

KHÁI NIỆM, MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN VÀ KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Cao Anh Thịnh *
Nguyễn Thị Thu Hằng *

Tóm tắt: Mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển hay Chính phủ kiến tạo phát triển hiện được vận dụng ở nhiều quốc gia trên thế giới nhờ những ưu việt của nó như thúc đẩy dân chủ hóa, duy trì tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, thúc đẩy kinh tế phát triển và bảo đảm an sinh xã hội. Bài viết làm rõ những nội dung về Chính phủ kiến tạo phát triển và đề xuất những giải pháp nhằm xây dựng Chính phủ kiến tạo trong bối cảnh cải cách hành chính ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: Chính phủ phát triển, Nhà nước phát triển, mô hình chính phủ kiến tạo.

Abstract: The model of the Developmental state, or the Governmental development, is currently applied in many countries around the world thanks to its advantages such as promoting democratization, maintaining transparency and accountability of state agencies promoting economic development and ensuring social safety. The article clarifies the issues of developmental government and propose solutions to build developmental government to develop in the context of administrative reform in our country today.

Keywords: Governmental development, developmental state, developmental government model.

1. Khái niệm Nhà nước kiến tạo phát triển

Theo các nhà nghiên cứu, vào cuối thế kỷ XVIII, đầu thế kỷ XIX, khi nền kinh tế thế giới rơi vào khủng hoảng, bàn tay điều tiết kinh tế của cơ chế thị trường không đảm đương được những gì mà các nhà kinh tế học luận bàn trước đó. Sự cần thiết phải có bàn tay điều tiết kinh tế của nhà nước là yêu cầu khách quan để sửa chữa những khuyết tật của nền kinh tế thị trường. Mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển hay Chính phủ kiến tạo phát triển ra đời trong bối cảnh đó. Thuật ngữ Nhà nước phát triển hay Chính phủ phát triển (developmental state - DS) được Chalmers

Johnson đưa ra trong cuốn “MITI và sự thần kỳ Nhật Bản: Chính sách tăng trưởng công nghiệp giai đoạn 1925-1975”. Thuật ngữ này dùng để chỉ mô hình phát triển mà Nhật Bản đã áp dụng trong thời kỳ Minh Trị (1925-1975).

Về sau, thuật ngữ này được nhiều nhà nghiên cứu giải thích thêm như, Rostow: “Nhà nước kiến tạo phát triển là một nhà nước có quyền lực và được tổ chức hợp lý để đạt được các mục tiêu phát triển”. H. Schimz lại cho rằng: “đây là nhà nước có năng lực thiết kế và thực thi các mục tiêu phát triển theo cách thức áp đặt và chuyên chế nhằm tạo ra sự tăng trưởng kinh tế”. Vincent Wei-cheng Wang cho

*, ** Trường Đại học Nội vụ.

rằng: “Nhà nước kiến tạo phát triển phải là một nhà nước đặt ưu tiên hàng đầu cho phát triển kinh tế và để đạt được mục tiêu đó nhà nước phải định hướng, đặt ra quy tắc, điều phối, phân bổ nguồn lực hợp lý để can thiệp vào thị trường”[7].

Theo Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), khái niệm Nhà nước kiến tạo phát triển là thuật ngữ để phân biệt, so sánh với các dạng Nhà nước khác như: Nhà nước tối thiểu (*laissez faire state*); Nhà nước tự do cổ điển (*classical-liberal state*); Nhà nước tự do mới (*neo-liberal state*); Nhà nước điều chỉnh (*regulatory state*) và Nhà nước phúc lợi (*welfare state*) [5]. Từ khía cạnh động lực phát triển, các nhà nước kiến tạo phát triển đều áp dụng các biện pháp, như tạo ra sự ổn định kinh tế vĩ mô, công nghiệp hóa hướng tới xuất khẩu, thúc đẩy phúc lợi xã hội, phát triển kinh tế hạ tầng,... Từ một khía cạnh khác, UNDP cũng cho rằng Nhà nước kiến tạo phát triển là Nhà nước theo đuổi các yếu tố: chủ nghĩa quốc gia về kinh tế, chú trọng chuyển giao công nghệ nước ngoài, nền hành chính quan liêu rộng lớn, đề cao chủ nghĩa doanh nghiệp, ưu tiên tăng trưởng kinh tế hơn là cải cách chính trị, nhấn mạnh giáo dục kỹ năng [6].

Theo Loriaux thì “*nhà nước kiến tạo phát triển là sự biểu hiện của một tiêu chuẩn hoặc khát vọng đạo đức sử dụng quyền lực nhà nước can thiệp, hướng dẫn đầu tư theo cách thúc đẩy tầm nhìn liên kết nhất định nền kinh tế quốc gia*”[2].

Ở Việt Nam, trong lời phát biểu khi nhậm chức, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc xác định “*Chính phủ kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động quyết liệt, phục vụ nhân dân*” là mục tiêu xây dựng Chính phủ trong nhiệm kỳ của mình. Thủ tướng nhấn mạnh Chính phủ kiến tạo là “*Chính phủ phải làm tốt công tác quản lý nhà nước; sử*

dụng tốt các công cụ kiến tạo phát triển, như hoàn thiện thể chế, chính sách pháp luật, bảo vệ môi trường, phục vụ tốt nhất nhu cầu của người dân và doanh nghiệp”.

2. Quan hệ giữa khái niệm Nhà nước kiến tạo phát triển và Chính phủ kiến tạo phát triển

Lịch sử nhà nước đã chứng minh, tất cả các quốc gia trên thế giới trong quá trình phát triển của mình luôn tìm kiếm, thay đổi mô hình tổ chức nhà nước, cải cách tổ chức bộ máy của mình, thực chất chính là nhằm đi tìm bộ máy hoàn thiện nhất. Thực tiễn cho thấy, khi Chính phủ yếu kém trong quản lý sẽ dẫn đến hậu quả tất yếu của khủng hoảng kinh tế, chính trị, xã hội, còn nếu như đất nước có một chính phủ mạnh, quản trị tốt sẽ dẫn dắt đất nước đến sự phồn vinh. Chính vì vậy, khái niệm phổ biến trên thế giới là “Nhà nước kiến tạo phát triển”, trong đó có bao hàm Chính phủ, chứ không hẳn chính phủ kiến tạo phát triển trong một Nhà nước.

Nếu tách rời bối cảnh thì “*developmental state*” chỉ là “*Nhà nước phát triển*”, không có từ “*kiến tạo*”. Tuy nhiên, khi đặt trong bối cảnh mô hình phát triển của các quốc gia Đông Á trong những thập kỷ sau của thế kỷ XX thì việc chuyển ngữ “*developmental state*” thành “*Nhà nước kiến tạo phát triển*” như ở Việt Nam là hợp lý và cần thiết[3] (Đặc trưng cơ bản của các nhà nước này là nhà nước đóng vai trò kiến tạo phát triển kinh tế của đất nước thông qua việc nhà nước phải tạo ra được hệ thống khuyến khích để các nguồn lực của xã hội được tập trung đầu tư cho các mục tiêu phát triển. Ngoài ra, Nhà nước còn cần phát huy thế mạnh của mình trong việc điều chỉnh, tạo ra khuôn khổ thể chế và mọi điều kiện cần thiết khác để từng người dân có thể dễ dàng làm ăn và mưu cầu hạnh phúc...).

Theo cách hiểu như trên thì nội dung khái niệm “*Chính phủ kiến tạo phát triển*” cũng không hoàn toàn mới mẻ, mà chỉ là cách dùng từ ngữ trong bối cảnh mới. Năm 1946, Quốc hội đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa đã bầu ra Chính phủ lâm thời do Hồ Chí Minh làm Chủ tịch. Đây là Chính phủ “*kháng chiến và kiến quốc*”, trong đó, khái niệm “*kiến quốc*” là rất rộng lớn; từ “*kiến tạo*” chúng ta nói đến bây giờ cũng có ý nghĩa của “*kiến quốc*” trong điều kiện lịch sử hiện đại.

Chính vì vậy, có thể khẳng định rằng khái niệm “*Nhà nước kiến tạo phát triển*” hay “*Chính phủ kiến tạo phát triển*” đều có hàm ý xây dựng một hệ thống quản trị quốc gia với bộ máy trong sạch và đội ngũ cán bộ cần kiệm, liêm chính, chí công, vô tư, một chính phủ được tổ chức và hoạt động trên tinh thần xây dựng, tạo ra môi trường cho mọi chủ thể có cơ hội tìm kiếm và thực hiện mưu cầu hạnh phúc. “*Chính phủ kiến tạo phát triển*” theo cách gọi của Việt Nam được dùng ở nghĩa rộng cho cả bộ máy nhà nước, trong đó chính phủ ở nghĩa hẹp nhất, bao gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng - thành viên của Chính phủ, phải là một bộ máy công chức trung thành, chuyên nghiệp và tinh hoa. Đây chính là yếu tố đoàn kết của tầng lớp tinh hoa đặt ra ưu tiên tuyệt đối và vững chắc cho tăng trưởng kinh tế[1].

3. Một số mô hình Nhà nước kiến tạo điển hình trên thế giới

3.1. Mô hình của các nước DS Đông Á

Trong những năm khan hiếm vốn sau Thế chiến II, Nhà nước Nhật Bản hoạt động trong vai trò thay thế cho thị trường thiếu vốn, đồng thời, cũng giúp để “*kích thích*” các quyết định đầu tư cho phát triển và đổi mới. Các tổ chức nhà

nước, từ hệ thống tiết kiệm bưu chính đến Ngân hàng Phát triển, rất quan trọng trong việc tạo ra vốn đầu tư cần thiết cho công nghiệp. Sự sẵn sàng của các tổ chức tài chính nhà nước để tăng tỷ lệ nợ công nghiệp/vốn chủ sở hữu ở các cấp chưa từng có ở phương Tây là một thành tố quan trọng trong việc mở rộng các ngành công nghiệp mới. Do đó, nhà nước kiến tạo phát triển xuất hiện, là kết quả của thời kỳ hậu chiến tranh theo một cách tiếp cận hoạch định chính sách được củng cố trong một khoảng thời gian dài.

Các quan chức Nhật Bản có một số lợi thế trong việc xây dựng lại nền công nghiệp, đó là: Thứ nhất, ý tưởng về một Chính phủ điều hành quyền lực có quyền hợp pháp nhưng không giống như nền kinh tế Anh – Mỹ. Hơn nữa, các quan chức không chỉ được tin tưởng mà họ có quyền lực thật sự. Bản chất của hệ thống chính trị Nhật Bản, trong đó tầng lớp chính trị truyền thống vẫn được biết đến, hoạt động không hiệu quả và thường quá chú trọng vào việc gây quỹ để bầu cử. Nhưng, họ vẫn là những người nắm trong tay quyền điều hành nền kinh tế. Khi Chính phủ kiến tạo phát triển ở đỉnh cao quyền lực, các công chức có thể khai thác các loại “*quyền tự trị được giao sẵn*” (embedded autonomy), đây được coi là điều rất quan trọng để thực thi chính sách hiệu quả. Việc kết nối chặt chẽ giữa các nhóm kinh doanh Keiretsu quyền lực cho phép các chính sách công nghiệp được phối hợp thông qua một Amakudari – mạng lưới của các cựu công chức, những người đã nghỉ việc và trở thành thành viên hội đồng quản trị các công ty hàng đầu Nhật Bản. Nhìn chung, điểm riêng biệt của mô hình chính phủ kiến tạo phát triển Nhật Bản là thiết lập mối quan hệ giữa kinh doanh và chính phủ.

Sự tập trung của nhà nước đối với việc cung cấp nguồn vốn mới cũng cho phép họ thực hiện “hợp lý hóa công nghiệp” (industrial rationalization) và “chính sách cấu trúc công nghiệp” (industrial structure policy). Bộ Công thương - MITI, với vai trò phê duyệt khoản vay đầu tư từ Ngân hàng Phát triển Nhật Bản, là cơ quan có thẩm quyền về phân bổ ngoại tệ cho các mục tiêu công nghiệp và cấp giấy phép nhập khẩu công nghệ nước ngoài, có quyền miễn thuế; thể hiện như là “tập đoàn tư vấn hành chính” điều chỉnh sự cạnh tranh trong một ngành công nghiệp. MITI là một ví dụ tốt nhất về chính quyền điều hành nhưng giao quyền tự trị.

3.2. Mô hình của Hoa Kỳ

Từ những năm 1830 cho đến tận Thế chiến II, Mỹ là nước có chính sách bảo hộ mậu dịch mạnh mẽ nhất. Dù sự bảo hộ mạnh mẽ này không thể hiện sự chủ động định hướng rõ rệt như các nước DS, nhưng vẫn ẩn chứa các đặc điểm của DS theo cách đặc biệt. Đặc điểm nổi bật của mô hình chính phủ kiến tạo của Mỹ nằm ở sự chủ động tạo lập mạng lưới giữa các chuyên gia trong và ngoài nước để áp dụng các thành tựu khoa học, công nghệ mới vào nền kinh tế một cách nhanh nhất và có lợi nhất. Đó chính là “*Nhà nước mạng lưới phát triển*” Developmental Network State (DNS). Nhờ vận dụng mô hình phát triển này, rất nhiều ngành công nghiệp của Mỹ có được các lợi thế cạnh tranh do chính các định hướng, các đơn đặt hàng và đầu tư của nhà nước. Mục tiêu trọng tâm của chính phủ kiến tạo phát triển của Mỹ theo mô hình DNS là giúp các doanh nghiệp phát triển, đổi mới sản phẩm và quy trình sản xuất, như các ứng dụng phần mềm, các loại dược phẩm công nghệ sinh học, các dụng cụ y tế mới. DNS không có người đi đầu hướng tới thị

trường quốc tế mà các doanh nghiệp có thể làm theo. Bản thân các doanh nghiệp đã có động lực, nhu cầu mạnh mẽ để đổi mới. Do đó, việc bổ sung các khoản trợ cấp hay ưu đãi của Chính phủ gần như sẽ không có bất kỳ tác động nào. Thay vì tập trung vào việc ưu đãi cho doanh nghiệp như chính phủ hành chính phát triển (Developmental Bureaucratic State – DBS), DNS tham gia trực tiếp hơn vào quá trình phát triển và đổi mới của doanh nghiệp. Các công chức - những cán bộ trong khu vực công liên quan trực tiếp với các doanh nghiệp, sẽ xác định và hỗ trợ để tìm ra con đường đổi mới triển vọng nhất.

Hoạt động của DNS được chia thành bốn chức năng: xác định nguồn lực mục tiêu (targeted resourcing), mở cửa (opening windows), môi giới (brokering), và tạo điều kiện (facilitation).

4. Kinh nghiệm đối với Việt Nam

Mô hình chính phủ kiến tạo phát triển là thuật ngữ được Chính phủ Việt Nam luận bàn khá nhiều trong thời gian gần đây. Hiểu được sự ra đời và bản chất của mô hình chính phủ này cũng như các mô hình chính phủ kiến tạo đã được áp dụng trên thế giới để Chính phủ Việt Nam có cái nhìn đúng đắn và lựa chọn mô hình Chính phủ kiến tạo phát triển phù hợp với điều kiện thực tế của mình. Để áp dụng thành công mô hình Chính phủ kiến tạo phát triển thì Chính phủ Việt Nam cần phải quan tâm tới 3 vấn đề chính như sau: cải cách bộ máy; chức năng của Chính phủ; phương thức hoạt động.[7]

- Về cải cách tổ chức bộ máy:

- Phải xây dựng được đội ngũ chức nghiệp ưu tú, tinh gọn và trong sạch hơn nữa; phải độc lập, tự chủ;
- Cần có sự gắn kết trong nội bộ

bộ máy nhà nước, gắn kết giữa đội ngũ chức nghiệp với giới đầu tư, giới kỹ thuật; chính sách công nghiệp; giữa chính sách hỗ trợ kỹ thuật, công nghệ từ phía nhà nước cần có sự gắn kết giữa người hỗ trợ và người được hỗ trợ;

- Tăng cường kỷ cương, phép nước, chấn chỉnh tình trạng thực thi pháp luật, kỷ cương, phép nước không nghiêm, đặc biệt là trong khu vực hành chính công;

- Xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hiệu quả dựa trên chế độ tuyển dụng nhân tài. Chính phủ kiến tạo phát triển xây dựng một bộ máy công vụ theo hướng rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm;

- Nâng cao tinh thần trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cán bộ, công chức.

- Về chức năng của Chính phủ kiến tạo phát triển:

- Cần giảm bớt sự quản lý và kiểm soát đối với xã hội, cắt giảm bớt thủ tục hành chính và bộ máy hành chính công;

- Cần lựa chọn phương pháp và mức độ tác động đến nền kinh tế thị trường một cách thích hợp. Tạo ra được hệ thống khuyến khích để các nguồn lực của xã hội được tập trung đầu tư cho các mục tiêu phát triển. Hệ thống khuyến khích đó có thể là chi tiêu công, là thuế, là tín dụng, là thương quyền,...;

- Xây dựng được khuôn khổ thể chế cần thiết để tạo điều kiện cho công việc làm ăn của người dân ngày một dễ dàng hơn. Đó là quyền tự do kinh doanh, quyền tự do tài sản, quyền tự do kế ước; sự minh bạch phải được tăng cường; các hợp đồng phải được tôn trọng và bảo vệ; các tranh chấp phải được giải quyết nhanh chóng và hiệu quả;

- Chính phủ cần ưu tiên đầu tư cho giáo dục và y tế, bởi đây là những nền tảng quan trọng nhất cho phát triển;

- Tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh để tất cả mọi chủ thể trong xã hội đều có cơ hội vươn lên và là cơ sở để thu hút được nhân tài.

- Về phương thức hoạt động của Chính phủ kiến tạo phát triển:

- Mục tiêu chính của chính phủ phải được xác định ngay từ lúc bắt đầu xây dựng mô hình. Việc xây dựng rõ ràng mục tiêu sẽ giúp cho toàn bộ hệ thống bộ máy của chính phủ hoạt động bám sát theo mục tiêu. Cũng từ mục tiêu này để đánh giá hiệu quả của bộ máy chính phủ hiện tại;

- Chính phủ không tham gia vào công việc kinh doanh, phải dần từ bỏ khái niệm doanh nghiệp trực thuộc các cơ quan nhà nước, các công ty trực thuộc Bộ;

- Hoạt động trên cơ sở quan hệ công – tư hòa hợp. Quan hệ công – tư hữu hảo có thể được thực hiện qua một số các công cụ, như bảo hộ mậu dịch, chính sách miễn giảm thuế, trợ giúp vốn,...;

- Chính phủ hướng vào khách hàng, thị trường, thúc đẩy sự thay đổi thông qua thị trường. Khi thực hiện mọi hoạt động của mình, các cơ quan hành chính nhà nước phải xác định được khách hàng của mình, đó là: các cá nhân, tổ chức trong xã hội đều là đối tượng quản lý, đối tượng phục vụ của hành chính;

- Chính phủ kiến tạo phát triển phải khắc phục được sự bất bình đẳng, tạo dựng sự đồng thuận của xã hội và chia sẻ rộng rãi các thành quả phát triển. Tầng lớp lãnh đạo, trong khi nắm giữ quyền lực tập trung, thể hiện một cam kết mạnh mẽ về xóa đói giảm nghèo và quan tâm đến việc này từ những giai đoạn đầu của sự phát triển;

- Tăng cường sự phân quyền, phân cấp giữa trung ương và địa phương;

- Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức của chính phủ. Đáp ứng

yêu cầu chuẩn hóa đội ngũ cán bộ công chức cần đào tạo, bố trí sử dụng cán bộ;

- Chính phủ Việt Nam cần coi trọng giải quyết vấn đề tham nhũng. Tham nhũng là vẩn nạn, kìm hãm sự phát triển kinh tế và làm mất lòng tin của nhân dân với chính quyền;

- Tăng cường sự tham gia của người dân là một phương cách để làm mô hình chính phủ kiến tạo phát triển phù hợp với những đòi hỏi của toàn cầu hóa, khắc phục những bất cập về một nền hành chính kỷ trị kiêu tình hoa./.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Đăng Duy, 2017, *Chính phủ kiến tạo và những điều cần phải cân nhắc*, Kỷ yếu Hội thảo Nhà nước kiến tạo phát triển lý luận và thực tiễn trên Thế giới và ở Việt Nam, Đại học Quốc gia Hà Nội;
2. Woo - Cumings, 1999, *The Developmental State*, Cornell University Press.
3. Vũ Công Giao, 2017, *Khái quát những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước kiến tạo phát triển*, Kỷ yếu Hội thảo Nhà nước kiến tạo phát triển lý luận và thực tiễn trên Thế giới và ở Việt Nam, Đại học Quốc gia Hà Nội;
4. John K., 2012, *China as a Developmental State*, CSAE Working Paper WPS/2012-13, Beijing Forum;
5. *UNDP Ethiopia*, sách đã dẫn, tr 8.
6. Đào Trí Úc, 2017, *Nhà nước kiến tạo - mô hình hiệu quả quản trị quốc gia hiện đại*, Kỷ yếu Hội thảo Nhà nước kiến tạo phát triển lý luận và thực tiễn trên Thế giới và ở Việt Nam, Đại học Quốc gia Hà Nội.
7. Cao Anh Thịnh, Nguyễn Thị Thu Hằng, *Từ kinh nghiệm thực tiễn của Trung Quốc tới mô hình Chính phủ kiến tạo phát triển, liêm chính ở Việt Nam*, 2019, Kỷ yếu hội thảo quốc tế Xây dựng chính phủ kiến tạo phát triển, liêm chính trong quá trình đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước và hội nhập quốc tế.

Ngày nhận bài: 22/11/2020