

VAI TRÒ CẢI CÁCH THỂ CHẾ TRONG QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN Ở TRUNG QUỐC

Nguyễn Anh Phương

Trích dẫn nguồn: Nguyễn Anh Phương (2015), Vai trò cải cách thể chế trong quá trình phát triển ở Trung Quốc, ChinhSach, <http://chinh sach.vn/cai-cach-the-che-trong-qua-trinh-phat-trien-cua-trung-quoc-1/>

Việt Nam và Trung Quốc có nhiều điểm tương đồng trong quá trình cải cách, chuyển đổi kinh tế. Vì vậy, qua cách tiếp cận nghiên cứu thực trạng và khuyến nghị giải pháp cho quá trình chuyển đổi ở Trung Quốc trong giai đoạn mới, có tham khảo các nghiên cứu đa chiều từ các học giả phương Tây và Trung Quốc, bài viết này đồng thời có thể gián tiếp cung cấp những kinh nghiệm có ích cho Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Hơn ba thập kỷ tăng trưởng liên tục với tốc độ cao đã giúp Trung Quốc trở thành một trong những nền kinh tế hàng đầu thế giới¹. Trung Quốc đã có những thành công trong chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá, sang thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc.

Phương pháp chuyển đổi của Trung Quốc, mà trọng tâm là cải cách thể chế, có nhiều điểm khác biệt với lý thuyết phương Tây². Điều này đặt ra câu hỏi, việc cải cách, xây dựng thể chế có vai trò như thế nào? Các giải pháp điều chỉnh, cải cách trong giai đoạn tiếp theo ở Trung Quốc là gì?

Từ cách tiếp cận thể chế, bài viết này khẳng định, cải cách thể chế đã, đang và tiếp tục là yếu tố quan trọng hàng đầu, quyết định sự thành công trong quá trình chuyển đổi kinh tế ở Trung Quốc. Cải cách thể chế, đặc biệt là thể chế kinh tế (TCKT), đã góp phần quan trọng giải phóng tiềm năng kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng. Trong giai đoạn hiện nay, trước những vấn đề kinh tế xã hội tác động tiêu cực đến chất lượng tăng trưởng, quá trình cải cách, xây dựng thể chế ở Trung Quốc dưới sự lãnh đạo của Đảng cần tiếp tục đẩy mạnh theo cơ chế thị trường đặc sắc Trung Quốc. Trong đó, cải cách TCKT nên chủ động gắn với yêu cầu thúc đẩy cải cách thể chế chính trị (TCCT) một cách hài hoà, phù hợp để Trung Quốc có thể phát triển bền vững.

¹ *The Economist* 2014, *The world's biggest economies China's back*, <<http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21623758-chinas-back>>, truy cập ngày 25/8/2015.

² Ahrens, J, Mengerlinghaus, P 2006, 'Institutional change and economic transition: Market-enhancing governance: Chinese style', *EJCE*, vol. 3, no. 1, pp. 75-102.

1. Chuyển đổi và thể chế

Chuyển đổi

Nghiên cứu lý thuyết phương Tây cho rằng, chuyển đổi là quá trình trong đó các quốc gia có áp dụng mô hình nền kinh tế quản lý trung ương tập quyền, mệnh lệnh hành chính, sở hữu nhà nước chiếm ưu thế, với các động lực khuyến khích phi vật chất (non-material incentives), chuyển sang hệ thống kinh tế thị trường, trong đó cơ chế kinh tế thị trường phát triển, kinh tế tư nhân đóng vai trò quan trọng, bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, và với động lực là các khuyến khích vật chất (self-serving material incentives)³. Các đặc trưng cơ bản của nền kinh tế trong giai đoạn chuyển đổi là thu nhập thấp, kinh tế tăng trưởng nhanh, trong khi hệ thống pháp luật chưa phát triển và chưa đầy đủ để bảo vệ các quyền về tài sản⁴; nền kinh tế định hướng thị trường nhưng quan hệ thị trường chưa hoàn thiện. Quá trình chuyển đổi, về lý thuyết, sẽ dẫn tới hình thành nền kinh tế có đầy đủ đặc trưng kinh tế thị trường.

Tuy nhiên, việc chuyển đổi có hiệu quả, khả thi và thành công phụ thuộc vào điều kiện đặc thù về kinh tế, chính trị, văn hóa của mỗi quốc gia. Nóng vội áp dụng ngay quan hệ thị trường thay thế cho hệ thống quản lý trung ương tập quyền có thể dẫn đến những vấn đề tiêu cực, bởi nó bỏ qua sự biến đổi quan hệ xã hội cần thiết. Kinh nghiệm chuyển đổi theo ‘liệu pháp sốc’ (shock therapy) ở các nước Đông Âu và Nga cho thấy, sự không thành công của quá trình chuyển đổi dẫn đến những bất ổn về mặt xã hội, như bất bình đẳng thu nhập cao, kinh tế tăng trưởng chậm, giảm hiệu quả đầu tư⁵. Nhìn từ góc độ thể chế, không nên xem nhẹ yếu tố ổn định xã hội; và nhu cầu cần thiết xây dựng một thể chế mới cần thích ứng với điều kiện chuyển đổi, đặt trong mối quan hệ giữa kinh tế thị trường với các nhân tố văn hóa xã hội⁶. Do đó, chuyển đổi kinh tế cần đặt trong mối quan hệ chính trị, xã hội; bao quát từ góc nhìn thể chế. Chuyển đổi kinh tế, sau cùng là (vấn đề thuộc về) kinh tế chính trị⁷.

Thể chế

Nhà kinh tế Douglass North định nghĩa thể chế là những quy tắc, luật lệ của ‘trò chơi’ trong xã hội. Nói cách khác, nó là những ràng buộc được tạo ra để định hình cách thức tương tác của con người⁸. Cụ thể hơn, khái niệm thể chế liên quan đến cơ chế cơ bản và bền vững, quản trị, chi phối động lực và hành vi hợp tác của các chủ thể trong “cuộc chơi lớn về chính trị và kinh tế” (political and economic games)⁹. Theo quan điểm của Ahrens và

³ Marangos, J 2011, ‘Social change versus transition: The political economy of institutions and transitional economies’, *For Soc Econ*, no. 40, pp. 119–137.

⁴ Xie, C 2011, *Economic transition and business risks in Chinese private firms: Disentangling organizational and project risks*, *The International Business & Economics Research Journal*; vol. 10, no. 2, pp. 101-111.

⁵ Xem chú thích 3 - Marangos 2011.

⁶ Stanfield, J 1998, ‘The place of economy in society with some notes on the transitional economies’, *Kobe-Gakuin Economics Papers*, vol. 29, no. 4, pp. 18.

⁷ Stanfield, J 1979, *Economic thought and social change*, Southern Illinois University Press, p. 154

⁸ North, D 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University press, New York.

⁹ Xu, C 2011, *The fundamental institutions of China’s reforms and development*, *Journal of Economic Literature* 2011, 49:4, 1076–1151.

Mengeringhaus, thì thể chế không đơn giản chỉ là chế độ chính trị của một quốc gia¹⁰. Mỗi quan hệ giữa nhà nước và khu vực tư nhân cũng thể hiện sự đa dạng của thể chế, và là yếu tố quan trọng trong hoạch định chính sách. Đây là một trong những chìa khoá cho sự thành công của quá trình chuyển đổi.

Tương tự, Acemoglu và Robinson¹¹ cho rằng, thể chế không chỉ giới hạn trong bản hiến pháp thành văn, hoặc mức độ dân chủ của xã hội; Nó bao gồm cả quyền lực và khả năng mà nhà nước điều hành, phân bổ sử dụng các nguồn lực cho tăng trưởng kinh tế và quản lý xã hội. Hơn nữa, thể chế liên quan đến cách thức mà quyền lực chính trị tác động đến xã hội và cơ chế hoạt động, hợp tác giữa các nhóm khác nhau trong xã hội. Một cách ít trừu tượng hơn, Bromley và Yao giải thích thể chế là những nền tảng pháp lý của kinh tế¹². Trong đó, cá nhân có quyền được, hoặc không được làm gì. Như vậy, khi xem xét thể chế, điều đặc biệt quan trọng là xem xét cả khía cạnh chính trị và kinh tế.

Thể chế kinh tế và thể chế chính trị có mối liên hệ mật thiết. TCKT định hình các động lực kinh tế, như hoạt động đầu tư, tiết kiệm, hay ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ. Tuy nhiên, việc quyết định TCKT đó ra sao, lại là một quá trình chính trị. Và quá trình này được quyết định bởi TCCT¹³. Mặt khác, những thay đổi điều kiện, tình trạng kinh tế và các yếu tố thị trường cũng dần dần dẫn đến sự thay đổi cấu trúc nhà nước, tác động tới TCCT. Điều này được thể hiện rất rõ đối với quá trình xây dựng thể chế ở các quốc gia Đông Âu¹⁴. Bên cạnh đó, theo Acemoglu và Robinson, có hai loại thể chế đặc trưng, là thể chế khai thác (loại trừ), và thể chế bao gồm (dung hợp). Trong đó, có thể tham khảo các đặc trưng của thể chế bao gồm, như tôn trọng nhà nước pháp quyền, đề cao trách nhiệm giải trình, khuyến khích trao quyền cho số đông, và có xu hướng chống lại những hoạt động thị trường chỉ làm lợi cho một số nhóm lợi ích. Quốc gia (trở nên) thịnh vượng khi thể chế chính trị và thể chế kinh tế đều (hướng tới) là bao gồm¹⁵. Như vậy, mối quan hệ giữa TCKT và TCCT có tính hai chiều, trong đó, TCCT quyết định TCKT, và TCKT cũng tác động trở lại đến quá trình cải cách TCCT.

2. Chuyển đổi kinh tế, cải cách thể chế ở Trung Quốc

Những thành công

Sau hơn ba thập kỷ tăng trưởng liên tục với tốc độ bình quân 10%, từ xã hội nông nghiệp, Trung Quốc đã thành một nước có thu nhập trung bình cao, bình quân đầu người 6100 USD năm 2012. Tỷ lệ nghèo ở Trung Quốc đã giảm hơn 65%, với hơn 600 triệu người thoát

¹⁰ Xem chú thích 2 – Ahrens, Mengeringhaus 2006.

¹¹ Acemoglu, D & Robinson, J 2012, *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*, New York.

¹² Bromley, D, Yao, Y 2006, *Understanding China's economic transformation: Are there lessons here for the developing world?*, *World Economics*, vol. 7, no. 2, pp.73-95.

¹³ Tisdell, C 2009, *Economic reform and openness in China: China's development policies in the last 30 Years*, Working Paper No. 55, *Economic Theory, Applications & Issues*.

¹⁴ Xem chú thích 3 - Marangos 2011.

¹⁵ Xem chú thích 11 - Acemoglu & Robinson 2012.

nghèo¹⁶, đóng vai trò rất lớn thực hiện Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ¹⁷. Trung Quốc cũng trở thành một nhà tài trợ quốc tế và có tiếng nói quan trọng tham gia giải quyết các vấn đề toàn cầu¹⁸. Năm 2014, tính theo phương pháp ngang giá sức mua, Trung Quốc vượt qua Hoa Kỳ để trở thành nền kinh tế đứng đầu thế giới¹⁹. Với năng lực, quy mô hiện tại của nền kinh tế, Trung Quốc cần được nhìn nhận với vai trò mới, ảnh hưởng quan trọng đến kinh tế thế giới.

Vai trò của xây dựng thể chế

Sự thành công của quá trình chuyển đổi ở Trung Quốc, có thể phân tích dưới góc độ TCKT và TCCT.

Thể chế kinh tế

Quá trình chuyển đổi kinh tế của Trung Quốc được cho là có nhiều khác biệt, theo cơ chế thị trường đặc sắc Trung Quốc²⁰. Một số đặc trưng đáng chú ý là việc áp dụng thí điểm, cải cách từng bước, tốc độ chậm, trong thời gian dài, và liên tục điều chỉnh cho phù hợp. Từ cuối những năm 1970, cải cách được thực hiện bắt đầu từ lĩnh vực nông nghiệp, bởi đây là nền tảng của nền kinh tế; thành lập các đặc khu kinh tế với thể chế riêng, ưu tiên một số vùng trọng điểm; thu hút đầu tư nước ngoài; và mục tiêu tăng trưởng kinh tế.²¹ Doanh nghiệp nhà nước được ưu tiên tập trung nguồn lực để từng bước nâng cao tính cạnh tranh trong cơ chế định hướng thị trường²², đồng thời đóng vai trò quan trọng trong cơ chế quản lý xã hội (social management mechanism), ví dụ như giải quyết vấn đề việc làm. Đây là một trong những đặc trưng cơ bản của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa ở Trung Quốc²³. Trong giai đoạn đầu của quá trình tăng trưởng, các chính sách ưu tiên phát triển lĩnh vực sản xuất công nghiệp có thể thấy ở các nền kinh tế khác, như Nhật Bản, Hàn Quốc. Tuy nhiên, ở những quốc gia này, các doanh nghiệp được chính phủ bảo hộ là doanh nghiệp tư nhân, chứ không phải doanh nghiệp nhà nước như ở Trung Quốc²⁴. Các nhà cải cách Trung Quốc cho rằng, phương pháp chuyển đổi từng bước, "dò đá qua sông" là cách thức giảm bớt rủi ro có thể gây ra xung đột xã hội, hoặc sự phân hoá giàu nghèo quá nhanh, như ở các nước Đông Âu do thực hiện liệu pháp sốc.

¹⁶ Chen, S & Ravallion, M 2013, 'More relatively-poor people in a less absolutely-poor world', *Review of Income and Wealth*, no. 1, pp. 1-28.

¹⁷ United Nations 2000, *United Nations Millennium Declaration*, United Nations, New York.

¹⁸ Lin, J 2013, 'Demystifying the Chinese economy', *The Australian Economic Review*, vol. 46, no. 3, pp. 259-68.

¹⁹ Xem chú thích 1 - *The Economist* 2014.

²⁰ Roland, G 2008, *Fast-moving and slow-moving institutions*, in J. Kornai, L.Máltyás and G. Roland, (eds.) *Institutional Change and Economic Behaviour*, Palgrave Macmillan.

²¹ Bramall, C 2009, *Out of the darkness: Chinese transition paths*, in *Whither Chinese Reforms? Dialogues among Western and Chinese Scholars*, *Modern China*, Vol. 35, No. 4, pp. 439-449.

²² Maddison, A 2009, *Measuring the economic performance of transition economies: some lessons from chinese experience*, *Review of Income and Wealth*, Series 55, no. 1.

²³ Rappai, M 2000, *Chinese Communist Party—back to business*, *Strategic Analysis*, vol. 23, no. 10, 1815-1818.

²⁴ Che, D & Shen, L 2013, *The co-development of economies and institutions*, *Economics of Transition*, vol. 21, no. 2, pp. 241-268.

Lần lượt, các vấn đề của cải cách TCKT theo hướng thị trường được nói lỏng và áp dụng trên phạm vi cả nước. Trung Quốc cũng thừa nhận kinh tế tư nhân là động lực quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế²⁵. Hiến pháp Trung Quốc quy định chính phủ khuyến khích và tạo điều kiện cho kinh tế tư nhân phát triển²⁶. Từ chỗ không có kinh tế tư nhân, số nhân viên làm trong lĩnh vực tư đã tăng lên 294 triệu vào năm 2009; năm 2013, khoảng 38% tổng số lao động làm việc trong lĩnh vực tư²⁷. Hội nghị thứ 16 Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 2002 nhấn mạnh sự cần thiết tiếp tục cải cách theo hướng thị trường, mở rộng hợp tác thương mại, đầu tư nước ngoài. Các vấn đề xây dựng TCKT, như phân quyền quản lý kinh tế, vấn đề sở hữu trong cải cách nông nghiệp, cổ phần hoá được cũng dần được tiến hành cải cách sau đó. Quá trình này khẳng định vai trò quan trọng của việc xây dựng thể chế kinh tế ở Trung Quốc theo hướng thị trường tự do, giải phóng tiềm năng phát triển của các thành phần kinh tế.

Thể chế chính trị

Đảng cộng sản Trung Quốc khẳng định lý thuyết chủ nghĩa xã hội đặc sắc Trung Quốc là nguyên nhân cải cách thành công. Trong vấn đề cải cách TCCT, nhân tố ổn định chính trị là vấn đề quan tâm hàng đầu của lãnh đạo Trung Quốc, những cải cách về TCCT được tiến hành rất thận trọng. Một mặt, các thiết chế chính trị, hệ thống pháp lý có những điều chỉnh, tạo điều kiện thuận lợi thiết lập TCKT ưu tiên cho tăng trưởng kinh tế, giảm dần sự can thiệp đến mọi lĩnh vực kinh tế xã hội^{28,29}. Đồng thời, kiên định củng cố vai trò của Đảng cộng sản Trung Quốc, đảng chính trị duy nhất lãnh đạo nhà nước³⁰.

Thể chế mà Trung Quốc áp dụng được gọi là hệ thống “tập quyền trung ương - phân quyền địa phương”³¹. Trong khi chính trị và quản lý nhân sự vẫn thuộc sự quản lý lãnh đạo của nhà nước trung ương, thì các cấp chính quyền địa phương được phân quyền mạnh mẽ về quản lý hành chính và phát triển kinh tế. Đặc trưng kết hợp giữa tập quyền chính trị (political centralization), tản quyền kinh tế (economic decentralization) làm cho thể chế Trung Quốc mang đặc sắc riêng.

Trong quá trình chuyển đổi kinh tế ở Trung Quốc, quản trị nhà nước tốt không yêu cầu phải có “dân chủ kiểu phương Tây” ngay lập tức, vì nôn nóng có dân chủ như vậy có thể dẫn đến ảnh hưởng tiêu cực, do các điều kiện văn hóa, xã hội chưa thích ứng, và có thể giảm hiệu quả tăng trưởng kinh tế trong các quyết sách huy động nguồn lực đất nước cho phát triển. Trung Quốc sẽ từng bước xây dựng mô hình dân chủ kiểu Trung Quốc, dân chủ với những nét

²⁵ Allen, F, Qian, J, Qian M 2005, *Law, finance, and economic growth in China*, *Journal of Financial Economics*, pp. 57–116.

²⁶ *National People's Congress 2004, Constitution of the People's Republic of China*, *National People's Congress of the People's Republic of China*. http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm, truy cập ngày 25/8/2015.

²⁷ Xem chú thích 24 - Che & Shen 2013.

²⁸ Qian, Y & Wu, J 2008, *Transformation in China*, in J. Kornai, L, Malyas & Roland, G, *Institutional Change and Economic Behaviour*, Palgrave Macmillan, pp. 38-63.

²⁹ Shin, C 2014, *Understanding Chinese economy accurately*, *China Research, East Asia*, pp. 157–169.

³⁰ Xem chú thích 22 - Maddison 2009, và chú thích 13 - Tisdell 2009.

³¹ Xem chú thích 9 - Xu 2011.

đặc trưng Trung Quốc. Theo nghiên cứu của Ahrens và Mengerlinghaus, cần có thời gian dài để xây dựng được thể chế dân chủ phát triển cao³². Do đó, đối với Trung Quốc, để có thể có được một thể chế chính trị dung hợp tương ứng, ban đầu cần thiết phải phát triển kinh tế trên nền tảng thể chế hiện thời, và cải cách dần từng bước. Tăng trưởng kinh tế trước, giải quyết các vấn đề xã hội của tăng trưởng sau. Vì vậy, có thể chấp nhận tình trạng chính phủ can thiệp sâu vào thị trường trong giai đoạn đầu, nhằm ưu tiên thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, liên tục. Như vậy, cải cách thể chế chính trị và kinh tế kiểu Trung Quốc đã đưa đến thành công bước đầu của mô hình phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, trong điều kiện nhà nước xã hội chủ nghĩa đặc sắc Trung Quốc.

Những thách thức

Mặc dù cải cách thể chế đã mang lại những thành công trong giai đoạn vừa qua, Trung Quốc đang đối mặt với những thách thức trong quá trình chuyển đổi chậm. Dưới đây nêu ra một số thách thức chủ yếu, từ góc nhìn thể chế:

Thứ nhất, vấn đề bất bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Hiến pháp của Trung Quốc quy định kinh tế nhà nước, mà trung tâm là các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong các thành phần kinh tế. Để giữ được vai trò chủ đạo, các doanh nghiệp này được giao nắm giữ những lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế, với quy mô vượt trội so với các thành phần kinh tế khác. Mặt trái của việc này, nếu không quản lý tốt, có thể dẫn đến những bất bình đẳng, nhất là giữa khu vực công và tư. Do được hưởng ưu tiên thông qua hệ thống chính sách, pháp luật và vốn đầu tư, các doanh nghiệp nhà nước thường có ưu thế cạnh tranh vượt trội. Doanh nghiệp nhà nước lớn hưởng vị thế độc quyền trong các lĩnh vực thiết yếu, chi phối như các ngành năng lượng, viễn thông, cơ sở hạ tầng, ngân hàng. Điều này làm cho khu vực tư nhân khó cạnh tranh, ở vị thế yếu³³. Mặc dù vậy, những ưu đãi về nguồn lực, chính sách lại góp phần làm cho các doanh nghiệp nhà nước thụ động, giảm tính năng động sáng tạo. Trong khi khu vực nhà nước được ưu tiên sử dụng nguồn lực quốc gia, hơn 60% GDP là đến từ khu vực tư nhân, năm 2012³⁴.

Thứ hai, liên quan đến hệ thống tài chính, một trong những vướng mắc lớn nhất là xây dựng và phát triển thể chế tài chính tư. Mặc dù mới đây Trung Quốc đã có một số nói lỏng trong việc thành lập ngân hàng tư nhân, hệ thống tài chính vẫn do các ngân hàng nhà nước quy mô lớn kiểm soát. Tình trạng nợ xấu trong các ngân hàng này đe dọa an toàn tín dụng và thị trường tài chính³⁵. Các doanh nghiệp nhà nước được ưu đãi và dễ vay vốn, ngay cả khi hoạt động kém hiệu quả. Trong khi đó, đối với doanh nghiệp tư nhân thì khả năng tiếp cận nguồn vốn giá rẻ rất khó, thường phải vay với lãi suất cao. Thể chế tài chính chưa phù hợp đã

³² Xem chú thích 2 - Ahrens, Mengerlinghaus 2006.

³³ Song, Z, Storesletten, K & Zilibotti, F 2011, 'Growing like China', *American Economic Review*, vol. 101, no. 1, pp. 196-233.

³⁴ Private sector contributes over 60% to GDP, <http://english.cntv.cn/program/bizasia/20130206/105751.shtml>, truy cập ngày 25/8/2015.

³⁵ Xem chú thích 33 - Song et al. 2011.

dẫn đến hình thành những thể chế tài chính không chính thức³⁶, dễ gây nên những bất ổn kinh tế, tài chính ngân hàng.

Thứ ba, vấn đề mất cân bằng cấu trúc nền kinh tế³⁷ ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững. Mặt trái của chính sách tăng trưởng dựa trên đầu tư cao (tập trung vào lĩnh vực công nghiệp nặng, bất động sản) duy trì liên tục trong thời gian dài; độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp, dịch vụ chính như điện, viễn thông, ngân hàng tạo ra sự mất cân bằng cơ cấu kinh tế, mất cân bằng trong các lĩnh vực kinh tế, cũng như sự phát triển không đồng đều giữa các vùng. Trong khi đó, hiệu quả đầu tư cũng là vấn đề lo ngại. Ví dụ trong lĩnh vực công nghệ thì dây chuyền thiết bị lạc hậu, khoảng cách công nghệ của Trung Quốc so với các nước phát triển vẫn rất rộng, chủ yếu là bắt chước (imitation), so với sáng tạo (innovation)³⁸.

Thứ tư, việc duy trì tốc độ tăng trưởng cao, liên tục, chủ yếu dựa trên khai thác tài nguyên đã tạo ra vấn đề ô nhiễm môi trường trầm trọng³⁹. Các thành phố phát triển dựa trên khai thác nguồn tài nguyên (resource-based cities) đang phải đối mặt với vấn đề kinh tế xã hội và ô nhiễm môi trường. Khu công nghiệp đô thị là ưu tiên trong mô hình dựa trên nguồn nguyên liệu để phát triển, với chất lượng kỹ thuật công nghệ thấp, hiệu quả sản xuất thấp, khí thải gây hiệu ứng nhà kính cao. Khai thác nguồn tài nguyên dẫn đến huỷ hoại môi trường và biến đổi sinh thái nguy hại cho các thành phố này⁴⁰. Trong khi đó, thuế tài nguyên rất thấp và chính sách đầu tư chưa khuyến khích áp dụng công nghệ cao, làm cho vấn đề ô nhiễm môi trường ngày càng tăng, trả giá đất cho tăng trưởng, đe dọa phát triển kinh tế bền vững.

Tiếp theo là vấn đề phúc lợi xã hội, đảm bảo công bằng xã hội chưa đạt được⁴¹. Thực tế, Trung Quốc chưa xây dựng được hệ thống phúc lợi xã hội phát triển cao, như là đặc trưng của xã hội chủ nghĩa. Bất bình đẳng thu nhập, cơ hội, vùng miền đều gia tăng; thất nghiệp; già hoá dân số và hệ quả tiêu cực của chính sách dân số đến cấu trúc gia đình; di dân và đô thị hóa đang là những vấn đề gây áp lực lên ngân sách công và chính sách an sinh xã hội. Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng thừa nhận⁴² vấn đề đáng lo ngại về sự tăng lên của bất bình đẳng thu nhập, bất bình đẳng cơ hội ở Trung Quốc. Shin (2014) cho rằng, chỉ số Gini của Trung Quốc có thể cao hơn con số thống kê chính thức (0.49), vì vấn đề báo cáo giảm, và các ‘vùng tối’ về thu nhập - khoản thu nhập bất minh - không được thống kê chính thức⁴³.

Cuối cùng là vấn đề mà các quốc gia chuyển đổi thường gặp phải, là tình trạng tăng lên của tham nhũng. Ở Trung Quốc, tham nhũng được cho là đã phát triển tràn lan. Đảng

³⁶ Deer, L & Song, L 2012, ‘China’s approach to rebalancing: A conceptual and policy framework’, *China & World Economy*, vol. 20, no. 1, pp. 1–26.

³⁷ Như trên.

³⁸ Xem chú thích 24 - Che & Shen 2013.

³⁹ Suo Cheng, D, Zehong, L, Bin, L, Mei, X 2007, *Problems and strategies of industrial transformation of China’s resource-based cities*, *China Population, Resources & Environment*, vol. 17, no. 5, pp. 12–17.

⁴⁰ Xem chú thích 18 - Lin 2013.

⁴¹ Xem chú thích 13 - Tisdell 2009, chú thích 23 – Rappai 2000, và chú thích 28 – Qian, Wu 2008.

⁴² Zemin, J 2002, ‘Full text of Jiang Zemin’s Report at 16th Party Congress’.

⁴³ Xem chú thích 29 - Shin 2014.

Cộng sản Trung Quốc coi tham nhũng là nguy cơ đe dọa đến tính chính danh của chế độ⁴⁴. Hệ thống hành chính nhà nước đây đó vẫn còn những biểu hiện quan liêu, thiếu minh bạch, thiếu trách nhiệm giải trình, cùng với chế độ sở hữu, quyền tài sản chưa rõ ràng là cơ hội cho tham nhũng phát triển, tiềm ẩn nguy cơ xung đột xã hội.

3. Khuyến nghị đẩy mạnh cải cách thể chế ở Trung Quốc

Những vấn đề tồn tại hiện nay ở Trung Quốc đặt ra yêu cầu đẩy mạnh quá trình cải cách, cho một giai đoạn mới tập trung vào chất lượng tăng trưởng. Trong đó, xây dựng TCKT gắn với cải cách TCCT có tính chất quyết định. Dưới đây khuyến nghị một số nhóm giải pháp cụ thể:

Điều chỉnh cơ cấu kinh tế, khuyến khích cạnh tranh bình đẳng

Mất cân bằng cấu trúc kinh tế là vấn đề nghiêm trọng, cần có chính sách điều chỉnh. Cần xây dựng TCKT khuyến khích mô hình phát triển mới, chú trọng thay đổi cơ cấu kinh tế vùng miền; tỷ trọng kinh tế công nghiệp, dịch vụ so sánh với nông nghiệp và tiêu dùng để giải quyết tình trạng đầu tư thiên lệch vào công nghiệp nặng giai đoạn qua. Để rút ngắn khoảng cách công nghệ với các nước phát triển, Trung Quốc cần ưu tiên đầu tư nghiên cứu và phát triển các lĩnh vực có hàm lượng công nghệ cao, công nghệ sạch bảo vệ môi trường, đòi hỏi hàm lượng tri thức cao. Cùng với đó, TCKT cần mở rộng, khuyến khích cạnh tranh trong các lĩnh vực như viễn thông, năng lượng, ngân hàng. TCKT cải cách theo hướng gỡ bỏ các can thiệp, phân biệt đối xử của nhà nước đối với kinh tế tư nhân, khi mà nhiều doanh nghiệp nhà nước đầu tư kém hiệu quả. Mặc dù còn ý kiến lo ngại cải cách làm giảm vai trò chủ đạo của doanh nghiệp nhà nước, nhưng cạnh tranh bình đẳng chính là một trong những yêu cầu để huy động sức mạnh của cả nền kinh tế trong giai đoạn tập trung nâng cao chất lượng tăng trưởng, xây dựng xã hội “hài hoà, sáng tạo”, tránh được bẫy thu nhập trung bình⁴⁵.

Cải cách hệ thống tài chính ngân hàng

Cải cách hệ thống tài chính ngân hàng, phân bổ lại nguồn vốn là yêu cầu cấp thiết, nhằm xoá bỏ tình trạng ngân hàng nhà nước cho vay với lãi suất ưu đãi, làm lợi cho các doanh nghiệp nhà nước, trong khi các công ty tư nhân còn khó tiếp cận nguồn vốn, phải dựa vào các nguồn vốn phi chính thức, bất lợi. Các biện pháp cụ thể là: từng bước gỡ bỏ các rào cản tài chính, phát triển các thể chế tài chính tư, quy mô nhỏ, các ngân hàng địa phương nhằm tăng khả năng tiếp cận nguồn vốn tín dụng cho khu vực tư, các hộ nông dân. Giải pháp này sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế tư nhân, động lực tăng trưởng quan trọng của nền kinh tế Trung Quốc. Về lâu dài, giải pháp này cũng giảm rủi ro nợ xấu cho hệ thống tài chính ngân hàng.

Cải cách chính sách đất đai

⁴⁴ Knight, J 2013, *Inequality in China: an overview*, The World Bank Research Observer, Oxford University Press.

⁴⁵ World Bank 2014, *China 2030: Building a modern, harmonious, and creative society*, The World Bank & the Development Research Center of the State Council.

Đất đai ở Trung Quốc thuộc sở hữu nhà nước (đất đô thị), hoặc sở hữu tập thể đối với khu vực ngoại ô, nông thôn. Cơ chế phân quyền đã tăng thẩm quyền quản lý đất đai cho chính quyền địa phương. Tuy nhiên, có nhiều bất ổn xã hội, tranh chấp, biểu tình do liên quan đến bồi thường đất đai, cơ chế đền bù giá đất giữa người dân, doanh nghiệp đầu tư và chính quyền không đạt được sự thống nhất⁴⁶. Bên cạnh đó, quá trình cổ phần hoá và mua bán quyền sử dụng đất còn nhiều tiêu cực⁴⁷. Trong khi đó, người nông dân chưa được phép tự do chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Vì thế, nhà nước nên sớm có cải cách chính sách, tạo điều kiện cho người dân có thể tận dụng khả năng tạo vốn từ đất đai, tạo ra động lực kinh tế tích cực, vì tiềm năng tăng trưởng ở khu vực này còn rất lớn.

Xây dựng, củng cố hệ thống phúc lợi xã hội

Bất bình đẳng tăng cao, và hệ quả vấn đề xã hội già hóa là những lý do dẫn đến yêu cầu phải phát triển hệ thống phúc lợi xã hội. Cần cải cách hệ thống hưu trí, giảm gánh nặng lương hưu từ các doanh nghiệp nhà nước. Thuế thu nhập và thuế tài sản phù hợp là cần thiết để thực hiện chính sách phân phối lại, hạn chế những bất bình đẳng có thể dẫn đến bất ổn xã hội⁴⁸. Đầu tư cho y tế, giáo dục chính là giải pháp ưu tiên, tạo nguồn vốn nhân lực đáp ứng yêu cầu tăng trưởng dài hạn. Cùng với đó, chế độ hộ khẩu ở Trung Quốc đang là một nút thắt cần tháo gỡ⁴⁹ để giúp người lao động từ nông thôn dễ dàng nhập cư vào thành phố, được hưởng đầy đủ các chế độ phúc lợi y tế, giáo dục, yên tâm làm việc, mở rộng cả đầu tư và tiêu dùng. Đây cũng là giải pháp chính sách liên quan đến thị trường lao động phục vụ công nghiệp hóa và đô thị hóa; đồng thời tăng sức mua của thị trường nội địa.

Tôn trọng nhà nước pháp quyền, xây dựng nhà nước mạnh và nhà nước hỗ trợ

Đây là nhóm giải pháp rất quan trọng, nhìn từ phân tích lý thuyết thể chế. Nhà nước nên giảm sự can thiệp sâu vào hoạt động thị trường, xã hội; tiếp tục hỗ trợ khu vực tư nhân phát triển; khuyến khích sáng tạo và phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao. Để bảo vệ các quyền kinh doanh, quyền sở hữu, cần tôn trọng nhà nước pháp quyền, tư pháp độc lập. Bởi vì nhà nước pháp quyền tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho sự sáng tạo (bảo vệ quyền phát minh, sáng chế), khuyến khích đầu tư, có lợi cho sự phát triển dài hạn. Hệ thống cơ quan hành chính, đặc biệt là cấp chính quyền địa phương, cần đẩy mạnh cải cách theo hướng minh bạch, nâng cao nhiệm giải trình, khuyến khích trao quyền và tham gia của người dân giám sát nhà nước để ngăn ngừa tham nhũng hiệu quả. Bên cạnh đó, vai trò nhà nước mạnh nên thể hiện ở việc cung cấp tốt nhất các dịch vụ công, hàng hóa công, phân bổ nguồn lực hiệu quả cho phát

⁴⁶ Landesa 2012, *Insecure land rights: the single greatest challenge facing China's sustainable development and continued stability*, Rural Development Institute.

⁴⁷ Garnaut, R, Song, L & Yao, Y 2006, 'Impact and significance of state-owned enterprise restructuring in China', *The China Journal*, no. 55, pp. 35-44.

⁴⁸ Stiglitz, J 2012, *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*, Norton & Company, New York.

⁴⁹ Song, L, Wu, J & Zhang, Y 2010, 'Urbanization of migrant workers and expansion of domestic demand', *Social Sciences in China*, vol. 31, no. 3, pp. 194 – 216.

triển. Những yếu tố của thể chế này rất cần thiết được cải cách, hoàn thiện trong giai đoạn mới của quá trình chuyển đổi kinh tế ở Trung Quốc.

Kết luận

Để nhà nước can thiệp giải quyết các thất bại thị trường hiệu quả, cần những điều kiện thể chế tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển, như tôn trọng pháp quyền, đề cao minh bạch và trách nhiệm giải trình. Khi thể chế chậm đổi mới, lạc hậu, hoặc tạo điều kiện để các yếu tố thể chế khai thác (loại trừ) phát triển, thì sự can thiệp ít hiệu quả, mâu thuẫn xã hội dễ phát sinh, bất công bằng, tham nhũng gia tăng trong quá trình chuyển đổi kinh tế.

Nếu cải cách từng bước (tự do hóa, cổ phần hóa, dân chủ hóa) là động lực tăng trưởng cho nền kinh tế Trung Quốc trong quá khứ, thì hiện tại, cần tiếp tục cải cách toàn diện và đẩy nhanh quá trình xây dựng thể chế. Đây là nhu cầu nảy sinh từ thực tiễn, sau một thời gian dài phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa mang màu sắc Trung Quốc. Sự thay đổi của các điều kiện kinh tế xã hội, đến lượt nó, sẽ ảnh hưởng đến thể chế và yêu cầu chuyển đổi. Vì thế, trước những thay đổi căn bản trong xã hội Trung Quốc hiện đại, dưới tác động trở lại của tăng trưởng kinh tế, Đảng Cộng sản Trung Quốc nên chủ động khởi xướng, lãnh đạo với những bước đi mới trong cải cách thể chế, vào một giai đoạn đòi hỏi sự phát triển cao về chất lượng tăng trưởng, hướng tới xã hội “hiện đại, hài hoà và sáng tạo”⁵⁰.

Trích dẫn nguồn: Nguyễn Anh Phương (2015), Vai trò cải cách thể chế trong quá trình phát triển ở Trung Quốc, ChinhSach, <http://chinh sach.vn/cai-cach-the-che-trong-qua-trinh-phat-trien-cua-trung-quoc-1/>

⁵⁰ Xem chú thích 45 - World Bank 2014.