

Quan hệ giữa thiết chế dân chủ với chất lượng tăng trưởng

TRẦN VĂN TÙNG

Khủng hoảng gần đây tại khu vực Đông Á đã bộc lộ yếu kém của cách quản lý thiếu dân chủ, thể hiện rõ ở hai khía cạnh. *Thứ nhất*, cuộc khủng hoảng tài chính ở các quốc gia này gắn chặt với sự thiếu minh bạch trong kinh doanh, đặc biệt là thiếu sự giám sát của đại chúng (các cổ đông) và việc xem xét các kế hoạch tài chính, kinh doanh của các công ty. *Thứ hai*, cuộc khủng hoảng tài chính sẽ dẫn đến suy thoái kinh tế thì sức bảo vệ của nền dân chủ tỏ ra quá yếu ớt ở một số nước. Ở những nước này hàng chục triệu người rơi vào hoàn cảnh bần hàn, khốn khó. Thiếu dân chủ đã làm cho tiếng nói của tầng lớp này bị bóp nghẹt và tiếp tục bị vô hiệu hóa trong khi cuộc khủng hoảng diễn biến ngày càng gay gắt hơn. Giá trị châu á và vai trò của nó đối với tăng trưởng đã bị nghi ngờ. Nhiều nhà nghiên cứu phương Tây và phương Đông (ngay tại các nước xảy ra khủng hoảng) đã đưa ra các lập luận và ý kiến khác nhau. Theo các tác giả đó, con đường để khắc phục những hậu quả do cuộc khủng hoảng gây ra và từ đó tiến đến tăng trưởng bền vững, ngoài các giải pháp như cơ cấu lại các ngành công nghiệp, cải cách hệ thống tài chính, ngân hàng thì công việc có tầm quan trọng không thể thiếu được là củng cố các thiết chế dân chủ đã có và xây dựng các thiết chế mới cùng tồn tại và phát triển trong khuôn khổ của một nền kinh tế thị trường.

Những cách đánh giá trước đây thường nhấn mạnh vai trò tích cực của Chính phủ đối với tăng trưởng như hỗ trợ xuất khẩu, thu hút vốn đầu tư nước ngoài, tiếp thu công nghệ. Cách tiếp cận ở đây là tìm ra những tác động tiêu cực của tình trạng thiếu dân chủ trong quá trình phát triển tại Đông á. Trên cơ sở các phân tích đó, đưa ra một số giải pháp xây dựng các thiết chế dân chủ vì mục tiêu tăng trưởng dài hạn.

1. Ảnh hưởng của nền chính trị chuyên chế đến tăng trưởng trong thời gian qua

Hiện tại, các công trình nghiên cứu ở nhiều nước khác nhau trên thế giới đều đưa ra các kết luận không rõ ràng về vai trò của các thể chế chính trị đối với hoạt động kinh tế. Một số nghiên cứu cho rằng chính phủ dân chủ hoạt động kém hiệu quả hơn, ngược lại một số nghiên cứu lại cho rằng chính phủ dân chủ hoạt động tốt hơn. Tuy nhiên khi xem xét lại trên quy mô rộng đã cho thấy các bằng chứng giữa hoạt động kinh tế và loại hình chế độ có quan hệ chặt chẽ với nhau. Nếu như lập luận về chủ nghĩa chuyên quyền không đứng vững trên bình diện chung cho các quốc gia thì dường như nó đã đứng vững trong thể hệ đầu của các nước công nghiệp hóa châu á. Đài Loan là một vùng lãnh thổ do một đảng giữ vị trí lãnh đạo (Quốc dân đảng), Hồng Kông cho đến năm 1997 là một chính quyền hành chính không do đảng nào lãnh đạo mà nằm dưới sự cai trị của nước Anh. Trường hợp Hàn Quốc và Singapo là rất thú vị bởi vì chính phủ độc đoán có thể lãnh đạo tốt các hoạt động kinh tế trong thời kỳ đầu công nghiệp hóa. Người ta đã tranh cãi nhiều về bản chất của các cuộc cải cách gắn liền với những điều kỳ diệu đã xảy ra tại Hàn Quốc. Tuy nhiên, tất cả các cách lý giải chính thống và không chính thống đều gắn sự cất cánh với các chính sách được đưa ra dưới chế độ quân sự thành lập vào năm 1961, và tiếp theo sau đó là đường lối cầm quyền hạn chế dân chủ của Park Chung-Hee, Chun Du-Hwan. Singapo cũng là một xã hội phân cực về mặt chính trị trong thời kỳ thập kỷ 50 và đầu thập kỷ 60. Chiến lược định hướng xuất khẩu dựa vào việc thu hút các công ty xuyên quốc gia đã xuất hiện sau thất bại của những nhà xã hội cánh tả. Chính đó là cơ hội thuận lợi để

Trần Văn Tùng, TS, Viện Kinh tế Thế giới.

đảng cầm quyền do ông Lý Quang Diệu đứng đầu củng cố chính quyền. Singapo trở thành một quốc đảo tiếp tục phát triển đến tận ngày nay.

Ngược lại Ferdinand Marcos đã noi theo mô hình phát triển của Đài Loan và Hàn Quốc tạo nên một trật tự độc đoán tại Philipin, nhưng kết cục không tránh được thất bại. Chính phủ của ông ta trở thành một hệ thống chính trị tham nhũng rất nghiêm trọng, có quan hệ mật thiết và ưu đãi các doanh nghiệp độc quyền các thị trường công nghiệp và nông nghiệp, đầu cơ vào hệ thống ngân hàng. Thể chế chính trị đó đã đẩy đất nước này vào tình trạng mất cân đối cán cân thanh toán trầm trọng, hậu quả tất yếu là cuộc khủng hoảng tài chính năm 1984-1985 đã xảy ra. Các chính quyền phi dân chủ đã góp phần làm cho khủng hoảng kinh tế trở nên trầm trọng hơn, nếu xem xét hệ thống chính trị tại Indônêxia. Dưới thời Suharto, sự tập trung quyền lực lúc đầu đã tạo ra những thành công về kinh tế. Nhờ theo đuổi chính sách kinh tế vĩ mô nhất quán và thái độ sẵn sàng tiếp tục cải cách trước những cú sốc từ bên ngoài, Suharto đã tạo lập được sự tín nhiệm của các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Tuy nhiên vì quyền lực chính trị tập trung khác thường, và bởi vì không có cơ chế kiểm tra hiệu quả về quyền lực của Tổng thống, cho nên Tổng thống thường đưa ra những chính sách không hợp lòng dân, hủy bỏ các cam kết hiện hành, thậm chí theo đuổi những chính sách có lợi cho việc duy trì quyền lực của Tổng thống. Việc theo đuổi các mục tiêu có tính cá nhân của Suharto trong ba tháng cuối năm 1997 đã làm nảy sinh ra các vấn đề thật sự nghiêm trọng đối với đất nước Indônêxia. Chính quyền của ông ta lung lay, lúc đó nhiều câu hỏi đã được đặt ra là: liệu chính quyền của Suharto còn tồn tại được bao lâu, liệu chính quyền kế nhiệm sẽ có thái độ thế nào trước vấn đề về quyền sở hữu và sắc tộc? Niềm tin của các nhà đầu tư nước ngoài sụp đổ, các nhân vật chớp bu thân cận với Tổng thống, mỗi người tự tìm kiếm cho mình một con đường để ra đi.

Xem xét các giai đoạn khác nhau của quá trình phát triển kinh tế tại Đông á, nếu nói các chính phủ tại khu vực này không cải thiện môi

trường dân chủ là không đúng. Một số nước châu á mới công nghiệp hóa đã bước vào thời kỳ quá độ sang chính quyền dân chủ, đó là các nước Hàn Quốc, Thái Lan và lãnh thổ Đài Loan. Những thay đổi về chế độ đã tạo tiền đề cho việc lập chính sách. Thí dụ, thay đổi thứ tự ưu tiên việc cấp ngân sách cho các dự án kinh tế xã hội, hoặc nối lỏng các thiết chế chuyên chế bằng cách cho công đoàn tổ chức các cuộc bãi công. Tuy nhiên các chính sách này không có tác động đáng kể đến hoạt động kinh tế và chiến lược tăng trưởng tổng thể của các quốc gia. Do có chế độ dân chủ, nên người dân Hàn Quốc và Thái Lan có quyền bỏ phiếu bãi nhiệm các chính phủ thất bại trong hoạt động kinh tế của mình. Với thời hạn và quyền lập pháp đã được xác định, Tổng thống Hàn Quốc, Thủ tướng Thái Lan có vị trí thuận lợi để ứng phó với những khó khăn về kinh tế. Tuy nhiên các quyết sách kinh tế-xã hội có thành công hay không lại tùy thuộc vào sự thống nhất hay chia rẽ giữa các đảng phái trong chính quyền của Tổng thống. Nếu như Chính phủ bị chia rẽ hoặc đảng của Tổng thống yếu thì hậu quả tất yếu dẫn đến là hoạt động lập pháp bị đình trệ. Năm 1997, Kim Young-Sam là Tổng thống Hàn Quốc đầu tiên được bầu theo cách dân chủ, nắm được đa số ghế trong bộ máy lập pháp, nhưng chính quyền của ông lại trở thành nạn nhân của sự phân hóa chia rẽ ngay trong nội bộ đảng. Rốt cuộc là tạo ra sự phân hóa giữa cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp. Những cuộc chiến trong nội bộ đảng đã ảnh hưởng đến việc xử lý các công ty phá sản tại Hàn Quốc, cách tiếp nhận của Hàn Quốc đối với các giải pháp của Quỹ tiền tệ quốc tế trong việc khắc phục khủng hoảng đã làm suy yếu lòng tin của các nhà đầu tư. Kết cục, cuộc khủng hoảng càng trở nên trầm trọng hơn. Nếu như hệ thống chính trị của Hàn Quốc cho phép tồn tại một ban lãnh đạo quyết đoán trong cơ quan hành pháp thì giới lãnh đạo Thái Lan lại tỏ ra thiếu cương quyết trong việc thực thi các chính sách kinh tế-xã hội. Do đó, hàng loạt các biểu hiện tiêu cực như: chia rẽ trong đảng, tình trạng vô kỷ luật, đề cao vai trò cá nhân và mua chuộc cử tri diễn ra nhiều năm, đã làm cho chính phủ yếu đi. Thể chế đó góp

phần làm chồng chất thêm những rối loạn kinh tế tiềm ẩn từ trước, đã dẫn đến cuộc khủng hoảng tài chính tại Thái Lan vào năm 1997-1998. Ở cả Hàn Quốc và Thái Lan, chính quyền bị quy trách nhiệm, Kim Young-Sam và Chavalit đã bị lật đổ cho phép chính quyền mới của những nhà cải cách dưới thời Kim Dae-Jung và Chan Leep Kai lên nắm quyền.

Muốn tìm thêm thủ phạm gây nên khủng hoảng kinh tế tại các quốc gia Đông á cần phải đi sâu nghiên cứu mối quan hệ giữa các quan chức chính phủ với giới kinh doanh. Khủng hoảng châu Á xuất phát từ chính sách công nghiệp sai lầm, trong thời kỳ tăng trưởng cao, Chính phủ thường ưu ái các công ty, như trợ cấp tín dụng ưu đãi và bảo hộ. Can thiệp của chính phủ tạo ra sự suy thoái đạo đức, sự phân phối và sử dụng nguồn vốn không có hiệu quả, sự liêu lĩnh trong kinh doanh làm suy yếu các thiết chế tài chính trong nước. Cách lập luận khác lại cho rằng: chủ nghĩa tư bản bằng hữu và tham nhũng chính là thủ phạm gây ra những khó khăn của khu vực Đông á. Những - ưu ái được dành cho liên minh chính trị không chỉ vì những ảnh hưởng kinh tế tích cực do giới kinh doanh tạo ra, mà còn vì sự giàu có của các chính trị gia và những thành viên trong gia đình họ. Nhiều nghiên cứu cho thấy tình trạng tham nhũng như thế có quan hệ chặt chẽ và rất tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế dài hạn. Ngay cả trong tầm ngắn hạn, tệ tham nhũng cũng có thể tạo ra nguy hại về đạo đức và góp phần làm cho hệ thống tài chính bị tổn thương. Ở Hàn Quốc nhiều tập đoàn kinh tế có tỷ lệ nợ quá cao, nhiều công ty lớn và ngân hàng đã phá sản. Sau khi xảy ra khủng hoảng, nhiều công ty tiết lộ rằng họ đã chi cho quan chức chính phủ trước thời Kim Dae-Jung lên cầm quyền những khoản tiền rất lớn. Quan chức trong chính quyền đã ưu ái các chủ tịch tập đoàn kinh tế và tạo cơ hội cho họ duy trì quyền lãnh đạo công ty trong thời kỳ dài. Có những tình huống rất kỳ quặc là mặc dầu chỉ chiếm một phần nhỏ cổ phần, nhưng chủ tịch tập đoàn vẫn có thể điều hành hàng chục công ty thành viên như là công ty riêng của mình. Theo số liệu tháng 12-1997 do Ha-Sung Jang, Giáo sư đại học Hàn Quốc đưa ra, trong 30 tập

đoàn kinh tế hàng đầu tại Hàn Quốc, tỷ lệ cổ phần được kiểm soát nội bộ trung bình là 29,6%, trong đó 3,3% do chủ tịch nắm giữ, 3,3% khác do gia đình của họ nắm giữ. Tỷ lệ cổ phần khiêm tốn như vậy nhưng các chủ tịch tập đoàn vẫn cứ duy trì quyền kiểm soát. Vấn đề lại càng phức tạp hơn khi quyền quản lý chuyển giao từ cha sang con. Rất nhiều công ty bị đổ bể do những người con trai kế nghiệp người cha quản lý yếu kém. Sự cố thủ quyền lực đi kèm với tình trạng thiếu minh bạch. Nhiều vị chủ tịch tiêu tiền công ty vô tội vạ, không ai có quyền bắt các chủ tịch tập đoàn và ban quản lý chịu trách nhiệm về tình trạng thua lỗ. Sự cấu kết giữa các quan chức chính phủ với giới kinh doanh tại Indônêxia còn công khai hơn. Các doanh nhân người Trung Quốc thường tiếp xúc với Tổng thống Suharto, sau đó họ dành được quyền kiểm soát kinh doanh một số ngành công nghiệp quan trọng như xi măng, kính, giấy và gỗ dán. Việc ông Suharto - ưu đãi các công ty của con cái mình và ve vãn một số doanh nhân, một mặt đã làm cho dân chúng mất lòng tin, mặt khác làm cho các đối tác đầu tư nghi ngờ về tiến trình cải cách mà ông ta cam kết.

Tóm lại, nền chính trị chuyên chế của châu á đang suy yếu. Khủng hoảng kinh tế, dẫn đến những hậu quả xã hội cực kỳ nghiêm trọng, còn lâu mới có thể khắc phục được. ở Indônêxia, Thái Lan và Hàn Quốc, số người thất nghiệp và nghèo đói tăng lên, nhiều thành quả kinh tế xã hội bị xoá sạch. Điều tai hại nhất là tầng lớp nghèo khổ không tin tưởng vào tiến trình cải cách, thậm chí họ còn tìm cách chống lại tiến trình này.

2. Quan hệ giữa thiết chế dân chủ với tăng trưởng kinh tế

Mối quan hệ này đã được nhiều nhà tư tưởng và học giả nghiên cứu. ở đây cần đi sâu nghiên cứu hai vấn đề. *Thứ nhất*, thịnh vượng có dẫn tới dân chủ không? *Thứ hai*, chế độ chính trị tác động chừng mực nào đến phát triển kinh tế?

Tác động của tăng trưởng kinh tế đối với quá trình đổi mới hệ thống chính trị từ lâu đã được xem vừa có tính tích cực, lại vừa trực tiếp. Nhiều học giả cho rằng phát triển kinh tế bền

vững dẫn đến xuất hiện các thiết chế dân chủ. Các công trình nghiên cứu của Seymour, Martin L, Robert Dahl đại học Yale, Samuel P. Huntington đại học Oklahoma, Evelyne Stephens đại học Chicago đều cho rằng:

- Phát triển kinh tế làm biến đổi cấu trúc xã hội và hình thành một tầng lớp trung lưu, tầng lớp này bảo đảm cơ sở xã hội dân chủ.

- Phát triển kinh tế có thể dẫn đến xuất hiện những giá trị chính trị mới (tính độc lập cá nhân, quyền lựa chọn và tự do cá nhân). Những giá trị này hậu thuẫn cho các thiết chế và tập quán dân chủ.

- Kinh tế phát triển thì trình độ học vấn được nâng cao. Một cộng đồng dân cư có học vấn chắc chắn sẽ có nhận thức đúng đắn hơn về chế độ chính trị và hiểu được quyền lợi của mình. Từ đó họ cảnh giác trước những âm mưu đen tối và nắm trong tay nhiều phương tiện hữu hiệu để bảo vệ quyền con người.

- Quá trình phát triển kinh tế thành công tạo ra sự thịnh vượng của nền kinh tế, giúp cho các chủ thể ở khu vực kinh tế tư nhân tích lũy được nguồn lực để nâng cao tính độc lập tự chủ với khu vực kinh tế nhà nước. Kinh tế thịnh vượng, nhiều vấn đề công bằng xã hội có điều kiện giải quyết tốt hơn. Quá trình phát triển kinh tế thành công thường diễn ra trong nền kinh tế mở cửa, do đó có thể thúc đẩy mối quan hệ hợp tác về chính trị, văn hóa và xã hội đối với cộng đồng quốc tế.

Nghiên cứu học thuật trong mấy năm gần đây đã bắt đầu làm sáng tỏ vấn đề là phát triển kinh tế ảnh hưởng tới mức độ bền vững của nền dân chủ. Các nghiên cứu của Adam Perzeworski và Fernando Limongi về: hiện đại hóa lý thuyết và thực tiễn*, thì sự thịnh vượng về kinh tế không tỷ lệ thuận với việc xuất hiện thể chế dân chủ mà chỉ có tác động tích cực trong việc duy trì sự tồn tại của nền dân chủ. Thí dụ rất rõ ràng là trong một số nền kinh tế giàu có chế độ chuyên chế vẫn không bị lật đổ và tồn tại lâu dài. Tuy nhiên sự thịnh vượng đạt đến mức độ cao được do bằng thu nhập bình quân đầu người thì thể chế dân chủ được cải thiện hơn nhiều. Và tuổi thọ của nền dân chủ tăng theo thu nhập bình quân đầu người.

Một số công trình nghiên cứu khác dựa vào phân tích số liệu thống kê của John Londregan

và Keith Poole: thu nhập cao có cải thiện môi trường dân chủ không**, cho biết nếu thu nhập bình quân đầu người tăng gấp đôi thì môi trường dân chủ được cải thiện đáng kể. Nhưng môi trường dân chủ chỉ được cải thiện ở những nước độc tài thực hiện chính sách mở cửa. Cả hai công trình nghiên cứu của các tác giả trên đều đi đến một kết luận thống nhất là tăng trưởng kinh tế mang lại lợi ích dân chủ.

Bây giờ ta xem xét mối quan hệ ngược lại, là tác động của dân chủ đối với phát triển kinh tế. trước hết phải khẳng định rằng chế độ chuyên chế có tác động tích cực tới phát triển kinh tế là quan điểm ngày càng yếu thế. Bởi vì các quyền sở hữu hoàn toàn không được bảo đảm trong một chế độ chuyên chế. Các nhà cầm quyền không bị ràng buộc về thể chế, họ có thể một mặt đưa ra các chính sách trưng thu, quốc hữu hóa tài sản của tư nhân hoặc các nhà đầu tư nước ngoài. Mặt khác, họ không thực hiện nghĩa vụ tài chính của mình. Trong lịch sử phát triển đã từng thấy các nhà chuyên chế vì lợi ích cá nhân của mình đã thực hiện nhiều biện pháp cướp đoạt của cải xã hội. Ngay cả những nhà cầm quyền chuyên chế độc đoán nhất cũng phải dựa vào những người ủng hộ mình để duy trì quyền lực. Để tranh thủ sự ủng hộ, họ liên tục dành cho cử tri của mình đặc quyền đặc lợi. Tất cả những lệ thói đó trong chế độ chuyên chế đã làm cho hiệu quả của nền kinh tế suy giảm.

Quan điểm trung tâm cho rằng dân chủ thúc đẩy phát triển kinh tế dựa vào các thiết chế chính trị thiết yếu cho phát triển kinh tế. Các thiết chế đó có khả năng tồn tại và vận hành một cách hiệu quả dưới chế độ dân chủ. Những thiết chế này bao gồm chế độ pháp quyền, bảo vệ quyền sở hữu, tự do cá nhân, nhằm phát huy sáng tạo, năng lực hoạt động của các ngành công nghiệp, thương mại, tự do ngôn luận và hệ thống kiểm chế các tệ quan liêu tham nhũng. Một số nghiên cứu gần đây của các tác giả Gerald Scully: khung thể chế và phát triển kinh tế, Mancur Olson: độc tài, dân chủ và phát triển**, Erich Weede: tác động của dân chủ với tăng trưởng kinh tế năm 1983, dựa vào

* Tạp chí Chính trị thế giới, số 1-1997.

** Tạp chí Chính trị thế giới, số 10-1996.

số liệu của 115 quốc gia trong thời kỳ 1960-1980 cho thấy các nước có mức độ chính trị mở cửa và dân chủ cao đạt được tỷ lệ tăng trưởng trung bình hàng năm là 2,53% so với mức tăng trưởng 1,4% đối với những nước đóng cửa. Điều này có nghĩa là các nước dân chủ tăng trưởng nhanh hơn 80% so với những nước ít dân chủ hơn.

Liệu dân chủ có quan hệ tuyến tính với tăng trưởng kinh tế không, nói khác đi là mở rộng dân chủ có tạo ra bước nhảy về tăng trưởng kinh tế? Nghiên cứu gần đây của Robert Barro: dân chủ và tăng trưởng trong báo cáo công tác của NBER, số 4909, 10-1994 cho rằng quan hệ này theo hình chữ U ngược. Theo kết quả phân tích của ông thì tăng trưởng có xu hướng đạt đỉnh điểm khi mức độ dân chủ đạt tới mức trung bình. Dựa vào số liệu tăng trưởng quan sát được của 100 quốc gia trong thời kỳ 1960-1990 thì tăng trưởng sẽ giảm dần mặc dầu mức độ dân chủ tiếp tục tăng.

Các kết quả nghiên cứu thực nghiệm trên về mối quan hệ giữa dân chủ với tăng trưởng chỉ giải thích được một phần yêu cầu được đặt ra. Điểm quan trọng nhất cần phải xem xét là quan hệ giữa pháp quyền và chế độ chính trị hỗ trợ cho phát triển kinh tế đến mức nào? Những nhà nghiên cứu lịch sử kinh tế đã chứng minh một cách thuyết phục rằng các quyền sở hữu được bảo đảm sẽ tạo ra tăng trưởng bền vững. Đại diện tiêu biểu cho trường phái này là Douglas North, giải thưởng Nobel kinh tế với công trình: thiết chế, thay đổi thể chế và hoạt động kinh tế, Đại học Cambridge xuất bản năm 1990. Pháp quyền nhìn chung vẫn được hiểu là quyền lực tối cao của các bộ luật và định chế pháp luật, được củng cố nhờ một bộ máy tư pháp độc lập và là thiết chế quan trọng để bảo đảm các quyền sở hữu. Theo ông, các thiết chế dân chủ phải được xem là một phần của cơ sở chính trị pháp quyền. Hoạt động của các thiết chế dân chủ sẽ bảo đảm cho cạnh tranh chính trị công bằng hơn và không cho phép một thể lực chính trị nào có thể giành được nhiều quyền lực hơn để áp đảo các thể lực khác. Tuy nhiên, một nền chính trị dựa trên các thiết chế dân chủ thông qua bầu cử có thể là con dao hai lưỡi và có khả năng làm xói mòn chế độ pháp quyền.

Các nền dân chủ có nhiều lợi thế về thể chế đi kèm sẽ giúp sức cho tăng trưởng kinh tế. Ngược lại ở những nước nghèo thì lợi thế này là không rõ ràng. Luận điểm này được chứng minh thông qua phân tích hồi quy bội dựa vào các biến, dân chủ, tự do kinh tế, sự thịnh vượng và tệ tham nhũng. Kết quả nghiên cứu của Minoxin Pei, nghiên cứu viên cao cấp tổ chức vì hoà bình quốc tế Mỹ dựa vào số liệu của 159 quốc gia trong thời kỳ 1994-1999 cho thấy:

- Các thiết chế dân chủ đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì một chính quyền tốt, tạo những tiền đề cho phát triển kinh tế và hạn chế tham nhũng.

- Những nước có nhiều quyền chính trị và tự do dân sự thì có lợi cho việc phát triển kinh tế-xã hội hơn những nước có ít quyền chính trị và tự do dân sự.

- Những lợi thế và thành quả kinh tế đạt được là to lớn hơn ở những nước có môi trường tự do kinh tế.

Các kết luận này đã giúp cho các tổ chức quốc tế đưa ra những quyết định đúng đắn hơn đối với việc hỗ trợ những quốc gia nghèo. Theo họ, ưu tiên hàng đầu không phải là đẩy mạnh cải cách dân chủ ngay tức thì, mặc dầu những cải cách như thế rất có lợi, mà cần phải tập trung đẩy mạnh cải cách các thiết chế chủ chốt có tác động trực tiếp đến tự do kinh tế. Thực tế cho thấy cải cách chính trị dân chủ và cải cách kinh tế có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Nhưng không nên đặt hy vọng quá nhiều vào việc cải cách chính trị sẽ đem lại thành quả to lớn trong cải cách kinh tế. Do đó cải cách các thiết chế dân chủ phải tiến hành đồng thời với cải cách thiết chế kinh tế. Sự thất bại của công cuộc cải cách kinh tế ở Nga là một bài học nhắc nhở các nước không nên vội vàng thực hiện cải cách thiết chế dân chủ.

3. Củng cố các thiết chế dân chủ theo hướng nào để có lợi cho tăng trưởng?

Đối với các nước đang phát triển nói chung và Đông á nói riêng chưa trải qua quá trình dân chủ hóa thì chiến lược tập trung xây dựng

* Tạp chí kinh tế chính trị số 3-1998.

** Tạp chí khoa học chính trị Mỹ số 3-1993.

thiết chế mà không cần phải thay đổi thể chế xem ra thực tế hơn. Chiến lược đó có hiệu quả vì có thể tìm kiếm đồng minh trong chế độ chuyên quyền là những người sẽ có lợi ích lâu dài hơn trong việc phát triển các thể chế. Hơn nữa bước đi này ít đe dọa đến sự mất ổn định chính trị và ít khả năng gặp sự chống đối nếu thực hiện chiến lược thúc đẩy dân chủ. Các thiết chế cần phải đặt trọng tâm vào mục tiêu phát triển. Phát triển bao gồm thành tố con người, do đó nội dung của các thiết chế dân chủ nhằm bảo đảm quyền công dân và quyền tự do dân chủ, tự do kinh doanh, tự do đầu tư như vậy thì nhiệm vụ củng cố các thiết chế sẽ bao gồm các nội dung cụ thể sau đây;

Thứ nhất, tăng cường và mở rộng sự tham gia của mọi người vào quá trình phát triển. Vì sao mở rộng sự tham gia lại quan trọng như vậy? Bởi vì, sự tham gia của đông đảo mọi người sẽ làm giảm nhẹ vấn đề đại diện và như vậy quyền lợi của người đại diện không phải nhất thiết là quyền lợi của chủ sở hữu. Các quyền đại diện có thể dẫn đến tình huống quyền lực chính trị và quyền lực kinh tế tập trung lại thường thấy trong chế độ chuyên chế. Trong tình huống như vậy sẽ thiếu minh bạch, hậu quả là người đại diện sẽ hành động ngược lại với lợi ích của số đông. Trường hợp này đã xảy ra tại các tập đoàn kinh tế của Hàn Quốc, Indônêxia và một số nước khác. Quá trình tham gia được mở rộng có thể làm giảm nguy cơ bất ổn kinh tế - xã hội nhờ việc củng cố xã hội công dân như là một cách thức chống lại chủ nghĩa băng hữu. Nhờ quyền được biết các thông tin mà các cổ đông có thể kiểm soát được hoạt động của hội đồng quản trị công ty, tham gia vào nhiều quyết định quan trọng khác.

Quá trình tham gia có thể tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển xã hội, đặc biệt là khả năng dung hoà những lợi ích đối địch. Quá trình đó sẽ không cần sử dụng bạo lực, tạo ra ý thức cộng đồng và sự tin tưởng lẫn nhau. Theo cách nói học thuật đó là phương thức tạo ra vốn xã hội, vốn xã hội có vai trò hỗ trợ cho thiết lập một nền văn hóa tín dụng cần thiết để củng cố hệ thống tài chính. Vốn xã hội còn tạo điều kiện thiết lập các chuẩn mực và tập quán công dân để giảm tội phạm, tham nhũng, bạo lực, như vậy cho phép thị trường hoạt động hiệu

quả và công bằng hơn. Chúng ta nhớ lại rằng Hàn Quốc mặc dầu phải đụng đầu với cuộc khủng hoảng kinh tế trầm trọng, thế nhưng người Hàn Quốc đã bầu được Tổng thống Kim Dae-Jung đại biểu trường kỳ chống lại chế độ quân sự. Và sự tồn tại của thể chế chính trị dân chủ có sự tham gia của dân chúng đã tạo nên một diễn đàn, có thể là chưa hoàn thiện nhưng cho phép các lực lượng xã hội giải quyết các bất đồng của họ theo cách có tổ chức. Như đã thấy, Hàn Quốc thoát khỏi khủng hoảng nhanh chóng.

Thứ hai, đó là việc tái cơ cấu và phân chia lại các quyền lực kinh tế. Đối với người lao động, thì tư nhân hóa đơn giản là quá trình chuyển sự tập trung quyền lực từ nhà nước sang quyền lực tư nhân nhằm giảm đi sự tập trung quyền lực. Các phong trào lao động thường cho rằng; tư nhân hóa chứa đựng quyền sở hữu của người lao động. Nói khác đi là: người lao động được sở hữu một phần tư liệu sản xuất. Nơi nào mà quá trình tư nhân hóa đi theo cách tiếp cận kinh tế thị trường xã hội thì các tổ chức công đoàn thường tích cực ủng hộ người lao động tham gia. Trái ngược với hình thức phân chia quyền lực này, tư nhân hóa có thể tập trung quyền lực kinh tế vào một nhóm người và tổ chức công đoàn tất nhiên sẽ có nguy cơ phá vỡ, nền kinh tế rơi vào tình trạng bất ổn. Ví dụ quá trình tư nhân hóa ở Nga không mang lại một nền kinh tế thị trường hữu hiệu, thay vào đó làm tăng bất bình đẳng xã hội trong khi tốc độ tăng trưởng và năng suất của nền kinh tế thấp. Thay vì đưa lại các yếu tố kích thích sản xuất ra của cải, nó lại tạo ra động cơ tước đoạt tài sản và gây nên làn sóng chuyển vốn tư nhân ồ ạt ra nước ngoài. Nếu như quá trình tư nhân hóa được thông tin rộng rãi và không thiên vị, có sự tham gia đông đảo của các tầng lớp dân cử, dựa vào nội lực của nền kinh tế và trí thông minh của cả dân tộc, chắc chắn kế hoạch tư nhân hóa ở Nga đã không thất bại tồi tệ như vậy trong suốt cả thập kỷ 90. Đẩy nhanh quá trình tư nhân hóa trong nền kinh tế thị trường là xu thế tất yếu. Một số quốc gia tiến hành tư nhân hóa thành công, nổi bật ở Đông Âu như Ba Lan, Sec, Hungary. Bảo đảm cho sự thành công chính là các thiết chế được xây dựng và đổi mới trong

suốt quá trình chuyển đổi được nhà nước pháp quyền bảo vệ.

Thứ ba, thế giới đã trải qua những cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính với tần suất, mức độ nghiêm trọng ngày càng cao và hậu quả kinh tế-xã hội rất rộng lớn. Hệ thống an sinh xã hội tốt có thể giảm nhẹ những hậu quả như thất nghiệp, nghèo đói. Tuy nhiên ở Đông á, một số nước có hệ thống an sinh xã hội tốt như Nhật Bản, Hàn Quốc cũng không thể bảo đảm sự an toàn cho nền kinh tế và không thể mau chóng khắc phục những hậu quả xã hội. Thực tế cho thấy là không hệ thống phúc lợi nào có thể khôi phục được những giá trị của lao động đưa lại trong nền kinh tế khủng hoảng. Điều tối cần thiết là các nước không chỉ thực thi các chính sách ngăn ngừa khủng hoảng, giảm nhẹ hậu quả của chúng, mà cần phải ứng phó với khủng hoảng theo hướng duy trì việc làm cho người lao động ở tỷ lệ càng cao càng tốt.

Thứ tư, mở rộng dân chủ thông qua hình thức đối thoại công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng. Theo Báo cáo phát triển thế giới của WB năm 1997, chính phủ càng công khai thì nguồn vốn viện trợ càng nâng cao hiệu quả sử dụng, càng đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng. Nếu không có đối thoại công khai, sẽ không có sự đồng thuận, người dân nghi ngờ các chính sách, các quyết định của chính phủ không dựa trên lợi ích của cộng đồng. Mối nghi ngờ chính là yếu tố ngăn cản qua trình cải cách, mặt khác, không có đối thoại công khai sẽ không thể ngăn chặn được tham nhũng và đặc quyền chính trị kinh tế.

Thứ năm, chính phủ các cấp cần nâng cao năng lực và chất lượng hoạt động quản lý. Sự thất bại của mô hình Đông á một phần do sự can thiệp quá sâu của nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh. Do đó, vai trò nhà nước phải chăng là tạo ra những thiết chế thuận lợi cho môi trường hoạt động sản xuất kinh doanh như cạnh tranh bình đẳng, tự do kinh tế và các hoạt động đó phải được bảo vệ bằng luật pháp.

Trong quá trình toàn cầu hóa, các nước đang phát triển có thể tranh thủ được một số cơ hội, nhưng cũng đang đứng trước nhiều thử thách. Thí dụ, Trung Quốc đã trải qua một thời kỳ tăng trưởng cao nhờ chủ trương cải cách mở

cửa và tự do hóa nền kinh tế thời ông Đặng Tiểu Bình. Thời kỳ tiếp theo ông Giang Trạch Dân không thể lặp lại con đường cải cách của người tiền nhiệm mà tập trung vào việc xây dựng cơ sở thể chế cho phát triển. Chính phủ Trung Quốc hiện đang chịu sức ép từ hai phía. *Một là* sức ép từ bên ngoài đòi phải tự do hóa kinh tế, mở cửa thị trường và tự do hóa chính trị. *Hai là*, sức ép trong nước của phái bảo thủ, phản kháng quá trình dân chủ hóa. Một số sự kiện gần đây cho thấy chính phủ đang tập trung cải cách hệ thống ngân hàng trung ương, hệ thống tài chính và cải cách doanh nghiệp, có thể đó là con đường mà các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã lựa chọn.

Nghiên cứu kinh tế chính trị Đông á trong thời gian qua, đặc biệt từ việc phân tích các yếu tố gây ra khủng hoảng tài chính có thể đi đến một số kết luận:

- Nền chính trị chuyên chế không thể tạo ra tăng trưởng bền vững.
- Thiết chế dân chủ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, ngược lại tăng trưởng kinh tế đóng góp tích cực cho quá trình phát triển, cải biến cấu trúc xã hội và tạo ra những giá trị chính trị mới. Dân chủ và kinh tế thị trường là hai yếu tố cùng tồn tại song hành trong quá trình phát triển.
- Các thiết chế chính trị, kinh tế châu á đang bị nghi ngờ, việc đổi mới các thiết chế cần quan tâm đến lợi ích của con người, bởi vì con người là trung tâm của quá trình phát triển. Do đó cần tạo những điều kiện thuận lợi cho con người phát huy hết khả năng của mình./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. WB, Suy giảm lại sự thân kỳ Đông Á, Nxb Chính trị quốc gia Hà nội, 2002.
2. WB, Tài chính cho tăng trưởng, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà nội, 2001.
3. WB, Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường, Nxb Chính trị quốc gia, Hà nội, 2002.
4. WB, World Development Report, 1997.
5. WB, Globalization: Growth and Poverty, 2002.
6. WB, Democracy, Market Economics and Development: An Asian perspective, F. Iqbal; Jong - Ilyou, 2001.
7. UNDP, Human Development Report, 2000.
8. WB, Frontiers of Development Economics, 2001. Gerald. M, Joseph. E. Stiglitz.