa và không thể đảo ngược, thì trực tiếp hạn chế yếu tố đó có lẽ là biện pháp tốt nhất. Chúng ta có nên đánh liều áp dụng những động lực kinh tế để kiểm soát việc sử dụng CF, chất có khả năng hủy hoại tầng ô-zôn không? Nếu ngay trong lần lặp lại thuế đầu tiên mà chúng ta đánh giá quá cao độ co giãn giá của cầu thì chi phí và khó khăn giảm thiểu sau này có thể sẽ rất lớn. Những nguy cơ đe dọa trái đất tiềm tàng khác như hiệu ứng nhà kính chẳng hạn cũng phát sinh những vấn đề tương tự¹⁰². Độ dốc tương đối cao của đường cong lợi ích biên và đường cong (chi phí) giảm thiểu biên là nhằm xác định có nên sử dụng một công cụ giá hay công cụ lượng hay không. Giả sử đường cong lợi ích biên của một chất gây ô nhiễm là rất dốc, và các chi phí biên là không đổi. Trong tình huống này thì lợi ích có được khi thay đổi chất lượng môi trường biến thiên rất lớn theo những thay đổi ở các mức ô nhiễm: chi phí vì các mức ô nhiễm quá cao sẽ rất cao. Kiểm soát lượng là phù hợp ở đây. Ngược lại, nếu đường cong lợi ích biên nằm ngang nhưng đường cong chi phí biên dốc, thì vấn đề chính sách tiềm năng ở đây là thiệt hại vô ích gây ra bởi quy định quá chặt. Như vậy đánh thuế ô nhiễm trong trường hợp này là phù hợp.

Ở Hoa Kỳ, quy định về lượng đối với chất gây ô nhiễm thường chiếu theo hình thức quy cách kỹ thuật của loại công nghệ mà phải được sử dụng để đáp ứng tiêu chuẩn. Ví dụ như Tu chính luật khí sạch năm 1977 yêu cầu tất cả nhà máy phát điện mới chạy bằng than đá phải lắp đặt thiết bị làm sạch khí để loại bỏ phát tán lưu huỳnh, cho dù nhà máy đang sử dụng than có hàm lượng lưu huỳnh thấp hay hàm lượng lưu huỳnh cao cũng vậy¹⁰³. Biện pháp này xem ra hấp dẫn các đại biểu ở các tiểu bang sản xuất than đá có hàm lượng lưu huỳnh cao, chủ nhân các nhà máy cổ lỗ có những đối thủ cạnh tranh mới sẽ hưởng lợi thế chi phí ít đi, và nhiều nhà môi trường nhìn nhận đó là một cách thức để đạt được mức giảm thiểu với chi phí quản lý tối thiểu¹⁰⁴. Tuy nhiên, bằng cách tăng chi phí cho các nhà máy mới, thì yêu cầu cạo rửa trên thực tế có thể làm chậm lại việc giảm thiểu tổng phát tán lưu huỳnh bằng cách giảm tốc độ các nhà máy

¹⁰¹ Để có một cái nhìn tổng quát, xin đọc Kenneth J. Arrow và Joseph P. Kalt, *Petroleum Price Regulation: Should we Decontrol?* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1979). Để xem cách xử lý đầy đủ hơn, xin đọc Joseph P. Kalt, *The Economics and Politics of Oil Price Regulation* (Cambridge, MA: MIT Press, 1981). Để xem thảo luận về những vấn đề cụ thể liên quan đến các mức trần giá dầu nội địa trong nội dung của các đợt sốc giá dầu trên thị trường thế giới, xin đọc George Horwich và David L. Weimwe, *Oil Price Shocks, Market Response, and Contingency Planning* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1984), 57-110.

¹⁰² John Houghton, *Global Warming: The Complete Briefing*, ấn bản thứ 2 (New York: Cambridge University Press, 1997).

¹⁰³ Xem Robert W. Cradall, “An Acid Test for Congress,” *Regulation* 8 tháng 9/tháng 12 1984, 21-28. Cũng nên xem Bruce A. Ackerman và William T. Hassler, *Clean Coal/Dirty Coal/Dirty Air* (New Haven, CT: Yale University Press, 1981).

¹⁰⁴ Robert W. Cradall, “An Acid Test for Congress” tr. 21-22.

phát điện sẽ thay thế các nhà máy cũ. Nói chung, quy định cách thức đáp ứng tiêu chuẩn sẽ làm giảm tính linh hoạt và do đó việc đạt được tiêu chuẩn sẽ trở nên tốn kém hơn.

Quy định sức khỏe và an toàn nơi làm việc ở Hoa Kỳ dưới sự quản lý của Cục An toàn và Sức khỏe nghề nghiệp (OSHA) cũng đã đặt trọng tâm vào những tiêu chuẩn dựa trên công nghệ. Đây một phần là do Tòa án Tối cao Hoa Kỳ công khai khước từ sử dụng phân tích lợi ích-chi phí của OSHA trong khâu quản lý an toàn và sức khỏe ở nơi làm việc¹⁰⁵. Cách thức dựa trên tiêu chuẩn của OSHA đã gây ra nhiều tranh cãi, đặc biệt giữa các nhà kinh tế học. Sau khi xét lại tài liệu kinh nghiệm thực tiễn, đã có kết luận bằng một thông điệp hơi nhập nhằng rằng “không hề có bằng chứng về một tác động quá lớn của OSHA ... [nhưng] ... kết quả thực tiễn hiện có đối với tác động của OSHA ... cho thấy rằng các nỗ lực tăng cường của OSHA có lẽ đang bước đầu nâng cao mức an toàn nơi làm việc¹⁰⁶.” Có điều đáng chú ý là giấy phép cho phát tán có thể mua bán (đã thảo luận trước đây trong chương này ở đoạn mô phỏng thị trường) cũng có ngụ ý một yếu tố quy định về lượng. Trước khi bắt đầu mua bán thì phải thiết lập tổng lượng ô nhiễm được cho phép. Do đó giấy phép mua bán kết hợp được một số ưu điểm về kiểm soát số lượng với những ưu điểm của các cơ chế mô phỏng thị trường như thuế và tài trợ.

Áp dụng hạn ngạch trong lĩnh vực thương mại quốc tế là một minh họa khác của việc quy định về lượng, cho dù cách thức này trước nay đã bị chỉ trích kịch liệt¹⁰⁷. Như chúng ta đã thảo luận, thuế quan và hạn ngạch xét trên lý thuyết thì cũng chẳng khác nhau mấy: trong trường hợp thuế quan, giá cả được nâng lên cho đến khi lượng hàng hóa nhập khẩu giảm xuống đến một mức nào đó; còn trong trường hợp hạn ngạch, chính quyền trực tiếp hạn chế mức nhập khẩu, và giá cả dựa theo đó mà điều chỉnh. Trong thực tế, thuế quan có ưu điểm là thích nghi hơn hạn ngạch khi có những thay đổi ở số cung và cầu. Ngoài ra, thuế quan thường dễ thi hành hơn hạn ngạch vì hạn ngạch thì yêu cầu chính quyền phân bổ quyền đối với hàng hóa nhập khẩu hạn chế. Cũng có thêm một số khác biệt về phương diện phân phối giữa hạn ngạch và thuế quan; hạn ngạch chuyển lợi ích sang cho nhà sản xuất nước ngoài, trong khi thu nhập từ thuế quan lại được chính quyền nội địa thu lấy.

José Gomez-Ibanez, Robert Leone, và Stephen O’Connell đã xem xét tác động của hạn ngạch đối với thị trường xe hơi của Hoa Kỳ¹⁰⁸. Có thể khái quát hóa phân tích của các tác giả này sang các ngành giày dép, dệt may, thép, và nhiều sản phẩm khác. Họ ước tính rằng thiệt hại của người tiêu dùng trong ngắn hạn đã vượt quá 1 tỷ đô-la mỗi năm và “hình như với phần lớn giả định, nền kinh tế nói chung là bị xấu đi vì những hạn chế¹⁰⁹.” Họ cũng chỉ ra rằng chi phí hiệu suất “năng động” trong dài hạn có thể thậm chí còn nhiều hơn chi phí ngắn hạn vì những nhà sản xuất xe hơi Nhật Bản luôn điều chỉnh hành vi của họ khi đối mặt với hạn ngạch.

Hình thức cực đoan nhất của quy định về lượng là cấm thẳng thừng sử dụng hoặc sở hữu, thường được tăng cường bằng biện pháp hình sự. Ví dụ như vào năm 1984 Sắc luật về Cấy ghép Nội tạng Quốc gia Hoa Kỳ cấm mua bán nội tạng người¹¹⁰. Nhiều quốc gia hiện tại đang xem xét có nên làm luật cấm nhân bản người hay không. Những lệnh cấm quen thuộc khác gồm có cấm cờ bạc, rượu chè, mại dâm, các chất ma túy như hê-rô-in và cần sa. Một lần nữa, các quốc gia đã

¹⁰⁵ *American Textile Manufacturers Institute v. Donovan*, 452 U.S. 490 (1981).

¹⁰⁶ Viscusi, Vernon, và Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust* tr. 832; xem đánh giá chung của họ ở tr. 814-24. Cũng xin xem W. Kip Viscusi, *Fatal Tradeoffs* (New York: Oxford University Press, 1992). Ở nơi khác, Viscusi đã nhấn mạnh rằng có thêm hai cơ chế tương tự thị trường khác để khuyến khích công ty giữ gìn nơi làm việc an toàn: thứ nhất, “bù chênh lệch tiền lương” qua đó các công ty và ngành có nhiều rủi ro có thể trả lương nhiều hơn (“Market Incentives for Safety” đăng trên *Harvard Business Review* 63(4) 1985, 133-38); và thứ hai, họ phải trả trợ cấp đền bù cao hơn cho công nhân.

¹⁰⁷ Để có một cái nhìn tổng quát về đề tài này, cũng như những ước tính toàn diện về thiệt hại vô ích của hạn ngạch, xin đọc Robert C. Feenstra, “How Costly is Protectionism?” *Journal of Economic Perspectives* 6(3) 1992, 159-78.

¹⁰⁸ José Gomez-Ibanez, Robert Leone, và Stephen O’Connell, “Restraining Auto Imports: Does Anyone Win?” *Journal of Policy Analysis and Management* 2(2) 1983, 196-219.

¹⁰⁹ Sđd. tr. 205; xem Bảng 2.

¹¹⁰ Sắc luật Cấy ghép Nội tạng Quốc gia Hoa Kỳ, ngày 4/10/1984, P.L. 98-507 điều 2339.

lựa chọn áp dụng công cụ chính sách này theo những cách khác nhau. Nhiều quốc gia cấm tư nhân sở hữu súng tay, trong khi phần lớn các lãnh thổ ở Hoa Kỳ lại cho phép mua bán và sở hữu. Mặt khác, theo như chúng ta biết thì không quốc gia nào cấm mua bán hoặc cấm hút thuốc lá¹¹¹. Từ trước đến nay đã chưa hề có sự đồng thuận nào về các loại cấm đoán này trong cộng đồng các nhà phân tích. Điều này cũng không mấy ngạc nhiên vì nhiều đề tài này liên quan đến những giá trị đạo đức đã được trân trọng gìn giữ. Như ta đã thấy khi thảo luận về hợp pháp hóa, những thay đổi ở các giá trị như vậy thường dẫn đến những kêu gọi đòi được tự do lựa chọn. Nếu người tiêu dùng có số cầu lớn đối với các sản phẩm bất hợp pháp thì hậu quả thường là giao dịch chợ đen, mang lại những thiệt hại vô ích và những yếu tố ngoại tác tiêu cực.

Có một nội dung trong đó hình phạt hình sự đang được áp dụng rộng rãi. Đó là quy định đối với những hóa chất độc hại. Trong một trường hợp được nhiều người biết đến, một số doanh nghiệp của bang Illinois bị buộc tội cố sát và bị kết án 25 năm tù giam vì cái chết của một nhân viên có liên quan đến hóa chất độc hại¹¹². Trong khi những hình phạt hình sự nghiêm khắc như trên có thể là biện pháp ngăn ngừa mạnh mẽ, thì chúng cũng có thể không khuyến khích các công ty báo cáo lên những tai nạn gây ra do chệnh mảng.

Việc thiết kế tiêu chuẩn hiệu suất yêu cầu phải có biện pháp đối với hành vi không chấp hành. Nếu chúng ta muốn người phải chấp hành tiêu chuẩn đưa ra quyết định có hiệu suất thì họ nên xem một hình phạt dự kiến trước cũng giống như chi phí ngoại tác phát sinh từ hành vi của họ. Nói ví dụ, nếu hành vi xả hóa chất độc hại gây ra thiệt hại ngoại tác có giá 10.000 đô-la, và xác suất bắt tại trận kẻ xả hóa chất là 0,01, thì hình phạt đúng là phải ở mức 1 triệu đô-la để nội hóa yếu tố ngoại tác ấy. Tuy nhiên hệ thống chính trị có lẽ không muốn áp dụng những khung hình phạt khổng lồ như vậy. Và hệ thống cũng không muốn mướn đủ số thanh tra viên để làm tăng khả năng phát hiện hành vi không chấp hành. Nói chung thì vấn đề không chấp hành gây hạn chế cho hiệu suất của tiêu chuẩn¹¹³.

Cung cấp thông tin trực tiếp. Chúng ta đã thảo luận nhiều về tình trạng mất cân xứng thông tin ở Chương 5. Trong đó chúng ta cũng đã nhận thấy rằng chất lượng của nhiều hàng hóa chỉ được đánh giá sau khi đã dùng một thời gian dài (ví dụ những mặt hàng sau kinh nghiệm như tấm cách nhiệt phủ chất a-mi-ăng hoặc một số phương thức điều trị y tế khác). Khi sản phẩm trở nên ngày càng phức tạp vì công nghệ, thì chất lượng sản phẩm có khả năng trở thành một lĩnh vực quan trọng liên quan đến chính sách.

Sự tồn tại của tình trạng mất cân xứng thông tin đặt ra một chính sách tương đối đơn giản: đó là cung cấp thông tin! Một câu hỏi quan trọng được đặt ra: chính quyền cung cấp những thông tin như vậy cho người tiêu dùng là hay yêu cầu nhà cung cấp hàng hóa cung cấp luôn thông tin cho người tiêu dùng, đằng nào thì có hiệu suất hơn. Có rất ít nghiên cứu trực tiếp xử lý vấn đề quan trọng này. Trong thực tế chính quyền có xu hướng tham gia vào cả hai chiến lược. Ví dụ như chính quyền Hoa Kỳ thông qua Viện Sức khỏe Quốc gia cung cấp thông tin liên quan đến tác động đối với sức khỏe của việc hút thuốc đồng thời yêu cầu nhà sản xuất thuốc lá dán nhãn cảnh báo lên sản phẩm.

¹¹¹ Đã có rất nhiều lời kêu gọi cấm quảng cáo thuốc lá, khác với cấm mua bán. Xem Kenneth E. Warner và các tác giả khác, "Promotion of Tobacco Products: Issues and Policy Options," *Journal of Health Politics, Policy and Law* 11(3) 1986, 367-92; Rebecca Arbogoss, "A Proposal to Regulate the Manner of Tobacco Advertising," *sđđ*. tr. 393-422.

¹¹² Xem Daniel Riesel, "Criminal Prosecution and Defense of Environmental Wrong," *Environmental Law Reporter* 15(3) 1985, 10065-81; và Mark Schneider, "Criminal Enforcement of Federal Water Pollution Laws in an Era of Deregulation," *Journal of Criminal Law and Criminology* 73(2) 1982, 642-74.

¹¹³ W. Kip Viscusi và Richard J. Zeckhauser, "Optimal Standards with Incomplete Enforcement," *Public Policy* 27(4) 1979, 437-56. Dù vậy, một nghiên cứu gần đây phát hiện rằng hành vi chấp hành là rất cao so với chi phí không chấp hành theo dự kiến là thấp; xem David Well, "If OSHA Is So Bad, Why Is Compliance So Good?" *RAND Journal of Economics* 27(3) 1996, 618-40.

Việc yêu cầu công ty cung cấp thông tin về đặc điểm chất lượng sản phẩm đang ngày càng trở nên phổ biến¹¹⁴. Các ví dụ bao gồm ghi nhãn hiệu suất năng lượng thiết bị, xếp hạng số dặm đường của xe hơi, dán nhãn chăm sóc quần áo, dữ liệu xếp hạng vay thế chấp, dán nhãn thành phần và dinh dưỡng, dán nhãn trị số octane của xăng, các điều khoản trung thực trong vay mượn, yêu cầu công bố bảo hành, và cảnh báo sức khỏe trên bao thuốc lá¹¹⁵. Ngoài ra chính quyền liên bang, tiểu bang, và địa phương cũng dành ra nhiều nỗ lực nhằm thiết lập cái gọi là luật ngôn ngữ trong sáng để dễ đọc được các hợp đồng¹¹⁶.

Một biến thể khác dựa trên đề tài yêu cầu nhà cung cấp hàng hóa cung cấp thông tin là phải tạo điều kiện cho nhân viên cung cấp thông tin¹¹⁷. Hiện tại, nhân viên các hãng hàng không có thể truyền đạt những vấn đề an toàn cho các nhà ra quy định của liên bang mà không được tiết lộ danh tính để bị công ty trả đũa. Rõ ràng là các phi công có nhiều động lực trực tiếp hơn để báo cáo những vấn đề an toàn so với lãnh đạo các hãng hàng không. Dĩ nhiên phương pháp chính sách này có thể được áp dụng cho cả chính quyền bằng cách tạo điều kiện bảo vệ những nhân viên dám thổi còi báo động tình trạng thiếu hiệu suất hoặc tham nhũng.

Phiếu báo cáo tổ chức chuyên cung cấp cho khách hàng thông tin so sánh về công tác thực hiện của tổ chức như trường học, tổ chức giữ gìn sức khỏe, và bệnh viện đang ngày càng trở nên phổ biến¹¹⁸. Khi tổ chức có động lực rất mạnh mẽ để tham gia, thì phiếu báo cáo tổ chức có thể được cấp bởi các tổ chức tư nhân. Ví dụ các trường đại học rất sẵn lòng cung cấp thông tin cho tờ *U.S. News & World Report* để lập phiếu báo cáo tổ chức hàng năm của tạp chí này về các trường đại học, vì nếu như không được lên danh sách thì họ sẽ bị thiệt hại trong nỗ lực cạnh tranh thu hút sinh viên. Nhiều tổ chức giữ gìn sức khỏe cũng tham gia vì những công ty lớn mua dịch vụ của họ luôn đòi hỏi họ phải có phiếu báo cáo. Khi tổ chức nào không có động lực tham gia thì chính quyền có thể can thiệp, hoặc đòi có ấn bản thông tin cần thiết để cung cấp cho những cơ quan làm phiếu báo cáo hoặc trực tiếp làm ngay phiếu báo cáo. Ví dụ, nhiều tiểu bang ngày nay ấn hành các phiếu báo cáo về trường học trong quận hoặc đòi các quận cung cấp thông tin so sánh về các trường cụ thể cho phụ huynh học sinh.

Cung cấp thông tin trực tiếp có khả năng là một phản hồi chính sách khả thi để giải quyết vấn đề mất cân xứng thông tin thuần túy. Đó là một lựa chọn chính sách hấp dẫn vì chi phí biên của cả việc cung cấp thông tin lẫn việc tăng cường chấp hành thường có xu hướng khá thấp. Tình hình có lẽ kém khả thi hơn khi tình trạng mất cân xứng thông tin lại kết hợp với những bất hoàn hảo thị trường khác như là tầm chú ý bị hạn chế của người tiêu dùng, nhìn nhận sai lạc rủi ro, thị hiếu nội sinh, hoặc sản phẩm gây nghiện. Ví dụ, cung cấp thông tin về tác động xấu đối với sức khỏe của việc hút thuốc lá có thể chưa phải là phản hồi chính sách đầy đủ vì nhiều thành phần gây nghiện của thuốc lá. Nếu chúng ta tin rằng nhiều người nghiện thuốc lá không đủ khả năng đánh giá một cách có ý thức các nguy cơ về sức khỏe thì quy định nhiều hơn nữa lại là điều phù hợp, có lẽ kể cả việc áp đặt tiêu chuẩn chất lượng.

Các tiêu chuẩn cung cấp thông tin cho người tiêu dùng bằng cách thu hẹp độ biến thiên ở chất lượng sản phẩm. Ví dụ, Cục Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm (FDA) yêu cầu xuất trình

¹¹⁴ Để có cái nhìn tổng quát, xin đọc Susan Hadden, *Read the Label: Reducing Risk by Providing Information* (Boulder, CO: Westview Press, 1986).

¹¹⁵ Joel Rudd, "The Consumer Information Overload Controversy and Public Policy," *Policy Studies Review* 2(3) 1983, 465-73.

¹¹⁶ Để xem lại đề tài này, xin đọc Stephen M. Ross, "On Legalities and Linguistics: Plain Language Legislation," *Buffalo Law Review* 30(2) 1981, 317-63.

¹¹⁷ Eugene Bardach và Robert A. Kagan đề nghị không chỉ tạo điều kiện cho nhân viên cung cấp thông tin mà trong một số trường hợp còn phải ủy quyền cho nhân viên làm điều đó nữa. Họ cũng xem những luật lệ mà xác định quyền hành của những nhà chuyên nghiệp, ví dụ như chuyên gia y tế và an toàn, trong các công ty và tập đoàn, là một hình thức "quy định cá nhân" rất đáng được xem xét: Eugene Bardach và Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Philadelphia: Temple University Press, 1982), 217-42.

¹¹⁸ William T. Gormley, Jr. và David L. Weimer, *Organizational Report Cards* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999).

bằng chứng khoa học về tính năng và mức độ an toàn trước khi được phép bán một loại thuốc ra cho công chúng. Các tiêu chuẩn chất lượng này cung cấp ít nhất một số thông tin cho người tiêu dùng về các loại thuốc đang được đưa ra thị trường.

Việc áp dụng hiệu quả tiêu chuẩn chất lượng có thể bị hạn chế bởi thất bại nhà nước. Các cơ quan ra quy định thường thiếu khả năng chuyên môn để xác định tiêu chuẩn chất lượng phù hợp. Ngoài ra họ cũng có thể hoạt động trong những môi trường chính trị thường đánh giá chưa đúng mức một số sai sót và đánh giá quá đáng một số khác. Ví dụ, khi FDA cho phép một sản phẩm có hại tung ra thị trường thì có khả năng nó sẽ hứng chịu những chỉ trích kịch liệt từ những thành viên Quốc hội. Những nghị sĩ này có thể chỉ ra những cá nhân cụ thể bị thiệt hại vì sản phẩm đó. Ngược lại, cho đến gần đây thôi thì FDA hầu như đã chưa hề bị Quốc hội chỉ trích khi họ ngăn cấm một sản phẩm có ích được tung ra thị trường, cho dù có rất nhiều người (thường không xác định được) phải đành lòng bỏ qua lợi ích đó¹¹⁹.

Những chương trình công khai quy định và thông tin chất lượng lại gây ra nguy cơ ở ngay chính việc tuân thủ quy định. Công ty trong ngành chịu quy định mà có đủ khả năng dễ dàng đáp ứng được tiêu chuẩn chất lượng và tiêu chuẩn công khai thông tin hơn có thể tiến hành hoạt động vụ lợi bằng cách nỗ lực đáp ứng những ràng buộc khắt khe nhất; những ràng buộc này sẽ gây ra chi phí rất lớn cho đối thủ cạnh tranh và làm tăng thêm rào cản khiến cho các công ty mới khó lòng tham gia vào ngành. Ngoài việc làm giảm tình trạng cạnh tranh ra, những tiêu chuẩn khắt khe còn có thể gây trở ngại cho hoạt động cạnh tranh vì gây ra tình trạng đồng nhất quá mức¹²⁰. Cạnh tranh chậm trễ có khả năng trở nên đặc biệt nghiêm trọng khi đem áp dụng các tiêu chuẩn vào quy trình sản xuất chứ không phải cho chất lượng sản phẩm đầu cuối. Giao quyền đặt ra tiêu chuẩn cho các tổ chức tư nhân có thể tạo điều kiện từng bước đặt ra được những tiêu chuẩn phản ánh tốt hơn công nghệ đang thay đổi¹²¹.

Cung cấp thông tin gián tiếp. Có điều không may là khác với những sản phẩm vật lý, thường không thể cung cấp được thông tin trực tiếp về chất lượng dịch vụ. Điển hình là chất lượng dịch vụ không cố định; nó có thể thay đổi theo thời gian, hoặc thay đổi cùng với những thay đổi ở mức vốn con người hoặc với những thay đổi ở lượng nỗ lực đầu vào. Vì chất lượng dịch vụ có thể thay đổi theo thời gian nên cung cấp thông tin đáng tin cậy về chất lượng một cách trực tiếp có thể là điều phi thực tế. Do khó cung cấp được thông tin trực tiếp như vậy nên các nhà làm ra chính sách và phân tích chính sách phải tìm kiếm những cách thức gián tiếp để cung cấp thông tin. Một cách thức chính sách phổ biến là cấp giấy phép hay chứng nhận nhà cung cấp nào mà đáp ứng được một mức tiêu chuẩn nào đó về kỹ năng, đào tạo, hay kinh nghiệm.

Cấp phép có thể được định nghĩa là “một chế độ quy định trong đó chỉ có người có đúng trình độ mà đã đứng xin và nhận được giấy phép hành nghề từ một cơ quan hay đại diện của nhà nước là được luật pháp cho phép thực hiện hay đảm trách những chức năng được trao¹²².” Cấp phép có thể phân biệt với *chứng nhận* là “chế độ quy định trong đó người hành nghề đủ trình độ nhận được những chỉ định hoặc chứng nhận đặc biệt mà những người hành nghề khác không được sử dụng một cách hợp pháp; tuy nhiên người hành nghề chưa được chứng nhận cũng được luật pháp cho phép cung cấp những dịch vụ nói trên, miễn là họ phải thông qua một chỉ định khác nào đó. Chứng nhận liên quan đến đặc quyền đối với một chỉ định nghề nghiệp nhưng không phải đặc quyền đối với việc hành nghề¹²³.”

¹¹⁹ Để xem thảo luận chi tiết hơn về tình trạng mất cân xứng trong sai sót của Cục Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm, xin đọc David L. Weimer, “Safe-and-Available-Drugs,” *Instead of Regulation*, Robert W. Poole, Jr. biên tập (Lexington, MA: Lexington Books, 1982), 239-83.

¹²⁰ Xem thảo luận về ngành sữa của Bardach và Kagan, *Going by the Books* tr. 260-62.

¹²¹ Ross E. Cheit, *Setting Safety Standards: Regulation in the Public and Private Sectors* (Berkeley: University of California Press, 1996).

¹²² Michael J. Trebilcock và Barry J. Reiter, “Licensure in Law,” *Lawyers and the Consumer Interest*, Robert G. Evans và Michael J. Trebilcock biên tập (Toronto: Butterworth, 1982), Chương 3, 65-103, tại tr. 66.

¹²³ Sđd. tr. 66.

Milton Friedman đã tóm tắt cụ thể nhược điểm của việc áp dụng các phương pháp nói trên: “Chi phí xã hội rõ rệt nhất là bất kỳ phương pháp nào trong số những phương pháp này, cho dù đó là đăng ký, chứng nhận hay cấp phép, hầu như tất yếu sẽ trở thành một công cụ trong tay của một nhóm nhà sản xuất đặc biệt để nắm được vị trí độc quyền mà hy sinh phần còn lại của công chúng¹²⁴.” Vì chứng nhận thường không cấm việc thâm nhập thị trường nên chỉ trích này đặc biệt nhắm vào hình thức cấp phép¹²⁵.

Mặc dù lý luận dành cho việc cung cấp thông tin gián tiếp thông qua cấp phép không nhất thiết ngụ ý *tự* quy định cho mình, nên đây là lộ trình mà hầu hết các tiểu bang đã đi theo để giải quyết chuyện cấp phép hành nghề. Những bước đi điển hình là các thành viên tập hợp thành một nghiệp đoàn, nghiệp đoàn thành lập một hệ thống cấp phép tự nguyện, và xin cơ quan lập pháp giấy phép ủy quyền dưới sự bảo trợ của nghiệp đoàn¹²⁶.

Giấy phép hành nghề có một số nhược điểm: mối quan hệ qua lại giữa việc đào tạo hoặc các thuộc tính định mức được và việc thực hiện có thể rất thấp; định nghĩa nghề nghiệp có thể khóa chặt kỹ năng mà dễ trở thành lạc hậu trong những thị trường năng động; tiêu chuẩn thâm nhập thị trường quá cao không cho người tiêu dùng cơ hội chọn được dịch vụ chất lượng thấp nhưng có giá thấp; và khi lợi ích nghề nghiệp dành quyền kiểm soát tiêu chuẩn cấp phép thì những tiêu chuẩn có thể được đặt ra quá cao để hạn chế số lượng thâm nhập thị trường nhằm nâng cao thêm thu nhập của những kẻ hiện đang hành nghề¹²⁷.

Mặc dù tất cả những vấn đề trên đều đáng được xem xét nhưng các nhà kinh tế học có xu hướng tập trung vào chi phí xã hội của những rào cản đối với việc thâm nhập thị trường và hành vi định giá độc quyền kéo theo sau đó – có lẽ vì đó là một trong những tác động dễ đo lường hơn của việc cấp phép. Chắc chắn có những bằng chứng thực tế mạnh mẽ cho thấy rằng các nhóm độc quyền nghề trên thực tế đã nâng giá và hạn chế cạnh tranh¹²⁸. Xét đến sự tồn tại của các suất sinh lợi quá mức này và những gì ta đã học được về hành vi vụ lợi, thì ta cũng không mấy ngạc nhiên khi nghe rằng nhiều nhóm chuyên nghiệp và bán chuyên nghiệp vẫn liên tục ủng hộ và sẵn lòng việc cấp phép¹²⁹.

Do đó chúng ta nên thận trọng trong việc ủng hộ việc cấp phép coi đó là một lựa chọn chính sách thay thế. Khi làm như vậy thì chúng ta nên xem xét mọi lựa chọn có thể thay thế được chế độ *tự* quy định. Tuy nhiên chúng ta tin rằng cũng rất công bằng khi nói các nhà chỉ trích quy định ngành đã không có óc tưởng tượng nhiều lắm khi đề ra các chính sách thay thế¹³⁰.

Việc cấp phép ngày nay đang lan tràn vượt quá các ranh giới truyền thống của nó. Vô số ngành nghề gần như chuyên nghiệp đang giành được quyền cấp phép và tự quy định. Thậm chí còn có một đề nghị nói rằng các bậc cha mẹ tương lai nên được cấp phép trước khi có con!¹³¹

¹²⁴ Friedman, *Capitalism and Freedom* tr. 148.

¹²⁵ Để xem một nghiên cứu tìm thấy lợi ích hiệu suất từ việc chứng nhận, xin đọc Bradley S. Wimmer và Brian Chezum, “An Empirical Examination of Quality Certification in a ‘Lemans Market’,” *Economic Enquiry* 41(2) 2003, 279-91.

¹²⁶ William D. White và Theodore R. Marmor, “New Occupations, Old Demands,” *Journal of Policy Analysis and Management* 1(2) 1982, 243-56.

¹²⁷ Chúng tôi lấy các luận điểm này của Trebilcock và Reiter, “Licensure in Law” tr. 67-70. Họ phát triển các luận điểm này rất sâu sắc và đồng thời cũng nêu ra nhiều luận điểm khác nữa.

¹²⁸ Để xem một số thảo luận mẫu về kho tư liệu khổng lồ này, xin đọc James W. Begun, “The Consequences of Professionalism for Health Services: Optometry,” *Journal of Health and Social Behavior* 20(4) 1979, 376-86; Robert M. Howard, “Wealth, Power, and Attorney Regulation in the U.S. States: Licence Entry and Maintenance Requirements,” *Publius: The Journal of Federalism* 28(4) 1998, 21-33; Morris M. Kleiner and Robert T. Kudrle, “Does Regulation Affect Economic Outcomes? The Case of Dentistry,” *Journal of Law and Economics* 43(2) 2000, 547-82; N. J. Philipsen và M. G. Faure, “The Regulation of Pharmacists in Belgium and the Netherlands: In the Public or Private Interest?” *Journal of Consumer Policy* 25(2) 2002, 155-201.

¹²⁹ White and Marmor, “New Occupations, Old Demands” tr. 249-52.

¹³⁰ Để xem một đề nghị như vậy, xin đọc Aidan R. Vining, “Information Costs and Legal Services,” *Law and Policy Quarterly* 4(4) 1982, 475-500.

¹³¹ John F. Tropman, “A Parent’s Licence,” *Journal of Policy Analysis and Management* 3(3) 1984, 457-59.

Tóm tắt: Thế giới mênh mông luật lệ (và một số biện pháp giới hạn). Như đã được nhấn mạnh ở đoạn mở đầu của phần này, luật lệ là hình thức chính sách phổ thông nhất của chính quyền trong cuộc sống của chúng ta. Những quy định cấp quốc gia và cấp dưới quốc gia (tiểu bang hoặc tỉnh, địa phương) vẫn liên tục được nhân lên. Tuy nhiên một đổi mới gần đây trong nhiều lãnh thổ như tiểu bang New York là yêu cầu mọi quy định chính yếu đều phải thông qua phân tích lợi ích-chi phí. Nếu xu hướng này tiếp tục thì có khả năng nó sẽ tác động rất lớn đến tiến trình ra quy định¹³².

Cung cấp hàng hóa thông qua cơ chế phi thị trường

Có điều ngạc nhiên là nhà phân tích chính sách đã có tương đối rất ít điều để nói về chuyện khi nào thì việc cung cấp hàng hóa của chính quyền thông qua cơ quan công là một đáp ứng phù hợp với thất bại thị trường. Peter Pashigian phát biểu rất thẳng thắn: “Việc sản xuất công hàng hóa và dịch vụ là một điều gì đó hơi mắc mứu đối với đa số nhà kinh tế học. Nó tồn tại, và rất có khả năng sẽ gia tăng tầm quan trọng, nhưng cũng rất khó giải thích. Cho đến nay vẫn chưa thấy xuất hiện một giả thuyết sản xuất công nào có thể chấp nhận được¹³³.” Đúng như vậy, lựa chọn giữa việc cung cấp của chính quyền và các chính sách chung khác là một trong những đề tài chính sách ít được hiểu rõ nhất. Có lẽ lý do là mặc dù chúng ta đã có một lý thuyết về thất bại thị trường rất thuyết phục nhưng lại không có một lý thuyết phổ quát nào khác họa được những trao đổi hiệu suất giữa thất bại thị trường và thất bại nhà nước cả¹³⁴.

Người ta rất dễ tin rằng bản thân lý thuyết thất bại thị trường giải quyết được tình trạng bế tắc này: việc cung cấp trực tiếp của chính quyền là phù hợp khi có thất bại thị trường khu vực. Đây là một lập luận thiếu thuyết phục vì nó bỏ qua sự kiện rằng vẫn có thể giải quyết thất bại thị trường bằng các chính sách chung khác. Do đó thất bại thị trường cung cấp cơ sở lý luận một cách tổng quát cho can thiệp của chính quyền chứ không phải cụ thể cho cung cấp trực tiếp của chính quyền. Ví dụ, hãy xem xét những đáp ứng khả dĩ đối với độc quyền tự nhiên: đấu giá để tận dụng cạnh tranh giành thị trường, tài trợ để tạo điều kiện định giá chi phí biên, và quy định trực tiếp. Những biện pháp này là những biện pháp thay thế cho sở hữu chính quyền đối với độc quyền.

William Baumol cung cấp những khái niệm đầu tiên về lý thuyết tâm lý ý lại của sản xuất chính quyền¹³⁵. Ta lấy ví dụ sau đây để mở đầu cách nhìn nhận của ông: đó là việc cung cấp cho quốc phòng. Cơ sở lý luận thông thường lý giải việc chính quyền cung cấp cho quốc phòng dựa trên lập luận rằng đó là hàng hóa công. Nhưng đây chỉ là một lập luận để biện minh cho việc can thiệp của chính quyền chứ không phải cho bản thân một quân đội công. Tình huống của Baumol dành cho một quân đội công được đưa ra dựa theo nội dung tâm lý ý lại. Một chính quyền có ý định sử dụng lực lượng vũ trang chỉ khi nào cần thiết cho mục đích riêng của họ. Một quân đội do thị trường cung cấp cho chính quyền theo hợp đồng có thể có những động lực rất khác mà sẽ nêu lên nghi vấn về lòng trung thành và mức độ tin cậy.

Chúng tôi cho rằng vấn đề tâm lý ý lại có thể được nhìn nhận rộng rãi hơn theo nội dung chủ nghĩa cơ hội. Một lần nữa, chúng ta có thể minh họa cái cốt lõi của vấn đề bằng cách sử dụng lại ví dụ về quốc phòng: không thể tin tưởng một quân đội thi hành theo hợp đồng vì chính quyền không có cơ chế củng cố quyền lực độc lập. Nói cách khác, quân đội ở vị thế tham gia

¹³² Bàn về sự phát triển yêu cầu phân tích lợi ích-chi phí ở cấp tiểu bang, xin đọc Richard Wisnant và Diane DeWitt Cherry, “Economic Analysis of Rules” Devolution, Evolution, and Realism,” *Wake Forest Law Review* 31(3) 1996, 693-743.

¹³³ Peter Pashigian, “Consequences and Causes of Public Ownership of Urban Transit Facilities,” *Journal of Policy Analysis and Management* 3(3) 1984, 457-59.

¹³⁴ Để xem lập luận này, xin đọc Lee S. Friedman, “Public Institutional Structure: The Analysis of Adjustment,” *Research in Public Policy Analysis and Management* cuốn 2, John P. Crecine biên tập (Greenwich, CT: JAI Press, 1981), 303-25.

¹³⁵ William J. Baumol, “Toward a Theory of Public Enterprise,” *Atlantic Economic Journal* 12(1) 1984, 13-20.

một hành vi chủ nghĩa cơ hội, giống như đám quân lính trong cuộc Chiến tranh ba mươi năm hết bị phe này đến phe kia đem lương bổng ra khuyến dụ¹³⁶. Thậm chí một quân đội tư nhân cụ thể nào đó tham gia nhưng không theo kiểu hành vi như vậy, thì nhà nước cũng tất yếu sẽ buộc phải theo dõi sát sao một cách đầy tốn kém. Ví dụ, chính quyền ít nhất cũng phải thành lập một chức quan thanh tra để bảo đảm rằng nhà hợp đồng bên B đủ khả năng tập hợp được lực lượng như đã hứa.

Mặc dù nguy cơ của chủ nghĩa cơ hội thể hiện lộ liễu nhất ở lĩnh vực quốc phòng, nhưng đây chẳng phải là lĩnh vực độc nhất. Việc thu thuế, in tiền, thực thi công lý – tất cả đều tiềm tàng đối mặt với những vấn đề nghiêm trọng nếu như để cho các công ty tư nhân cung cấp.

Phân tích của chúng ta cho thấy nên có *phép thử thất bại thị trường kép* khi sử dụng các cơ quan công: thứ nhất, bằng chứng về thất bại thị trường hoặc về một mục đích tái phân phối; thứ hai, bằng chứng không áp dụng được một chính sách chung ít can thiệp hơn hoặc bằng chứng không thiết kế được một hợp đồng có hiệu suất cho sản xuất tư nhân để giải quyết vấn đề thất bại thị trường (nghĩa là không thể kiểm soát được chủ nghĩa cơ hội một cách hợp lý). Mặc dù chúng ta tin rằng cách tiếp cận thất bại thị trường kép này có cung cấp một cơ sở lý luận cho việc sản xuất công của chính quyền, nhưng từ trước đến nay đã có rất ít tiến bộ trong việc định ra những tình huống trong đó việc sản xuất chính quyền có khả năng là chính sách chung tốt nhất¹³⁷. Nhiệm vụ này đặc biệt khó khăn vì bản thân các cơ quan công dễ gặp phải các vấn đề ủy thác-đại lý rất nghiêm trọng như ta đã thấy ở Chương 8.

Mặc dù có những khó khăn trên lý thuyết này nhưng ít nhất chúng ta cũng có thể cung cấp một cái nhìn tổng quát về các hình thức cung cấp phi thị trường thay thế khác. Nói chung, một khi đã làm ra quyết định để cung cấp hàng hóa theo kiểu công, thì chính quyền có thể làm như vậy hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp. Cung cấp trực tiếp là sản xuất và phân phối hàng hóa thông qua các phòng ban chính quyền. Như được trình bày ở Bảng 10.4, phương tiện cung cấp gián tiếp chủ yếu là qua các cơ quan độc lập (thường là tập đoàn chính quyền hoặc các bộ phận đặc biệt) hoặc bằng những hình thức hợp đồng khác nhau với bên ngoài. Mặc dù những khác biệt này chỉ rõ ràng trên lý thuyết nhưng trong thực tế thì thường ít rõ ràng hơn.

Bảng 10.4 *Cung cấp hàng hóa thông qua các cơ chế phi thị trường*

Chính sách chung	Vấn đề đã phát hiện: Thất bại thị trường (MF), thất bại nhà nước (GF), vấn đề phân phối (DI), hạn chế của mô hình cạnh tranh (LCF)	Các hạn chế điển hình và hậu quả bổ sung
Cung cấp trực tiếp		
Các cơ quan	MF: Hàng hóa công MF: Yếu tố ngoại tác tích cực MF: Độc quyền tự nhiên DI: Phân phối bình đẳng	Cứng nhắc; thiếu hiệu suất năng động; và thiếu hiệu suất X
Cơ quan độc lập		
Tập đoàn chính quyền	MF: Độc quyền tự nhiên MF: Yếu tố ngoại tác tích cực DI: Phân phối bình đẳng GF: Thất bại cung bên phía quan liêu	Thiệt hại cơ quan
Ban phòng đặc biệt	MF: Độc quyền tự nhiên	Thiệt hại cơ quan;

¹³⁶ Andre Corvisier, *Armies and Societies in Europe. 1494-1789*, người dịch: Abigail T. Siddall (Bloomington: Indiana University Press, 1979), 45.

¹³⁷ Để xem cách xử lý chung, xin đọc David E. M. Sappington và Joseph E. Stiglitz, “Privatization, Information and Incentives,” *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4) 1987, 567-82; và Aidan R. Vining và David L. Weimer, “Government Supply and Government Production Failure: A Framework Based on Contestability,” *Journal of Public Policy* 10, p. 1, 1990, 1-22.

	MF: Hàng hóa công địa phương MF: Yếu tố ngoại tác tiêu cực DI: Cung cấp chung	vô cảm đối với các nhóm thiểu số có thị hiếu cấp bách
Hợp đồng với bên ngoài		
Hợp đồng trực tiếp	MF: Hàng hóa công, đặc biệt hàng hóa công địa phương GF: Thất bại cung bên phía quan liêu	Hành vi cơ hội của bên phía cung; bế tắc và đánh giá thấp
Hợp đồng gián tiếp	MF: Yếu tố ngoại tác tích cực GF: Thất bại cung bên phía quan liêu DI: Thị hiếu đa dạng LCF: Thị hiếu nội sinh (thay đổi hành vi)	Phối hợp dịch vụ kém

Cung cấp trực tiếp qua cơ quan chính quyền

Hình thức sản xuất hàng hóa trực tiếp thông qua cơ quan chính quyền thì cũng lâu đời như bản thân chính quyền vậy. Karl Wittfogel lập luận rằng động lực phát triển của nhiều nền văn minh cổ ở các khu vực bán hoang mạc (ví dụ như Ai Cập, Mesopotamia, và một số miền của Trung Quốc và Ấn Độ) xuất phát từ nhu cầu xây dựng và quản lý nguồn nước mang tính tập thể. Đến lượt điều này có xu hướng dẫn đến tình trạng chính quyền trực tiếp cung cấp việc xây dựng các cơ sở không liên quan đến nước: “trong các điều kiện của Ai Cập dưới thời các Pharaon và của Peru thuộc thời Inca thì quản lý trực tiếp nắm vai trò chủ đạo¹³⁸.”

Chính quyền Mỹ cung cấp một mảng lớn các hàng hóa thông qua những cơ quan như Quân đoàn Kỹ sư Công binh, Cục đúc tiền, Cục quản lý rừng quốc gia, và Dịch vụ mở rộng hợp tác thuộc Bộ Nông nghiệp. Thậm chí trong những ngày đầu của nền cộng hòa, thì cung cấp trực tiếp cũng rất phổ biến khi các hoạt động của các bang cũng bị thu về một mối¹³⁹. Christopher Leman nhận thấy rằng sản xuất của chính quyền nội địa có thể được chia thành mười thể loại chức năng: thúc đẩy thương mại; quản lý đất công; xây dựng công trình công cộng và quản lý bất động sản; nghiên cứu và thử nghiệm; hỗ trợ kỹ thuật; luật pháp và tòa án; chăm sóc sức khỏe, dịch vụ xã hội, và hỗ trợ tiền mặt trực tiếp; giáo dục và đào tạo; tiếp thị; và hỗ trợ nhu cầu hành chính nội bộ¹⁴⁰. Còn các chức năng không nội bộ của chính quyền bao gồm quốc phòng và quản lý chính sách đối ngoại.

Khi xem xét kỹ các thể loại này thì chúng ta thấy tất cả đều có thể được biện minh bằng một thất bại thị trường hoặc một lý luận tái phân phối nào đó. Tuy nhiên điều này không xử lý được vấn đề các hàng hóa này có thể được cung cấp một cách có hiệu suất thông qua các chính sách chung khác hoặc được *gián tiếp* cung cấp bởi chính quyền hay không. Rõ ràng một số hàng hóa này (hay ít nhất những hàng hóa thay thế gần giống nhau) có thể được cung cấp bằng cách sử dụng các chính sách chung; ví dụ như các yếu tố của chăm sóc y tế có thể được cung cấp bằng nhiều hình thức khác nhau trên thị trường tự do, thông qua những động lực thị trường, và bằng luật.

Leman cũng chỉ ra rằng những chính sách can thiệp chung khác tất yếu phải cần chính quyền cung cấp *trực tiếp* theo một mức độ nào đó¹⁴¹. Một số ví dụ: việc cung cấp tài trợ cùng loại cần có một ban bộ để cấp phát hàng hóa và tem phiếu; việc sử dụng luật cần có các cơ quan

¹³⁸ Xem Karl Wittfogel, *Oriental Despotism* (New Haven, CT: Yale University Press, 1957), tr. 45. Cũng nên xem Bảng 1 của ông nói về quản lý chính quyền trong ngành nông nghiệp và công nghiệp, tr. 46.

¹³⁹ Carter Goodrich biên tập, *The Government and the Economy, 1783-1861* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1967), xv-xviii.

¹⁴⁰ Lester Salamon biên tập, “The Forgotten Fundamental: Successes and Excesses of Direct Government,” *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1989), 53-87.

¹⁴¹ Sđđ.

để theo dõi và cưỡng chế việc chấp hành; và thậm chí việc lập ra quyền sở hữu tài sản mua bán được cũng có thể cần có những cơ quan hoạt động như ngân hàng và phòng thanh toán.

Thảo luận của chúng ta ở Chương 8 về một số loại hình thất bại nhà nước, đặc biệt là những thất bại ở nguồn cung quan liêu, cho thấy rằng nguồn cung chính quyền không phải là bài thuốc chữa bá bệnh. Con lắc chính sách hình như quay ngược với việc sử dụng các cơ quan công, như đã được thể hiện ở mỗi quan tâm dành cho quá trình tư nhân hóa và hợp đồng với bên ngoài.

Các cơ quan độc lập

Quy mô và loại hình các cơ quan độc lập thì vô cùng bao la. Người Anh đã đặt ra từ *quango* (quasi-non government organization) để mô tả những thực thể bán tự trị mà không công khai rõ ràng là cơ quan chính quyền. Các cơ quan “ngoài ngân sách” tự quản như vậy đã phát triển bùng nổ ở gần như tất cả các quốc gia trên thế giới. Hoa Kỳ cũng không phải là ngoại lệ. Ann-Marie Walsh đã xác nhận được trên 1.000 cơ quan có thẩm quyền thuộc nội bộ tiểu bang và xuyên tiểu bang, cũng như trên 6.000 cơ quan ở cấp dưới tiểu bang¹⁴². Những cơ quan vùng, tiểu bang, và địa phương xây dựng và hoạt động trong một phạm vi rộng rãi những cơ sở khác nhau, như đập nước, phi trường, công viên công nghiệp, cầu đường, và cung cấp một loạt những dịch vụ như cấp nước, khí đốt, và điện lực. Tuy nhiên do không có danh xưng được thừa nhận rộng rãi nên thậm chí việc xác định và phân loại những thực thể ấy cũng là vấn đề. Nhiều cơ quan hoạt động khá độc lập nhưng lại không ở hình thức công ty, trong khi những cơ quan khác là công ty nhưng lại chính thức nằm trong tổ chức chính quyền. Còn rắc rối hơn nữa, việc trực thuộc một cơ quan cũng không nhất thiết phải chịu sự giám thị hoặc quy định của cơ quan ấy¹⁴³. Sau đây chúng ta vẫn tất xét hai loại hình cơ quan độc lập: các tập đoàn chính quyền và đặc khu.

Tập đoàn chính quyền. Những *tập đoàn chính quyền* được tìm thấy khắp nơi, đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển¹⁴⁴. Ở Hoa Kỳ, hình thức công ty có xu hướng được dùng để cung cấp hàng hóa hữu hình và phân chia được ở những khu vực mà ít nhất có vẻ mang tính độc quyền tự nhiên. Tập đoàn chính quyền thường hoạt động bằng nguồn doanh thu riêng của họ theo một hiến chương dành cho họ một mức độc lập khỏi sự can thiệp của hành pháp và lập pháp trong các hoạt động hàng ngày. Ví dụ như công ty điện lực do các thành phố tự trị sở hữu lấy doanh thu từ lượng điện bán ra. Thường thì hiến chương đòi hỏi họ bán ra với mức giá làm sao vừa thấp nhất mà vừa trả được chi phí hoạt động và cho phép tăng trưởng.

Mặc dù tập đoàn chính quyền ít quan trọng ở Hoa Kỳ hơn so với các nước khác, nhưng sự có mặt của họ không phải là không có ý nghĩa. Công ty Tennessee Valley Authority có tài sản trong năm 1997 trị giá hơn 33 tỷ đô-la, trở thành công ty điện lực lớn nhất ở Bắc Mỹ; ngoài ra còn có những nhà sản xuất điện quan trọng khác thuộc quyền sở hữu của liên bang như Bonneville Power Administration, Southeastern Federal Power Program, và Alaska Power Administration. Những tập đoàn liên bang chủ lực thì có Federal National Mortgage Association, Postal Service, Federal Deposit Insurance Corporation, và Corporation for Public Broadcasting¹⁴⁵. Ở cấp dưới quốc gia thì có các doanh nghiệp chủ lực như Port Authority of New York và New Jersey, New York Power Authority, và Massachusetts Port Authority.

¹⁴² Ann-Marie Walsh, “The Public’s Business: The Politics and Practices of Government Corporations (Cambridge, MA: MIT Press, 1978), 6. Cũng xin xem Neil W. Hamilton và Peter R. Hamilton, *Governance of Public Enterprises: A Case Study of Urban Mass Transit* (Lexington, MA: LexingtonBooks, 1981).

¹⁴³ Xem Harold Seidman, “Public Enterprises in the United States,” *Annals of Public and Cooperative Economy* 54(1) 1983, 3-18.

¹⁴⁴ Ahmed Galal và các tác giả khác, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

¹⁴⁵ Để xem thảo luận về các ứng viên tư nhân hóa tiềm năng trong số các tập đoàn này, xin đọc Anthony E. Boardman, Claude Laurin, và Aidan R. Vining, “Privatization in North America,” *International Handbook on Privatization*, David Parker và Davis Sallal (biên tập) (Northampton, MA: Edward Elgar, 2003), 129-60.

Tập đoàn chính quyền hình thành dựa trên cơ sở nào? Phần lớn tập đoàn chính quyền, ít nhất là ở Hoa Kỳ, đáp ứng được *phép thử thất bại thị trường đơn* – điều đó có nghĩa là họ thuộc khu vực mà độc quyền tự nhiên hay các thất bại thị trường khác cho thấy có nhu cầu can thiệp của chính quyền. Theo quan điểm của chúng tôi thì những người chỉ trích tập đoàn chính quyền ngầm lập luận rằng có rất ít tập đoàn chính quyền đáp ứng được phép thử thất bại thị trường kép.

Sức hấp dẫn bề ngoài của các tập đoàn chính quyền nằm ở chỗ họ có thể sửa chữa thất bại thị trường trong khi vẫn giữ được tính linh hoạt, tự trị, và hiệu suất của một công ty tư nhân. Có phải các tập đoàn chính quyền ít bị vấp phải các vấn đề ủy thác-đại lý hơn so với các ban phòng chính quyền không?

Louis De Alessi và những người chỉ trích khác khẳng định rằng những tập đoàn chính quyền, như các ban phòng chính quyền, thì dễ bị các vấn đề ủy thác-đại lý hơn so với những công ty tư nhân: “Sự khác biệt nghiêm trọng nhất giữa công ty tư nhân và chính trị là quyền sở hữu ở công ty chính trị trên thực tế là không chuyển nhượng được. Vì điều này loại trừ sự chuyên môn hóa trong quyền sở hữu nên nó ngăn cản việc tận dụng những kết quả tương lai làm thành giá chuyển nhượng hiện tại và làm giảm động lực của giới chủ nhằm theo dõi hành vi quản lý¹⁴⁶.” Sức mạnh trên lý thuyết của lập luận này có vẻ như bị làm suy yếu đi bởi ngày càng phổ biến nhận thức cho rằng những công ty tư nhân lớn cũng chịu các vấn đề ủy thác-đại lý, đặc biệt là nếu phân tán việc nắm cổ phiếu¹⁴⁷. Thật vậy, đa số những nghiên cứu kinh nghiệm thực tế cho thấy rằng phân tán việc nắm cổ phiếu sẽ mang lại lợi nhuận kém cỏi mà chi phí lại cao hơn¹⁴⁸.

Công ty công kém hiệu quả hơn công ty tư nhân chăng? Một số khảo sát các nghiên cứu thực tế liên khu vực cho thấy rằng so sánh việc thực hiện giữa công ty công và công ty tư nhân nhận thấy có một số lợi thế cho công ty tư nhân, nhưng một số nghiên cứu khác lại không thấy khác biệt mang tính hệ thống nào¹⁴⁹. Các nghiên cứu trên quả thật đã cho thấy sự thực hiện có ưu việt hơn dành cho khu vực tư nhân ở các ngành cạnh tranh như sản xuất dầu khí và luyện thép. Ví dụ như Aidan Vining và Anthony Boardman đã so sánh việc thực hiện giữa các công ty công, tư, và hỗn hợp lớn nhất ngoài nước Mỹ mà đang hoạt động trong môi trường cạnh tranh. Sau khi không chế một vài biến số quan trọng, như ngành và quốc gia, thì họ khám phá ra rằng công ty công và hỗn hợp hình như ít hiệu quả hơn công ty tư nhân¹⁵⁰.

Tuy nhiên bằng chứng chéo thì rắc rối hơn ở trong các ngành như thu mua và phân phối điện lực, khí đốt, và nước, những nơi có ít cạnh tranh (ít nhất là về mặt lịch sử) và thường có rất

¹⁴⁶ Louis De Alessi, “The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence,” *Research in the Law and Economics*, cuốn 2, R. Zerbe (biên tập), (Greenwich, CT: JAI Press, 1980), 1-47, ở trang 27-28.

¹⁴⁷ Để có một cái nhìn toàn diện hơn về đề tài này, xin đọc số đặc biệt *Journal of Law and Economics*, “Corporations and Private Property” 26(2) 1983, đặc biệt đọc Eugene F. Fama và Michael C. Jensen, “Separation of Ownership and Control” 301-26; “Agency Problems and Residual Claims,” 307-50, cùng tác giả; và Oliver E. Williamson, “Organization Form, Residual Claimants, and Corporate Control” 351-66.

¹⁴⁸ Để xem lại các nghiên cứu này, xin xem Aidan R. Vining và Anthony E. Boardman, “Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprises,” *Public Choice* 73(2) 1992, 205-39; Helen Short, “Ownership, Control, Financial Structure and the Performance of Firms,” *Journal of Economic Surveys* 8(3) 1994, 203-49.

¹⁴⁹ Louis De Alessi lại mạnh mẽ nhìn nhận ưu thế thực hiện ở các công ty tư nhân trong bài “The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence.” Aidan Vining và Anthony Boardman cũng nhận thấy việc thực hiện là ưu việt hơn ở khu vực tư nhân trong bài “Ownership versus Competition.” Tom Borcherding nhận thấy có một chút lợi thế cho khu vực tư nhân ở trong bài “Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements,” J. Richard S. Prichard (biên tập), *Crown Corporations in Canada* (Toronto: Butterworth, 1983), 99-184. Một bài nêu ra rất ít khác biệt là Colin C. Boyd, “The Comparative Efficiency of State-Owned Enterprises,” trong A. R. Negandhi, H. Thomas, và K. L. K. Rao (biên tập) *Multinational Corporations and State-Owned Enterprises: A New Challenge in International Business* (Greenwich, CT: JAI Press, 1986), 221-44.

¹⁵⁰ Anthony E. Boardman và Aidan R. Vining, “Ownership and Performance in Competitive Environment: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises,” *Journal of Law and Economics* 32(1) 1989, 1-34.

hiệu quả (suất sinh lợi)¹⁵¹. Trong một số bộ phận của các ngành này thì điều này có thể là do các điều kiện độc quyền tự nhiên gây ra¹⁵². Ở đây, tình trạng mất hiệu suất X ở các công ty tư nhân do cạnh tranh bị hạn chế và bị quy định suất sinh lợi là không có gì ngạc nhiên. Những khác biệt về việc thực hiện có vẻ ở quy mô nhỏ, và như vậy cho thấy rằng mức độ cạnh tranh trong một thị trường nhất định là một dự báo rõ nét hơn về việc thực hiện hiệu quả so với bản thân quyền sở hữu.

Tuy nhiên từ thập niên 1990 trở về sau, đã có một loại bằng chứng mới về quá trình thực hiện so sánh: bằng chứng “trước và sau” (có nghĩa là theo trình tự thời gian) về quá trình tư nhân hóa những công ty công. Bằng chứng này cho thấy rất rõ có những lợi ích lớn về hiệu suất, vừa là hiệu suất X vừa là hiệu suất phân bổ, và điều này xảy ra thống nhất ở khắp các quốc gia công nghiệp hóa, các quốc gia từng thuộc khối Xô-viết, và các quốc gia đang phát triển¹⁵³. Tuy nhiên bằng chứng từ các quốc gia thuộc khối Xô-viết cũ và các quốc gia đang phát triển cho thấy cần phải có những môi trường định chế tư bản phù hợp để cho các thực thể công ty tư nhân tạo ra được tài sản – nói cách khác, những bộ luật khung như đã được xem xét ở đầu chương là một yêu cầu căn bản. Nếu không có môi trường định chế như vậy thì tập đoàn khó trở thành ưu việt hơn phòng ban, thậm chí cả khi thiếu vắng thất bại thị trường¹⁵⁴.

Chắc chắn là nhiều quốc gia ít nhất là cho đến thời điểm gần đây đã áp dụng những tập đoàn chính quyền trong một phạm vi lớn các khu vực nơi ít có bằng chứng về thất bại thị trường căn bản. Ví dụ như ở Pháp công cụ máy móc, xe hơi, và đồng hồ tay tất cả đều do các công ty nhà nước sản xuất. Trước 1987, chính phủ Pháp thậm chí còn kiểm soát một trong những công ty quảng cáo lớn nhất nước! Ở Thụy Điển thì có một tập đoàn chính quyền chuyên sản xuất bia.

Các đặc khu. *Đặc khu* là những cơ quan chính quyền có một mục đích duy nhất, thường được thành lập để cung cấp hàng hóa được cho là có mang tính độc quyền tự nhiên, hàng hóa công, hoặc những đặc tính ngoại tác. Những hàng hóa này bản chất là thuộc địa phương, nhưng cũng có thể vươn ra cấp tiểu bang hoặc khu vực. Cho đến nay thì công dụng đặc khu phổ biến nhất ở Hoa Kỳ là cung cấp học vắn tiểu học và học vắn cấp hai. Những ví dụ khác gồm có ô nhiễm không khí, cấp nước, và giao thông địa phương. Đặc khu có những ưu điểm và khuyết điểm gì khi so sánh với thành phố và tỉnh? Có bao giờ chúng ta hỏi tại sao chúng ta lại có thành phố để làm gì. Một ưu điểm của đặc khu là nó cho phép người tiêu dùng quan sát được mối quan hệ giữa cung cấp dịch vụ và biểu thuế một cách rõ ràng. Một thuận lợi khác là nó có thể được thiết kế để nội hóa những yếu tố ngoại tác lan tràn vượt quá ranh giới của chính quyền địa phương trong lịch sử tiến hóa. Khuyết điểm lớn của đặc khu là chi phí mà người tiêu dùng phải đối mặt khi theo dõi một loạt những “chính quyền thu nhỏ” để có các dịch vụ khác nhau: “... chỉ nhờ ở những chức năng tập thể quan trọng nhất thì tổ chức hoàn toàn độc lập mới được biện minh dựa trên cơ sở chi phí ... chi phí tổ chức mỗi hoạt động riêng lẻ sẽ lớn hơn lợi ích gia tăng đã hứa hẹn của tổ chức thay thế¹⁵⁵.”

Một điểm quan trọng đáng xem xét là những thu thập của đặc khu sẽ ngăn chặn việc điều đình giữa những khu vực đề tài với nhau. Như chúng ta đã thảo luận ở Chương 8, việc điều đình thường dẫn đến sự chi tiêu mua chuộc thiếu hiệu suất. Nhưng nó cũng cho phép các nhóm thiếu

¹⁵¹ Lon L. Peters, “For-Profit and Non-Profit Frms: Limits of the Simple Theory of Attenuated Property Rights,” *Review of Industrial Organization* 8(5) 1993, 623-33.

¹⁵² Để xem một bài thảo luận ngắn gọn, xin đọc Harry M. Trebing, “New Dimensions of Market Failure in Electricity and Natural Gas Supply,” *Journal of Economic Issues*, 35(2) 2001, 395-403.

¹⁵³ Xem chú thích và thảo luận ở đầu chương này dưới tiêu đề tư nhân hóa.

¹⁵⁴ Để xem bài thảo luận chung về đề tài này trong nội dung các quốc gia đang phát triển, xin đọc Paul Cook, Colin Kirkpatrick, và Frederick Nixon (biên tập) *Developing and Transitional Economies* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998). Để xem bằng chứng kinh nghiệm thực tế, xin đọc Scott J. Wallsten, “An Economic Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America,” *Journal of Industrial Economics* 49(1) 2001, 1-19.

¹⁵⁵ James M. Buchanan và Marilyn R. Flowers, *The Public Finances* bản in thứ 4 (Homewood, IL: Irwin, 1975), 40.

số bày tỏ sở thích cấp thiết mà không được ghi nhận trong chế độ đa số bầu phiếu về những đề tài đơn lẻ khi mà lựa chọn xã hội chỉ phản ánh sở thích của cử tri trung dung. Càng nhiều vấn đề được độc lập giải quyết ở đặc khu thì có càng ít vấn đề sót lại để đưa vào những cuộc điều đình. Giảm bớt điều đình có góp phần cho hiệu suất và bình đẳng hay không thì còn phụ thuộc vào sự phân phối sở thích trong dân chúng.

Hợp đồng với bên ngoài

Trong quá khứ những công ty tư nhân chủ yếu cung cấp dịch vụ *nhắm đến* đối tượng chính quyền, còn bản thân chính quyền cung cấp sản phẩm cuối hay dịch vụ cuối nhắm đến công chúng (ví dụ như công ty tư nhân đóng máy bay nhưng chính quyền cung cấp quân đội), nhưng về sau khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ trực tiếp cho người tiêu dùng càng ngày nhiều. Ví dụ như chính phủ Hoa Kỳ hợp đồng xây dựng hầu hết trang thiết bị quân sự. Mỗi năm họ cũng mua dịch vụ thương mại thường xuyên như bảo trì trị giá khoảng 36 tỷ đô-la¹⁵⁶. Hợp đồng để giao dịch vụ cho người tiêu dùng là một thành phần quan trọng trong hệ thống chăm sóc y tế và ngày càng trở nên quan trọng hơn ở những khu vực hoạt động của chính quyền mà theo truyền thông thường được cung cấp trực tiếp, như các biện pháp trừng phạt chẳng hạn (nếu dịch vụ này trước đây được chính quyền trực tiếp cung cấp thì đây là một hình thức tư nhân hóa)¹⁵⁷. Một cuộc khảo sát của Hiệp hội Quản lý Đô thị Quốc tế nhận thấy rằng biện pháp hợp đồng một phạm vi lớn các dịch vụ đã gia tăng trong thập niên 1980, đặc biệt là ở cấp địa phương¹⁵⁸. Và xu hướng này vẫn đang tiếp diễn.

Bằng chứng về hiệu suất của việc cung cấp trực tiếp so với hợp đồng với bên ngoài là như thế nào? Ở đây bằng chứng kinh nghiệm thực tế cho thấy rằng hợp đồng với bên ngoài là thường có hiệu suất hơn so với chuyển giao qua đường thị trường (tư nhân đăng ký) hoặc chính quyền cung cấp trực tiếp: "... những nghiên cứu thực tế nhận thấy hợp đồng với bên ngoài thường ít tốn kém hơn đích thân chính quyền cung cấp ... đảm trách được một số dịch vụ rõ ràng và rất phù hợp với nhiều khu vực địa lý khác nhau¹⁵⁹." Tuy nhiên nên nhớ những nghiên cứu này vẫn có những hạn chế (sẽ được thảo luận chi tiết hơn ở Chương 12). Trước hết, các dịch vụ xem xét ở đây thường có những đầu ra là hữu hình, dễ đo định, được tìm thấy ở các tuyến đường cao tốc, thu gom rác, vận tải, và cung cấp lương thực. Kết quả là việc theo dõi chất lượng của đầu ra thì tương đối ổn. Thứ hai, đối với những loại dịch vụ này, khả năng ganh đua tương đối cao; và thứ ba, không phía hợp đồng nào phải cam kết với hàng hóa đã bị lảng chìm (đặc tính tài sản là thấp). Mặc dù hành vi cơ hội trong những tình huống trên là có thể có, nhưng xét theo bản chất thì vẫn có khả năng hạn chế được. (Cả ba khái niệm trên – ganh đua, đặc tính hàng hóa, và chủ nghĩa cơ hội – đều được giải thích ở Chương 12). Ngoài ra, hầu hết các nghiên cứu chỉ so sánh chi phí sản xuất của việc hợp đồng với bên ngoài so với sản xuất trong nội bộ, nhưng hợp đồng với bên ngoài đặt ra cho chính quyền những trách nhiệm theo dõi hợp đồng mới phức tạp hơn, và điều này thì khá tốn kém. Các học giả chỉ mới bắt đầu cố gắng lượng định những chi phí này. Vì nhà phân tích chính sách phải tư vấn về lựa chọn giữa sản xuất nội bộ và hợp đồng với bên ngoài nên chúng ta sẽ xử lý công khai hơn vấn đề chi phí quản trị đối với việc cung cấp của chính quyền ở Chương 12.

¹⁵⁶ Văn phòng Ngân sách Quốc hội, *Contracting Out: Potential for Reducing Federal Costs* (Washington, DC: Quốc hội Hoa Kỳ, tháng 6/1987), vii.

¹⁵⁷ Về một số đề tài gai góc như thế này trong nội dung cụ thể, xin xem Ira P. Robbins, "Privatization of Corrections: Defining the Issues," *Federal Probation* Tháng 9/1986, 24-30; và Connie Mayer, "Legal Issues Surrounding Private Operation of Prisons," *Criminal Law Bulletin* 22(4) 1986, 309-25.

¹⁵⁸ Đã được báo cáo trong Robert W. Poole, Jr., và Philip E. Fixler, Jr., "The Privatization of Public Sector Services in Practice: Experience and Potential," *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4) 1987, 612-25.

¹⁵⁹ Sđd., tr. 615.

Cung cấp bảo hiểm và đệm nâng đỡ

Một số can thiệp của chính quyền cung cấp những tấm lá chắn để chống lại “đầu tên mũi đạn của sự rủi may tàn bạo.” Chúng ta chia thành hai nhóm chính: bảo hiểm và đệm nâng đỡ (tạm gọi như vậy do không có từ nào hay hơn). Bảng 10.5 trình bày tóm tắt những chính sách chung này: bảo hiểm bắt buộc và có tài trợ, dự trữ, hỗ trợ giao thời, và trợ cấp tiền mặt.

Bảo hiểm

Cốt lõi của bảo hiểm là giảm rủi ro cá nhân thông qua góp vốn. Có thể mua bảo hiểm ở thị trường tư nhân để bảo đảm cho khi bị thiệt mạng, thiệt hại tài sản, chi phí chăm sóc sức khỏe, và trách nhiệm đối với thiệt hại gây ra cho kẻ khác. Như đã thảo luận ở Chương 6, những yếu tố như tâm lý ý lại, lựa chọn hướng sợ rủi ro, và kinh nghiệm tính toán thực tế bị hạn chế có thể dẫn đến những thị trường bảo hiểm không hoàn hảo. Ngoài ra, không phải lúc nào người ta cũng có những quyết định tối ưu khi mua bảo hiểm vì có những thành kiến tiềm tàng trong thuật toán hành vi mà thường được áp dụng để ước tính và thuyết minh xác suất. Do đó có thể có một vai trò phù hợp dành cho can thiệp công ở một số thị trường bảo hiểm. Thông thường thì có thể sử dụng bảo hiểm kết hợp với luật trách nhiệm để xử lý các vấn đề gây ra bởi sự mất cân xứng thông tin.

Bảng 10.5 *Cung cấp bảo hiểm và đệm nâng đỡ*

Chính sách chung	Vấn đề đã phát hiện: Thất bại thị trường (MF), thất bại nhà nước (GF), vấn đề phân phối (DI), hạn chế của mô hình cạnh tranh (LCF)	Các hạn chế điển hình và hậu quả bổ sung
Bảo hiểm		
Bảo hiểm bắt buộc	LCF: Chọn lựa hướng sợ rủi ro	Tâm lý ý lại
Bảo hiểm có trợ cấp	MF: Mất cân xứng thông tin MF: Bình đẳng cho mọi người MF: Bệnh thiên cận DI: Ngộ nhận về rủi ro	
Đệm nâng đỡ		
Dự trữ	LCF: Chi phí điều chỉnh GF: Kiểm soát giá cả	Hành vi vụ lợi của nhà cung cấp và khách hàng
Hỗ trợ quá độ	LCF: Chi phí điều chỉnh LCF: Động lực kinh tế vĩ mô	Bất bình đẳng ở tài sản có sẵn
Trợ cấp tiền mặt.	DI: Bình đẳng hậu quả LCF: Phụ thuộc lẫn nhau về dụng ích	Giảm nỗ lực làm việc, lệ thuộc

Khi thiết kế những chương trình bảo hiểm công thì phải thận trọng để hạn chế cái tâm lý ý lại. Bằng cách làm cho một số hậu quả bớt phần tổn kém thì bảo hiểm có thể thôi thúc con người dễ chấp nhận rủi ro nhiều hơn và chịu những chi phí có thể đền bù lớn hơn so với khi để yên¹⁶⁰. Một cách để hạn chế tâm lý ý lại là đầu tư vào các hệ thống theo dõi. Một cách khác là thiết kế cơ cấu thanh toán làm giảm được động lực phóng đại chi phí đền bù của những người thụ hưởng. Ví dụ như yêu cầu người thụ hưởng trả một phần đền bù mà họ đòi bằng cách đồng thanh toán và như vậy làm giảm được động lực phát sinh những chi phí không cần thiết. Điểm

¹⁶⁰ Ví dụ như Robert Topel cho rằng một phần ba trở lên trong mọi kỳ thất nghiệp trong số những người tham gia toàn thời gian các chương trình bảo hiểm thất nghiệp đã mua vì lợi ích mà bảo hiểm mang lại. Robert Topel, “Unemployment and Unemployment Insurance,” *Research in Labor Economics* 7, số thường niên, 1985, 91-135.

khái quát ở đây là khi phân tích những đề xuất cho các chương trình bảo hiểm công, thì cần phải tiên liệu cách thức mà người tham gia đáp ứng với những lợi ích có sẵn.

Bảo hiểm bắt buộc. Khi người ta có nhiều thông tin chính xác hơn về những rủi ro cá nhân so với nhà bán bảo hiểm thì việc lựa chọn theo hướng sợ rủi ro có thể hạn chế hình thức bảo hiểm có sẵn. Ví dụ như bảo hiểm y tế được bán chủ yếu thông qua các kế hoạch tập thể vì loại hình này ít bị lựa chọn theo hướng rủi ro hơn so với các chính sách cá nhân. Vì phí bảo hiểm cho chính sách cá nhân được ấn định dựa trên giả định cho rằng người có rủi ro xấu nhất sẽ tự chọn mua, còn người có ít rủi ro mà không bị ràng buộc tham gia theo tập thể thì có thể quyết định sẽ không mua bảo hiểm. Chính quyền có thể sử dụng quyền lực của mình để ép buộc toàn dân tham gia các kế hoạch bảo hiểm để ngăn không cho thái độ lựa chọn theo hướng rủi ro có đất hoạt động¹⁶¹. Nhiều đề xuất về bảo hiểm y tế toàn quốc ở Hoa Kỳ đòi hỏi mua bảo hiểm bắt buộc rộng rãi hơn ở nơi làm việc và yêu cầu những ai chưa mua ở nơi làm việc phải tham gia vào các chương trình bảo hiểm công.

Sự hiện hữu của một thị trường bảo hiểm không hoàn hảo có biện minh được cho hình thức bảo hiểm bắt buộc hay không? Thông thường thì cơ sở lý luận của bảo hiểm bắt buộc là dựa trên lập luận cho rằng những thiệt hại do những người không mua bảo hiểm gánh chịu sẽ gây ra nhiều yếu tố ngoại tác tiêu cực. Ví dụ như tài sản cá nhân của nhiều người lái xe là không đủ để thanh toán cho chi phí thiệt hại tài sản và thương tật con người mà họ gây ra cho kẻ khác trong những tai nạn nghiêm trọng. Do đó nhiều tiểu bang đã bắt buộc mua bảo hiểm trách nhiệm cho tất cả người lái xe để những ai bị thương tật đều có cơ hội nhận được đền bù thông qua bộ luật dân sự.

Chủ nghĩa gia trưởng cũng là một lập luận bên vực bảo hiểm bắt buộc. Ví dụ như một chức năng của Chương trình Bảo hiểm Tuổi già, Sống sót, Thương tật và Sức khỏe, hệ thống An sinh Xã hội của Hoa Kỳ, là nhằm bảo hiểm khả năng người ta không tiết kiệm đủ khi về hưu vì bị mù lòa, bị thông tin sai trật, tính toán nhầm, xui rủi, hay chỉ đơn giản là lười biếng¹⁶². Những người không tiết kiệm đủ tiền sẽ tiêu dùng ở mức thấp trong tuổi hưu hoặc nhận hỗ trợ từ các tổ chức từ thiện tư hoặc công. Cũng nên chú ý rằng An sinh Xã hội không phải thuần túy là một chương trình bảo hiểm mà đúng hơn là những khoản chuyển ngân đáng kể từ những người có thu nhập cao sang cho người có thu nhập thấp và từ người đang làm việc sang người đang nghỉ hưu¹⁶³. Những chương trình bảo hiểm bắt buộc chủ yếu kết hợp sự hợp nhất rủi ro dựa trên mức tính toán thực tế với chuyển giao thu nhập. Dĩ nhiên, nếu chương trình không bắt buộc thì những người chi tài trợ thông qua những khoản mua bảo hiểm cao hơn hoặc phúc lợi thấp hơn sẽ khó có thể tham gia.

Bảo hiểm bắt buộc cũng có thể được áp dụng để tư nhân hóa quy định. Một lý do tại sao chỉ mỗi trách nhiệm pháp lý thì không thể nào sửa chữa trọn vẹn được tình trạng mất cân xứng thông tin và những yếu tố ngoại tác tiêu cực chính là những công ty thường không có đủ tài sản để thanh toán thiệt hại. Điều này đặc biệt có khả năng xảy ra cho những công ty chụp giựt thường thừa cơ tận dụng tình trạng mất cân xứng thông tin. Bằng cách yêu cầu họ mua những mức bảo hiểm trách nhiệm tối thiểu thì chính quyền có thể bảo đảm rằng ít nhất cũng có trong tay một số tài sản để đền bù cho những người bị hại. Có lẽ điều quan trọng hơn chính là các công

¹⁶¹ Nicholas Barr, "Social Insurance as an Efficiency Device" *Journal of Public Policy* 9(1) 1989, 35-58.

¹⁶² Laurence J. Kolikoff, "Justifying Public Provision of Social Security" *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4) 1987, 674-89. Để xem chi tiết lsh phân tích liên quan đến các vấn đề An sinh Xã hội, xin đọc Lawrence H. Thompson, "The Social Security Refrom Debate" *Journal of Economic Literature* 21(4) 1983, 1425-67.

¹⁶³ Để tính toán tuổi đại biểu và các nhóm thu nhập, xin xem Anthony Pellechio và Gordon Goodfellow, "Individual Gains and Losses sfrom Social Security before and after the 1983 Amendments," *Cato Journal* 3(2) 1983, 417-42.

ty bảo hiểm cũng có động lực để theo dõi hành vi của các công ty chuyên thoái thác trách nhiệm¹⁶⁴.

Điều quan trọng là cần chú ý rằng bảo hiểm bắt buộc không hạn chế các cá nhân mua bảo hiểm bổ sung hoặc phụ thêm. Xét về mặt khái niệm, bảo hiểm bắt buộc chỉ yêu cầu mọi người, bất chấp có ước muốn gì đi nữa, cũng phải mua được bảo hiểm cốt lõi. Bảo hiểm bắt buộc độc quyền thì thường dựa trên lập luận rằng nếu cá nhân được phép mua bảo hiểm tư nhân bổ sung thì sự hỗ trợ của họ đối với hệ thống bảo hiểm được tài trợ công sẽ bị xói mòn hoặc việc chăm sóc sức khỏe là rất quan trọng đến nỗi nên bắt buộc mọi người dùng một số tiền tương tự như nhau¹⁶⁵.

Bảo hiểm có tài trợ. Khác với bảo hiểm bắt buộc, chính quyền có thể cung cấp bảo hiểm với mức phí có tài trợ khi bệnh mù lòa, tính toán nhầm, hoặc các yếu tố khác có thể góp phần làm cho sức tiêu dùng bị ít đi. Ví dụ như ở Hoa Kỳ, Cục Quản lý Sự cố Đột xuất Liên bang cung cấp bảo hiểm lũ lụt có tài trợ theo Điều khoản Bảo vệ Thảm họa Lũ lụt năm 1973. Đương nhiên là thanh toán cũng có những giới hạn để ngăn những người bị thiệt hại tái xây dựng nhà cửa trong vùng thường bị lũ lụt.

Tính công minh thường đóng vai trò là cơ sở lý luận để tài trợ những khoản chi. Ví dụ như những cư dân và doanh nghiệp ở những khu vực nghèo có thể nhận thấy những khoản chi có tính toán hợp lý trên thực tế cho bảo hiểm hỏa hoạn là quá cao đến nỗi họ buộc luôn việc mua bảo hiểm. Hiểu được rằng họ khó mà di dời được đến những khu vực ít bị rủi ro hơn chính là cơ sở lý luận để cung cấp tài trợ. Thay vì cấp tài trợ trực tiếp thì chính quyền thường buộc những hãng bảo hiểm tư nhân ghi ra những chính sách được tài trợ tương quan với tổng các khoản mua bảo hiểm. Những *kết hợp rủi ro giao khoán* như vậy đã được tạo ra để cung cấp những khoản phí bảo hiểm có tài trợ để bảo hiểm hỏa hoạn ở nhiều khu vực đô thị. Chúng cũng thường được dùng kết hợp với những chương trình bảo hiểm bắt buộc.

Đệm nâng đỡ

Trong khi những kế hoạch bảo hiểm làm giảm bớt những kết quả không mong đợi bằng cách phân tán rủi ro, thì hình thức *đệm nâng đỡ* làm giảm bớt những kết quả không mong đợi bằng cơ chế trung ương hóa. Xét từ quan điểm của những người thụ hưởng thì hậu quả có thể khá giống nhau. Sự khác biệt chủ yếu là khi có bảo hiểm, các cá nhân đã có những chuẩn bị cho tương lai khả năng có những kết quả bất lợi, trong khi có tấm đệm nâng đỡ thì họ nhận được đền bù cho những kết quả không thuận lợi đã xảy ra vì chuyện quá khứ.

Dự trữ. Trong một thế giới bấp bênh chúng ta luôn đối mặt với tiềm năng số cầu bị gián đoạn hay những cú “sốc giá,” cho dù đó là kết quả của cấu kết kinh tế hay chính trị, là chu kỳ khó dự báo của số cầu, hay là thảm họa tự nhiên hay do con người gây ra. Những cú sốc nói trên không có khả năng gây ra vấn đề to lớn trừ phi chúng liên quan đến hàng hóa không thể thay thế là trọng tâm của hoạt động kinh tế. Trong thực tế, những vấn đề nảy sinh nghiêm trọng nhất thường gắn với tài nguyên thiên nhiên và nông sản.

Nói về tài nguyên thiên nhiên, nếu tài nguyên tập trung theo địa lý thì người chủ có thể rút ra được lợi nhuận độc quyền (cũng như lợi nhuận khan hiếm) từ người tiêu dùng. Trong nội dung đa quốc gia thì những *cartel* (tập đoàn cấu kết) dù động cơ của họ là chính trị hay kinh tế gì đi nữa cũng là cố rút ra lợi nhuận. Mặc dù bị nhiều hạn chế khó có triển vọng cấu kết thành công trong dài hạn vì giá cao sẽ thúc đẩy người ta tìm tòi áp dụng các mặt hàng thay thế, nhưng những *cartel* có thể sử dụng sức mạnh thị trường trong ngắn hạn. Ngoài ra, việc cung cấp tài nguyên tập trung có thể bị gián đoạn vì bạo loạn, chiến tranh, hay thảm họa thiên nhiên.

¹⁶⁴ Paul K. Freeman và Howard Kunreuther, *Managing Environment Risk through Insurance* (Washington, DC: AEI Press, 1997), 24-25.

¹⁶⁵ Để lấy bằng chứng kinh nghiệm thực tế về đề tài này, xin đọc Steven Gliberman và Aidan R. Vining, “A Policy Perspective on ‘Mixed’ Health Care Financing Systems,” *Journal of Risk and Insurance* 65(1) 1998, 57-80.

Có thể làm nhẹ bớt những hậu quả có hại của việc cung cấp tài nguyên bị gián đoạn bằng các chương trình *dự trữ* tích lũy các lượng tài nguyên trong thời kỳ thị trường hoạt động bình thường để tung ra trong thời gian bị gián đoạn. Ví dụ như Hoa Kỳ từ lâu đã dự trữ ở cấp chính phủ những loại khoáng chất trọng yếu như chromium, platinum, vanadium, và mangan, vì việc sản xuất các chất này tập trung ở Nam Phi, cựu Liên bang Xô-viết, và những quốc gia khác có nền chính trị khó tin cậy được¹⁶⁶. Kinh nghiệm trong chương trình này cho thấy rằng áp lực chính trị của những nhà sản xuất nội địa có xu hướng kìm giữ những mặt hàng dự trữ rất lâu sau khi chúng đã mất đi tính chất trọng yếu và thường người ta cũng ngần ngại không muốn sử dụng kho dự trữ vào thời kỳ đầu bị gián đoạn khi chúng rất có giá trị đối với nền kinh tế¹⁶⁷.

Chương trình dự trữ tài nguyên rầm rộ nhất của Hoa Kỳ là Dự trữ Dầu lửa Chiến lược (SPR), tích lũy khoảng 700 triệu thùng dầu thô để sử dụng trong những thời kỳ bị gián đoạn nguồn dầu lửa¹⁶⁸. Vì phần lớn những kho dự trữ dầu lửa giá thấp của thế giới nằm ở khu vực Trung Đông đầy bất ổn chính trị, nên rất có khả năng nguồn cung sẽ bị sụt giảm làm cho giá dầu tăng cao gây ra kết quả là thiệt hại cho nền kinh tế Hoa Kỳ. Trích dầu ra từ nguồn dự trữ sẽ cân đối được một phần bị mất đi, nhờ vậy giảm được áp lực tăng giá và giảm quy mô thiệt hại kinh tế.

Vì những công ty tư nhân có thể thu lợi nhuận kỳ vọng bằng cách mua hàng giá thấp khi thị trường hoạt động bình thường và bán ra với giá cao khi nguồn cung bị gián đoạn nên chúng ta có thể hỏi tại sao chính quyền lại dự trữ làm gì¹⁶⁹. Một lý do là thất bại nhà nước: dựa trên kinh nghiệm quá khứ, những công ty có thể tiên liệu khả năng chính quyền sẽ thiết lập chế độ kiểm soát giá, ngăn không cho họ thực hiện hành vi đầu cơ kiếm lợi nhuận. Một lý do khác nữa là thất bại thị trường: quyết định thu mua và rút ra sử dụng của những công ty tư nhân luôn gây ra những yếu tố ngoại tác đối với nền kinh tế. (Chúng ta sẽ xem xét những lý luận này ở Chương 17).

Vào thời xa xưa dự trữ nông sản đóng vai trò chủ yếu làm hàng dậu che để chống lại tình trạng khan hiếm; còn trong thời hiện đại thì chúng chủ yếu đóng vai trò làm hàng dậu che để chống lại tình trạng dư thừa. Ví dụ như Tập đoàn Tín dụng Hàng hóa Hoa Kỳ trong thực tế đã mua những lượng ngũ cốc thặng dư của nông dân để hỗ trợ giá. Dự trữ hàng nông sản tuy mang lại sự an toàn đối với những đợt mùa màng thất bát trên diện rộng, nhưng duy trì chương trình này là rất tốn kém. Hơn nữa, những dao động giá cả vẫn có thể được điều chỉnh bằng dự trữ tư nhân và bằng những cơ chế đa dạng hóa rủi ro như thị trường trả chậm của tư nhân chẳng hạn¹⁷⁰.

Chính quyền quốc gia và địa phương, chủ yếu phải hoạt động với một ngân sách có cân đối, có thể chuẩn bị đón đầu những đợt sốc thu nhập bằng cách dự trữ những nguồn tài chính. Những nguồn dự trữ này đôi khi được gọi là *quỹ dành khi mưa gió*¹⁷¹. Chúng đóng vai trò như một hình thức tự bảo hiểm cho những chính quyền gặp khó khăn khi phải vay mượn khẩn cấp. Cũng giống như dự trữ những hàng hóa vật chất, có một vấn đề quan trọng là lợi ích chính trị có cho phép có những quyết định hiệu suất liên quan đến thu mua và sử dụng hay không. Đặc biệt là

¹⁶⁶ Michael W. Klass, James C. Burrow, và Steven D. Beggs, *International Mineral Cartels and Embargoes* (New York: Praeger, 1980).

¹⁶⁷ Xem Glenn H. Snyder, *Stockpiling Strategic Materials: Politics and National Defense* (San Francisco: Chandler, 1966).

¹⁶⁸ Để xem lịch sử của SPR, xin đọc David Leo Weimer, *The Strategic Petroleum Reserve: Planning, Implementation, and Analysis* (Westport, CT: Greenwood Press, 1982).

¹⁶⁹ Để xem thảo luận về đề tài này, xin đọc George Horwich và David L. Weimer, *Oil Price Shocks, Market Response, and Contingency Planning* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1984) 257-76.

¹⁷⁰ Brian D. Wright, "Commodity Market Stabilization in Farm Programs," *U.S. Agriculture Policy*, Bruce L. Gardner (biên tập), (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1985) 257-76.

¹⁷¹ Michael Wolkoff, "An Evaluation of Municipal Rainy Day Funds," *Public Budgeting and Finance* 7(2) 1987, 52-63, và Richard Pollock và Jack P. Snyderhud, "The Role of Rainy Day Funds in Achieving Fiscal Stability," *National Tax Journal* 39(4) 1986, 485-97.

khi chúng ta có thể tiên liệu áp lực của chu kỳ bầu cử sẽ dẫn đến những quyết định thiếu hiệu suất liên quan đến việc sử dụng.

Hỗ trợ giao thời. Nhà phân tích chính sách và chính trị gia ngày càng nhận thức rõ rằng những thay đổi chính sách nhằm nâng cao hiệu suất luôn bị chống đối bởi những người chịu thiệt vì phân phối. Điều này có lẽ là kết quả xảy ra khi thủ tiêu các phúc lợi hiện có hoặc khi áp đặt những chi phí mới. Thật vậy, nếu chỉ có những lợi ích giao thời (như đã thảo luận ở Chương 8) thì việc thủ tiêu một phúc lợi có thể áp đặt những mất mát kinh tế trong thực tế. Trong những tình huống như thế này thì thái độ chống đối việc tiêu diệt phúc lợi có thể đặc biệt rất quyết liệt. Chính quyền cũng có thể muốn chi trả đền bù khi những dự án của họ làm tăng phúc lợi chung nhưng lại áp đặt những chi phí quá lớn cho một số cá nhân hay địa phương nào đó.

Đền bù có thể ở dạng tiền bạc hoặc không phải tiền bạc. Đền bù tiền bạc chủ yếu là ở dạng mua lại, theo đó chính quyền mua với giá cố định một lợi ích nào đó. Những ví dụ về thanh toán bằng tiền bạc gồm có thanh toán hỗ trợ tái định cư trả cho chủ nhà hay người thuê bị những dự án tân trang đô thị và xây dựng đường sá của liên bang bùng ra khỏi chỗ ở¹⁷². Thanh toán không phải bằng tiền bạc thường là một *điều khoản miễn trừ* (grandfather clause) hoặc *điều khoản miễn trừ cứu trách nhiệm* (hold harmless provision). Cả hai cho phép thế hệ hiện tại giữ lại lợi ích mà sẽ không được dành cho thế hệ tương lai. Về mặt chính trị thì điều khoản miễn trừ có thể làm tăng mức khả thi nhưng đồng thời cũng làm giảm hiệu suất¹⁷³.

Trợ cấp tiền mặt. Cách trực tiếp nhất để nâng đỡ người dân trong những hoàn cảnh kinh tế ngặt nghèo là thông qua *trợ cấp tiền mặt*. Thuật ngữ chung này bao gồm những chương trình ở Hoa Kỳ như “Hỗ trợ gia đình có con cái phụ thuộc” trước năm 1996 hoặc “Trợ giúp tạm thời gia đình túng thiếu” sau năm 1996 (phúc lợi) và “Thu nhập an sinh bổ sung” (giúp người mù và khuyết tật). “Siêu đề nghị” về Y tế, Giáo dục và Phúc lợi năm 1974 tóm tắt các tình huống khi trợ cấp tiền mặt là ưu việt hơn chế độ tem phiếu: “cung cấp phúc lợi tiền mặt là một hành động công phù hợp khi mục tiêu là thay đổi sự phân phối sức mua nói chung và khi mà người thụ hưởng phúc lợi được tự do quyết định dùng nó vào việc gì ...”, trong khi đó “... cung cấp tem phiếu thì phù hợp khi mục tiêu là nhằm thay đổi phân phối sức mua đối với những hàng hóa và dịch vụ cụ thể khi nguồn cung của những hàng hóa này dự kiến có thể gia tăng vì số câu gia tăng¹⁷⁴.”

Ưu điểm (hoặc khuyết điểm) của chế độ trợ cấp tiền mặt là chúng không can thiệp lựa chọn tiêu dùng của một nhóm dân số mục tiêu. Rõ ràng đây là một thuộc tính có giá trị nếu mục đích chỉ đơn giản là làm tăng thu nhập. Mặt khác, nếu mục tiêu là nhằm *thay đổi* nề nếp tiêu dùng thì chế độ trợ cấp tiền mặt trở thành công cụ kém hiệu quả ngay. Trợ cấp tiền mặt dù không hề giới hạn hành vi tiêu dùng nhưng chúng có thể tác động đến hành vi khác, và quan trọng nhất là hành vi đánh đổi giữa “nhàn rỗi-lao động”. Gia tăng thu nhập không làm mà có, dù đó là trợ cấp tiền mặt, trợ cấp cùng loại, hay các hình thức tài trợ gì khác, thường cũng làm tăng mức cầu đối với mọi hàng hóa, kể cả nhàn rỗi, khiến cho lượng lao động cung ứng bị giảm đi¹⁷⁵.

Các chương trình trợ cấp tiền mặt thường làm phát sinh tình hình đánh đổi giữa chuyển giao thu nhập và giảm sút nỗ lực lao động. Ví dụ hãy xét các mục đích của một khoản thuế thu nhập âm: (1) để tạo khác biệt thì mức chuyển giao phải lớn; (2) để duy trì động lực lao động thì

¹⁷² Joseph J. Cordes and Burton A. Weisbrod, “When Government Programs Create Inequities: A Guide to Compensation Policies,” *Journal of Policy Analysis and Management* 4(2) 1985, 178-95.

¹⁷³ Để xem thảo luận các đề tài này, xin đọc “How to Get There from Here: The Grandfather Effect and Public Policy,” *Policy Analysis* 6(1) 1980, 99-116.

¹⁷⁴ Laurence Lynn and John Michael Seidi, “Public Policy as HEW: Story of Mega-Proposal-Introduction,” *Policy Analysis* 1(2) 1975, 232-73.

¹⁷⁵ Để xem lại bằng chứng kinh nghiệm thực tiễn về độ co giãn thu nhập của số cung lao động, xin đọc Robert A. Moffitt và Kenneth C. Kehrer, “The Effect of Tax and Transfer Programs on Labor Supply,” *Research in Labor Economics* 4, số thường niên, 1981, 103-50.

mức thuế biên phải tương đối thấp; và (3) mức thu nhập hòa vốn (khi mức chuyển giao bằng 0) phải thấp vừa phải để tránh chi phí cao cho chương trình. Có điều không may (ít nhất ở một mức độ nào đó) là ba điểm trên lại không tương thích với nhau. Ví dụ, nếu một mức thuế thu nhập âm bảo đảm cho mọi gia đình có được mức thu nhập sàn thông qua trợ cấp tiền mặt là 8.000 đô-la thì mức thuế 20% đánh vào thu nhập do lao động kiếm được mang ý nghĩa rằng chỉ khi thu nhập do lao động kiếm được đạt mốc 40.000 đô-la thì chi trả ròng cho gia đình mới bằng 0. Bây giờ giả sử nếu tăng mức thuế lên 50% thì tất làm giảm mức thu nhập hòa vốn do lao động kiếm được xuống chỉ còn 16.000 đô-la. Tuy nhiên mức thuế cao hơn lại làm giảm mức lương sau thuế và do đó có lẽ sẽ làm giảm nỗ lực lao động.

Nếu người thụ hưởng giảm nỗ lực lao động thì cơ hội trở thành lệ thuộc vào trợ cấp tiền mặt lại gia tăng. Đối với một số tầng lớp người thụ hưởng, như người khuyết tật vĩnh viễn chẳng hạn, thì rủi ro lệ thuộc gia tăng có thể chưa phải là vấn đề quan ngại lớn. Tuy nhiên đối với một số khác thì có thể sẽ có một đánh đổi giữa sự hào phóng của chương trình trợ giúp ngắn hạn và sức sống kinh tế trong dài hạn của người thụ hưởng. Một cách để có thể cải thiện các điều khoản đánh đổi là yêu cầu người thụ hưởng phải lao động¹⁷⁶. Có điều không may là những yêu cầu lao động thường có chi phí cao và rất khó thi hành, đặc biệt đối với những gia đình cha/mẹ độc thân có con còn nhỏ.

Trợ cấp tiền mặt có thể cũng tác động đến lựa chọn những sắp xếp sinh hoạt và cơ cấu gia đình. Ví dụ chương trình “Hỗ trợ gia đình có con cái phụ thuộc” thường giúp các bà mẹ trẻ độc thân đủ khả năng tài chính để xây dựng được một mái ấm gia đình riêng. Các hình thức trợ cấp ở cấp tiểu bang mà càng kém hào phóng, thì các bà mẹ này càng có khả năng phải sống chung với cha mẹ họ¹⁷⁷. Có sự thật là cơ hội tự lập có thể khuyến khích một số trẻ gái vị thành niên cứ sinh con. Điểm khái quát muốn nói ở đây là trợ cấp tiền mặt có thể tác động đến một phạm vi rộng rãi những hành vi khác nhau.

Kết luận

Có thể áp dụng nhiều chính sách chung để giải quyết những thất bại thị trường và thất bại nhà nước. Bảng 10.6 cho thấy các loại chính sách chung có khả năng nhất cung cấp được những giải pháp đề xuất dành cho mỗi loại thất bại thị trường, thất bại nhà nước và những mối quan ngại về phân phối chủ yếu. Trong nhiều trường hợp, có thể có nhiều chính sách chung cung cấp được giải pháp cho cùng một vấn đề. Nhưng bản thân các giải pháp không bao giờ là hoàn hảo. Cần phải tinh chỉnh cho phù hợp với những đặc điểm cụ thể của từng hoàn cảnh và phải được đánh giá theo từng mục đích thích hợp.

Thảo luận của chúng ta về những vấn đề khái quát và những giải pháp chính sách chung đặt nền móng cho hành động phân tích chính sách thật sự. Hiểu rõ thất bại thị trường và thất bại nhà nước giúp chúng ta hiểu được bản chất của những vấn đề chính sách công. Nhận thức được những chính sách chung và những hệ quả liên quan giúp chúng ta bắt tay vào nghiên cứu các giải pháp dành cho những vấn đề chính sách cụ thể của chúng ta.

Bảng 10.6 Tìm kiếm các giải pháp chính sách chung

	Cơ chế thị trường	Động lực	Quy luật	Nguồn cung phi thị trường	Bảo hiểm và nâng đỡ
Những thất bại thị trường truyền thống					
Hàng hóa công	S	S	S	P	

¹⁷⁶ Lawrence W. Mead, “The Potential for Work Enforcement: A Study of WIN,” *Journal of Policy Analysis and Management* 7(2) 1988, 264-88.

¹⁷⁷ David T. Ellwood và Mary Jo Bane, “The Impact of AFDC on Family Structure and Living Arrangements,” *Research in Labor Economics* 7, số thường niên, 1985, 137-207.

Những yếu tố ngoại tác	S	P	P	S	
Độc quyền tự nhiên	S	S	P	P	
Mất cân xứng thông tin			P	S	S
Những hạn chế khác của mô hình cạnh tranh					
Thị trường thừa thớt			P		
Những vấn đề liên quan đến thị hiếu	S	S	P		
Những vấn đề về tính bất bênh			P		S
Những vấn đề xuyên thời gian			S		P
Chi phí điều chỉnh					P
Kinh tế vĩ mô động		P			S
Những quan ngại về phân phối					
Cơ hội bình đẳng		S	P		S
Kết quả công bằng			S	S	P
Thất bại nhà nước					
Dân chủ trực tiếp			P		
Chính thể đại nghị	P		S		
Nguồn cung quan liêu	P	S	S	S	
Phân cấp	S	P		S	

Nguồn giải pháp (dù không nhất thiết thường được áp dụng nhất!): **P**: ưu tiên một; **S**: ưu tiên hai.

Dành để thảo luận

1. Nghiên cứu một quốc gia chưa có chính sách quy định thải chất gây ô nhiễm vào các vùng nước mặt. Trong quá khứ chất lượng nước đã từng bị suy giảm vì chất thải nông nghiệp. Tuy nhiên ngày có càng nhiều nhà máy bắt đầu xả những chất thải công nghiệp vào sông hồ gây ra nhiều mối quan ngại về môi trường và sức khỏe. Quốc gia này có thể áp dụng những lựa chọn chính sách chung nào để hạn chế hoặc đảo ngược tình trạng giảm chất lượng nước vì ô nhiễm công nghiệp?
2. Tỉnh (tiểu bang) của ta lo ngại rằng còn quá ít trẻ em được tiêm chủng ngừa những bệnh nhi đồng. Có thể áp dụng những lựa chọn chính sách chung nào để gia tăng được tỷ lệ tiêm chủng trong trẻ em?
