

Tóm tắt bài đọc Zhuang (2010) và Acemoglu (2005)

Phạm Duy Nghĩa

Reading Notes

Ngày 15 tháng 02 năm 2012

Các câu hỏi thảo luận: Anh/chị hiểu thế nào là thể chế? Có thể phân loại thành thể chế chính trị, kinh tế, xã hội được không, phân loại để làm gì? Bắt đầu bằng thể chế kinh tế, vì sao chế độ phong kiến lại lựa chọn những thể chế kinh tế tương thích (không rõ ràng về sở hữu, quyền lực của nhà vua không bị hạn chế, nông sản không được thương mại hóa, lao động không được tự do, tài chính không phát triển, không thể hình thành các thể lực thách thức quyền lực của nhà vua và giới quan lại). Các dân tộc lựa chọn thể chế kinh tế và chính trị như thế nào, theo quy luật gì hay ngẫu nhiên? Dân chủ, bầu cử tự do có là quà tặng của giới cai trị? Sự phát triển của hai miền Hàn Quốc (Bắc và Nam Hàn) cho chúng ta những bài học gì? Bài học gì từ số phận của các thuộc địa, từ Ấn Độ tới Mexico (thuộc địa Tây Ban Nha) và Bắc Mỹ (thuộc địa Anh-Pháp). Thể chế kinh tế tác động như thế nào tới thể chế chính trị? Thể chế chính trị tác động như thế nào tới thể chế kinh tế? Vì sao các thể chế phi dân chủ, kìm hãm phát triển lại trường tồn? Muốn cải cách thể chế, nên bắt đầu từ đâu?

Zhuang (2010):

1. **Đặt vấn đề:** Bài nghiên cứu của Zhuang và cộng sự (2010) gồm ba phần, sau phần tổng quan tài liệu về thể chế và quản trị nhà nước, phần thứ hai giới thiệu và bình luận các tiêu chí đo lường chất lượng quản trị nhà nước WGI cùng những bình luận riêng cho các nước đang phát triển ở Châu Á, sau cùng đưa ra các kết luận, gợi ý các chiến lược cải cách nhằm phát triển thể chế phục vụ tăng trưởng.
2. Bắt đầu bằng trào lưu kinh tế học thể chế đại diện bởi D North (1976) cho rằng một nguyên nhân thúc đẩy phát triển chính là các thể chế, tức là luật chơi chính thức hoặc phi chính thức tạo nên phương thức ứng xử của con người. Thể chế chính thức như hiến

- pháp, luật, chính phủ, thực hiện bởi các cơ chế khách quan. Thể chế phi chính thức bao gồm quy tắc bất thành văn, quy phạm, điều cấm kỵ thực hiện qua các quan hệ giữa nhóm người.
3. Cho rằng thể chế chính thức giúp cho hành vi dễ tiên đoán, chi phí giao dịch thấp, cần được đảm bảo thực hiện bởi một nhà nước có hiệu quả. Khi nhà nước chưa hiệu quả, các thể chế phi chính thức có thể hỗ trợ hoặc thay thế, đôi khi thể chế phi chính thức cũng có thể xung đột với thể chế chính thức. Góc nhìn này gắn với khái niệm vốn xã hội, như niềm tin, quy phạm xã hội, quan hệ xã hội và mạng lưới quen biết. Các thiết chế phi chính thức này giúp kinh tế phát triển vì: tăng lợi ích cho các bên giao dịch, góp giải quyết những vấn đề chung, giảm chi phí giám sát và giao dịch, tăng chia sẻ thông tin.. Tuy nhiên thể chế phi chính thức cũng có hiệu quả tiêu cực, ví dụ cản trở du nhập thể chế mới, chỉ có lợi cho thành viên của nhóm, hạn chế người bên ngoài.
 4. Quản trị nhà nước được dịch từ “Public Governance”, có nguồn gốc từ tiếng Hy Lạp, nghĩa đen là lèo lái, nghĩa bóng là cai trị, cai quản nhà nước, quản trị một quốc gia. Khái niệm này được hiểu rộng hẹp rất khác nhau, rộng nhất là bao trùm toàn thể hệ thống chính trị, tổ chức chính quyền, quy trình chính sách, các hành vi, cho đến hẹp nhất được hiểu chỉ như là khía cạnh chống tham nhũng trong quản lý nhà nước.
 5. WB 1989 định nghĩa quản trị nhà nước là “sự thực hiện các quyền lực chính trị để quản lý một quốc gia”, năm 1992 bổ sung thêm ý “để quản lý các nguồn tài nguyên kinh tế và xã hội phục vụ cho phát triển một quốc gia”. OECD định nghĩa quản trị nhà nước là thực thi quyền lực chính quyền và trong lĩnh vực chính trị. Quản trị tốt giúp thúc đẩy dân chủ và nhân quyền, thúc đẩy thịnh vượng kinh tế, ổn định và gắn kết xã hội, giảm nghèo, bảo vệ môi trường, sử dụng các nguồn tài nguyên và tăng niềm tin vào các thiết chế chính phủ và hành chính”. Huther và Shah (1996) định nghĩa quản trị nhà nước là các khía cạnh thực hành quyền lực qua thể chế chính thức hoặc phi chính thức nhằm quản trị mọi nguồn tài nguyên đã giao cho nhà nước. Kaufmann và cộng sự định nghĩa quản trị nhà nước là các truyền thống và thể chế thực thi quyền lực ở một quốc gia, bao gồm: (i) chọn người lãnh đạo đất nước như thế nào, giám sát họ ra sao và khi cần thay họ ra sao, (ii) năng lực của chính phủ xây dựng và thực hiện các chính sách có cơ sở và cung cấp dịch vụ công, (iii) sự tôn trọng của người dân và nhà nước đối với các thể chế điều tiết tương tác kinh tế.
 6. Đã có nhiều cố gắng đo lường chất lượng quản trị quốc gia, trong Hộp 1 có liệt kê vô số những cố gắng như vậy. Tuy cũng có nhiều phê bình như Kaufmann đã tóm tắt, ví dụ tính tương thích khi so sánh, chuyên gia có định

- kiến, lỗi tính toán, các định nghĩa chưa chắc chắn, thiếu khách quan.
7. Phần D mô tả bằng chứng thực nghiệm cho rằng ổn định chính trị hay chất lượng công chức có liên quan tới phát triển và mức thu nhập của người dân. Phần E bàn về mối liên hệ giữa quản trị nhà nước và bất bình đẳng trong thu nhập và cơ hội. Có mối quan hệ tương hỗ, thể chế ảnh hưởng đến phúc lợi và ngược lại, phúc lợi định hình ra thể chế. Cũng có những nghi ngờ, ví dụ Nam Hàn và Đài Loan từng có chế độ phân phối phúc lợi công bằng song không thể gọi là dân chủ, cũng như thế Đông Âu cũ cũng từng có chế độ phúc lợi công bằng song các quyền dân chủ có dấu hiệu bị hạn chế, có thể ý thức hệ đã là nguyên nhân cho hiện tượng này. Dân chủ chỉ được xác lập khi bất công bằng xã hội giảm. Nếu đặc quyền đặc lợi tăng, nhóm có đặc lợi sẽ hạn chế dân chủ để bảo vệ lợi ích của mình. Cũng như vậy, bất bình đẳng là cơ hội cho tham nhũng, và tham nhũng ngày càng duy trì hiện tượng bất bình đẳng. Phần F thảo luận ngược lại, bất bình đẳng có thể ảnh hưởng ngược trở lại đối với phát triển và chất lượng thể chế, ví dụ số đông nghèo đói sẽ bị cản trở trong giáo dục và phát triển nguồn nhân lực, sẽ ảnh hưởng tới niềm tin vào các thể chế.
 8. Phần III của bài nghiên cứu giới thiệu chi tiết cách đo lường chất lượng thể chế của nhóm Kaufmann (WGI) áp dụng vào các quốc gia đang phát triển ở Châu Á, ngoại trừ Nhật Bản. Phần này giúp cho thấy quản trị nhà nước của VN đang ở đâu trong khu vực. Có thể tách tình hình VN riêng khỏi khu vực để dễ theo dõi hơn. Dựa vào WGI, Quibria (2006) tính toán ra đường trung bình trong quản trị nhà nước, chia các quốc gia Châu Á thành 02 loại, loại quốc gia có độ dư và loại quốc gia có độ thiếu hụt về 06 tiêu chí đo lường chất lượng QTNN. Từ đó ông này so sánh giữa các năm 1998-2008 và chứng minh rằng, cải thiện tiến tới có độ dư về QTNN tỷ lệ tương ứng với phát triển, quản trị nhà nước tốt thì phát triển tốt. Điều tương tự áp dụng cho công bằng xã hội và chống tham nhũng.
 9. Sau phần minh chứng, bài nghiên cứu đưa ra các bình luận và giải thích kết quả. Kết quả chắc chắn áp dụng với 03 chỉ số như hiệu quả của chính quyền, chất lượng chính sách và thực thi chế độ pháp quyền, ở những điểm này các quốc gia châu Á cho thấy rõ cải thiện quản trị nhà nước giúp phát triển kinh tế, tạo công bằng và chống được tham nhũng. Trong 03 chỉ số còn lại, ví dụ tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình các minh chứng chưa rõ. Có nhiều nguyên nhân lý giải hiện tượng này, ví dụ Kaufmann chỉ ra các hạn chế của WGI, hoặc Fukuyama (2008) chỉ thêm ẩn số của giai cấp trung lưu, họ sẽ hối thúc pháp quyền và đòi sự tham gia. Paldam (2008) nhấn mạnh tới sự tương thích của thể chế, phát triển tới đâu sẽ

kéo theo tính tương thích của thể chế tới đó. (PDN: Ví dụ, nếu không có dự án đường sắt cao tốc, thì cũng chưa lộ rõ nhu cầu của phản biện chính sách). Ngoài ra 06 chỉ số có các ý nghĩa khác nhau, khi thu nhập thấp có khi hiệu lực của bộ máy lại có ý nghĩa hơn (nền quan chế chuyên nghiệp). Ngoài ra, vốn xã hội và thể chế phi chính thức còn là một ẩn số nữa, ví dụ giá trị của Nho giáo. Ví dụ, chỉ số niềm tin ở TQ và VN được đo lường cao (52-51%) trong khi Mỹ chỉ là 40% và Anh chỉ là 30%? Một ẩn số nữa là nguyên nhân của bất bình đẳng, nếu do thành bại trên thị trường thì khá bị ẩn, nếu do thể chế hoặc lịch sử (ví dụ chiến tranh, chính sách phân bổ đất đai) thì các yếu tố này ít liên hệ với chất lượng QTNN.

10. Phần cuối bài báo đưa ra các kết luận. QTNN liên quan tương thích với phát triển, điều ấy có thể thấy rõ ở Châu Á chỉ ít qua 3 tiêu chí (chất lượng chính quyền, hiệu lực chính sách và chế độ pháp quyền), song chưa rõ trong 03 tiêu chí còn lại (trách nhiệm giải trình, ổn định chính trị và chống tham nhũng). Có nhiều ẩn số góp phần giải thích, ví dụ từ vốn xã hội và thể chế phi chính thức. Không chỉ đối với phát triển, QTNN còn tương tác với công bằng và chống tham nhũng. Từ đó bài nghiên cứu cho rằng, chất lượng thể chế không chỉ là mục đích mà nên mà điểm đột phá trong chính sách phát triển. Muốn thúc đẩy phát triển, cần bắt

đầu từ xây dựng lại quan niệm về nhà nước và cách quản trị nhà nước.

Acemoglu (2005):

11. Bài nghiên cứu của Acemoglu (2005) bắt đầu bằng các ví dụ lịch sử phân chia Hàn Quốc, sau đó bàn tới di sản của các thuộc địa từ thế kỷ XV, từ hai ví dụ đó thảo luận vì sao thể chế khác nhau đã tạo ra những động cơ lợi ích và cản trở khác nhau đối với phát triển kinh tế, từ đó dẫn tới các kết quả kinh tế khác nhau. Các nhóm lợi ích khác nhau cũng hưởng lợi khác nhau từ các thể chế kinh tế. Từ đó sinh ra các thể chế chính trị bảo vệ quyền lực kinh tế thực tế của các nhóm khác nhau. Các thể chế chính trị thay đổi do thực quyền kinh tế thay đổi, những nhóm này bảo vệ lợi ích của họ trong tương lai bằng những thể chế chính trị.
12. North (1990): định nghĩa khá chung rằng thể chế là luật của cuộc chơi trong một xã hội, từ đó tạo ra những cản trở định hình nên khuôn mẫu cho hành vi ứng xử của con người. Thể chế khác nhau là một nguyên nhân nền tảng giải thích các quốc gia phát triển khác nhau. Thể chế tạo ra những động lực lợi ích khác nhau trong giao dịch giữa con người trong xã hội, bất kể là thể chế kinh tế, chính trị hay xã hội. Có thể phân loại thành những thể chế chính trị, kinh tế và xã hội. Thể chế kinh tế ví dụ như quyền sở hữu. Không có sở hữu rõ ràng thì không ai dám đầu tư. Nghèo hay giàu bởi các quốc gia có những thể

- chế kinh tế, ví dụ quyền sở hữu, khác nhau.
13. Chương thứ nhất bắt đầu bằng nhận định rằng thể chế tạo ra những động lực lợi ích khác nhau, dẫn đến những kết quả kinh tế khác nhau, cùng với những yếu tố khác tạo ra tăng trưởng. Thể chế rất đa dạng, các nhóm lợi ích khác nhau sẽ được hưởng các kết quả khác nhau. Bởi vậy nhóm nào có quyền lực chính trị sẽ xác lập luật chơi, từ đó thể chế chính trị sẽ ảnh hưởng tới các thể chế kinh tế. Khái niệm quyền lực chính trị được hiểu là quyền lực de jure (theo danh nghĩa, theo luật) và quyền lực thực tế (kiểm soát quyền lực trên thực tế).
 14. Thể chế chính trị cũng đa dạng, có những nhóm kiểm soát thực tế và nhóm kiểm soát về danh nghĩa quyền lực chính trị. Thể chế chính trị cũng tạo ra những ranh giới cho hành xử của con người. Ví dụ từ quan chủ tới quân chủ lập hiến, quyền thực tế của ông vua bị giảm, quyền của các đại thần tăng, xuất hiện quyền lực thực tế của những người có quyền bầu ra các quan đại thần. Thể chế chính trị ảnh hưởng tới cân bằng của các thể chế kinh tế, từ đó ảnh hưởng tới kết quả của sinh hoạt kinh tế và thực tế phân bổ các nguồn tài nguyên. (PDN: Thảo luận, ở VN có tình trạng phân tách quyền lực chính trị này không? Các tỉnh có quyền lực thực tế như thế nào? Các tập đoàn KTNN và TCT có quyền lực thực tế như thế nào?)
 15. Thể chế chính trị có tính trường tồn, dai dẳng, thứ nhất vì phân bổ quyền lực phải thay đổi lớn mới chuyển được từ toàn trị chuyên chế sang dân chủ. Thêm nữa người có quyền chính trị cũng tạo những thể chế kinh tế có lợi cho mình, cứ như thế các thể chế phi dân chủ tồn tại dài và dai dẳng. (PDN: Giải thích vì sao chế độ phong kiến tồn tại lâu dài ở VN, vì sao sau khởi nghĩa Tây Sơn một trật tự cai trị cũ lại tái xác lập?)
 16. Những chứng cứ từ thay đổi quyền lực chính trị ở Anh Quốc và Âu Châu cho thấy các địa chủ và thương nhân đã giàu lên, thế lực của họ đã dẫn tới những đổi thay thể chế chính trị. Thay đổi thể chế đảm bảo lợi ích lâu dài của những nhóm quyền lực này. Từ thể chế chính trị đã sinh ra các thể chế kinh tế phù hợp, ví dụ như các quyền sở hữu. Tuy nhiên nếu quyền lực chính trị giới hạn trong một nhóm nhỏ, các thể chế kinh tế, ví dụ quyền sở hữu có thể bị thao túng, ngược lại, nếu quyền lực chính trị được số đông kiểm soát, các thể chế kinh tế có lợi cho số đông được duy trì.
 17. Ngoài luận thuyết các dân tộc có thể trở nên giàu có vì có thể chế phù hợp, còn có nhiều thuyết khác, ví dụ cho rằng các dân tộc trở nên giàu vì “địa lý, văn hóa, chủng tộc. Bảng 1 tuy nhiên chỉ ra, nếu nguy cơ quốc hữu hóa cao thì phát triển kinh tế kém. Ví dụ Hàn Quốc. Ví dụ của các thuộc địa của người Âu chứng minh thể chế là

- nguyên nhân nền tảng cho phát triển dài hạn.
18. Lịch sử thuộc địa: Các vùng giàu có đông dân có thể chế ổn định lại không có cơ may phát triển. Các vùng dân cư thưa thớt, tạo điều kiện thuận lợi cho du nhập thể chế tự do mới lại có cơ hội phát triển.
 19. Lý thuyết về nguồn gốc dân chủ của Moore, giải thích khi nào khi cách mạng vô sản nổ ra trong các quốc gia khác nhau như Anh, Đức và Nga phụ thuộc vào sự tồn tại của một tầng lớp trung lưu, nông dân có thể thương mại hóa được nông phẩm hay không và lao động được tự do trao đổi trên thị trường như thế nào.
 20. Các thể chế xuất hiện do nhiều nguyên nhân khác nhau, ví dụ từ quá khứ thuộc địa. Ví dụ từ chế độ pháp lý theo dân luật hoặc theo thông luật. Văn hóa cũng đóng một vai trò quan trọng, ví dụ Tin lành hay Hồi giáo, Nho giáo. Mục đích của các nước đi xâm chiếm thuộc địa cũng quan trọng, ví dụ thuộc địa bị khai thác, bóc lột hay có cơ hội phát triển tầng lớp trung lưu.
 21. Các thể chế kinh tế không được lựa chọn ngẫu nhiên, mà vì hiệu quả phân phối của nó (có lợi cho ai). Tuy thể chế chính trị: gồm các quyền lực de jure và de facto, song trên thực tế có sự pha trộn cả hai thể lực trên. Ai giải quyết hành động tập thể có quyền thực tế. (PDN: Ví dụ ở VN, cơ quan nào có quyền lực chính trị de jure, cơ quan nào có quyền lực thực tế?). Hãy quan sát

Mexico và Mỹ, thực tế quyền lực chính trị tạo ra các thể chế khác nhau, các thể chế chính trị lại tạo ra thể chế kinh tế khác nhau, chúng tự duy trì lâu dài. Gốc của vấn đề là phân phối nguồn lực. Bầu cử phổ thông là thành tựu dân chủ mới trong lịch sử, cuối thế kỷ XIX bầu cử tự do vẫn chỉ là chuyện của đàn ông và của người có tiền. Dân chủ không là quà tặng, mà là sức ép buộc giới cai trị quốc gia phải làm như thế để tránh bạo lực cách mạng. Như vậy cải cách chính trị giúp phân bổ phúc lợi.

15/02/2012

PDN