

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH VỀ CHỨC NĂNG KINH TẾ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

1. Khái quát sự tác động của chức năng kinh tế của Nhà nước trong phát triển kinh tế

Chức năng kinh tế của Nhà nước gắn liền với mô hình phát triển kinh tế. Mỗi mô hình phát triển kinh tế hoặc hệ thống kinh tế, lại có những đòi hỏi riêng đối với chức năng kinh tế của Nhà nước. Nhìn lại lịch sử phát triển của các quốc gia trên thế giới, nhất là trong thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI, có thể thấy, đã có nhiều mô hình phát triển kinh tế cùng tồn tại. Trong số đó, cần kể tới hai phiên bản có tính chất đối lập với nhau trong một thời gian dài, đó là mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung và mô hình kinh tế thị trường: (1) Mô hình nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Trong mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung (đại diện là mô hình kinh tế Xô-viết), Nhà nước hiện diện ở hầu như mọi ngõ ngách của đời sống xã hội. Nhà nước chịu trách nhiệm toàn diện về phúc lợi kinh tế của mỗi cá nhân, hộ gia đình và kết quả hoạt động chung của toàn bộ nền kinh tế¹. Mỗi tổ chức, cá nhân trong xã hội chỉ được xem như một trong những mắt xích trong chuỗi giá trị hoạt động kinh tế do Nhà nước thiết kế và trực tiếp tổ chức, chỉ huy, hoạt động theo một kế hoạch hoặc hệ thống kế hoạch thống nhất (gosplan). Việc quyết định sản xuất gì, sản xuất bao nhiêu, sản xuất cho ai, giá cả ở mức nào đều do Nhà nước ấn định thay vì để cho các chủ thể kinh tế (hộ gia đình, nông trại, xí nghiệp) tự chủ và tự quyết². Trong nền kinh tế ấy, chế độ sở hữu tư nhân bị thủ tiêu và được thay thế bằng chế độ công hữu³. Nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung kiểu Xô viết được thiết lập bởi Xtalin từ thập niên 90 của thế kỷ XX sau khi Lênin qua đời (1924). Đây cũng là hình mẫu chung cho các quốc gia xã hội chủ nghĩa vào những thập niên 60-70 của thế kỷ XX. Có thể nói, nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đã chứng minh được tính ưu việt về khả năng tập trung nguồn lực của toàn bộ nền kinh tế khi giải quyết những thách thức chung của quốc gia (nhất là trong thời chiến) nhưng cũng bộc lộ nhiều yếu kém, khiếm

¹ Xem Vito Tanzi: Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State, New York: Cambridge University Press, 2011, at 43

² Xem Philip Hanson: The Rise and Fall of the Soviet Economy: An Economic History of the USSR from 1945, London: Routledge, 2014, at 10-11.

³ Xem Đặng Phong: Tư duy kinh tế Việt Nam 1975 - 1989, Nxb. Tri Thức, Hà Nội, 2012, tr.61,

khuyết điểm trong điều kiện đất nước hòa bình và trong xu thế cạnh tranh của thời kỳ toàn cầu hóa⁴.

(ii) Mô hình nền kinh tế thị trường: Mô hình nền kinh tế thị trường đề cao vai trò của thị trường trong tổ chức nền kinh tế và giảm bớt vai trò can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế. Trong mô hình nền kinh tế thị trường, sự khác nhau về mức độ can thiệp của Nhà nước đối với nền kinh tế cũng tạo ra các phiên bản kinh tế thị trường khác nhau. Các mô hình nền kinh tế thị trường chính đã được biết tới trong lịch sử có thể kể đến mô hình nền kinh tế thị trường tự do kiểu Hoa Kỳ, mô hình nền kinh tế thị trường xã hội kiểu Đức, hay mô hình nền kinh tế thị trường trong đó Nhà nước có vai trò kiến tạo phát triển ở số quốc gia Đông Á và Đông Nam Á (Nhật Bản, Hàn Quốc, Xingapo, Thái Lan, Malaixia) và gần đây là nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa kiểu Trung Quốc⁵.

- Mô hình nền kinh tế thị trường tự do: Theo các nhà nghiên cứu, mô hình nền kinh tế thị trường tự do là mô hình lấy khu vực kinh tế tư nhân làm chủ đạo mà Hoa Kỳ là một điển hình. Gắn liền với đó là sự tôn trọng, bảo hộ quyền sở hữu tư nhân, lợi ích cá nhân, cạnh tranh tự do cùng nền dân chủ đa nguyên, đa đảng, quyền tự do kinh tế (nhất là quyền tự hữu và quyền tự do hợp đồng, quyền tự do cạnh tranh) là thiêng liêng, bất khả xâm phạm, vai trò của Nhà nước chỉ dừng lại ở mức tối thiểu (cung ứng hàng hóa, dịch vụ công cộng và duy trì một môi trường ổn định cho sự vận hành của thị trường).

- Mô hình nền kinh tế thị trường hỗn hợp: Sau cuộc khủng hoảng kinh tế (1929 - 1932), các nước có nền kinh tế thị trường trên thế giới đã chuyển dịch sang mô hình kinh tế thị trường hỗn hợp (hay còn gọi là nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước), trong đó sự kết hợp giữa “bàn tay vô hình” (các lực lượng thị trường) và “bàn tay hữu hình” (Nhà nước). Các quốc gia áp dụng mô hình nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung cũng rơi vào khủng hoảng trầm trọng vào cuối những năm 80 của thế kỷ XX. Thực tiễn lịch sử cho thấy, cả nền kinh tế thị trường và nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đều có khuyết tật cố hữu, ảnh hưởng tới tính bền vững của từng mô hình kinh tế này. Chính vì lý do trên,

⁴ Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, ngay cả trong nền kinh tế kế hoạch hóa của Liên Xô (cũ), thị trường chợ đen vẫn không bị triệt tiêu hoàn toàn. Trong giai đoạn 1970 - 1980, đã có lúc giá trị của hàng hóa giao dịch trên thị trường chợ đen lên tới khoảng 10 % GDP (xem Philip Hanson: The Rise and Fall of the Soviet Economy: An Economic History of the USSR from 1945, London: Routledge, 2014, at 13)

⁵ Xem PGS.TS. Nguyễn Văn Nam: Hướng tới nền kinh tế thị trường hiện đại ở Việt Nam, Nxb. Công Thương, Hà Nội, 2010, tr.14-29

nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước (nền kinh tế hỗn hợp) trở thành mô hình kinh tế phổ biến trên thế giới⁶. Mô hình này được xem là nền kinh tế có sự kết hợp giữa yếu tố thị trường (“bàn tay vô hình” như cách gọi của Adam Smith) với yếu tố Nhà nước (bàn tay nhà nước). Mô hình kinh tế này đã được “toàn cầu hóa” và chỉ một vài quốc gia dám đứng ngoài xu thế chung này.

Có thể thấy, các mô hình phát triển kinh tế trong thế giới đương đại chỉ là những biến thể cụ thể của nền kinh tế thị trường. Đây là nền kinh tế có những đặc trưng cơ bản như sau⁷: (1) Trong nền kinh tế tồn tại nhiều chủ thể tham gia hoạt động kinh tế dựa trên chế độ đa sở hữu và nhiều thành phần tham gia thị trường (doanh nghiệp, người lao động, người tiêu dùng), các chủ thể này được tự do ra quyết định trong việc phân bổ nguồn lực của mình; (2) Thị trường là cơ sở cho việc phân bổ nguồn lực, giá cả do tương tác cung cầu hình thành nên và là tín hiệu để phân bổ nguồn lực; (3) Tự do cạnh tranh là nguyên tắc cơ bản chi phối hành vi của các chủ thể trên thị trường, hàng hóa, dịch vụ và sức lao động được tự do lưu chuyển trên thị trường; (4) Nền kinh tế chịu sự quản lý, điều tiết của Nhà nước (bằng công cụ pháp luật, chính sách, quy hoạch, chiến lược...) với tư cách là tổ chức đại diện quyền lực công, mưu cầu lợi ích chung của xã hội⁸.

⁶ 1. Xem Vito Tanzi: *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*, New York: Cambridge University Press, 2011, at 44.

⁷ Trong thực tiễn pháp lý (đặc biệt là trong việc xử lý các vụ kiện về chống bán phá giá), một số quốc gia, vùng lãnh thổ đã đặt ra các tiêu chuẩn riêng để xác định xem quốc gia có liên quan có hay không có nền kinh tế thị trường. Chẳng hạn, Liên minh châu Âu đưa ra 5 tiêu chí sau: (1) Mức độ ảnh hưởng (thấp) của Chính phủ đối với việc phân bổ các nguồn lực và các quyết định của doanh nghiệp, bất kể là trực tiếp hay gián tiếp, chẳng hạn: thông qua việc Nhà nước quy định giá cả trên thị trường, áp dụng chính sách phân biệt đối xử trong thuế, thương mại hoặc tiền tệ; (2) Không có hiện tượng Nhà nước can thiệp, bóp méo hoạt động của doanh nghiệp (“hệ quả” từ hệ thống cũ) liên quan đến quá trình tư nhân hóa: không sử dụng hệ thống thương mại phi thị trường (ví dụ: hàng đổi hàng) và không áp dụng các chế độ bao cấp; (3) Ban hành và thực thi Luật Doanh nghiệp bảo đảm tính minh bạch, không phân biệt đối xử, tạo điều kiện phù hợp cho quản lý doanh nghiệp (áp dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế, bảo vệ cổ đông, bảo đảm tính sẵn có và chính xác của thông tin doanh nghiệp); (4) Ban hành và áp dụng hệ thống pháp luật thống nhất, hiệu quả và minh bạch bảo đảm tôn trọng quyền sở hữu tài sản và bảo đảm sự vận hành của cơ chế phá sản doanh nghiệp; (5) Tồn tại một khu vực tài chính đích thực, hoạt động độc lập với Nhà nước, về mặt luật pháp cũng như trên thực tế, chịu sự điều chỉnh của các quy định bảo lãnh đầy đủ, chịu sự giám sát một cách thỏa đáng. Hoa Kỳ đưa ra sáu tiêu chí như sau: (1) Khả năng chuyển đổi đồng tiền quốc gia đó sang các đồng tiền khác; (2) Khả năng xác định tiền công dựa trên cơ sở đàm phán tự do giữa người lao động và ban quản lý; (3) Mức độ cho phép các liên doanh hoặc các hoạt động đầu tư của doanh nghiệp nước ngoài tại quốc gia này; (4) Mức độ Nhà nước sở hữu, kiểm soát các phương tiện sản xuất; (5) Mức độ Chính phủ kiểm soát đối với việc phân bổ nguồn lực và các quyết định về sản lượng và mức giá của doanh nghiệp; (6) Các nhân tố khác như thực thi quyền lực nhà nước được giới hạn ở mức độ hợp lý.

⁸ GS.TSKH. Lương Xuân Quỳ, GS.TS. Đỗ Đức Bình (đồng chủ biên): *Thế chế kinh tế của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010, tr.10-11

Trong thực tiễn tổ chức nền kinh tế thị trường hỗn hợp đã xuất hiện nhiều biến thể khác nhau, trong đó phải kể tới các biến thể như nền kinh tế thị trường xã hội, nền kinh tế thị trường gắn với Nhà nước kiến tạo phát triển và nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Trong mô hình nền kinh tế thị trường xã hội (kiểu Đức), thị trường tự do cạnh tranh được công nhận, tôn trọng và bảo hộ. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn đảm nhiệm nhiều chức năng xã hội, nhất là chức năng bảo đảm an sinh xã hội, bảo đảm bình đẳng về cơ hội, hạn chế sự phân hóa giàu nghèo.

Do vậy, trong nền kinh tế thị trường xã hội, lĩnh vực y tế và giáo dục thường được Nhà nước bao cấp hơn. Đối với mô hình nền kinh tế trong đó Nhà nước đóng vai trò kiến tạo phát triển (developmental state), Nhà nước không thụ động chờ các lực lượng thị trường thúc đẩy quá trình phát triển của đất nước mà bản thân Nhà nước trở thành nhân tố tích cực thúc đẩy các ngành kinh tế có lợi thế cạnh tranh quốc tế phát triển, từ đó tạo đà thúc đẩy cho sự phát triển chung của toàn bộ nền kinh tế. Điển hình cho mô hình nền kinh tế thị trường gắn với Nhà nước kiến tạo phát triển là Nhật Bản. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, để tăng tốc phát triển kinh tế, bắt kịp với các quốc gia phương Tây, Nhật Bản đã triển khai các chương trình hỗ trợ các doanh nghiệp thuộc các ngành kinh tế chủ chốt. Vai trò của Nhà nước Nhật Bản được xem là yếu tố quan trọng làm nên sự “phát triển thần kỳ” của nền kinh tế Nhật Bản trong thế kỷ XX⁹. Nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ ở Đông Á và Đông Nam Á như Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc), Xingapo, Malaixia cũng đã đi theo con đường “Nhà nước kiến tạo phát triển” mà Nhật Bản đã thực hiện và đạt được những thành công rất đáng chú ý. Nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ra đời vào những năm 80 của thế kỷ XX khi các nước xã hội chủ nghĩa có mô hình kinh tế tập trung bước vào giai đoạn cải tổ. Trong khi các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu cải tổ một cách nóng vội dẫn đến đổ vỡ hàng loạt, các nước xã hội chủ nghĩa ở khu vực Đông Á như Trung Quốc và Việt Nam tiến hành các bước cải cách thận trọng, vừa xóa bỏ cơ chế kế hoạch hóa tập trung và tiếp nhận các yếu tố thị trường trong nền kinh tế, vừa giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa. Trung Quốc thực hiện chủ trương xây dựng nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa mang màu sắc Trung Quốc. Trong mô hình này, thị trường đóng vai trò điều tiết việc phân bổ tài nguyên nhưng chế độ công hữu vẫn đóng vai trò là chủ thể bên cạnh sự tồn tại của nhiều

⁹ Chalmers Johnson: MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, Standford University Press, 1982.

chế độ sở hữu khác. Thị trường được sử dụng như một công cụ để giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát triển lực lượng sản xuất và để xây dựng chủ nghĩa xã hội. Trong nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, Nhà nước giữ vai trò điều hành vĩ mô theo quy luật kinh tế thị trường (thay vì điều hành kiểu mệnh lệnh hành chính của nền kinh tế kế hoạch hóa nhưng cũng không để mặc thị trường tự điều tiết), ưu tiên hiệu quả nhưng bảo đảm công bằng xã hội (không bình quân chủ nghĩa nhưng cũng không để phân cực giàu nghèo).

2. Phân tích chính sách về Chức năng kinh tế của Nhà nước

Nghiên cứu chức năng kinh tế của Nhà nước dưới góc độ pháp lý chính là đặt chức năng kinh tế của Nhà nước trong mối quan hệ với pháp luật, đồng thời nhìn chức năng kinh tế của Nhà nước dưới lăng kính pháp lý. Mối quan hệ này thể hiện ở khía cạnh pháp luật thiết lập cơ sở pháp lý cho chức năng kinh tế của Nhà nước, trọng tâm là xác định nội dung chức năng kinh tế của Nhà nước và giới hạn phạm vi chức năng kinh tế này. Đồng thời, pháp luật là công cụ để Nhà nước thực hiện chức năng kinh tế của mình.

Như vậy, khi nghiên cứu chức năng kinh tế của Nhà nước nhìn từ góc độ pháp lý, cần làm rõ hai khía cạnh:

Thứ nhất, pháp luật của quốc gia, trước hết là Hiến pháp và các đạo luật, đã quy định và giới hạn phạm vi chức năng kinh tế của Nhà nước như thế nào? Nhà nước được thực hiện những hoạt động kinh tế nào?

Ví dụ: cung ứng hàng hóa, dịch vụ công cộng hay thực hiện cả chức năng cung ứng hàng hóa, dịch vụ phi công cộng/có tính kinh doanh và Nhà nước được thực hiện quản lý trong những lĩnh vực kinh tế nào, ở mức độ nào? Đây là những câu hỏi rất quan trọng, gắn liền với khía cạnh pháp quyền thương tôn pháp luật) trong việc xây dựng và tổ chức bộ máy nhà nước. Nếu quốc gia chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền thì đương nhiên quyền lực của Nhà nước trong lĩnh vực kinh tế thể hiện qua chức năng kinh tế của Nhà nước cũng bị giới hạn, thường là bằng Hiến pháp và luật. Từ đó, ranh giới “công” - “tư”, “Nhà nước” - “thị trường” thường được xác định khá rõ, giảm thiểu tình trạng chồng lấn chức năng, xung đột vai trò, Ngược lại, ở những quốc gia không tuân thủ nguyên tắc pháp quyền, giới hạn chức năng kinh tế của Nhà nước thường không rõ ràng hoặc thậm chí không tồn tại một giới hạn như vậy. Nhà nước có thể can thiệp vào các quan hệ tư, tham gia hoạt động kinh tế - một cách tùy tiện. Ở các quốc gia như vậy, thường xảy ra sự chồng lấn chức năng, xung đột vai trò giữa

công và tư, Nhà nước với thị trường là điều dễ hiểu. Tương tác công - tư, Nhà nước - thị trường ở các quốc gia này thường không được quản lý một cách chặt chẽ, minh bạch. Môi trường như vậy dễ nảy sinh tình trạng lợi ích nhóm, chủ nghĩa tư bản thân hữu.

Thứ hai, Nhà nước đã xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật như thế nào để thực hiện chức năng kinh tế của mình? Việc sử dụng pháp luật như một công cụ để thực hiện chức năng kinh tế của Nhà nước có thể thông qua các hình thức sau:

- Thiết lập môi trường pháp lý (hệ thống pháp luật) cho hoạt động đầu tư, kinh doanh của người dân, doanh nghiệp. Hệ thống pháp luật được sử dụng bởi Nhà nước cho mục đích này trước hết bao gồm các quy định pháp luật về sở hữu, hợp đồng, cạnh tranh, đầu tư, doanh nghiệp, phá sản, giải thể, giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm, bảo đảm an sinh xã hội và bảo vệ môi trường.

- Thiết lập cơ sở pháp lý cho các hoạt động quản lý vĩ mô nền kinh tế bằng chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ, chính sách hối đoái, chính sách ngoại thương và các chính sách có liên quan khác.

- Thiết lập cơ sở pháp lý để Nhà nước trực tiếp tham gia cung ứng một số loại hàng hóa, dịch vụ, nhất là các hàng hóa, dịch vụ công cộng mà khu vực tư nhân không có động lực để cung ứng. Khi xây dựng chính sách pháp luật để giải quyết các vấn đề từ quá trình phát triển kinh tế - xã hội, Nhà nước có nhiều công cụ có thể sử dụng. Những công cụ ấy thường được gọi là công cụ chính sách. Trong thực tiễn, những công cụ được sử dụng phổ biến gồm: thu thuế (tăng/giảm/giữ nguyên thuế), áp phí (tăng/giảm giữ nguyên phí), trợ cấp (cấp khoản vay ưu đãi hay còn gọi là ưu đãi tín dụng, cấp học bổng, cấp các khoản trợ cấp khác), tăng chi tiêu chính phủ cho lĩnh vực cần khuyến khích, khen thưởng, kỷ luật: quy định các điều cấm bằng cách áp đặt các biện pháp chế tài hình sự, hành chính, dân sự, lao động hoặc công vụ: thiết lập hệ thống theo dõi, giám sát, đánh giá: truyền thông, giáo dục, thuyết phục: thiết lập các tổ chức/doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công hoặc thực hiện các chương trình đối tác công tư, cơ chế mua ngoài cơ chế bảo hiểm bắt buộc...¹⁰

Dưới góc độ so sánh, quá trình chuyển đổi vai trò, chức năng kinh tế của Nhà nước của các quốc gia trên thế giới cho thấy, ở các quốc gia công nghiệp phát

¹⁰ Xem Leslie A. Pal: *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, 4th ed. Toronto, Nelson Education, 2010, at 149-150, Michael E. Kraft and Scott R. Furlong: *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, 4th ed, Los Angeles: SAGE, 2013, at 105-107.

triển, phạm vi chức năng kinh tế của Nhà nước, nhất là chức năng quản lý, điều tiết nền kinh tế, ngày càng có xu hướng mở rộng cùng với thời gian từ xuất phát điểm là một Nhà nước chỉ giữ vai trò kinh tế tối thiểu trong nền kinh tế thị trường tự do cạnh tranh. Chỉ cần theo dõi quá trình thành lập các cơ quan nhà nước ở các quốc gia công nghiệp phát triển cũng thấy rõ điều này. Khi nền kinh tế càng phát triển, hệ thống các cơ quan chăm lo các vấn đề về an sinh xã hội, phúc lợi xã hội, thực thi cạnh tranh, bảo vệ người tiêu dùng, bảo đảm an toàn thực phẩm ngày càng được mở rộng. Trong khi đó, ở các quốc gia đã từng áp dụng nền kinh tế kế hoạch hóa và thực hiện bước chuyển đổi, phạm vi chức năng kinh tế của Nhà nước có sự thay đổi theo xu hướng phạm vi các hoạt động kinh tế do Nhà nước trực tiếp tổ chức, thực hiện ngày càng bị thu hẹp từ xuất phát điểm là một Nhà nước trực tiếp tổ chức mọi hoạt động kinh tế trong xã hội. Quá trình cổ phần hóa, bán, giải thể, sáp nhập và thu hẹp quy mô hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước được diễn ra ở Việt Nam cũng như ở Trung Quốc.

Bên cạnh đó, phạm vi các hoạt động về quản lý vĩ mô nền kinh tế của Nhà nước cũng có xu hướng tăng lên. Chức năng kinh tế của Nhà nước ở các quốc gia trên thế giới có xu hướng xích lại gần nhau mặc dù không thể nói chúng sẽ đồng quy và hội tụ. Một điểm cũng rất đáng đề cập ở đây là thực tế nhiều Nhà nước trên thế giới đều thực hiện chức năng thiết lập môi trường thể chế/pháp lý cho các hoạt động kinh tế của người dân nhưng không phải lúc nào thể chế ấy cũng vận hành theo hướng mà xã hội mong muốn, đó là tạo động lực để xã hội trở nên thịnh vượng và công bằng. Các nhà kinh tế học thể chế trong thời gian gần đây, nhất là hai nhà kinh tế Daron Acemoglu (sinh năm 1967) và James A. Robinson (sinh năm 1960) - tác giả của tác phẩm khá nổi tiếng *Why Nations Fail: The Origins of Power* (Vì sao quốc gia thất bại)¹¹ cho rằng, xét từ góc độ chất lượng của thể chế phục vụ phát triển, có thể phân làm hai loại thể chế là thể chế bao trùm/dung hợp (inclusive institutions) và thể chế khai thác/bóc lột (extractive institutions). Thể chế dung hợp tạo ra hệ thống khuyến khích (incentives) thúc đẩy người dân đầu tư, kinh doanh, yên tâm làm ăn dài hạn và tạo điều kiện cho mọi người đều tham gia vào cuộc chơi kinh tế, thúc đẩy phân công lao động và chuyên môn hóa, đổi mới sáng tạo và thụ hưởng thành quả của cuộc chơi này một cách công bằng. Thể chế dung hợp cũng kích hoạt sự thay đổi

¹¹ Xem Daron Acemoglu, James A. Robinson: *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Now York: Crown Business, 2012.

trong xã hội theo chiều hướng tốt đẹp hơn, giữ được ổn định xã hội trong trạng thái động. Thể chế ấy, trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường phải bảo đảm trước hết quyền tự hữu của người dân, bảo đảm tự do hợp đồng, tự do khởi nghiệp, tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, quản trị doanh nghiệp, thượng tôn pháp luật.

Thể chế khai thác không tạo ra được hệ thống khuyến khích ấy, mà khuyến khích các hành vi bóc lột, “hát trên” của những người có ưu thế về quyền lực chính hoặc quyền lực kinh tế đối với thành quả của những người không có những lợi thế này. Thể chế khai thác, vì thế, không làm cho người dân yên tâm đầu tư sản xuất, kinh doanh, không giải phóng được mọi năng lực sản xuất, không đầu tư dài hạn, và do đó, không tích tụ đủ vốn và các điều kiện khác cho phát triển. Thể chế khai thác/bóc lột, từ đó không thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Bởi vậy, thiết lập môi trường pháp lý cho hoạt động kinh tế cho người dân là chức năng quan trọng của Nhà nước nhưng không phải Nhà nước nào cũng thành công trong việc thực hiện chức năng này, nhìn từ góc độ tác động tới sự phát triển của nền kinh tế. Vấn đề then chốt ở đây là Nhà nước phải làm sao tạo lập được môi trường thể chế có chất lượng, đó là những thể chế hiệu lực và hiệu quả, thúc đẩy sự phát triển của đất nước¹². Tất nhiên, điều này không có nghĩa rằng “thể chế” là yếu tố duy nhất quyết định mức độ phát triển kinh tế của một quốc gia, yếu tố xuất phát điểm như về địa lý, về sự gắn cố của tài nguyên thiên nhiên và các nguồn lực khác... cũng vô cùng quan trọng.

Tài liệu tham khảo

1. Vito Tanzi: Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State, New York: Cambridge University Press, 2011.
2. Philip Hanson: The Rise and Fall of the Soviet Economy: An Economic History of the USSR from 1945, London: Routledge, 2014.
3. Đặng Phong: Tư duy kinh tế Việt Nam 1975 - 1989, Nxb. Tri Thức, Hà Nội, 2012.
4. GS.TSKH. Lương Xuân Quỳ, GS.TS. Đỗ Đức Bình (đồng chủ biên): Thể chế kinh tế của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ở Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010, tr.10-11
5. Leslie A. Pal: Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times, 4th ed. Toronto, Nelson Education, 2010, at 149-150, Michael E. Kraft and Scott R. Furlong: Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives, 4th ed, Los Angeles: SAGE, 2013.
6. Daron Acemoglu, James A. Robinson: Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty, Now York: Crown Business, 2012.

¹² Xem Jeffrey D. Scha: Institutions Matter, but not for everything: The role of geography and resource endowments in development shouldn't be underestimated, Finance and Development, Juno 2003, [https://www.imf.org/external/pubs/\(U\)landa/2003/06/pdf/sachs/pdf](https://www.imf.org/external/pubs/(U)landa/2003/06/pdf/sachs/pdf)

7. Jeffrey D. Scha: Institutions Matter, but not for everything: The role of geography and resource endowments in development shouldn't be underestimated, Finance and Development, Juno 2003, <https://www.imf.org/external/pubs/Ulanda/2003/06/pdf/sachs/pdf>

