

Francis Fukuyama, *State-Building, Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*,  
Cornell University Press (2004)

# **XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC: QUẢN TRỊ QUỐC GIA VÀ TRẬT TỰ THẾ GIỚI TRONG THẾ KỶ 21**

**Francis Fukuyama**

## **Chương 2**

### **NHÀ NƯỚC YẾU KÉM VÀ LỖ ĐEN CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG**

Trong chương 1, tôi đã nêu quan điểm rằng trong các loại hình kiến thức về thể chế thì kiến thức liên quan đến thiết kế và quản lý tổ chức dễ được hình thành và do vậy dễ được chuyển giao xuyên qua biên giới xã hội và văn hóa. Trong chương này tôi sẽ đưa ra luận điểm rằng ngay cả trong phạm vi hẹp của các tổ chức cũng không có một hình thức tổ chức tối ưu cả trong khu vực kinh tế tư nhân hoặc trong các cơ quan nhà nước. Việc không có những nguyên tắc toàn cầu về thiết kế tổ chức có nghĩa là lĩnh vực hành chính công cần phải là một ngành nghệ thuật hơn là một môn khoa học. Hầu hết những giải pháp hữu hiệu đối với hoạt động hành chính công sẽ không phải là những “kinh nghiệm tiên tiến” một cách rõ ràng, mặc dù chúng có những đặc điểm chung về thiết kế thể chế, bởi vì chúng thường phải bao gồm những thông tin gắn với những tình huống cụ thể. Điều này dẫn đến những ý nghĩa quan trọng về chính sách đối với việc củng cố các quốc gia đang phát triển cũng như việc đào tạo cán bộ thực hành trong lĩnh vực này. Xét về phương diện nào đó, giải pháp tốt cho các vấn đề hành chính công phải mang tính địa phương và đòi hỏi một mối quan hệ rất khác biệt giữa chính phủ các nước đang phát triển và các cơ quan tư vấn, viện trợ nước ngoài.

Với tất cả sự phong phú và phức tạp của nó, một lượng lớn lý thuyết về tổ chức xoay quanh một vấn đề duy nhất: đặc quyền được trao hoặc lý thuyết về ủy quyền. Mâu thuẫn của lý thuyết tổ chức là ở chỗ, một mặt để hoạt động có hiệu quả cần phải trao một số đặc quyền trong việc ra quyết định cũng như thực hiện quyền hạn, nhưng cũng chính việc đó lại gây ra những khó khăn trong việc quản lý và giám sát. Một nhà lý thuyết hàng đầu về tổ chức đã phát biểu như sau: Bởi vì không phải mọi thông tin đều có thể được chuyển đến người cao cấp nhất trong việc ra quyết định, cho dù đó là nhân vật hoạch định chính sách của một quốc gia hay Tổng Giám đốc điều hành của một công ty, cho nên quyền ra quyết định cần được trao cho những người có đủ thông tin trong những lĩnh vực cụ thể. Chi phí phát sinh từ quá trình chuyển thông tin như vậy tạo ra nhu cầu bắt buộc về việc phi tập trung hóa một số thẩm quyền quyết định trong một tổ chức cũng như trong một nền kinh tế. Quá trình phi tập trung hóa đó sẽ tạo ra những hệ thống

làm giảm năng lực kiểm soát của những cá nhân vụ lợi (và những vấn đề tự kiểm soát bản thân của họ), những người có quyền được thay mặt người khác ra quyết định nhưng không thực hiện đúng vai trò đại diện của mình (Jensen, 1998).

Việc trao đặc quyền ra quyết định làm nảy sinh một loạt vấn đề trong lĩnh vực kinh tế và khoa học chính trị. Nó cùng một lúc giải thích về tính hiệu quả của kinh tế thị trường so với kinh tế quản lý tập trung trên phương diện kinh tế vĩ mô (Hayek, 1945) và nhu cầu cần có một cơ chế phi tập trung, nhiều phòng ở trong những tổ chức kinh tế lớn (Chandler, 1997). Những vấn đề của chủ nghĩa liên bang và những ưu điểm của quá trình ra quyết định mang tính độc tài so với việc ra quyết định theo hình thức dân chủ là những vấn đề liên quan tới giao đặc quyền quyết định. Vì vậy những vấn đề cốt lõi này của lý thuyết tổ chức đều có tác động đến các ngành khoa học xã hội trên một phạm vi rộng.

Ý kiến cho rằng không có một hình thức tổ chức tối ưu hoặc một khoa học về hành chính công sẽ không phải một điều mới mẻ đối với những chuyên gia đầu ngành trong lĩnh vực quản lý hoặc hành chính công. Tuy nhiên có thể điều này không thực sự rõ ràng đối với những nhà kinh tế đang tìm cách đưa những công cụ tính toán có hệ thống của họ vào việc nghiên cứu về quản trị và thể chế. Đã có những giai đoạn các nhà kinh tế xem các công ty hoặc các tổ chức như những “hộp đen” - nghĩa là những người mà hành vi bên ngoài có thể giải thích được thông qua những giả định về tối đa hóa lợi ích tối ưu, nhưng hoạt động bên trong lại hoàn toàn khép kín đối với những phân tích kinh tế. Quan điểm này trong những năm gần đây đã mở đường đưa khái niệm tổ chức hay thể chế vào lý thuyết kinh tế, một cố gắng đem lại nhiều nhận thức quan trọng và sâu sắc đối với việc cải cách khu vực nhà nước. Cuối cùng những giả thuyết về hành vi mà kinh tế học cổ điển mới dựa vào là giả thuyết rằng các cá nhân trong một tổ chức thường được các động cơ cá nhân thúc đẩy là quá hạn chế để có thể giải thích những khía cạnh cơ bản của hành vi tổ chức. Kinh tế là một môn khoa học tạo ra những lý thuyết nhằm đưa lại kết quả tối ưu và đây cũng chính là điều không thể trong hoạt động hành chính công. Hộp đen có thể giống như một lỗ đen xét trên quan điểm lý thuyết.

Sự thống trị của các nhà kinh tế trong những năm 80s và 90s trong lĩnh vực lý thuyết tổ chức đã làm lu mờ những khía cạnh xã hội của lý thuyết tổ chức trước đây cũng như những nhận định quan trọng của lý thuyết đó. Sự thay đổi này trên thực tế là một bước lùi của ngành khoa học xã hội. Nhận thức được những hạn chế của cách tiếp cận này, một số nhà kinh tế quay trở lại với những lý thuyết trước đây và cố gắng tái lập lại những giả thuyết khoa học đó. Thực tế là họ tạo dựng lại cái đã tồn tại 40-50 năm mà họ phải chịu trách nhiệm về việc đã quên mất cách sử dụng.

## **KINH TẾ HỌC THỂ CHẾ VÀ LÝ THUYẾT TỔ CHỨC**

Kinh tế học về tổ chức bắt đầu với lý thuyết công ty của Ronald Coase (1937) nêu lên sự khác biệt giữa thị trường và hệ thống quản lý bên trong của một tổ chức, trong đó ông cho rằng những

quyết định về phân phối nguồn lực được thực hiện trong một tổ chức có nhiều cấp quản lý nhằm tiết kiệm chi phí giao dịch. Chi phí tìm thông tin về sản phẩm và bên cung ứng, đàm phán hợp đồng, quản lý hoạt động, kiện tụng và thực hiện hợp đồng trong một thị trường phi tập trung đồng nghĩa với việc sẽ hiệu quả hơn nếu như có thể đưa tất cả những hoạt động này vào trong phạm vi một tổ chức có các phòng ban để đưa ra quyết định dựa trên quan hệ thẩm quyền.

Lý thuyết công ty của Coase thực ra không phải là lý thuyết tổ chức mà là lý thuyết giải thích tại sao ranh giới giữa tổ chức và thị trường được tạo ra. Williamson (1975,1985,1993) dùng cơ chế chi phí giao dịch và đưa vào các chi tiết giải thích vì sao tổ chức theo ban bộ có ưu thế hơn thị trường. Theo Williamson, tính tối ưu hạn chế có nghĩa là các bên tham gia hợp đồng sẽ không bao giờ có thể tính trước được tất cả những gì có thể xảy ra trong tương lai để đưa ra các phương án phòng vệ. Những hợp đồng làm việc với các điều kiện để ngỏ và mối quan hệ thẩm quyền sẽ cho phép có những điều chỉnh linh hoạt đối với tương lai không rõ ràng của thế giới. Ngoài ra, tính hiệu quả của thị trường dựa trên sự tồn tại của các bên tham gia vào hoạt động thị trường và họ cạnh tranh với nhau. Nhưng số đông cũng có thể trở thành thiểu số trong một số trường hợp quan hệ hợp đồng cụ thể, khi đó bên tham gia hợp đồng có thể có lợi thế về mặt thông tin. Và giải pháp cho vấn đề này vẫn là đưa các hoạt động này vào tổ chức thông qua sáp nhập theo chiều dọc.

Các nhà kinh tế cũng đã đặt dấu ấn rõ ràng đối với lý thuyết tổ chức khi họ bắt đầu đưa những giả thuyết về hành vi cá nhân vào phạm vi của một công ty. Tổ chức là tập hợp của những cá nhân vừa thể hiện sự hợp tác vừa cạnh tranh hoặc có những động cơ cá nhân. Cách tiếp cận xã hội học trước đây đối với tổ chức thường nhấn mạnh vào khía cạnh hợp tác và mô tả tổ chức như những thực thể mà các bộ phận của nó được hướng tới một mục tiêu cụ thể. Quan niệm của Coase về tính phân cấp cũng thể hiện sự thống nhất về mục đích phát sinh từ quan hệ quyền lực. Alchian và Demsetz (1972) ngược lại lý luận rằng không có gì đặc biệt về quan hệ quyền lực so với quan hệ tự nguyện giữa các thành viên tham gia vào thị trường. Các công ty có ban bộ có thể được hiểu là họ tình nguyện chấp nhận thứ bậc trong công ty như là điểm mấu chốt nhất của hợp đồng. Có những giới hạn đối với sự tự nguyện đó: người làm thuê có thể chấm dứt quan hệ đó trong khuôn khổ những điều kiện của hợp đồng lao động vào bất cứ lúc nào và sẽ ưu tiên bảo vệ quyền lợi của cá nhân mình so với việc chấp nhận quyền lực của công ty. Theo Alchian và Demsetz, lý do để các công ty có ban bộ này tồn tại vì những khó khăn trong việc kiểm soát kết quả đầu ra chung, bởi rất khó phân tách đóng góp của các thành viên. Kiểm soát những khó khăn này dẫn đến trốn tránh trách nhiệm và cho phép lý thuyết tổ chức đưa vào khái niệm lựa chọn ngược do Akerlof (1970) khởi xướng. Khái niệm đó có nghĩa là trong trường hợp cùng chung sản phẩm đầu ra thì từng người công nhân sẽ có thông tin về đóng góp của mình tốt hơn một bên thứ ba, và điều này có thể được sử dụng để có lợi cho người công nhân đó. Kiểm soát những hành vi như vậy bằng những hình thức khuyến khích và giám sát sẽ dễ thực hiện ở công ty hơn là trong mối quan hệ hợp đồng. Hầu như tất cả những nhà lý thuyết kinh tế tổ chức sau này đều thừa nhận quan điểm tổ chức chỉ bao gồm những hợp đồng lao động cá nhân và các hành vi của cá

nhân trong một hệ thống thứ bậc có thể được giải thích bởi các chiến lược tối ưu hóa như thường thấy trong hoạt động của thị trường. Các cá nhân hợp tác với nhau trong một tổ chức, nhưng họ chỉ làm như vậy vì những mục tiêu cá nhân của họ. Sự tách rời giữa quyền lợi cá nhân và tổ chức đã dẫn đến một nhánh lớn của lý thuyết, mang tựa đề: quan hệ giữa người ủy quyền (chủ) và người được ủy quyền (làm thuê) và ngày nay đó là một bộ khung lý thuyết giúp giải thích những khó khăn của việc quản trị.

Berle và Means (1932) từ lâu đã nhận ra rằng việc tách quyền sở hữu khỏi quản lý đã gây ra nhiều trở ngại cho việc quản trị các công ty ngày nay. Người sở hữu chỉ định các nhân viên quản lý để bảo vệ quyền lợi của mình, nhưng những người quản lý thường chạy theo những lợi ích và động lực khác hẳn với người chủ. Đây là một vấn đề của tất cả các tổ chức có phân quyền và những rắc rối tồn tại đồng thời ở mọi cấp bậc trong tổ chức. Jensen và Meckling (1976) đưa ra khái niệm phi phí cho người đại diện, đó là chi phí mà người chủ phải trả cho người mình thuê để họ làm công việc mà mình giao. Chi phí này bao gồm việc kiểm soát hành vi của người làm thuê, trói buộc họ và những mất mát có thể xảy ra nếu họ hành động ngược lại với lợi ích của công ty. Jensen và Meckling cho rằng người chủ hoặc là bên chịu những rủi ro trên phải là người kiểm soát và trên cơ sở đó thiết lập lý thuyết về cấu trúc vốn và mối quan hệ của nó với hoạt động quản trị doanh nghiệp. Fama (1980) lại cho rằng người chịu rủi ro không phải là bên duy nhất kiểm soát bên làm thuê. Các nhân viên quản lý hoặc bản thân những người làm công phải tự kiểm soát và quản lý lẫn nhau, bởi vì mối quan hệ làm thuê bao gồm nhiều tương tác lặp lại và thị trường cho những tài năng quản lý là hết sức cạnh tranh và ở đó những kết quả trên được đánh giá cao. Một khi lý thuyết về quan hệ người chủ và người làm thuê được làm rõ đối với khu vực tư nhân thì việc áp dụng nó để giải thích hành vi của khu vực nhà nước là điều dễ dàng (Rose Ackerman 1979; Weingast and Moran 1983; Weingast 1984; Moe 1984; Harriss và cộng sự 1995). Trong khu vực tư nhân, các bên sở hữu là cổ đông, hội đồng quản trị là đại diện của họ, còn thành viên ban điều hành là đại diện của hội đồng quản trị. Trong khu vực nhà nước, chủ sở hữu là dân chúng. Trong một thể chế dân chủ, bên đại diện cấp thứ nhất của họ là các dân biểu do họ bầu ra; các nhà lập pháp đóng vai trò người chủ của bộ máy hành pháp để thực hiện những chính sách mà họ đã đưa ra thành luật. Tham nhũng chính trị xảy ra khi những cá nhân đại diện - các quan chức chính phủ - đặt quyền lợi cá nhân của họ lên trên quyền lợi người mà họ đại diện. Nhưng những người đại diện có thể hành động như vậy vì những lý do khác, ví dụ như để bảo vệ cơ quan của mình hoặc công việc của mình hoặc do những động cơ tư tưởng khác với tư tưởng của bên mà họ đang phục vụ. Một nhánh khác của kinh tế học hiện đại là lý thuyết về những lựa chọn công ích.

Lý thuyết này bắt đầu với giả thuyết rằng những người đại diện trong các tổ chức nhà nước thường có động cơ khác hẳn với bên mà họ đại diện (điều này là đúng mặc dù lý thuyết về những lựa chọn công cộng ban đầu không được sử dụng theo nguyên tắc chủ-người làm thuê.) Tullock (1965), Buchanan và Tollison (1972) cho rằng các quan chức nhà nước không thua kém các đại diện kinh tế khác trong việc tìm kiếm lợi nhuận. Việc hô khẩu hiệu về “phục vụ nhân dân” thể hiện rằng các quan chức nhà nước lẽ ra sẽ hành động phục vụ quyền lợi của cộng đồng nhân

dân nhưng trên thực tế, các hành vi của họ lại cho thấy những động cơ cá nhân rất rõ ràng. Hành vi của các quan chức nhà nước có thể bị ảnh hưởng bởi những khoản tiền lót tay, tiền quyên góp cho những kỳ tranh cử, tiền cho các thành viên gia đình của họ, hoặc những lời hứa về việc thuê họ làm trong tương lai. Vì vậy, rất nhiều các hoạt động trong khu vực kinh tế tư nhân, thay vì nhằm làm ra các của cải, vật chất cho xã hội, đã được chuyển sang các hoạt động tìm kiếm đặc lợi (Krueger, 1974, Buchanan, Tullock và cộng sự, 1980). Triển vọng của những lựa chọn công cộng là hết sức đáng bi quan về khả năng điều chỉnh hành vi của các quan chức nhà nước thông qua những chuẩn mực định sẵn.

Đã có rất nhiều cố gắng nhằm cải thiện công tác quản trị và thông qua đó, cố gắng hướng cho các hình thức khuyến khích cũng phù hợp với quyền lợi của chủ sở hữu. Cách tiếp cận chung là hướng quyền lợi của người làm chủ và người làm thuê sao cho gần nhau, và qua đó khuyến khích sự minh bạch trong các hoạt động của người làm thuê (một hình thức kiểm soát hành vi của họ) và qua đó buộc những bên làm thuê phải chịu trách nhiệm về các hành động của mình thông qua việc sử dụng các hình thức thưởng phạt. Trường phái theo đuổi lựa chọn công cộng đã có rất nhiều hoạt động nhằm kiến tạo những hình thức pháp lý và hợp hiến để làm giảm việc tìm kiếm đặc lợi, cũng như các loại chi phí đại diện khác. Một cách tiếp cận khác, khả thi hơn trong khu vực tư nhân hơn là trong khu vực nhà nước, là thống nhất người chủ và đội ngũ quản lý mà họ thuê bằng cách cấp quyền ưu tiên mua cổ phiếu cho họ hoặc các hình thức sở hữu thông qua cổ phiếu khác.

Những lý thuyết kinh tế về tổ chức, như lý thuyết kinh tế, thường bắt nguồn từ cơ sở của chủ nghĩa cá nhân. Có nghĩa là các tổ chức về cơ bản là tập hợp của những cá nhân và họ buộc phải cố gắng hợp tác vì những động cơ riêng của mình. Quan niệm này có xu hướng tập trung vào những mâu thuẫn về quyền lợi giữa các thành viên của nhóm (đây cũng chính là vấn đề của mối quan hệ chủ và người làm thuê) và họ ít tập trung vào những khái niệm như tính cộng đồng của nhóm, năng lực xã hội hóa, năng lực lãnh đạo, v.v.

Có lẽ cũng cần hiểu những vấn đề về quản trị doanh nghiệp hoặc tham nhũng trong mối quan hệ chủ-người làm thuê và dùng cơ sở đó để thiết kế những thể chế có thể hướng những hình thức khuyến khích khác nhau xích lại gần nhau hơn. Tuy nhiên, có ít nhất 3 lý do cơ bản là tại sao không có một hình thức thể chế tối ưu và như vậy cũng không có một hình thức tổ chức tối ưu đặc biệt trong khu vực nhà nước.

Thứ nhất, mục tiêu của các tổ chức là không rõ ràng. Bên đại diện chỉ có thể thực hiện mong muốn của chủ sở hữu nếu như chủ sở hữu muốn bên đại diện làm việc đó, nhưng điều này không thường xuyên xảy ra. Mục tiêu thường xuất hiện và phát triển thông qua những quan hệ phức tạp giữa các thành viên của tổ chức hoặc đã được định trước bởi những vai trò mà họ gán cho các thành viên đó, người ta vẫn nói rằng “ngồi ở ghế nào thì hiểu luật của vị trí đó” (Allison 1971). Có thể phân bổ lao động theo chức năng dưới những hình thức khác nhau để có thể đưa ra thứ tự ưu tiên từng mục tiêu của tổ chức nhưng sẽ không bao giờ có thể giải quyết được tất cả các mục tiêu

cùng một lúc.

Thứ hai, những hệ thống chính thống về kiểm soát và đánh giá trách nhiệm, đặc biệt trong lĩnh vực hành chính công thường phải chịu chi phí giao dịch rất lớn hoặc đơn giản là không thể thực hiện được bởi vì thiếu tính đặc thù của những hoạt động đó. Trong những trường hợp này, sẽ hiệu quả hơn nếu kiểm soát hành vi của bên làm thuê thông qua những quy định không chính thức, nhưng việc kiểm soát đó cũng có những mặt bất lợi của nó. Việc một tổ chức lựa chọn hình thức kiểm soát chính thức hoặc không chính thức sẽ phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể mà nó gặp phải.

Thứ ba, mức độ giao quyền quyết định là khác nhau đối với các điều kiện bên ngoài và bên trong mà họ gặp phải tại từng thời điểm. Mọi sự phân quyền đều có liên quan đến việc đánh đổi giữa tính hiệu quả và rủi ro, và rủi ro cũng như mức độ phân quyền phù hợp là những vấn đề rất khó để cho các tổ chức quyết định. Thông thường thì cùng một cấp độ phân quyền sẽ có hiệu quả trong một hoàn cảnh cụ thể này, hoặc một giai đoạn này, nhưng lại không có hiệu quả trong một hoàn cảnh, một giai đoạn khác. Tôi sẽ đề cập những vấn đề này trong phần sau.

## **SỰ MẬP MỜ VỀ MỤC TIÊU**

Nguồn gốc đầu tiên về những mập mờ của tổ chức đó là các mục tiêu của họ không rõ ràng, mâu thuẫn hoặc được định nghĩa một cách qua loa. Cơ sở của mối quan hệ giữa chủ và người làm thuê giả định rằng bên làm chủ luôn có lý và họ hiểu rõ họ muốn gì cũng như quyền lợi của họ và họ phân quyền cho những người họ thuê làm đại diện cho mình để theo đuổi những lợi ích đó. Quyền lực chuyển theo chiều dọc từ trên xuống dưới trong bộ máy lãnh đạo. Những vấn đề như mâu thuẫn nội bộ, tham nhũng hoặc chỉ đơn giản là sự quan liêu thường là kết quả của những hành vi xuất phát từ động cơ cá nhân của bên làm thuê - những người không có chung quyền lợi và mục tiêu với bên sở hữu hoặc họ không hiểu đúng hay cố tình không tuân theo mệnh lệnh của người chủ.

Nhưng từ lâu cũng đã có một nhánh của lý thuyết tổ chức tập trung vào tính hạn chế của lý trí của các thành viên trong một tổ chức, kể cả những người chủ mà lẽ ra họ phải là người đưa ra mục tiêu cho tổ chức. Một thí dụ điển hình là khái niệm "thỏa mãn chịu hy sinh" của Herbert Simon nêu trong cuốn Hành vi Hành chính (1957), trong đó ông quan sát thấy hành vi của các cá nhân trong một tổ chức đã đi chệch khỏi mô hình kinh tế về tối ưu hóa như thế nào. Những công trình khác về vấn đề này bao gồm Cyert and March (1963), Olsen and March (1976), March and Cohen (1974), và Cohen and March và cộng sự (1972). Các nhà lý thuyết này cho rằng không bao giờ mục tiêu tồn tại rõ ràng ở bất kỳ một thời điểm nào mà nó nảy sinh do kết quả của mối tương tác giữa các thành viên trong tổ chức. Những thành viên này có những suy nghĩ không đầy đủ, không phải như định nghĩa của Williamson là không có khả năng tiên đoán chính xác về tương lai của thế giới mà vì việc quan sát và giải thích sự kiện bản thân nó là một quá trình mang

tính xã hội và nó có thể tô hồng hay bóp méo hay làm thay đổi quá trình nhận thức. Cá nhân có thể học, nhưng một tổ chức cũng có thể học và quá trình đó không phải là tổng của việc học tập của các cá nhân. Mỗi cá nhân có những bí mật riêng, những lịch sử riêng và những thói quen riêng và tất cả các yếu tố đó tạo nên cách nhìn nhận của từng cá nhân. Quan điểm về kiến thức được tạo ra từ những tương tác xã hội đã dọn đường cho nhiều nghiên cứu về tác động của mạng lưới xã hội trong quá trình tìm hiểu về tổ chức.

Một trong những điểm yếu của luận điểm về mối quan hệ giữa ủy quyền và người được ủy quyền đó là giả định cho rằng thẩm quyền di chuyển theo một chiều từ trên xuống dưới. Nhiều mâu thuẫn giữa người ủy quyền và người được ủy quyền đơn giản xuất phát từ sự khác biệt trong cách đánh giá cách nào là cách tốt nhất để thực hiện mục tiêu đã đề ra và trong nhiều trường hợp không phải những người chủ đã đúng; hoặc khác biệt trong cách nhìn nhận cái gì là phù hợp với quyền lợi của người chủ. Đã từ lâu, Simon, Smithberg và cộng sự (1961) đã cho rằng thẩm quyền không những chuyển dịch từ trên xuống mà còn từ dưới lên hoặc đi ngang trong một tổ chức - có nghĩa là những bộ phận khác nhau chịu trách nhiệm về những kỹ năng khác nhau như kế toán, thiết kế, tiếp thị, nhân sự, v.v.. Việc chuyên môn hóa và phân bổ lao động đòi hỏi các thành viên của tổ chức phải xin ý kiến không những từ những người ở vị trí cao hơn trong tổ chức mà còn từ những người quản lý các nguồn lực đó. Trên thực tế, nhiều tổ chức có những quy định cụ thể về việc lấy ý kiến của các chuyên gia: Tổng giám đốc không có quyền thay đổi quyết định của phòng tài chính và bắt họ phải phân loại chi phí theo một cách nhất định. Cấu trúc thẩm quyền trong một tổ chức là rất phức tạp và đó là lý do vì sao chúng thường khá thận trọng, khó thay đổi và rất "quan liêu".

Phần lớn các xung đột và hoạt động thiếu hiệu quả trong một tổ chức thường liên quan đến những bất đồng về thẩm quyền, hoặc nói nôm na là "lãnh địa". Một người quản lý trường học muốn cải thiện điểm số của học sinh bằng cách thuê những giáo viên không tham gia công đoàn; công đoàn trường phản đối việc đó bằng cách nói rằng những giáo viên mới đó không có đủ trình độ để giảng dạy, và các giáo viên mới là người có quyền quyết định xem nên thuê ai. Giáo viên và người quản lý trường đều là những người đại diện cho phụ huynh học sinh-những người đóng vai trò làm chủ. Vậy thì quyền lợi nào của mỗi bên đã tách xa nhau? Có thể đó là các giáo viên đang muốn bảo vệ công việc và quyền lợi của mình; nhưng cũng có thể là người quản lý trường đang có ý định đưa người em ruột không có bằng cấp của mình vào làm giáo viên. Trong trường hợp đó thì thẩm quyền của các giáo viên với tư cách một nhóm chuyên môn bảo vệ quyền lợi của những người chủ. Thẩm quyền của giáo viên đối với quá trình tuyển dụng là một hình thức kiểm soát chính thức những hành vi sử dụng đặc quyền của người quản lý nhà trường chứ không đơn thuần chỉ là việc chấp thuận quyền lực chính trị của các giáo viên. Người được ủy quyền bao giờ cũng nói rằng họ bảo vệ quyền lợi của người ủy quyền, nhưng không thể biết trước cái gì là đúng và cũng không thể xác định một cấu trúc thẩm quyền chính thức có khả năng bảo đảm kết quả mong muốn. Trong bất kỳ một tổ chức phức tạp nào, nhất là trong những xã hội hiện đại, thẩm quyền cần phải được phân bổ theo chức năng-cái mà trước đây người ta vẫn coi thường, gọi là

“ông khói lò”.

Ông khói thường tồn tại vì họ có kiến thức và kỹ năng. Thí dụ, trong hải quân, người lái máy bay thực hiện những nhiệm vụ rất khác so với những người lái tàu ngầm hoặc những sỹ quan bộ binh. Những “ông khói lò” đều xây dựng những mối quan tâm phục vụ cho sự sống còn của họ và không phải lúc nào nó cũng phản ánh đúng mối quan tâm của một tổ chức mà họ là những thành viên. Hải quân và quân đội đều muốn chống lại việc thành lập một lực lượng không quân độc lập vào thời điểm luật an ninh quốc gia được ban hành năm 1948 (Quester, 1973); các phi công trong lực lượng không quân ngày nay cũng không tán thành sự phát triển của những công cụ bay được lái hoặc điều khiển từ xa (RPVs). Quyền lợi của những người làm thuê cùng với thời gian đã không còn đồng điệu bởi những thay đổi trong công nghệ và hoàn cảnh khách quan. Những sự bất đồng chính kiến thường phản ánh những sự không chắc chắn của nhận thức đối với cái gọi là “quyền lợi của những bên làm chủ”. Ngày nay, những phi công chiến đấu tinh nhuệ cho rằng người ta đã quá coi trọng RPV và điều đó sẽ dẫn đến tình trạng các kỹ năng của phi công sẽ bị suy giảm, mà những kỹ năng lại là điều tối cần thiết cho những cuộc chiến tranh trong tương lai. Tất nhiên họ muốn đề cao những quyền lợi của mình khi nêu ra những lý do trên, nhưng chúng ta cũng thấy họ có thể có lý về tính chất của những cuộc chiến tranh trong tương lai.

Có nhiều sự mập mờ khác về tính tổ chức và điều đó đảm bảo rằng sẽ không có một loại hình tổ chức chính thức nào có khả năng tối ưu hóa toàn bộ các mục tiêu của nó. Việc phân phối lao động và trao trách nhiệm cho mỗi cá nhân sẽ ảnh hưởng đến mục tiêu chung của một tổ chức. Simon, Smithburg, và cộng sự (1961) đã chỉ ra rằng lao động có thể được phân chia theo mục đích, thủ tục nhóm khách hàng, hoặc vị trí địa lý. Các tổ chức sẽ nhấn mạnh các mục tiêu khác nhau phụ thuộc vào chức năng nào là ưu tiên (thí dụ, việc phân chia dựa chính vào địa lý và sau đó mới là những vấn đề liên quan đến quy trình thủ tục hoặc ngược lại).

Các tổ chức đã cố gắng giải quyết vấn đề này thông qua những kỹ thuật như quản lý đa chiều và việc tổ chức theo dự án nhưng cả hai cách đó đều không giải quyết được vấn đề cơ bản về tính ưu tiên của các mục đích. Mặc dù một số những khó khăn về phân chia lao động có thể được giải quyết bằng phương thức tối ưu hóa toán học, nhưng một số vấn đề khác là không thể làm theo cách đó, vì nó liên quan đến sự đổi chác giữa các mục đích có tính hữu dụng không xác định được hoặc được xác định dựa trên động cơ chính trị.

### **Người ủy quyền (chủ)-người được ủy quyền (làm thuê) và các biện pháp khuyến khích**

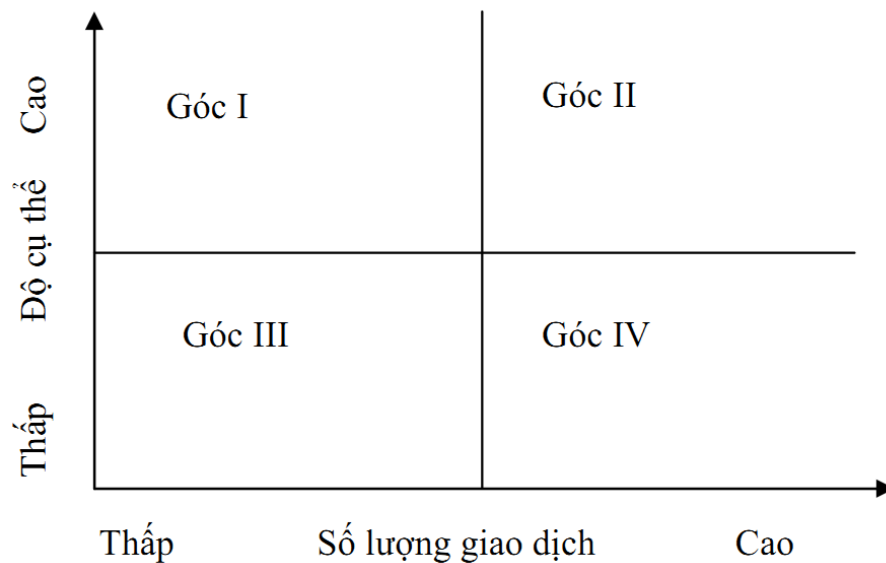
Các biện pháp khuyến khích người làm thuê sẽ không bao giờ có thể đồng điệu hoàn toàn với quyền lợi của người chủ. Rất nhiều khía cạnh của lý thuyết tổ chức liên quan đến cơ chế sao cho các biện pháp khuyến khích được đồng điệu hơn. Trong nhiều trường hợp gần như không thể kiểm soát kết quả đầu ra của người được ủy quyền theo cách có thể làm cho họ phải chịu trách nhiệm về hành động của mình. Một phương pháp khác để kiểm soát những bên được ủy quyền là sử dụng



các tiêu chuẩn và tích cực điều chỉnh chức năng của bên làm thuê. Hai cách tiếp cận này sẽ hỗ trợ cho nhau và có thể thay thế cho nhau và chính điều này đã tạo nên một nguồn gốc thứ hai của sự mập mờ của các tổ chức.

Kiểm soát hành vi của bên được ủy quyền và buộc họ phải chịu trách nhiệm là đặc biệt khó khăn trong lĩnh vực nhà nước. Các tổ chức nhà nước chủ yếu tạo ra dịch vụ và năng suất của khu vực dịch vụ là điều rất khó xác định. Việc kiểm soát và ràng buộc trách nhiệm là một điều khó khăn ngay cả trong các tổ chức thuộc khu vực kinh tế tư nhân, nơi ít nhất còn có cách tính lợi nhuận của đầu ra nhưng điều này gần như không thể dùng cho việc xác định lợi nhuận đầu ra của khu vực kinh tế nhà nước. Nếu không làm được điều đó một cách chính xác thì sẽ không có một cơ chế chính thức nào tạo ra tính minh bạch và khả năng chịu trách nhiệm.

Để làm rõ hơn điểm này, tôi sẽ sử dụng một hệ thống được tạo ra bởi Woolcock và Pritchett (2002) trong một bài nghiên cứu xuất sắc về cải cách khu vực nhà nước nhưng đã được chỉnh sửa đôi chút sử dụng một số thông tin của Israel (1987). Woolcock và Pritchett phân biệt hai khía cạnh của khu vực dịch vụ công cộng: cường độ của các giao dịch và tính tự do của nó. Khía cạnh thứ nhất đề cập đến số lượng những quyết định mà các tổ chức cần phải đưa ra từ những quyết định nhỏ nhất (ví dụ như quyết định thay đổi lãi suất ở ngân hàng trung ương) cho đến những quyết định rất lớn (nhận tiền gửi trong hệ thống ngân hàng bán lẻ hoặc cung cấp dịch vụ giáo dục tiểu học). Tính tự do đề cập đến một quyết định đòi hỏi những sự xét đoán không hoàn chỉnh hoặc những thông tin không đầy đủ bởi những người ra quyết định có trình độ thay vì những quyết định có thể được thực hiện theo thông lệ. Theo cách đánh giá này, hoạt động của ngân hàng trung ương là tương đối tự do trong khi hoạt động của ngân hàng bán lẻ thì không. Thay vì quyền tự do ra quyết định, tôi đề nghị thay thế bằng tính cụ thể--một khái niệm đã được Israel đưa ra. Tính cụ thể đề cập đến khả năng kiểm soát đầu ra của dịch vụ. Một ví dụ về dịch vụ có độ cụ thể cao mà ông đưa ra là dịch vụ bảo dưỡng máy bay, một kỹ năng rất phức tạp mà không dễ dàng giả vờ có được. Nếu người thợ máy không có năng lực thì hậu quả sẽ xảy ra ngay lập tức. Ngược lại, giáo viên cố vấn ở trường trung học là một dịch vụ có tính cụ thể rất thấp. Người cố vấn đó có thể khuyên một học sinh thay đổi hướng chọn nghề nghiệp, một lời khuyên mà có thể sinh viên không theo ngay lập tức và ngay cả nếu như sinh viên đó chấp nhận thì tác động của nó đối với cuộc sống sau này của người sinh viên sẽ không thể biết trước được. Điều đó cũng không có nghĩa rằng người cố vấn đã không thực hiện một chức năng quan trọng mà có thể được làm tốt hơn hoặc tệ hơn, chỉ đơn giản là điều này rất khó đánh giá.

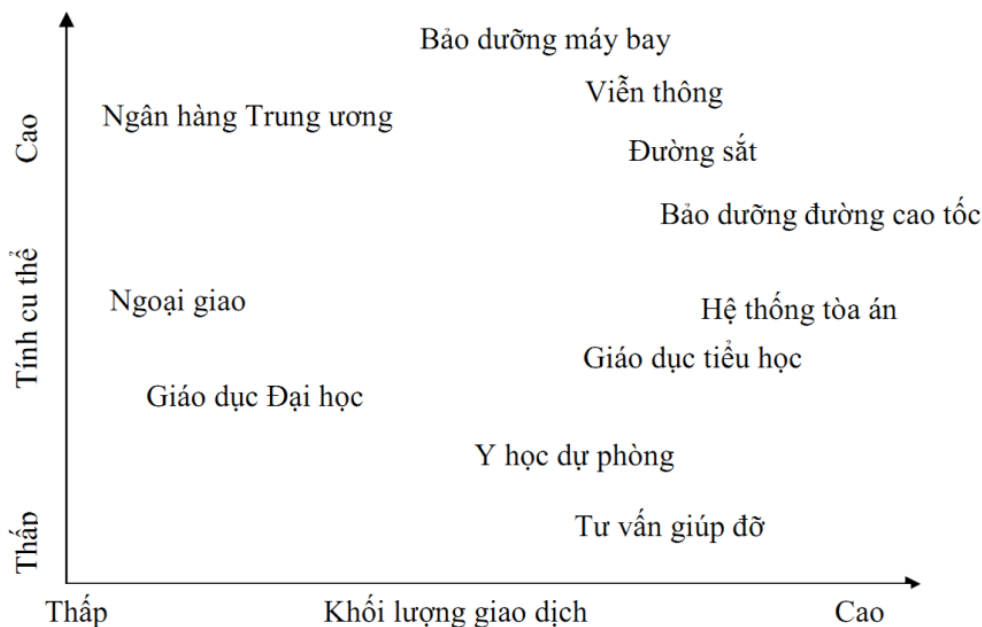


Hình 9. đầu ra của khu vực kinh tế công

Như vậy, chúng ta có thể lập một biểu đồ thể hiện cường độ của giao dịch và tính cụ thể như trong hình 9. Sơ đồ này sẽ cho ta 4 góc, mỗi góc thể hiện một vấn đề khác nhau về khả năng quản lý. Những hoạt động dễ quản lý nhất nằm trong góc I, có nghĩa là tính cụ thể cao và số lượng giao dịch thấp. Một thí dụ có thể là việc một viên tướng chỉ huy chiến dịch quân sự: các hoạt động thì nhiều về số lượng nhưng rất cụ thể, nếu ông ta thất bại thì tất cả mọi người đều biết điều đó. Những hoạt động khó kiểm soát nhất nằm trong góc IV. Các hoạt động này thường có tính cụ thể thấp và số lượng giao dịch cao. Các hoạt động nằm trong góc II không những có số lượng giao dịch cao hơn mà cũng rất cụ thể (thí dụ là điều hành một công ty viễn thông của nhà nước). Những trường hợp nằm trong góc III có lẽ là hiếm hoi nhất, thí dụ như điều hành Bộ Ngoại giao trong thời bình. Số lượng quyết định mà Bộ trưởng bộ Ngoại giao phải đưa ra là thấp, nhưng ảnh hưởng của những quyết định này đến lợi ích của một quốc gia thì khó có thể lường được. Góc II và II, vì vậy, có mức độ kiểm soát khó vào mức trung bình. Những hoạt động khác của khu vực quốc doanh có thể được xác định ở những vị trí khác nhau của sơ đồ như trong hình 10.

Không có gì đáng ngạc nhiên là đa số những vấn đề về hành chính công nằm ở góc IV. Có rất nhiều nước đang phát triển như Mexico và Argentina có những ngân hàng trung ương có năng lực và có thể điều hành thành công các công ty dầu và hãng hàng không quốc gia, thế nhưng chính những nước này không có hệ thống giáo dục tiểu học và y tế tốt. Các công ty viễn thông có tính cụ thể cao hơn các công ty bảo dưỡng đường sắt, và điều này giải thích tại sao hệ thống điện thoại của một nước thường vận hành tốt hơn hệ thống đường cao tốc (Israel 1989). Giáo dục đại học có số lượng giao dịch thấp hơn nhiều so với giáo dục tiểu học. Vì vậy, có những quốc gia

điều hành thành công các trường tinh hoa ở những thành phố lớn, nơi khách hàng thuộc tầng lớp trung lưu có thể kiểm soát chất lượng đầu ra tốt hơn nhiều so với những khách hàng của hệ thống trường tiểu học.



Hình 10. Khả năng kiểm soát sản phẩm của khu vực nhà nước

Nếu ta coi vấn đề chủ yếu của hoạt động hành chính công là tạo nên một thể chế chính thức, trong đó quyền lợi của người làm thuê và chủ đồng điều với nhau thì những trường hợp khó khăn nhất sẽ nằm ở góc IV. Giáo dục tiểu học và giáo dục phổ thông cơ sở là hai ví dụ điển hình. Đầu ra của giáo dục rất khó được đánh giá và gần như không thể buộc các giáo viên phải chịu toàn bộ trách nhiệm. Giáo dục công cộng là một hoạt động có khối lượng giao dịch cao và có thể là một hoạt động rất dễ nhận thấy ở các thành phố lớn, nhưng rất khó nhận ra ở các vùng nông thôn. Ngay kể cả ở những quốc gia giàu có và có hệ thống số liệu đầy đủ như Mỹ thì cũng rất khó để xây dựng cơ chế chịu trách nhiệm. Hầu hết những kiểu kiểm tra chuẩn ở nhiều bang là nhằm để phục vụ nhu cầu này, nhưng các giáo viên, người quản lý ở các trường và các chính quyền địa phương đều chống lại điều này, vì họ không muốn phải giải quyết hậu quả của việc chất lượng kiểm tra bị thấp.

Nhiều người nói đến “nhà nước pháp quyền” như thể nó là một điều kiện có thể thực hiện hoặc không thực hiện. Trên thực tế, hệ thống pháp lý là những hoạt động có tính cụ thể từ trung bình đến thấp với số lượng giao dịch cao. Thiết lập hệ thống pháp luật bao gồm việc xây dựng không chỉ các văn bản luật pháp mà còn phải xây dựng tòa án, thẩm phán, đoàn luật sư và cơ chế thi hành

án trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia. Triển khai một hệ thống như vậy là một công việc hành chính hết sức phức tạp mà những người xây dựng nhà nước cần phải thực hiện. Có nhiều cách tiếp cận đối với vấn đề kiểm soát những hoạt động có tính cụ thể thấp và khối lượng giao dịch cao. Một điều thường không có ở khu vực nhà nước đó là sự cạnh tranh, hoặc như Hirschman (1970) gọi là quyền “được bỏ cuộc”. Các công ty tư nhân cạnh tranh với nhau và phải đương đầu với khả năng hoặc là sẽ phát triển và giàu lên, hoặc sẽ phá sản. Quá trình tư nhân hóa các hoạt động nhà nước như các hãng hàng không quốc gia, các công ty viễn thông hoặc công ty dầu khí là nhằm tạo ra sức ép cạnh tranh cho họ. Một số dịch vụ công cộng khác có khối lượng giao dịch lớn như giáo dục có thể phải đương đầu với những sức ép cạnh tranh thông qua hệ thống chứng chỉ hoặc nếu như vẫn còn nằm trong khu vực nhà nước, trở thành các trường tự quản, nhưng những giải pháp thị trường cho những hoạt động không có hiệu quả của khu vực nhà nước thường gây rất nhiều tranh cãi và nhiều khi không thể thực hiện được vì lý do chính trị ở nhiều quốc gia.

Những giải pháp khác còn lại đó là cái mà Hirschman gọi là "quyền được nêu ý kiến", tức là người chủ được có thông tin đầy đủ hơn về hành vi của bên làm thuê và những cơ chế để buộc họ phải chịu trách nhiệm. Việc nhấn mạnh chủ nghĩa liên bang, phi tập trung và các tổ chức phi chính phủ trong những năm gần đây có nghĩa là quyền lực chính trị đối với các thể chế nhà nước đã được chuyển cho cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng trực tiếp. Hội phụ huynh học sinh trên lý thuyết là có thể buộc các trường công trong địa phương đó phải có trách nhiệm lớn hơn so với một tổ chức quốc gia theo dõi hệ thống giáo dục của cả nước. Trong trường hợp này thông tin và lý do để bên làm chủ yêu cầu trách nhiệm đều mạnh hơn trong trường hợp của tổ chức địa phương hơn là tổ chức quốc gia.

Tuy nhiên cách tiếp cận này có nhiều hạn chế, vì thế đã ngăn chặn sự xuất hiện của những “ý kiến” như vậy trong các cơ quan của nhà nước, đặc biệt những đơn vị nằm ở góc IV. Thứ nhất là việc phi tập trung chỉ giải quyết vấn đề khối lượng giao dịch bằng cách tổ chức cho bên làm chủ tiếp xúc với bên làm thuê. Nó không giải quyết được vấn đề về tính cụ thể - vì đánh giá các hoạt động này là hết sức khó khăn. Hơn nữa bản thân bên làm chủ cũng cần được tổ chức - điều này giải thích lý do tại sao trong thời gian gần đây đã có nhiều mối quan tâm đến khu vực các tổ chức xã hội và các tổ chức phi chính phủ. Những tổ chức như vậy không phải bỗng dưng tồn tại và cũng không phải được hình thành do chính sách công. Cuối cùng là nhiều tổ chức nhà nước có những cơ sở chính trị độc lập. Ngay cả khi các phụ huynh có thể được tổ chức thành hội phụ huynh và có rất nhiều thông tin về năng lực của đội ngũ giáo viên, nhưng chưa chắc họ đã có quyền lực chính trị để khiển trách những giáo viên hoặc cán bộ quản lý yếu kém và khen thưởng những người có năng lực.

Nhiều tổ chức không giải quyết mâu thuẫn giữa người ủy quyền và người được ủy quyền thông qua một hệ thống chính thức về kiểm soát và chịu trách nhiệm. Họ dựa vào sự kết hợp giữa những cơ chế chính thống và những chuẩn mực không chính thức, và đây là cách làm tăng chất

lượng của những hoạt động có tính cụ thể thấp một cách hiệu quả hơn. Những chuyên gia kinh tế về thể chế đã phải giải quyết vấn đề “hoạt động bị che giấu” trong một thời gian dài (Miller 1992). Trong thị trường lao động có những hoạt động mà kết quả cụ thể của từng công nhân là rất khó tính đếm. Điều này đã được nói đến trong nội dung thảo luận của Alchian và Demsetz về những hình thức lao động chung, và cũng tồn tại ở nhiều hình thức khác nữa. Kết quả đầu ra của một công nhân có thể được xác định bởi những yếu tố nằm ngoài khả năng kiểm soát của họ (thời tiết, tỉ giá). Người công nhân có thể phải phân bổ sức lao động của họ cho những nhiệm vụ khác nhau (Holstrom và Milgrom 1991) hoặc bản thân sản phẩm đầu ra rất khó đo đếm. Điều này đặc biệt đúng đối với những dịch vụ phức tạp mà số lượng tài liệu sản sinh ra là rất khó tính đếm (Bosworth và Triplett, 2000). Luật sư, bác sĩ, kiến trúc sư và các ngành dịch vụ chuyên nghiệp khác đều tạo ra những sản phẩm có tính cụ thể thấp. Ví dụ, một người chủ thuê một chuyên gia làm thuê cho mình thường có thể nhận thấy những biểu hiện của việc thiếu năng lực hoặc lừa đảo tương đối dễ dàng, nhưng họ sẽ không dễ so sánh chất lượng cuối cùng của sản phẩm đầu ra so với những sản phẩm khác có thể được tạo ra. Một nhà thiết kế có thể vẽ một căn nhà trông chấp nhận được, nhưng liệu nhà thiết kế đó có thể sáng tạo ra những mẫu nhà khác đẹp hơn không? Liệu anh ta có thể cũng cho ra những sản phẩm như vậy trong một khoảng thời gian ngắn hơn? Điều này cũng xảy ra trong ngành thiết kế phần mềm. Thông thường một cán bộ quản lý có thẩm quyền tối thiểu đối với nhân viên đó sẽ không thể đánh giá được chất lượng sản phẩm. Anh ta có thể biết là sản phẩm đó đáp ứng được một số tiêu chuẩn công việc mà nó phải thực hiện nhưng anh ta sẽ không biết được liệu nó có hiệu quả cao và tinh tế đến mức nào. Như vậy chất lượng của sản phẩm của nhân viên lập trình là rất khó đánh giá (trong một số trường hợp họ còn đặt bom hoặc cài bẫy trong chương trình họ viết mà chỉ có họ biết). Vấn đề mà các nhà kinh tế tổ chức chỉ ra thật kinh hoàng: chỉ có người làm mới biết được là họ đã cố gắng hết sức chưa hay họ đã cứ “ăn theo” người khác. Các nhà kinh tế đã dành nhiều thời gian để tạo ra những hình thức khuyến khích nhằm buộc người làm thuê phải thể hiện rõ năng lực làm việc, thí dụ như việc trả lương cho từng công đoạn là một cách ta thường gặp.

Tuy nhiên cách tiếp cận như vậy cũng hơi mù quáng do những giả định cơ bản về hành vi của kinh tế học tân cổ điển. Các nhà kinh tế cho rằng sức lao động là mặt hàng có giá cho nên những người lao động sẽ tiết kiệm tối đa sức lao động mà họ phải bỏ ra cho một mức lương nhất định. Trên thực tế họ còn giả định rằng người lao động sẽ tận dụng những biện pháp hợp lý để có thể trốn việc đến mức tối đa mà họ nghĩ có thể được. Vấn đề của giả định này là ở chỗ có nhiều người không trốn việc: họ làm nhiều hơn mức tối thiểu cần thiết và ngay cả khi không ai có thể kiểm soát được những hoạt động không công khai. Trên thực tế nhiều người làm nhiều hơn mức quy định trong hợp đồng lao động vì đình công chỉ xảy ra trong những trường hợp rất bất thường. Akerlof (1982) lưu ý trường hợp những nữ công nhân cho công ty điện lực đã làm vượt yêu cầu của công ty khoảng 17.7%. Chế độ làm việc suốt đời/lương theo thời gian làm việc của Nhật bản gần như cố tình xây dựng để khuyến khích trốn thuế mướn nhân công và trốn việc bởi vì nó tước bỏ khả năng của bên thuê nhân công khuyến khích người làm thuê thông qua lương, chức vụ cũng như khả năng có thể dọa đuổi việc. Thế nhưng người Nhật vẫn nổi tiếng làm việc chăm chỉ.

Tại sao điều đó xảy ra?

Không phải chỉ có các công ty Nhật bản mà các tổ chức trong các xã hội khác nhau đều tìm cách thu được hiệu quả tối đa từ những hoạt động có tính cụ thể thấp, không phải bằng cách thiết lập hệ thống quản lý và trách nhiệm phức tạp hoặc những cơ chế khuyến khích rắc rối mà chủ yếu dựa vào một số chuẩn mực. đặc biệt, những nhà chuyên nghiệp có động cơ làm nhiều hơn là “làm vừa đủ” và tăng cường trốn việc. Họ chống lại những tiêu chuẩn đã được chủ quan hóa hoặc những hành vi loại trừ nhu cầu tổ chức với mục đích kiểm soát những hành vi đó. Nguồn vốn xã hội--những tiêu chí xúc tiến những hành vi hợp tác (Fukuyama, 2000)--thay thế những hệ thống khuyến khích rườm rà trước đây. Những chính sách khuyến khích tiền tệ cá nhân cũng rất cần thiết, nhưng chỉ là một hình thức khuyến khích chung đối với việc thực hiện nhiệm vụ.

Việc kiểm soát và quy trách nhiệm chặt chẽ trở nên khả thi hơn trong những hoạt động mang tính cụ thể cao, như sản xuất. Trong một phạm trù nào đó, chủ nghĩa Taylor, hoặc chủ nghĩa quản lý theo phương pháp khoa học (Taylor 1911), biểu thị bước phát triển cuối cùng của việc kiểm soát trước đây và những cơ chế giám sát để bảo đảm sự thống nhất giữa quyền lợi của bên làm thuê và bên chủ. Chủ nghĩa Taylor dựa vào việc phân bổ lao động một cách có hệ thống ra thành từng nhiệm vụ đơn giản và nhỏ để có thể đạt được mức độ cao về tính lặp lại (routinization). Hệ thống này có nhiều cấp bậc và quyền ra quyết định được chia cho các cấp quản lý khác nhau. Những người làm việc trong hệ thống này được khuyến khích thuần túy bởi những chính sách tích cực hoặc tiêu cực và được quản lý chi tiết thông qua những nguyên tắc hành chính.

Chủ nghĩa Taylor tạo ra một mức độ minh bạch cao đối với kết quả làm việc của những người làm thuê, cũng như mức độ chịu trách nhiệm về những hành vi của họ. đó cũng là một hệ thống tổ chức các nhà máy không đòi hỏi có niềm tin giữa công nhân và ban quản lý. Việc kiểm soát theo chủ nghĩa Taylor cũng có thể tạo ra chi phí cao, cũng như tạo ra một hệ thống cứng nhắc, quá nhiều ban bộ và rất quan liêu. Vì lý do đó, hình thức tổ chức này đã dần dần bị thay thế bởi những tổ chức có cấu trúc quản lý ít ban bộ hơn, và qua đó, giành nhiều quyền cho những người công nhân ở cấp thấp nhất trong bộ máy tổ chức. Vì vậy, ngay kể cả trong các nhà máy cũng đã có xu hướng thay thế nguồn vốn xã hội bằng những hình thức quản lý và tính chịu trách nhiệm, thực hiện thuần túy vì lý do để tăng hiệu quả hoạt động.

Nguồn vốn xã hội rất quan trọng đối với các tổ chức và đóng vai trò chủ đạo trong việc giúp các tổ chức hoạt động. Các cá nhân làm việc trong các tổ chức này có những chức năng tiện ích rất phức tạp, bao gồm những lợi ích kinh tế cá nhân cũng như cam kết đối với mục tiêu và giá trị của cả nhóm. Trong nhiều trường hợp những mục tiêu của nhóm đi ngược với quyền lợi cá nhân, và thường những mục tiêu này sẽ thắng bởi vì những lý do tình cảm mãnh liệt xuất phát từ nhu cầu cộng đồng của con người (Fukuyama, 1999). Mọi tổ chức chính thống đều có trong nó những nhóm không chính thống, và những nhóm này nhiều khi nằm ở ranh giới của các tổ chức chính

thống--cho dù đó là các cơ quan, ngành, phòng, hoặc vụ--và nhiều khi, vượt qua những ranh giới đó. Tất cả những nhà quản lý giỏi đều hiểu rằng những tiêu chí không chính thức và đặc tính của nhóm sẽ là những yếu tố khuyến khích những người làm thuê trong tổ chức đó để cống hiến hết sức của mình, và chính vì lý do này, các nhà quản lý đó thường dành rất nhiều thời gian để xây dựng một “văn hoá của tổ chức” hơn là đưa ra những quy định chính thức về quyền hạn.

Thực tế là một quy định bất kỳ thường được áp dụng nội bộ, hơn là áp dụng ra bên ngoài không nhất thiết có nghĩa rằng nó sẽ được tuân thủ chặt chẽ hoặc vấn đề trốn việc hay chủ nghĩa cơ hội không còn là những vấn đề trầm trọng. Các tiêu chí không chính thức phát huy hiệu quả tốt nhất khi nó bổ sung hơn là thay thế những hình thức khuyến khích chính thức. Việc tuân thủ những quy định không chính thức cũng cần được kiểm soát và nếu như không tuân thủ, cũng cần bị trừng phạt. Những quy tắc không chính thức có những cơ chế riêng của nó để giám sát và thực hiện, nhưng những cơ chế này thường linh hoạt hơn và tế nhị hơn những cơ chế chính thức.

Những hành động giấu giếm giữa các thành viên trong một nhóm có thể rất khó kiểm soát, nhưng điều đó sẽ không thể che giấu đối với các thành viên khác bởi vì họ có những cơ chế làm cho những người có hành động xấu đó phải xấu hổ, hoặc họ có thể gây áp lực để những người muốn trốn việc phải suy nghĩ lại.

Một trường hợp cực đoan về vấn đề này làm thế nào các cơ quan nhà nước có thể sử dụng các tiêu chí và vốn xã hội, đó là các tổ chức quân sự. Chúng ta có thể khẳng định rằng những cơ chế khuyến khích kinh tế cá nhân không thể đẩy mọi người đến chỗ hy sinh cuộc sống của mình trong chiến đấu. Các tổ chức quân sự giải quyết vấn đề này không phải bằng cách tặng những biện pháp khuyến khích cá nhân, mà thay thế những đặc tính cá nhân bằng đặc tính của nhóm, và củng cố đặc tính của nhóm thông qua truyền thống, lễ nghi, và những trải nghiệm của nhóm, nhằm gắn bó các quân nhân với nhau về phương diện tình cảm. Trong những khóa huấn luyện cơ bản của hải quân Mỹ, những người được huấn luyện không được xưng tên, mà chỉ chấp nhận gọi mình là “sĩ quan hải quân” (Risk 1997). Mối quan hệ mật thiết nhất không gắn liền với những tổ chức lớn hoặc những khái niệm trừu tượng như đất nước, mà nó gắn với những nhóm người thân thiết, cụ thể trong một tiểu đội hay một trung đội, những người bạn mà không ai muốn bị họ coi thường vì mình hèn nhát (Marshall 1947). Chỉ bằng cách củng cố những mối quan hệ theo nhóm đó mà các cá nhân có thể vượt qua được nỗi sợ hãi bản năng khi phải đối diện với cái chết.

Hầu hết các cơ quan nhà nước không nhất thiết buộc các thành viên của mình phải hi sinh hoặc phải có những hành động quên mình bất bình thường vì quyền lợi của nhóm. Những tổ chức nhà nước được điều hành tốt nhất như Bộ Lâm nghiệp Hoa Kỳ dưới sự lãnh đạo của Gifford Pinchot, Cơ quan Thực phẩm Liên bang của Harvey Wiley, hoặc Cục điều tra Liên Bang của J. Edgar Hoover là những tổ chức đã tạo ra được văn hóa riêng của mình, làm cho những người làm việc ở đó hướng tới mục tiêu chung của tổ chức (Wilson 1989).

Sự quan trọng của tiêu chí đối với các tổ chức đem đến hậu quả là làm cho những hành vi trong những tổ chức này trở nên khó xác định. Con người kinh tế (Homo economicus) luôn được coi là một bức biếm họa điển tả hành vi của con người trong những vấn đề liên quan tới kinh tế, nhưng nó cũng phản ánh tương đối chính xác về những hành vi của con người trong những thị trường mà những giá trị của nó có thể đoán trước được. Nó hoàn toàn không phải là một sự hướng dẫn đáng tin cậy về tính hành vi của tổ chức, bởi vì còn có những sự cân đối phức tạp hơn về động cơ giữa các hình thức khuyến khích cá nhân, tiêu chí, và mục đích chung của cả nhóm.

Trong khi các tiêu chí có thể được sử dụng để hòa đồng những hình thức khuyến khích đối với người làm thuê và người làm chủ, nhưng nó cũng là con dao hai lưỡi. Tiêu chí có thể nằm trong quyền lợi của bên làm chủ--ví dụ việc các giáo viên phải cam kết cung cấp nền giáo dục tốt nhất cho học sinh của mình--nhưng tiêu chí cũng có con đường riêng. Đặc tính của nhóm hoặc lòng trung thành thường lấn át những lợi ích khác, kể cả lợi ích của một tổ chức mà nhóm đó đang phục vụ. Đây cũng là một lý do khác của vấn đề “ống khói lò” (stovepiping) đề cập ở trên, khi mà một đơn vị coi sự sống còn của mình quan trọng hơn mục tiêu của tổ chức mà nó là một thành viên. Các tiêu chí cũng khó thay đổi: người ta thường trung thành với một nhóm, hoặc giá trị của nhóm, và coi đó là một điều tốt, đồng thời sẽ không muốn từ bỏ điều đó, ngay kể cả khi nó không còn hoạt động bình thường nữa.

Cũng phải ghi nhận rằng trong tất cả những điều tôi đã trình bày cho đến nay, chưa có gì giải thích được tại sao khu vực nhà nước hoạt động tồi hơn ở các nước nghèo so với các nước giàu. Việc tạo đầu ra cho các hoạt động nằm trong góc IV thường khó hơn so với góc I, bất kể trình độ phát triển đang ở mức nào. Vậy bằng cách nào mà có những xã hội có thể cung cấp dịch vụ công ở mức chấp nhận được ở góc IV hoặc ít nhất là thành công hơn các xã hội khác.

Câu trả lời đơn giản là nguồn lực: những tổ chức thiếu nguồn lực thường hoạt động kém ở mọi cấp độ, chính vì vậy cũng không có gì là ngạc nhiên khi các cơ quan nhà nước ở những quốc gia nghèo với những nhân viên không được đào tạo đầy đủ và cơ sở hạ tầng yếu kém sẽ gặp khó khăn khi cung cấp dịch vụ. Tuy nhiên, cũng có một lý do khác giải thích tại sao các hoạt động có tính cụ thể thấp thường được thực hiện hiệu quả hơn ở các nước đang phát triển so với những nước chậm phát triển, đó là những tiêu chí và chuẩn mực. Những loại tiêu chuẩn nội bộ khuyến khích người làm công làm nhiều hơn mức tối thiểu mà họ được trả lương không đến một cách tự nhiên trong bất kỳ một xã hội nào; nó là kết quả của việc đào tạo, huấn luyện, và một quá trình xã hội hóa dành riêng cho từng loại ngành nghề, cũng như được hấp thụ từ xã hội xung quanh. Xã hội hiện đại có nhiều đặc tính và vì vậy nhóm và các tiêu chí mà mỗi cá nhân cảm thấy gắn bó với cũng như những tiêu chí có khả năng làm yếu hoặc làm giảm những mối quan hệ cơ bản mà con người thường có đối với gia đình và bạn bè. Xã hội hiện đại nhấn mạnh vào những đặc tính gắn liền với nghề nghiệp hoặc nơi làm việc, và hệ thống giáo dục thì nhấn mạnh vào những đặc tính này so với những tiêu chí cơ bản khác. Tất nhiên, người làm công có thể cư xử với một mức độ chuyên nghiệp cao ở các nước đang phát triển, nhưng những mối quan hệ chủ yếu của



họ vẫn rất mạnh và hiệu quả của quá trình xã hội hóa thường chậm và yếu hơn, cũng như các nguồn nhân lực kém phát triển hơn. Điều này làm giảm khả năng thay thế vốn xã hội bằng hệ thống quản lý và chịu trách nhiệm, do đó làm cho việc thực hiện các nhiệm vụ có tính cụ thể thấp ít hiệu quả hơn. Những quốc gia châu Á đã phát triển nhanh chóng là những nước thuộc khu vực đông Á, vì những hệ tiêu chuẩn về tính chuyên nghiệp của họ phát triển rất cao trong khu vực dịch vụ công trước khi những quốc gia này được hiện đại hóa.

Một yếu tố khác có thể nằm ở nơi làm việc. Những tiêu chí trong một tổ chức có thể được tiếp thu thông qua đào tạo và huấn luyện truyền thống nhưng thông thường, nó được truyền từ bộ máy lãnh đạo bên trên xuống cấp dưới. Các nhà lãnh đạo tạo ra tiêu chuẩn không chỉ bởi đưa ra những nguyên tắc và quy định mà còn thông qua tính cách cá nhân của họ, cũng như cách họ hành xử để làm gương. Trong trường hợp này, chủ nghĩa quan liêu lý tính Weber thực ra không hoàn toàn là như vậy. Xét trên phương diện là nó phụ thuộc vào những tiêu chí phi lý tính và những cam kết tự nguyện lên thông qua sức hút trong sự lãnh đạo. Mặt khác, nó cũng đã thành công trong việc khiến sức hút trở nên thông thường--điều này nghe như một nghịch lý. (Việc thường xuyên tạo ra sức hút khác với khái niệm của Weber về việc thông thường hóa sức hút). Các thể chế mạnh--thí dụ như quân đội--nhấn mạnh việc đào tạo khả năng lãnh đạo và coi đây là điểm mấu chốt của đặc tính của thể chế đó. Ngược lại, ở nhiều nước đang phát triển, việc tạo ra những nhà lãnh đạo cho hệ thống quản lý lý tính kiểu Weber vẫn chưa phải là vấn đề trọng tâm của xã hội. Có rất nhiều lãnh đạo, nhưng họ thường điều khiển những hệ thống mà họ quản lý mang tiêu chí của xã hội xung quanh vào trong tổ chức của mình thay vì tạo ra một hệ thống lãnh đạo tự thay đổi trong một nhà nước hiện đại.

### **Phi Tập trung và Phân Quyền Quyết định**

Lý do thứ ba tạo ra sự không rõ ràng trong việc thiết kế tổ chức không phải là vấn đề là quản lý nhân viên như thế nào mà là mức độ trao quyền quyết định cho họ đến đâu trong bộ máy tổ chức. Có một số nguyên tắc cơ bản về mức độ phi tập trung đã trở thành một lý thuyết không chính thức. Ví dụ, phạm vi trách nhiệm giao cho một cấp nào đó trong tổ chức cần tương ứng với những vấn đề mà nó phải giải quyết. Trong chính trị, điều này gọi là nguyên tắc bổ trợ, nguyên tắc này định ra rằng các quyết định chỉ nên được đưa ra bởi các cấp chính phủ vừa đủ cao để thi hành một chức năng nào đó. Một cán bộ quản lý nhà máy hoặc nhân viên quản lý chương trình, nói cách khác, có thể đưa ra những quyết định đúng đắn về kế hoạch hoặc chương trình của họ nhưng không thể đưa ra những quyết định về phân bổ nguồn lực một cách hợp lý giữa các nhà máy trong một công ty hoặc giữa các chương trình trong một tổ chức quốc tế.

Có nhiều lý do để nghĩ rằng sự phân bổ quyền một cách hợp lý phụ thuộc vào công nghệ và do đó sẽ thay đổi theo thời gian. Ví dụ, rất nhiều phát minh trong thế kỷ 19, ví dụ như hệ thống đường sắt, năng lượng than, thép và ngành công nghiệp nặng đã ra đời từ việc kinh tế phát triển ở quy mô lớn, và chính vì vậy đã tạo ra quá trình tập trung hóa. Ngược lại, Malone, Yates và

cộng sự (1989), dựa vào quan niệm của Coase về mối tương quan giữa chi phí giao dịch và hệ thống cấp bậc, đã dự đoán rằng công nghệ thông tin ngày càng ít tốn kém sẽ làm giảm chi phí giao dịch, và hệ thống cấp bậc sẽ được thay thế bởi thị trường hoặc những hình thức tổ chức phân quyền, trong đó các đơn vị hợp tác không có mối quan hệ cấp bậc với nhau. Những công nghệ thông tin làm giảm chi phí giao dịch đã chứng minh rằng việc nhiều công ty dẹp bỏ hệ thống cấp bậc quản trị, giao cho bên thứ ba, hoặc tạo ra một hệ thống cấu trúc “ảo” là đúng đắn. Trước khi xảy ra cuộc cách mạng công nghệ thông tin, Hayek (1945) đã theo von Mises (1981) và chỉ ra rằng mức độ phức tạp ngày càng gia tăng của công nghệ trong nền kinh tế hiện đại đã làm cho quá trình quyết định những vấn đề kinh tế ngày càng ít tập trung. Ông cũng cho rằng hầu hết các thông tin dùng trong nền kinh tế chủ yếu mang tính địa phương, vì những lý do cụ thể mà chỉ có những người làm việc trong môi trường đó mới nắm bắt được. Hayek cho rằng điều này giải thích lý do vì sao nền kinh tế tập trung xã hội chủ nghĩa là không hoạt động được trong những điều kiện phức tạp về thông tin. Không một nhà kế hoạch nào có thể sử dụng tất cả những kiến thức địa phương do một nền kinh tế hiện đại tạo ra. Điều này nên để những nhà làm chính sách trong một cơ chế phi tập trung hoạt động trên thị trường thực hiện. Điều này cũng áp dụng ở những cấp độ vi mô trong một tổ chức: người có khả năng phát hiện ra những vấn đề về chất lượng của sản phẩm do nhà cung cấp bán cho họ thường là những người làm việc ở cửa hàng thay vì một ông phó chủ tịch ở trụ sở chính. Những sáng kiến về tổ chức trong những năm gần đây đã dẫn đến những hoạt động như tổ chức gọn nhẹ, hoặc sản xuất đúng thời gian (just in time) đều dựa trên phát hiện này--đó là những người làm việc tại chỗ cần được trao quyền để họ có thể sử dụng những kiến thức địa phương của mình để cắt bỏ mọi chi phí trong việc chuyển thông tin lên cấp trên trong tổ chức (Fukuyama 1999).

Việc giao quyền quyết định cho cấp dưới trong hệ thống và đưa quá trình này đến gần các nguồn thông tin địa phương hơn sẽ tạo điều kiện cho các tổ chức phản ứng nhanh hơn với một số thay đổi nhất định từ môi trường bên ngoài. Khả năng này rất quan trọng nếu các tổ chức muốn thích ứng với quá trình thay đổi công nghệ nhanh chóng. Khi những thay đổi đó còn nhỏ và không rõ rệt, một tổ chức phân quyền sẽ thích ứng tốt hơn bởi vì các cấp dưới thường nhỏ hơn và ít bị gắn với một cách làm nhất định. Bên cạnh đó, có thể sự cải tiến sẽ xảy ra nhanh hơn trong một tổ chức phân quyền, bởi vì các đơn vị cấp dưới thường dễ chấp nhận rủi ro và sẵn sàng thử nghiệm công nghệ mới và cách làm mới.

Nhu cầu phân quyền quyết định cũng sẽ tăng lên khi một công việc mà một tổ chức thực hiện tương đối phức tạp và đòi hỏi việc tự quyết và phán xét cao. Đây là trường hợp đối với sản phẩm đầu ra của khu vực dịch vụ có liên quan đến việc hợp nhất các kỹ năng cao với những lượng thông tin phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể như y học, kế toán, luật, v.v.. Những hoạt động này không thể được lặp lại theo kiểu Weber hoặc cụ thể hóa thông qua những quy định chính thống hoặc các quy trình hoạt động chuẩn. Khi một nền kinh tế chuyển mình từ công nghiệp đến hậu công nghiệp và ngày càng dựa vào thông tin cũng như những kỹ năng cao của công nhân, tính tự quyết cũng sẽ tăng lên.

Những yếu tố này cũng được áp dụng trong chính trị cũng như trong các tổ chức dưới cái tên chủ nghĩa liên bang. đã có một sự thúc đẩy lớn trong cộng đồng chính sách phát triển từ những năm 80 nhằm phi tập trung hóa quyền lực chính trị của nhà nước và chính phủ địa phương. Lý do của quá trình này cũng được áp dụng cho các tổ chức : quá trình quyết định phi tập trung sẽ đến gần được với những nguồn thông tin địa phương hơn và như vậy sẽ dễ phản ứng với những thay đổi của các điều kiện địa phương hơn. Quá trình ra quyết định cũng sẽ được thực hiện nhanh hơn nếu thực hiện ở cấp địa phương và một khi nó đã lan tỏa ra các đơn vị thì giữa chúng sẽ có những sự cạnh tranh và đổi mới (wildavsky 1990). Ngoài ra trong chính trị, chủ nghĩa liên bang cũng đồng nghĩa với việc chính phủ sẽ đến gần hơn với người dân mà họ phải phục vụ, do đó trên lý thuyết sẽ làm tăng khả năng chịu trách nhiệm, và như vậy cũng làm tăng chất lượng cũng như tính hợp pháp của nền dân chủ.

Những yếu tố trên đã dẫn đến việc một số nhà quan sát cho rằng có một xu thế dài hạn dẫn đến mức độ phi tập trung cao cũng như các tổ chức sẽ càng ngày càng ít cấp bậc hơn. Tuy nhiên, xu thế này cũng đáng ngờ ở chỗ cũng có những yếu tố bất lợi đối với những tổ chức phi tập trung và làm cho nó khó áp dụng những giải pháp công nghệ. Những tổ chức phi tập trung thường có chi phí giao dịch nội bộ cao và thường ra quyết định chậm hơn. Như vậy, trong khi các tổ chức quân sự thường bàn giao quyền chỉ huy xuống cấp thấp nhất có thể, họ vẫn giữ mức kiểm soát tập trung đối với những quyết định mang tính chiến lược hoặc tổ chức hoạt động.

Điểm yếu của phi tập trung liên quan đến rủi ro. Giao quyền lực cũng có nghĩa là giao quyền chấp nhận rủi ro cho cấp dưới. điều này có thể chấp nhận được trong những lĩnh vực như cải tiến công nghệ - nơi mà các hoạt động chấp nhận rủi ro ở mức thấp là cần thiết, nhưng trong một số trường hợp khác, tổ chức có thể giao quyền cho những cấp không xứng đáng và do đó làm ảnh hưởng tới lợi ích chung của cả tổ chức. Ví dụ như Sears Roebuck đã trải qua một quá trình phi tập trung dưới thời của Tổng giám đốc Robert E.Wood, khi đó quyền được phân cho các cửa hàng ở các địa phương. Quá trình phân quyền này tiếp tục cho đến khi một số cửa hiệu ở California “treo đầu dê, bán thịt chó” làm ảnh hưởng đến uy tín và tên tuổi của Sears (Miller 1992). Một thí dụ khác, đó là ngân hàng đầu tư Barings của Anh, trao quyền cho Nick Leeson, một nhân viên buôn bán ngoại hối ở văn phòng Singapore trên thực chất là dùng tiền của ngân hàng của mình để kinh doanh ngoại tệ. Nhân viên này đã thực hiện một giao dịch rất lớn làm ảnh hưởng cấu trúc vốn của ngân hàng và buộc Barings phá sản.

Chủ nghĩa liên bang cũng gặp phải vấn đề tương tự. Việc phân quyền cho chính quyền bang và địa phương cũng tạo ra sự khác biệt lớn về chất lượng quản trị. Thông thường sự khác biệt đó là đáng khuyến khích khi các bang tham gia vào quá trình cạnh tranh cải cách chính sách. Tuy nhiên trong những trường hợp khác, điều này có thể dẫn đến tình trạng một số bộ phận có thể bị thụt lùi xuống dưới mức có thể chấp nhận được. Một vấn đề lịch sử của chủ nghĩa liên bang của Mỹ là các bang có quyền được đưa ra quyết định về vấn đề nô lệ, mà điều này, theo Lincoln, là

đi ngược lại nguyên tắc cơ bản về quyền bình đẳng mà trên nguyên tắc đó nước Mỹ được thành lập.

Theo một cách đơn giản hơn, việc phân quyền cho chính quyền bang và địa phương ở các nước đang phát triển thường có nghĩa là trao quyền cho một nhóm tinh hoa hoặc liên kết bè phái ở nơi đó để họ có thể tự quản lý các vấn đề của mình mà không bị ai theo dõi. Một lý do chính của việc tái tập trung quyền lực chính trị là nhằm bảo đảm một chuẩn mực tối thiểu về việc không tham nhũng trong quản lý công. Ở Indonesia, việc thay thế chính phủ độc tài Suharto bằng một chính phủ dân chủ đã dẫn đến những thay đổi trong hiến pháp để giao quyền nhiều hơn cho chính phủ địa phương. Việc trải rộng quyền lực sẽ làm tăng cơ hội tham nhũng (Richard Borsuk, “Ở Indonesia, quyền lực nhân rộng cơ hội tham nhũng”, *Wal Street Journal*, 30/1/2003) không những ở cấp cao nhất của bộ máy quyền lực mà ở khắp các cấp.

Có rất nhiều các yếu tố phức tạp về công nghệ và xã hội đối với vấn đề mức độ phi tập trung đến đâu là phù hợp với một tổ chức. Ngoài ra việc phân quyền thường được tiếp cận không chỉ từ quan điểm chức năng mà còn từ quan điểm mang tính quy phạm (normative). Theo truyền thống bắt nguồn từ cách mạng Pháp, xuyên suốt cuộc cách mạng Nga và Trung quốc, tập trung quyền lực chính trị đồng nghĩa với hiện đại hóa và phát triển. Ngày nay, phi tập trung thường đi đôi với việc tham gia và kiểm soát của quần chúng, do đó mang theo nó những giá trị tích cực như dân chủ và được coi là cái đích cần đạt tới.

Có một khía cạnh quan trọng khác của phi tập trung làm cho ta không thể xác định được mức độ phi tập trung tối ưu trong một tổ chức. Đó là tính chất của những phán quyết trong từng hoàn cảnh và mức độ mà một tổ chức có thể đặt niềm tin vào nhân viên của mình trong việc họ đưa ra quyết định.

Các chính phủ hợp hiến hiện đại và nhà nước pháp quyền được thành lập nhằm hạn chế việc thực hiện quyền lực nhà nước, như trong câu nói được cho là của Aristotle “cai trị bằng luật pháp chứ không phải bằng con người”. Nhưng một mình nhà nước pháp quyền thì không đủ để quản trị một cách hiệu quả; để quản trị có hiệu quả cần có thẩm quyền ra quyết định, hoặc được cụ thể hóa bằng từ ngữ trong tài liệu của những người theo chủ nghĩa liên bang “năng lượng trong bộ máy hành pháp”. Như vậy nhà nước pháp quyền tìm cách trả lại một số phạm vi quyền ra quyết định cho bộ máy hành pháp thí dụ như trong lĩnh vực quân sự hoặc chính sách tiền tệ - những lĩnh vực yêu cầu có sự kết hợp giữa kiến thức và khả năng ra quyết định. Thực tế là thẩm quyền là một điều kiện cần thiết để thực hiện quyền lực và xét về một phương diện nào đó nó tồn tại ở mọi cấp quản lý công.

Mức độ phân quyền mà một tổ chức trao cho một vụ, ban, phòng hoặc một cá nhân là một quyết định về thiết kế thể chế quan trọng nhất. Những tổ chức hoạt động hiệu quả nhất là những tổ chức được điều hành bởi những cá nhân có năng lực, được trao nhiều quyền quyết định và ít phải đương đầu với những sự kiểm soát của tổ chức. Những phán quyết hợp lý là không thể quy định

được vì nó phụ thuộc vào việc cân nhắc các yếu tố hoàn cảnh phức tạp dựa trên kinh nghiệm chung về hành vi của con người. Các nhà kinh tế thường đề cập đến những kiến thức không thể tiếp thu qua sách vở mà xuất phát từ việc người công nhân tiếp xúc với máy móc. Những kiến thức này nằm ngoài nhà máy và là một phần kinh nghiệm của những chủ tịch, giám đốc chương trình, hoặc tổng giám đốc và nhân viên quản trị có năng lực.

Thực tế là khả năng phán quyết tốt của các nhân viên làm thuê không thể coi là điều tất nhiên, do vậy các tổ chức không thể trao quá nhiều thẩm quyền quyết định. Bởi vì khả năng đưa ra những phán quyết tồi cũng ngang với những quyết định đúng, các tổ chức cần đưa ra những biện pháp kiểm soát và hệ thống quy chuẩn hoạt động nhằm hạn chế quyền ra quyết định của những nhân viên mà họ đã trao quyền. Mức độ kiểm soát phụ thuộc vào mức rủi ro có thể xảy ra đối với mục tiêu của tổ chức, do việc phân quyền đó gây ra, nhưng cũng thường do những yếu tố bên ngoài khác. Ví dụ như lý do vì sao mà quá trình mua sắm thiết bị của các cơ quan nhà nước thường đắt hơn khu vực tư nhân nhiều bởi vì những quan chức trong khu vực nhà nước chỉ chấp nhận một mức rủi ro rất thấp trong việc phân quyền quyết định. Nỗi lo sợ rằng việc phân quyền nếu sai lầm sẽ dẫn đến tham nhũng hoặc lạm dụng đã sinh ra quá nhiều các quy định và thủ tục (Quy định Liên bang về các hoạt động mua sắm), hạn chế phân quyền và không tính đến chi phí hoạt động nếu phải duy trì một chính sách bảo thủ như vậy. Ngoài ra, họ còn đưa vào đó những yếu tố khác như bình đẳng giới tính, màu da hoặc khuyến khích doanh nghiệp nhỏ theo những cách làm hạn chế hơn nữa việc phân quyền.

Ở những nước phát triển, nhu cầu hạn chế quyền quyết định của các cơ quan chính phủ vì lý do chính trị có lẽ là lý do lớn nhất gây ra những quy định cứng nhắc, vô lý và thường được gắn với quan liêu và bộ máy nhà nước công kênh. Việc Zoe Baird thuê một người nhập cư bất hợp pháp làm bảo mẫu cho con mình không những chỉ làm bà mất cơ hội trở thành Tổng chưởng lý Attorney General dưới thời Clinton mà còn dẫn đến một loạt quy định đòi hỏi các nhân viên của chính phủ liên bang sẽ phải được FBI kiểm tra gắt gao về những sai phạm nếu có về luật tuyên dụng lao động khi thuê bảo mẫu. Ở những quốc gia chậm phát triển, điều ngược lại có thể xảy ra, tức là hệ thống chính trị không tạo đủ áp lực để hạn chế quyền của các quan chức chính phủ. Trong trường hợp đó các quy định chính thức sẽ làm hạn chế tham nhũng mặc dù có thể làm tăng chi phí hoạt động.

Tuy nhiên, vấn đề ở đây là không có một lý thuyết nào có thể đưa ra những hướng dẫn chung về mức độ phù hợp của việc phân quyền trong hoạt động quản lý nhà nước. Cùng một mức độ phân quyền, nó có thể hoạt động tốt trong một số xã hội, nhưng lại không có tác dụng trong một số xã hội khác; ngay kể cả trong cùng một xã hội, nó có thể có tác dụng vào một thời điểm này nhưng lại không có tác dụng vào một thời điểm khác.

Một thí dụ về chính sách công nghiệp được thực hiện bởi những quốc gia phát triển như Nhật Bản, Nam Hàn và đài Loan. Chính sách công nghiệp này bao gồm việc nhà nước can thiệp để

phân bổ tín dụng và đẩy nhanh quá trình phát triển công nghiệp đối với những việc mà lẽ ra nó có thể phát triển theo thời gian nếu chính phủ để yên cho thị trường tự do điều khiển. Điều này cho thấy, có một sự phân quyền rất lớn cho các cơ quan quản lý kinh tế, và họ có quyền được chọn người thắng hoặc kẻ thua và trên thực tế đã có cơ chế thưởng cho toàn bộ khu vực công nghiệp. Trong bàn tay của những quan chức có năng lực, không tham nhũng, chính sách công nghiệp có thể được sử dụng một cách có hiệu quả để bù đắp cho sự thiếu thông tin của những thị trường vốn chưa phát triển. Nhưng nếu rơi vào tay của những người không có năng lực, nó có thể được sử dụng để chuyển các nguồn đầu tư và cho những nhóm đặc quyền chính trị hoặc rơi vào túi của gia đình hoặc bạn bè những người ra quyết định.

Như tôi đã nêu ở chương I, các bộ kinh tế kế hoạch ở nhiều quốc gia đông Bắc Á nổi tiếng vì năng lực, mức độ chuyên nghiệp, tính độc lập không phụ thuộc vào các nhóm đặc biệt ở nước mình. Trong trường hợp của bộ Tài chính Nhật Bản, họ đã phát triển và không bị ảnh hưởng gì từ hệ thống phân bổ tín dụng thời chiến tranh và tiếp tục hoạt động mà không có sự kiểm soát nào từ bên ngoài trong suốt cả một thế hệ (Sakakibara 1993, Hartcher 1998). Một cơ quan kinh tế kế hoạch như vậy, nếu ở Brazil hoặc Mexico, sẽ có một kết quả hoàn toàn khác. Có nhiều lý do để giải thích việc này. Các nhà nước ở Mỹ La Tinh không tự chủ như ở Nhật Bản, và sẽ phải đương đầu với nhiều áp lực xã hội khi họ thực hiện quá trình phân bổ tín dụng. Chất lượng của các cơ quan này cũng sẽ không giống như Nhật Bản, bởi vì họ đã không có những nguồn nhân lực được đào tạo từ những cơ sở như Nhật Bản, và cũng không có những truyền thống như Nhật Bản. Ngay cả bản thân xã hội đó cũng không sẵn sàng chấp nhận thẩm quyền của nhà nước như ở Nhật.

Thậm chí, trong trường hợp của Nhật Bản, một thể chế tương tự cũng có nhiều mức độ hiệu quả khác nhau trong những khoảng thời gian khác nhau. Sự tự trị của bộ Tài chính Nhật Bản, nếu như trước đây được ca ngợi, cũng đã bắt đầu giảm sút. Đến những năm 1980, những bộ phận quan trọng của Bộ đã bị ảnh hưởng không những bởi một số ngành như ngân hàng và các công ty Tiền gửi và Tiền vay (S&L) mà còn bởi một số nhóm quyền lực trong đảng Dân chủ Tự do. Ngoài ra, năng lực của cán bộ mà họ vẫn tự hào bắt đầu giảm sút, thể hiện qua việc quản lý sai lầm quá trình bong bóng tiền tệ xảy ra sau Hiệp định Plaza 1984 (Hartcher 1998). Những yếu kém về thể chế này còn tồn tại đến nay và điều này giải thích lý do vì sao Nhật Bản phải trải qua một thời gian kinh tế đình trệ kéo dài từ năm 1991.

Các tổ chức tập trung và phi tập trung có những điểm mạnh và yếu khác nhau. Điểm mạnh nào có tác dụng quyết định còn phụ thuộc vào các điều kiện bên ngoài mà chúng ta không biết trước. Những tổ chức tốt thường là những tổ chức biết thay đổi linh hoạt từ mức độ tập trung này sang một mức khác nhằm đáp ứng với những thay đổi của điều kiện bên ngoài.

## **Mất, và làm lại từ đầu**

Vấn đề quan trọng nhất mà các tổ chức đều gặp phải đó là vấn đề phân quyền. Ba lý do về tính không rõ ràng của tổ chức được trình bày ở trên-hạn chế của việc xác định mục tiêu của tổ chức; các cách tiếp cận khác nhau trong việc quản lý hành vi của người làm thuê; và sự không chắc chắn về mức độ trao quyền- tất cả đều liên quan đến vấn đề này. Sự không rõ ràng cho thấy trên lý thuyết không có cách tối ưu để xác định quyền quyết định trong một tổ chức. Tất cả phụ thuộc vào hoàn cảnh, vào lịch sử, các cá nhân trong tổ chức đó và một loạt những biến số khác. Thay vì đạt được sự cân bằng hoặc một giải pháp tối ưu theo Pareto cho những vấn đề tổ chức, thì lại liên tục có những sự đánh đổi khác nhau.

Nguyên tắc kinh tế được thể hiện bởi một loạt những lý thuyết trừu tượng về nguyên tắc chung của hành vi con người. Khi áp dụng vào thị trường, những nguyên tắc này có thể xác định được điểm cân bằng và mức tối ưu. Nó cũng có những dẫn chứng cụ thể và có chuẩn mực rõ ràng về cách sử dụng số liệu cũng như quá trình kiểm tra.

Khi những công cụ đó dùng để phân tích những gì nằm bên trong hộp đen của tổ chức, nó cho những kết quả thú vị trên phương diện những người trong tổ chức giao tiếp với nhau như những thực thể chỉ quan tâm đến lợi ích cá nhân. Nhưng những cá nhân trong tổ chức tương tác rất khác trong những quan hệ xa hơn, như thị trường chẳng hạn. Khi đó các tiêu chuẩn, giá trị, kinh nghiệm chung và quan hệ xã hội trở nên rõ ràng hơn và nó tạo ra sự lựa chọn và sở trường của các thành viên đó. Thí dụ như một nhân viên làm việc ở một cơ sở nào đó lúc đầu chỉ thuần túy là để có việc làm, nhưng rồi anh ta trở nên rất trung thành với đồng nghiệp, sẵn sàng làm việc ngày đêm để chiến thắng đối thủ cạnh tranh. Một người khác lại hết sức khó chịu với một đồng nghiệp và không từ bỏ bất kỳ thủ đoạn nào để hạ bệ người đó cho dù điều này có hại cho tổ chức mà anh ta đang làm việc. Một người lãnh đạo có một bài phát biểu hết sức truyền cảm và làm cho một nhân viên quyết định từ bỏ công việc có mức lương cao hơn ở một tổ chức khác. Trong khi những hành vi như thế này có xuất hiện trong thị trường, nhưng trong tổ chức thì điều đó ít xảy ra hơn.

Lý do vì sao việc nghiên cứu quản lý hoặc hành chính công không thể chính thức hóa thành những lý thuyết kinh tế vi mô không phải bởi vì còn cần thêm nhiều phân tích khác nữa mà bởi chính những lý do nội tại của nó. Tổ chức được điều khiển bởi các tiêu chí và những hành vi phi lý trí và do đó có những hậu quả quan trọng mang tính hành vi. Lý do vì sao lý trí ít được áp dụng trong tổ chức là bởi vì các thành viên trong tổ chức thường đánh giá thế giới xung quanh và tính toán kết quả tương lai thông qua lăng kính của đồng nghiệp của họ. Họ dùng những đánh giá cá nhân thay cho đánh giá của tổ chức. Họ làm việc chăm chường hơn là cố gắng hết sức vì phạm vi ra quyết định của họ được quy định bởi vị trí của họ trong tổ chức. Họ được khuyến khích không chỉ bởi lợi ích kinh tế cá nhân mà còn bởi lòng trung thành, niềm tự hào nghề nghiệp, mong muốn được duy trì truyền thống, v.v.. Thị trường không tạo ra cảm giác về vai trò của cá nhân nhưng tổ chức làm được điều này.

Những ý tưởng này không có gì mới. Có những truyền thống xã hội lâu đời đã đặt các nguyên tắc đạo đức lên trước các lý thuyết về tổ chức. Truyền thống này bắt đầu với Chester Barnard và cuốn sách kinh điển “Chức năng của Người Quản Lý” (1938).

Barnard viết một phần là để trả lời Federick Taylor và những hiểu biết máy móc về tổ chức mà Taylor cổ xúy. Barnard đồng ý rằng các tổ chức cần khuyến khích tinh thần hợp tác thông qua cơ chế khen thưởng nhưng ông cũng dành một phần lớn trong cuốn sách bàn về những cách hợp tác không chính thức tồn tại song song với những biện pháp chính thức. Điểm khác biệt lớn nhất của ông so với những nhà kinh tế hiện đại là ở chỗ sự ưu tiên thường không cố định mà thường xuyên thay đổi bởi tổ chức và những người lãnh đạo. Như Levitt và March đã nhận định (1990,13), “Chiến lược của Barnard bao gồm sự quan tâm có ý thức đến việc hình thành sự ưu tiên. Thay đổi động cơ là một phần quan trọng của quản lý, cũng như việc tạo ra những nguyên tắc đạo đức mới. Theo ngôn ngữ hiện đại, Barnard đề xuất rằng người lãnh đạo tạo ra và duy trì một văn hóa của hệ giá trị và niềm tin động viên tinh thần hợp tác. Điểm hấp dẫn không ở chỗ đánh đổi hoặc tìm kiếm những cơ chế khen thưởng, mà tạo ra những nguyên tắc đạo đức theo đó các cá nhân sẽ hành động vì quyền lợi của tổ chức-không phải chỉ vì lợi ích của cá nhân họ mà còn là vì họ coi mình là một phần của tổ chức đó và sẵn sàng hy sinh một phần quyền lợi của mình cho nó”. Barnard cũng đoán trước nhận xét của Simon về việc thiếu lý trí trong tổ chức. Ông nhận định rằng hành vi thường do thói quen và do đó có thể giải thích được quá khứ thay vì dự báo về tương lai của thế giới.

Chủ đề về việc thiếu lý trí và cấu trúc tiêu chí của tổ chức xuất hiện lần đầu trong bài viết của Barnard và sau đó được các nhà lý thuyết triển khai, đó là Herbert Simon, Philip Selznick, Richard M.Cyert, James G. March, Michael Cohen, Edgar Schein và James Q.Wilson (Oliver Williamson có thể nằm trong nhóm này mặc dù các nghiên cứu của ông tập trung vào việc đưa hành vi của tổ chức vào trong khuôn khổ của kinh tế học tân cổ điển mở rộng). Tôi đã đề cập đến khái niệm làm việc cầm chừng của Simon, nhưng ông cũng đề cập nhiều đến bản chất theo nhóm và thói quen của các tổ chức. Chương 4 và 5 trong cuốn sách của ông “Hành chính Công” (1961) tập trung vào “Việc hình thành các nhóm” và “Giá trị của Nhóm”, và ông cho rằng, giống như Barnard, các cơ quan nhà nước tạo ra sự ưu tiên của các nhân viên của mình.

Ý kiến trước đây cho rằng tiêu chí và giá trị văn hóa có thể thay thế việc kiểm soát và chịu trách nhiệm chính thống là một yếu tố quan trọng của truyền thống này. Simon và Smithburg (1961) đều đề cập đến “triết lý quan trường” (văn hóa quan liêu và văn hóa tổ chức) và những nguyên tắc hành vi chuyên nghiệp như là những biện pháp kiểm soát không chính thức đối với những tổ chức vận hành không có hệ thống kiểm soát chính thức. Philip Selznick trong bài nghiên cứu về Thẩm quyền của Tennessee Valley (1951) đã đưa ra những nhận xét sau đây:

“Nếu một luận điểm cơ bản được đưa ra và kết hợp vào tâm lý của cấp thứ hai và thứ ba trong bộ máy quản lý mà không phải đưa xuống cấp thấp hơn, khả năng thực hiện phi tập trung mà không



gây ảnh hưởng đến chính sách là rất cao. Đã trở thành nguyên lý rằng trong những tổ chức mới thành lập nơi mà quan điểm của các nhân viên quản trị chưa thực sự gắn với quan điểm của bộ máy lãnh đạo thì cần phải áp dụng các biện pháp quản lý từ trên xuống. Tuy nhiên khi mà các chính sách đã được hiểu tương đối đầy đủ thì các biện pháp quản lý có thể được nới lỏng. Ý thức và thái độ có thể thay thế hệ thống quy định và nguyên tắc chính thống.”

Nói cách khác, việc phân quyền sẽ an toàn hơn trong điều kiện bên làm thuê cùng chia sẻ khung giá trị với bên làm chủ, ngay kể cả khi không có một hệ thống giám sát hay khen thưởng chính thức. Selznick cũng theo Barnard nhận xét rằng tổ chức tạo ra những ưu tiên của các thành viên: "Chức năng giáo dục áp dụng cho mọi cấu trúc tạo nên quan điểm của các thành viên mới được đưa ra, và qua đó thiết lập một cách không chính thức nhưng hiệu quả những suy nghĩ và quyết định. Điều này được hiểu trên thực tế, phản ánh qua việc sử dụng tên gọi của tổ chức ( nhân viên kiểm lâm; nhà nông học, v.v) qua đó những thái độ đặc biệt hoặc những phương pháp quản lý đặc trưng được xác định.

Hầu như tất cả những người theo trường phái này đều nhấn mạnh tầm quan trọng của sự lãnh đạo như nguồn văn hóa của tổ chức. Tất nhiên tiêu chí và giá trị xuất phát từ xã hội và bị ảnh hưởng bởi những yếu tố như giai cấp và dân tộc. Nhưng ở cấp độ vi mô của tổ chức, tiêu chí có thể hình thành qua cấu trúc quyền lực. Đối với nhiều người theo trường phái này chức năng tiêu chí của bộ máy quan trọng hơn quyền lực chính thống. Selznick viết trong cuốn “Lãnh đạo trong hoạt động quản lý” (1957, 27-28) cho rằng “vai trò của người lãnh đạo trong tổ chức cần được phân biệt rõ ràng với người lãnh đạo “gần gũi nhân viên”... đóng góp quan trọng nhất của họ là sự có hiệu quả của tổ chức. Còn người lãnh đạo chung của tổ chức trước hết cần là một chuyên gia trong việc khuyến khích và bảo vệ giá trị”.

Lý thuyết về tổ chức của Barnard-Simon-March đã bị nguyên tắc kinh tế tổ chức làm lu mờ. Một trong những lý do dẫn đến việc này là do cách tiếp cận trước đây không dễ áp dụng những mô hình chính thống mà các nhà kinh tế ưa chuộng. Bằng cách giảm bớt những giả định về lý trí, đồng thời đưa những lựa chọn mang tính xã hội và tình cảm vào cách tính toán của mỗi cá nhân, hành vi của các cá nhân trong một tổ chức trở nên rất khó xác định. Trên thực tế, Cyert, March hay Cohen thường cụ thể và có hệ thống hơn là thuần túy lý thuyết khi bàn về tổ chức. Các nhà kinh tế đưa những giả thuyết này về lại trạng thái đơn giản tức là các cá nhân đều hành động có lý trí và mỗi quan tâm của họ chủ yếu tập trung vào lợi ích cá nhân. Điều này giúp khôi phục lại khả năng toán học hóa và lý thuyết dự báo nhưng mặt trái là chủ nghĩa đơn giản và những giả thuyết thiếu tính thực tiễn. Như vậy lý thuyết tổ chức lại trở thành một chiến trường trong những cuộc chiến về phương pháp luận đang diễn ra ở các ngành khoa học xã hội.

Hoàn toàn có thể nói quá lên về sự khác biệt giữa cách tiếp cận mang tính xã hội học trước đây và cách tiếp cận kinh tế học thế chế ngày nay về lý thuyết tổ chức. Barnard và các học trò của ông đã nghĩ rất nghiêm túc về các hình thức khuyến khích và cấu trúc chính thức của tổ chức.

Ngược lại, các nhà kinh tế học thể chế nhận biết được tầm quan trọng và chức năng của các tiêu chí cũng như văn hóa trong tổ chức, và cách mà chúng có thể hỗ trợ hoặc thay thế các hình thức khuyến khích chính thống. Akerlof (1982) như trình bày ở trên, mô tả việc các công nhân tuân thủ những tiêu chí dịch vụ đối với nhau, và ông hiểu rằng với tư cách là một nhà kinh tế thì đây là một hình thức trao đổi qua. Sự khác biệt nằm ở chỗ nó nhấn mạnh vào điểm nào: các nhà kinh tế thường dành nhiều thời gian xây dựng mô hình về cơ cấu khen thưởng của tổ chức và thiết kế những chiến lược phức tạp nhằm tối ưu nó, trong khi trường phái trước đây dành chủ yếu thời gian vào việc làm rõ các chiến lược xây dựng môi trường tiêu chí trong tổ chức. Có thể nói rằng, rất ít nhà kinh tế đã mô phỏng Schein (1988) khi viết về vai trò lãnh đạo trong một tổ chức, họ được đào tạo như thế nào, họ giao tiếp và truyền lửa cho công nhân ra sao. Một trường hợp ngoại lệ là Gary Miller trong cuốn Những Bế Tắc Của Quản Lý (Managerial Dilemmas--1992, 217), ông đã kết luận rằng, những người lãnh đạo “tạo ra kỳ vọng giữa các nhân viên của mình về sự hợp tác của họ, cũng như về sự hợp tác giữa người làm thuê và các cấp lãnh đạo khác trong tổ chức. Điều này được thực hiện thông qua một loạt các hoạt động mà trước đây mang tính chính trị nhiều hơn kinh tế: giao tiếp, cổ động, hoặc tạo dựng vị trí”. Miller đã lặp lại những gì đã xảy ra trước đó 50 năm. Đó là bản chất của sự tiến bộ trong ngành khoa học xã hội.

### **Xây dựng năng lực trong những điều kiện không rõ ràng về tổ chức: Những tác động đối với chính sách**

Một loạt những tác động thực tế quan trọng xuất phát từ kết luận lý thuyết rằng không có một tổ chức tối ưu. Tác động thứ nhất là để hỗ trợ kết luận của Woolcock và Pritchett (1992) rằng trong chính sách phát triển chúng ta cần hết sức cẩn thận trong việc áp đặt những nguyên tắc hoặc những bài học có thể sử dụng trong cải cách khu vực nhà nước, quản lý dự án hoặc cung cấp dịch vụ. Hai ông nhấn mạnh tính chất bất bình thường của quan niệm “kinh nghiệm tốt nhất” bởi vì một kinh nghiệm có thể có hiệu quả ở một nước sẽ ngay lập tức được công bố rầm rộ và được coi như là một mô hình để cho các nước khác bắt chước. Những chương trình thành công thường có những đặc tính riêng bao gồm cái mà James Scott (1998) gọi là metis--khả năng sử dụng kinh nghiệm địa phương để tạo ra những giải pháp địa phương.

Tính quan trọng và lan tỏa của các tiêu chí trong quản lý công chúng tỏ rằng sự phát triển của các thể chế sẽ chịu ảnh hưởng của những nhân tố xã hội, văn hóa, và các nhân tố khác không nằm dưới tầm kiểm soát của chính sách công. Các tổ chức tạo ra và phát triển các tiêu chí qua hình thức xã hội hóa và đào tạo, nhưng các tiêu chí này cũng ảnh hưởng đến xã hội xung quanh. Nếu nhiệm vụ đối với họ hàng vượt lên nghĩa vụ đối với người xa lạ bất chấp những ràng buộc pháp lý và hợp đồng, thì việc hành chính xuất hiện nhiều điểm sẽ khó tránh khỏi, cho dù một thể chế có kiểm soát tham nhũng chặt chẽ như thế nào đi chăng nữa.

Điều không đáng ngạc nhiên là hành chính công có nhiều điểm bất thường và dễ bị khái quát hóa. Những nhận xét của Hayek về tính địa phương của các thông tin kinh tế đã được công nhận và

được đưa vào những ưu tiên dành cho hệ thống kinh tế phân quyền trên cơ sở thị trường. Tại sao chúng ta cho phép - thậm chí khuyến khích- sự đa dạng hóa trong cách tổ chức và ra quyết định của các công ty trong khi vẫn cứ khẳng định rằng những cơ quan nhà nước đi chệch ra khỏi phương thức hành chính tốt nhất và duy nhất sẽ không tồn tại được?

Điểm bất lợi của hành chính công so với hoạt động quản lý của khu vực tư nhân là khu vực tư nhân phải đương đầu với quá trình chọn lọc tự nhiên hết sức tàn nhẫn của Darwin trong khi khu vực nhà nước thì không. Armen Alchian, trong bài “Sự bấp bênh, Quá trình Tiến hóa và Lý thuyết Kinh tế” (1950) chỉ ra rằng những thay đổi bất kỳ trong chiến lược hoặc tổ chức của công ty cũng đủ để tạo ra những thay đổi lớn về hiệu quả hoạt động sau một thời gian và các công ty kém hiệu quả khác sẽ dần bị loại bỏ. Trong khu vực nhà nước, không có những hình thức trừng phạt tương tự đối với những công ty hoạt động kém cho nên những hình thức quản trị không tối ưu có thể tồn tại trong một thời gian dài. Vì thế cần phải có những tầm nhìn hợp lý và cần xem xét những mô hình quản lý khác.

Thực tế là tính chất không rõ ràng của tổ chức không có nghĩa là chúng ta đầu hàng và chấp nhận “thế nào cũng được” trong hoạt động hành chính công. Có thể chưa có những kinh nghiệm tốt nhất nhưng chắc chắn đã có những kinh nghiệm tệ nhất, hoặc chí ít là những kinh nghiệm tồi cần phải tránh. Việc cố ép kinh tế học thể chế vào việc xây dựng mô hình và tối ưu hóa các hình thức khuyến khích không phải là cách sai, và trên thực tế nó rất có ích trong việc phát hiện ra và sửa chữa những hệ thống khuyến khích kém hiệu quả hoặc không còn tác dụng. Cách tiếp cận này có một điểm dở đó là nó không là một giải pháp hoàn chỉnh đối với những tổ chức không hiệu quả. Việc tập trung quá nhiều vào các tiêu chí, quá tôn trọng các truyền thống và tập tục địa phương, có thể tạo ra những cơ chế khuyến khích phản tác dụng mà có thể dễ dàng giải quyết được bằng các chính sách công.

Trong những nhân tố khác của năng lực thể chế, hành chính công là nhân tố dễ hệ thống hóa và chuyển giao nhất. Việc các trường phái hành chính công tồn tại trên khắp thế giới là một minh chứng cho điều này. Những cải cách thể chế và những thay đổi trong cấu trúc khuyến khích chính thống đã tạo nên nhiều chính phủ chuyên nghiệp và ít tham nhũng ở Mỹ, Anh và các nước phát triển và điều này cũng có thể được áp dụng ở cả những nước đang phát triển.

Thành công này gợi cho chúng ta một đề tài nghiên cứu. Chúng ta cần hiểu rõ hơn loại hình hoạt động nào của khu vực nhà nước dễ cho việc lập mô hình và phân tích, và ngược lại loại nào cần có những áp dụng mang tính địa phương cao. Hình 10 là một bắt đầu tốt. Có những hoạt động có tính cụ thể cao và khối lượng giao dịch thấp như hoạt động của ngân hàng trung ương, sẽ không cho phép có nhiều thay đổi trong cấu trúc tổ chức và cách tiếp cận. Đây là những lĩnh vực hành chính công dễ thực hiện những cải cách kỹ thuật, nơi mà (nói theo ngôn ngữ của Woolcock và Pritchett) “mười cán bộ thông minh” có thể được thả dù xuống một quốc gia đang phát triển và họ có thể tạo ra những thay đổi rất lớn, làm cho chính sách công trở nên tốt hơn. Trên thực tế,

điều này đã xảy ra trong vài thập kỷ qua ở các nước như Chile, Bolivia, Argentina và Mexico. Ngược lại, những lĩnh vực khó cải cách nhất là những hoạt động có tính cụ thể thấp và khối lượng giao dịch cao như giáo dục, hoặc luật pháp. Không có một hệ thống luật pháp nào trên thế giới có thể được “giải quyết” bởi mười cán bộ thả dù từ trên trời, cho dù họ có thông minh đến đâu. Đây cũng là những lĩnh vực hành chính công có nhiều đặc thù riêng và luôn phụ thuộc vào những điều kiện địa phương. Đây là những lĩnh vực mà cách thiết kế và những đóng góp của những người nằm ở địa phương đó sẽ là quan trọng nhất. Trong những trường hợp này, mỗi hoạt động có thể khác nhau, tính đến những yếu tố như dân tộc, vùng miền, tôn giáo, và các yếu tố khác trong xã hội đó. Woolcock và Pritchett nhận thức được độ phức tạp và tính đa dạng của các giải pháp đã gợi ý rằng, những người quản lý dự án thành công nhất là những người được phân nhiều quyền và đã hoạt động ở lĩnh vực đó trong một thời gian đủ dài để có thể hiểu được những sự tinh tế của môi trường địa phương.

Những trường hợp khó nhất là những trường hợp nằm ở giữa hình 10, đó là những hoạt động có tính cụ thể vừa phải và khối lượng giao dịch vừa phải, sẽ dễ chấp nhận những kinh nghiệm tốt nhất đã có. Vấn đề đối với những người đứng ngoài của xã hội đó có thể dễ ngộ nhận rằng họ biết nhiều hơn thực tế về những đặc tính chung của một thể chế nhất định nào đó.

Thí dụ như trường hợp về cải cách dịch vụ hành chính và hệ thống nhân sự. Loại bỏ những nhóm đặc quyền là yếu tố quan trọng trong việc xây dựng năng lực hành chính ở những quốc gia như Anh và Mỹ, và điều này xảy ra thông qua những cố gắng về cải cách như Peel Reform và Hatch Act. Hệ thống quan liêu ở các nước đang phát triển tràn ngập những nhóm đặc quyền và tham nhũng, và việc giải quyết những vấn đề đó thông qua việc xây dựng một hệ thống dịch vụ hành chính công hiện đại là một mục tiêu trung tâm của cải cách thể chế.

Ngay cả trong lĩnh vực này, có nhiều cách để xử lý một vấn đề. Ở các nước đang phát triển, những quan chức “hiện đại” thể hiện cách họ tuyển dụng đào tạo, thăng cấp và kỷ luật các nhân viên nhà nước rất khác nhau. Hệ thống “quan lại” tồn tại ở Nhật và Pháp hoàn toàn khác với cách tiếp cận ở Mỹ, và cho phép các quan chức Nhật Bản và Pháp có thể tiến hành những hoạt động mà ở Mỹ là không thể làm được. Không ý thức được những sự khác biệt này đã dẫn đến những thất bại quan trọng về chính sách trong quá khứ.

Khi người Mỹ đến Nhật Bản vào cuối năm 45 với tư cách của người xâm chiếm, họ bắt đầu công cuộc “xây dựng nhà nước” để biến Nhật Bản trở thành một nền dân chủ. Nhật Bản nhập khẩu rất nhiều thể chế phương Tây, trong đó bao gồm cả bản Hiến pháp do nhân viên của tướng McArthur soạn thảo, và đã đạt được thành công vang dội (Dower, 1999). Trong những lĩnh vực khác, người Mỹ không thực hiện những cải cách thể chế. Những cố gắng của người Mỹ nhằm giải tán những tập đoàn công nghiệp của Nhật, hoặc các zaibatsu chỉ làm cho những tổ chức này lại xuất hiện dưới dạng các keiretsu trong thập kỷ sau đó. Thất bại lớn nhất là việc người Mỹ cố gắng cải cách hệ thống quản lý Nhật Bản--công việc do một quan chức người Mỹ là Blaine

Hoover tiến hành. Theodore Cohen, người giữ vị trí phụ trách lao động trong bộ máy của tướng McArthur, đã đưa ra những nhận xét sau đây về sứ mệnh của Hoover (1987, 381):

Chủ tịch của phái đoàn là Blaine Hoover, đồng chủ tịch của Hiệp hội Dịch vụ Nhà nước của Mỹ và Canada.... Kinh nghiệm nền tảng, nếu không nói là tổng số của tất cả những kinh nghiệm mà họ có là một hệ thống nhân sự làm việc suốt đời trong hệ thống dịch vụ công của chính phủ liên bang Mỹ. Khi đến Nhật Bản vào tháng 10 năm 1946, phái đoàn này đã lắng nghe những bài báo cáo của các cơ quan SCAP... để giúp họ làm quen với môi trường mới... tôi có cảm giác rằng các thành viên cố gắng chọn lọc những ý tôi nói, tiếp thu những thông số mà họ cho rằng có ích, đồng thời từ chối những thông tin không phù hợp với những định kiến có sẵn của họ. Khi tôi cố giải thích về mối quan hệ giữa chủ và người làm thuê ở Nhật Bản như là một cách bảo vệ lòng trung thành chứ không phải để kiểm tiền, thì họ chau mày. Khi tôi nói đến mạng lưới giữa mạng lưới của những quan hệ đặc quyền (oyabun-kobun) đang tràn lan trong tất cả các tổ chức lớn của Nhật, kể cả chính phủ, họ cũng không có câu hỏi gì tiếp theo. Đối với tôi, đây là vấn đề chủ yếu của việc “phi phong kiến” những tổ chức kanbatsu.... Nhưng những người trong phái đoàn lại quan tâm hơn đối với việc so sánh mức lương của khu vực chính phủ và tư nhân. Trong đầu họ không còn chỗ để nghĩ đến tâm lý và thái độ của những con người mà họ đang mong muốn áp đặt một hệ thống quản trị hiện đại, khoa học, và không phong kiến.

Thay vào đó, họ chỉ thuần túy sử dụng những quan niệm của Mỹ về quyền bình đẳng đối với cơ hội được thăng tiến, cũng như quyền bình đẳng của những người làm việc trong khu vực nhà nước, hoặc về lý tưởng cao quý trong việc phục vụ nhân dân.

Hoover tuyên bố bảy tội lỗi chết người có ảnh hưởng đến hệ thống quản lý của Nhật Bản: quá đông nhân viên, không có hiệu quả, vô kỷ luật, đào tạo kém, sử dụng và đánh giá nhân viên không hiệu quả, phân loại nhân viên nhà nước dựa trên thâm niên hơn là công việc, các kỳ kiểm tra tập trung vào kiến thức chung hơn là kiến thức chuyên sâu.

Không có gì là ngạc nhiên khi mô hình mà ông đưa ra cũng rất truyền thống, bao gồm việc chọn người theo trình độ, mô tả công việc một cách “khoa học”, phân loại lương, đánh giá hiệu quả cùng với một hệ thống dịch vụ nhà nước độc lập. Những thứ này có gì liên quan đến chủ nghĩa phi phong kiến? Một giải pháp của người Mỹ nhằm loại bỏ một hệ thống đã bị làm hư hỏng để áp dụng cho một quốc gia không gặp phải những vấn đề như vậy. Nhiều khi tôi nghĩ rằng, nếu phái đoàn này được cử lên Bắc Cực thì chắc chắn họ cũng sẽ đưa ra giải pháp tương tự cho người Eskimo, hải cẩu, và chim hải âu.

Không biết cái gì tệ hơn, sự thiếu hiểu biết về những điều kiện địa phương của nhóm Hoover hay chính sự ngạo mạn của họ. Khi chúng ta nhìn lại, nền quản trị của Nhật Bản sau năm 1946, xét về nhiều phương diện tinh hoa hơn, có năng lực hơn và không bị dính dáng vào những nhóm đặc quyền chính trị như bản thân nước Mỹ tại thời điểm đó. Những nhà cải cách người Mỹ chỉ loại bỏ được một vài người ở cấp cao nhất trong bộ máy chính quyền lúc đó và để lại một bộ máy mà trong một thời gian ngắn sau đó đã trở thành những cơ quan gây nhiều nỗi sợ hãi cho chính nước Mỹ, đó

là bộ Tài chính và bộ Công thương, cả hai bộ này đã gây rất nhiều khó khăn cho người Mỹ trong những cuộc chiến tranh thương mại trong những thập kỷ sau đó.

đặc tính địa phương của kiến thức cần thiết để thiết kế những kinh nghiệm quản lý tốt cho thấy rằng năng lực quản lý không thể được chuyển giao từ xã hội này sang xã hội khác bởi những nhà quản lý đến từ những nước phát triển, lớn tiếng dạy bảo các đối tác của họ từ những nước kém phát triển về cách mà nước họ đã làm hoặc cách ở những quốc gia thần diệu kiểu Đan Mạch đã áp dụng. Kiến thức chung về quản lý hành chính của các quốc gia nước ngoài cần kết hợp với những hiểu biết thấu đáo về các hạn chế mang tính địa phương, các cơ hội, thói quen, tiêu chí và các điều kiện ở đó. Điều này có nghĩa là các giải pháp thể chế và quản lý cần được xây dựng không chỉ với những đóng góp hoặc chấp thuận của các viên chức địa phương đang điều hành những tổ chức đó mà phải bởi chính những viên chức đó. Các quốc gia Đông Á phát triển nhanh với hệ thống quản trị hiệu quả nhập khẩu những mô hình thể chế nhất định nhưng thay đổi nó một cách đáng kể sao cho nó có thể hoạt động được trong đất nước của họ. Họ không phát triển bằng cách cho phép những cơ quan viện trợ nước ngoài thiết lập những thể chế trên nước họ và làm giảm bớt những thể chế địa phương.

Nếu chúng ta thực sự muốn tăng cường năng lực thể chế ở những quốc gia chậm phát triển, chúng ta cần thay đổi cách mô tả những việc chúng ta muốn làm. Chúng ta không đến đất nước đó với gạch, ngói, cần cầu và những bản vẽ, sẵn sàng thuê nhân công địa phương để xây những nhà máy mà chúng ta thiết kế. Thay vào đó chúng ta nên mang đến những biện pháp khuyến khích người bản xứ tự xây nhà máy và giúp họ xây và vận hành nhà máy đó. Những trợ giúp kỹ thuật nhằm thay thế những năng lực đang có của xã hội đó cần được coi là con dao hai lưỡi và phải hết sức cẩn thận khi sử dụng. Nói tóm lại, người ngoài cần tránh đẩy nhanh quá trình bằng cách tự mình điều hành nhà máy.

Điều này có nghĩa là trên thực tế những người ngoài muốn xây dựng năng lực hành chính, cho dù đó là các tổ chức tài chính quốc tế, các cơ quan viện trợ đa phương, các tổ chức phi chính phủ, sẽ cần cấp viện trợ trực tiếp cho các cơ quan nhà nước ở nước đó để xây dựng năng lực. Họ không nên đưa ra những điều kiện quá cụ thể về việc sử dụng nguồn lực như thế nào mà chỉ nên áp dụng những chuẩn mực trách nhiệm cao đối với từng loại kết quả. Chính sách này nhằm bắt chước nguyên tắc của thị trường cạnh tranh đối với các công ty: Thị trường không quan tâm là công ty được tổ chức dưới hình thức liên danh hay công ty cổ phần, quản lý tập trung hay không tập trung, các đơn vị phân cấp theo địa lý hay theo chức năng, miễn là nó có lợi nhuận. Đây là cách tiếp cận của Quỹ Thách Thức Thiên niên Kỷ của Mỹ - cấp viện trợ để đổi lại những kết quả có thể đo đếm được. Theo cách này, bên nhận đã phải có nhu cầu thực sự, và cách họ sử dụng vốn sẽ không cần phải có sự kiểm soát chặt chẽ từ bên ngoài miễn là họ đạt kết quả. Cách tiếp cận này đối với việc xây dựng năng lực sẽ chỉ thực hiện được nếu bên cấp viện trợ kiên nhẫn và không quan tâm đến việc nhà máy có sản xuất ra sản phẩm trong một thời gian ngắn hay không. Như tôi đã nêu ở Chương 1, có những mâu thuẫn giữa những mục tiêu của bên cấp viện trợ trong việc xây dựng

năng lực thể chế và cung cấp cho người sử dụng cuối cùng những dịch vụ mà nó phải tạo ra. Tóm lại, tất cả mọi người đều muốn nhà máy hoạt động hết công suất, nhưng điều quan trọng là liệu những người ở nước đó có thể điều khiển nhà máy hoạt động để đáp ứng nhu cầu của mình hay không. Cũng không thể quá lạc quan cho rằng các bên viện trợ sẽ hết sức kiên nhẫn tập trung vào việc xây dựng năng lực mà bỏ qua việc cung cấp dịch vụ cụ thể, bởi vì những người hỗ trợ họ sẽ luôn đòi hỏi kết quả cụ thể. Việc chính trị hóa các cơ quan viện trợ đa phương như Cơ Quan Phát Triển Quốc Tế Hoa Kỳ (USAID) đã xảy ra trong nhiều năm nhưng dường như không có cách giải quyết (Tendler 1975). Những chính phủ nhận viện trợ không thể kiểm soát được hết các biến số có thể dẫn đến những kết quả rõ ràng.<sup>1</sup> Có thể cải tổ ngành viễn thông nhưng không thể làm điều đó với công ty dầu khí quốc gia; có thể cải tổ chính sách tài khóa nhưng không thể làm điều đó với ngành giáo dục. Có thể nói những cải tổ thực sự nhưng không xuất hiện trên những chỉ số về kết quả. Nếu có những thành công và chưa thành công thì các bên viện trợ cần tránh sự cảm dỗ là quay trở lại quản lý một cách vi mô những cải cách đó.

Việc chuyển những nghiên cứu hành vi con người thành một ngành khoa học thực thụ từ lâu đã là giấc mơ của các nhà xã hội học, chuyển từ những mô tả đơn thuần sang các mô hình kết quả với những giá trị không cụ thể có thể đoán trước, dựa trên kinh nghiệm quan sát được. Dự án này có thể được thực hiện dễ dàng trong một số những lĩnh vực về hành vi của con người. Thị trường dễ chấp nhận những phân tích kiểu này. Đó là lý do vì sao kinh tế học đã xuất hiện như một nữ hoàng của các ngành khoa học xã hội vào cuối thế kỷ 20. Nhưng đối với tổ chức và thể chế lại tạo ra một vấn đề phức tạp. Các cá nhân trong một tổ chức tìm kiếm quyền lợi hẹp của họ, và khi họ làm như vậy, những quan sát về chủ nghĩa cá nhân của các nhà kinh tế cho ta những ý niệm xác thực. Nhưng hơn cả thị trường, các tiêu chí và ràng buộc xã hội ảnh hưởng lớn đến những lựa chọn cá nhân ở trong tổ chức. Những cố gắng nhằm làm cho nghiên cứu về thể chế trở nên “khoa học” có nguy cơ làm cho chúng ta không nhận ra tính phức tạp của hoạt động hành chính công trên thực tế đang diễn ra trong các xã hội và nền văn hóa khác nhau.