

ĐIỀU CHỈNH CHỨC NĂNG VÀ THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC DƯỚI TÁC ĐỘNG CỦA TOÀN CẦU HÓA

PHẠM THÁI VIỆT^(*)

I. Toàn cầu hóa và nhà nước

1. Quan niệm về toàn cầu hóa

Hiện nay, bản chất của toàn cầu hóa được kiến giải theo nhiều cách khác nhau. *Nhóm quan điểm thứ nhất* dựa vào các thành tố của lực lượng sản xuất, nhất là của khoa học công nghệ, nhận định rằng: toàn cầu hóa là việc con người lợi dụng công nghệ thông tin tiên tiến, khắc phục các hạn chế về mặt địa lý để tiến hành truyền tải tự do mọi thông tin; phá vỡ những trở ngại về không gian và thời gian tự nhiên để tiến hành trên phạm vi toàn cầu các hoạt động trao đổi qua lại tự do. Những năm gần đây, đi đôi với sự xuất hiện của liên mạng quốc tế vì tính thì tính chất tiêu biểu của nhận thức này càng thêm rõ rệt. Có người còn cho rằng xu hướng ấy tất yếu sẽ dẫn đến việc hình thành Ngôi làng toàn cầu (global village).

Nhóm quan điểm thứ hai xuất phát từ góc độ kinh tế, đánh giá toàn cầu hóa như là sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế, là sự hình thành thị trường thế giới và phân công lao động quốc tế, là tư bản, tiền tệ, của cải vật chất, thông tin tri thức và con người vượt qua giới hạn các quốc gia dân tộc, di chuyển tự do trên toàn cầu. Biểu hiện rõ nhất

của quá trình này là sự bành trướng toàn cầu của các công ty đa quốc gia.

Nhóm quan điểm thứ ba nhìn nhận toàn cầu hóa qua lăng kính *thể chế xã hội*: toàn cầu hóa rốt cuộc chỉ là quá trình tư bản chủ nghĩa hóa toàn cầu; là chủ nghĩa tư bản toàn cầu.

Liên quan đến phương diện văn hóa, *nhóm quan điểm thứ tư* cho rằng: toàn cầu hóa là tiến trình thâm nhập vào nhau của các nền văn hóa - văn minh trên thế giới. Trong khoảng thời gian đó sẽ diễn ra sự đụng độ và cũng có cả sự hòa nhập về văn hóa. Những người theo Chủ nghĩa Xuyên văn hóa đều có chung quan điểm này.

Nhóm quan điểm thứ năm theo chủ nghĩa dân tộc lại cho rằng: toàn cầu hóa là phương Tây hóa, thậm chí là Mỹ hóa.

Cuối cùng, *nhóm thứ sáu* tiên đoán về toàn cầu hóa như xu thế nhất thể hóa trên phạm vi toàn cầu tất cả các mặt của đời sống nhân loại, bao gồm: kinh tế, xã hội, chính trị, văn hóa.

Hiện khó có thể đưa ra một định nghĩa duy nhất về toàn cầu hóa; có chăng, chỉ là quan niệm cho phép phác họa những đường nét chung của tiến

(*) TS., Viện Thông tin KHXH.

trình này. Đi theo hướng đó, có thể coi toàn cầu hóa như *tiến trình mở rộng mối tương tác giữa người với người ở cấp độ toàn cầu cùng với những hệ quả phát sinh từ sự mở rộng đó*. Quan niệm như vậy về toàn cầu hoá, phần nào, sẽ giúp chúng ta hình dung một cách kinh nghiệm về các mô thức liên hệ của thế giới đương đại, tại những lĩnh vực then chốt: từ quân sự đến văn hoá.

2. Những tác động của toàn cầu hóa đến nhà nước

Với những dòng chảy vật chất và tinh thần xuyên qua các rào cản biên giới, toàn cầu hóa đang tác động mạnh mẽ đến các nhà nước đương đại. Các nhà nước đang phải đối mặt với những vấn đề chưa hề có tiền lệ trong lịch sử; mà cụ thể là:

a) Vấn đề lãnh thổ

Lãnh thổ của nhà nước là ranh giới phân biệt môi trường trật tự bên trong với môi trường vô chính phủ bên ngoài. Nhờ có dấu hiệu này mà nhà nước dân tộc tự khép mình như một đơn tử. Ý niệm về xã hội dân sự và ý niệm về công bằng chỉ được xác định trong khuôn khổ lãnh thổ của nhà nước. Và người ta cũng chỉ có thể đề cập đến một quyền lực nhà nước trong khuôn khổ không gian được định hình bởi những đường biên giới như vậy. Dĩ nhiên, quyền lực ấy chỉ được quan niệm là tối cao - với tư cách là chủ quyền, trong không gian ấy mà thôi. Bởi vậy, một khi toàn cầu hoá đang làm cho sự phân định ranh giới bên trong với bên ngoài nhà nước mất đi tính tuyệt đối, thì tất cả các yếu tố lệ thuộc khác cũng phải biến đổi theo. Chính đây là một nguyên nhân quan trọng làm dấy lên làn sóng đánh giá lại bản chất cũng như số phận của nhà nước trong điều kiện toàn cầu hoá.

b) Vấn đề xã hội dân sự

Khả năng của nhà nước trong việc củng cố và duy trì *tính gắn kết* giữa các nhóm cấu thành cộng đồng dân tộc đang suy giảm. Những mối liên hệ và những lợi ích xuyên biên giới do toàn cầu hoá mang lại đang bào mòn cái ý niệm về một cộng đồng cư dân thống nhất nằm trong vòng tay nhà nước. Thông qua phân công lao động toàn cầu và thị trường toàn cầu, các cá nhân và nhóm tự định vị theo một trật tự liên kết mới mà thường thì không trùng với các liên kết cộng đồng dân tộc đã tồn tại trước đó.

Tình trạng trên đã khiến khối cư dân trong lòng nhà nước dân tộc đang ngày càng trở nên đa dạng về sắc tộc và văn hóa, và do đó, cũng làm suy giảm lực cố kết trong dân tộc (nation). Trong khi, việc tái phân phối của cải đòi hỏi mỗi công dân trong một nước phải ý thức được một cách rõ ràng về bản sắc văn hoá chung - cái mà họ nghĩ rằng họ đang thuộc về. Chỉ khi đó, người dân mới tự nguyện đóng thuế cao để đổi lấy những dịch vụ xã hội hào phóng. Nhưng điều này chỉ diễn ra nếu như những người đóng thuế tin rằng, của cải của họ được phân phối lại cho những người giống với họ, tức là - *các đồng bào của họ*.

Bên cạnh đó, vai trò quản lý của nhà nước đối với khối cư dân ấy cũng đang gặp phải khó khăn ngày một nhiều hơn, trước tính linh động quốc tịch cũng như những mối liên hệ xuyên quốc gia mà những cá thể đó đem lại cho xã hội.

c) Vấn đề cơ cấu quyền lực trung ương

Hiện nay, quyền lực trung ương có xu hướng *phi tập trung hóa* (trước còn gọi là xu hướng *phân mảnh hóa*, hoặc *tản quyền*) dưới tác động của đủ loại tác nhân khác nhau. Nhóm tác nhân này

bao gồm đủ loại hình tập thể, từ các công ty, các tổ chức nghiệp đoàn, các cộng đồng văn hóa, các tổ chức phi chính phủ, các phong trào xã hội... cho đến các hiệp hội khoa học, tổ chức tín thác, các mạng lưới xuyên quốc gia, các hãng thông tin về chỉ số tín dụng (credit-rating agencies), v.v... Trong số đó, những tác nhân tiêu biểu nhất phải kể đến: *tác nhân doanh nghiệp; tác nhân vô chính phủ; tác nhân tồn tại dưới dạng các vấn đề mang tính toàn cầu.*

d) Vấn đề chủ quyền

Trước tác động của toàn cầu hoá, nội dung của khái niệm chủ quyền được đưa ra thử thách. Toàn cầu hoá đang làm đảo lộn *quan niệm về lãnh thổ quốc gia* - cái môi trường sống của tất cả các quan niệm chủ quyền truyền thống. Đối với một số nước, tầm với quyền lực dường như được mở rộng; còn đối với một số khác - tình hình lại diễn ra theo chiều ngược lại. Thực trạng trên đã dẫn đến những nhận định hết sức khác nhau về số phận của chủ quyền.

II. Điều chỉnh chức năng và thể chế nhà nước

1. Xu hướng chung của sự chuyển dịch chức năng

Sự bất đồng trong giới học giả và chính giới không phải ở chỗ thừa nhận hay không thừa nhận sự tồn tại của toàn cầu hoá; cũng không phải là sự phủ nhận những tác động từ phía toàn cầu hoá đối với nhà nước; mà chính là ở chỗ: những tác động ấy sẽ đưa lại kết cuộc như thế nào. Đã xuất hiện nhiều phương án và giả định khác nhau được đưa ra, và mọi phương án phát triển vẫn còn mở ngỏ; không tồn tại hình mẫu có sẵn cho tương lai nhân loại, cũng như không tồn tại “cái kết cục tiền định” của nhà nước trong toàn cầu hoá.

Bởi vậy, việc *điều chỉnh chức năng nhà nước cho phù hợp với điều kiện của toàn cầu hóa* không phải là phương án phát triển *duy nhất có thể* của nền cai trị trong điều kiện toàn cầu hóa. Đó cũng là lý do trước hết, khiến sự điều chỉnh chức năng và thể chế nhà nước là một *vấn đề*, mà tuyệt nhiên không phải như một định đề đã xong xuôi.

Lý do thứ hai nằm ở chính quá trình điều chỉnh. Cho dù sự điều chỉnh là cần thiết, thì tình huống vấn đề vẫn tiếp tục nảy sinh sau đó. Ở đây, không tồn tại những công thức chung mang tính vạn năng và đúng với mọi nhà nước; và càng không có một chương trình hành động cụ thể, đã “lên sẵn” để các nhà nước làm theo và sau đó là gặt hái kết quả mà mình mong muốn. Các điều kiện cụ thể như: chế độ chính trị, xuất phát điểm của nền kinh tế, bản sắc văn hóa, cơ cấu dân số, cùng hoàn cảnh địa lý... là những yếu tố không lặp lại từ nước này qua nước khác. Chính chúng đã góp phần vào việc làm cho sự điều chỉnh nói trên, một lần nữa, lại trở thành vấn đề.

Cùng với sự phát triển của lịch sử, các chức năng của nhà nước có thể thay đổi. Tầm quan trọng có thể chuyển dịch từ chức năng này sang chức năng khác, hoặc xuất hiện những chức năng mới. Các bước chuyển như vậy, về cơ bản, là phù hợp với những giai đoạn phát triển của nền sản xuất xã hội. Tuy nhiên, sự lựa chọn và sự ưu tiên cho chức năng này hay chức năng khác của nhà nước đối với từng xã hội khác nhau chắc chắn sẽ là rất khác nhau. Nhưng sự khẳng định về tính đặc thù như vậy tuyệt nhiên không loại trừ những nét chung mà chức năng nhà nước cần phải có; đó là:

a) Điều tiết thị trường

b) Điều tiết xã hội dân sự.

Cùng với dòng chảy thời gian, sự khác biệt chỉ là ở chỗ, *nhà nước thực hiện những năng ấy như thế nào.*

Trong điều kiện toàn cầu hóa như hiện nay, chúng ta vẫn hy vọng và trông cậy vào nhà nước, nhưng với một tư duy khác trước. Giờ đây, ai cũng hiểu rằng:

Thứ nhất, không thể có sự phát triển bền vững trong điều kiện thiếu vắng một nhà nước hiệu quả. Chính là *một nhà nước hiệu quả* - chứ không phải là *một nhà nước tối thiểu.*

Thứ hai, chính chúng ta cũng phải từ bỏ quan niệm về một nhà nước đứng ra lãnh đạo kinh tế một cách trực tiếp và bao trùm. Điều đó có nghĩa là, nhà nước phải hoạt động theo cách là bổ sung và hỗ trợ cho các thị trường chứ không thay thế chúng.

Thứ ba, lịch sử đã chứng tỏ rằng, thị trường cùng xã hội dân sự luôn là những tác nhân gây áp lực lên nhà nước và buộc nhà nước phải thay đổi thường xuyên. Điều này gợi ý cho chúng ta về một phương thức làm cho các nhà nước trở nên hiệu quả: nhà nước cần chủ động mở rộng không gian ảnh hưởng cho những tác nhân này, bằng cách tạo ra những thể chế khuyến khích tham dự và phản biện.

Bất chấp những khác biệt về chế độ chính trị và trình độ phát triển, tất cả các nhà nước hiện nay đều chuyển mình trước những yêu cầu của thời đại, theo hướng nâng cao năng lực và tính hiệu quả. Và để làm được điều đó, trước hết các nhà nước phải tự cải thiện bản thân; thứ nữa, phải cho phép những tác nhân phi nhà nước chia sẻ gánh nặng phát triển và công bằng xã hội. Làm như vậy cũng có nghĩa là nhà nước phải xác định

lại vị thế của mình trong mối quan hệ với thị trường và xã hội dân sự.

Tựu trung lại, việc *nhà nước phải điều chỉnh chức năng của nó từ chỗ là chủ thể trực tiếp và đơn độc tạo ra sự phát triển thành người hợp tác, người tạo ra chất xúc tác và điều kiện thuận lợi cho các chủ thể khác cùng chia sẻ trách nhiệm* - đang là một xu hướng tất yếu trong thời đại toàn cầu hóa.

Đối mặt với hai nhiệm vụ nêu trên, mỗi nhà nước căn cứ vào điều kiện đặc thù của mình mà đặt ra các thứ tự ưu tiên; hoặc có thể tiến hành đồng thời. Tuy nhiên, cả ở nhiệm vụ thứ nhất lẫn thứ hai, điều mà các nhà nước đều bắt gặp chính là *vấn đề củng cố và tạo dựng thể chế nhà nước.*

Với nhiệm vụ thứ nhất, nhà nước phải kiện toàn và thay mới chính nó (vì nhà nước vốn hiện thân như một tập hợp các thể chế). Với nhiệm vụ thứ hai, nhà nước cần tạo ra các thể chế - để nung vào đó, những tác nhân phi nhà nước có thể phát huy khả năng của chúng, đóng góp và chia sẻ gánh nặng phát triển với nhà nước.

2. Vai trò của thể chế nhà nước

Liên quan đến khái niệm “thể chế nhà nước”, nhiều nhà nghiên cứu coi chúng chính là các quy tắc và luật lệ mà nhà nước dùng để điều chỉnh chính nó và điều chỉnh các tác nhân phi nhà nước (xem: 12). Tuy nhiên, cách hiểu đó mới chỉ dừng lại ở cấp độ “hiện tượng” mà chưa phải là “bản chất”.

Đúng là, thể chế nhà nước vẫn tồn tại dưới dạng các chuẩn mực pháp luật, các chính sách, thủ tục, hoặc các tiêu chuẩn do nhà nước ban hành; thế nhưng chúng lại không đồng nhất với những cái đó. Nói cách khác, những chuẩn mực và luật lệ... chỉ trở thành thể chế khi

chúng được các chủ thể tuân thủ rộng rãi, do coi đó là những mô thức phổ biến của hành vi trong một lĩnh vực hoạt động xác định. Bản chất của *thể chế nói chung* là những mô thức lặp lại của hành vi trong một lĩnh vực hoạt động, mà dựa vào đó, các chủ thể tham dự có thể tiên liệu được kết quả của hành vi.

Theo nghĩa đó, *thể chế nhà nước* không chỉ đơn thuần là luật lệ, hay chính sách, hoặc chuẩn mực do nhà nước ban hành, mà chính là: *những mô thức hành vi có tính phổ biến, tính tin cậy và tính xác định (có thể đoán định) mà các luật lệ hay chính sách nhà nước có thể mang lại trong một lĩnh vực xác định*. Nếu không chú ý đến khía cạnh này thì sẽ không thể lý giải được vì sao, nhiều nhà nước đã ban ra vô số luật lệ, nhưng rốt cuộc thì sự hỗn loạn vẫn ngự trị.

Trong những năm gần đây, đã có câu trả lời rõ ràng: tồn tại *mối liên hệ nhân - quả* giữa thể chế nhà nước với tình trạng phát triển. Một nghiên cứu toàn diện của Ngân hàng Thế giới (tổng kết một giai đoạn phát triển 30 năm và với dữ liệu thu thập từ 92 nước) đã khẳng định luận điểm này (xem: 13).

Những kết luận quan trọng được rút ra từ nghiên cứu đó là: các chính sách và năng lực thể chế rất quan trọng đối với chỉ số tăng trưởng kinh tế và những chỉ số chất lượng cuộc sống của một nước. Hơn thế, cũng nghiên cứu này đã chỉ ra sự khác biệt về thể chế giữa các nước đã dẫn đến sự khác biệt về phát triển như thế nào. Những nhà nước nào có *thể chế đáng tin cậy cao* thì cũng có tỷ lệ đầu tư cao hơn so với những nước có *thể chế đáng tin cậy thấp*, và do đó, tạo ra một sự khác biệt đáng kể về tăng trưởng. *Thể chế tin cậy thấp* cũng giúp giải thích vì sao nhiều nhà nước không

nhận được sự hưởng ứng từ phía khu vực tư nhân, mặc dù đã đưa ra các chính sách khuyến khích.

Những điều luật và quy định do nhà nước ban hành vốn là một phần không thể thiếu trong đời sống của một đất nước. Những thể chế chính thức này (cùng với những thể chế phi chính thức của xã hội) giữ vai trò môi giới trung gian cho các hành vi ứng xử thường nhật giữa người với người. Bởi vậy, việc tìm kiếm những ví dụ về tác dụng tích cực của thể chế nhà nước đối với xã hội dân sự và thị trường là khá dễ dàng, chẳng hạn như việc nhà nước hỗ trợ phát triển mạng Internet; chống lại các bệnh dịch, giảm tỷ lệ đói nghèo, vv...

Tuy nhiên, cũng có thể lập được một danh sách dài không kém về những tác động tai hại do thể chế nhà nước gây ra. Nhiều thể chế nhà nước khi ban hành ra, đã dẫn đến: sự phân bổ tài nguyên không hợp lý; bóp méo giá cả; làm tổn hại quyền sở hữu; và thậm chí đe dọa đến tính mạng của hàng loạt cư dân. Hoặc giả, khi tồn tại dưới hình thái quan liêu và tham nhũng, những thể chế nhà nước có thể gây ra mức chi phí giao dịch khổng lồ vượt quá sức tải của các doanh nghiệp.

Một trong những vai trò quan trọng của thể chế là giảm mức độ bất định trong giao dịch bằng cách tạo ra một cơ chế giao dịch ổn định tương đối; nhờ đó, các bên có được lòng tin và sẵn sàng đầu tư cho tương lai.

Tuy nhiên, tính ổn định do thể chế mang lại mới chỉ là điều kiện *cần* đối với tăng trưởng kinh tế, song để đạt điều kiện *đủ* thì các thể chế còn phải có tính hiệu quả. Chính vì tính ổn định không phải lúc nào cũng đi kèm với tính hiệu quả, bởi vậy, cùng với sự phát triển của

lịch sử, các thể chế có thể trở nên không còn phù hợp nữa và chuyển thành vật cản đối với tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội. Do đó, vấn đề hoàn thiện và thay đổi thể chế được đặt ra. Nhưng giải quyết vấn đề nói trên thật không dễ dàng, điều này phụ thuộc vào quán tính và quy mô của từng loại hình thể chế cụ thể.

Thêm vào đó, vấn đề không chỉ dừng lại ở việc thiết kế các thể chế mới; mà còn ở chỗ biết cách sử dụng những thể chế sẵn có một cách hiệu quả - bằng cách tạo ra những thể chế hỗ trợ cho chúng.

Thứ nữa, cũng cần phải lưu ý rằng, để một thể chế có thể “sống” trong hiện thực, thì phải có người tham dự “cuộc chơi”. Việc hiện thực hóa thể chế (đưa nó vào trong hành vi) là một khâu mang tính quyết định. Các chính sách của nhà nước sẽ vẫn chỉ là ý nguyện trên giấy tờ, nếu như chúng không được hiện thực hóa bằng hành vi của cộng đồng. Điều này gợi ý cho chúng ta là: việc thiết kế các thể chế nhà nước không còn đơn thuần là công việc riêng của nhà nước, mà nó đòi hỏi sự tham dự (dưới nhiều hình thức khác nhau) của xã hội dân sự, và của những tác nhân đại diện cho thị trường.

Từ những phân tích trên, có thể thấy công việc xây dựng thể chế - phần lớn là giao vào tay nhà nước, hoặc chí ít là phải có sự hỗ trợ và thúc đẩy từ phía nhà nước. Để thực hiện được vai trò này, nhà nước (với tư cách là một tập hợp các thể chế trọng yếu và chính thức) cần phải thay đổi trước hết.

3. Cải cách các thể chế bên trong nhà nước

Những ý kiến quan trọng được giới nghiên cứu trong và ngoài nước đề xuất liên quan đến lĩnh vực này bao gồm:

a) *Kiểm chế quyền lực một cách có hiệu quả.* Các bộ phận lập pháp, hành pháp và tư pháp phải được phân quyền sao cho có thể kiểm chế và kiểm soát lẫn nhau; trong đó, tính độc lập của tư pháp phải được đề cao (phân quyền theo chiều ngang).

Bên cạnh đó, mỗi nhà nước cũng phải giải quyết bài toán riêng của mình “nên trao quyền tự chủ đến đâu cho các cấp địa phương là hợp lý”. Quá trình này được gọi là phân quyền theo chiều dọc, hay còn gọi là nguyên tắc “tân quyền” hoặc “phi tập trung hóa”. Tất cả những động thái đó nhằm giảm thiểu hành vi độc đoán, chuyên quyền, và nhất là *tham nhũng* của giới chức nhà nước, từ đó, nâng cao uy tín và tìm kiếm lòng tin từ phía thị trường và xã hội dân sự đối với nhà nước.

b) *Tạo ra áp lực cạnh tranh trong nội bộ nhà nước.* Với quan niệm cho rằng, cạnh tranh là một thể chế chẳng những hữu dụng với thị trường, mà còn với nhiều lĩnh vực khác nữa, nhà nước cần áp dụng thể chế này vào khâu nhân sự của mình, nhằm xây dựng một đội ngũ công chức có năng lực và có đạo đức nghề nghiệp. Thể chế cạnh tranh về nhân sự đòi hỏi: phải tuyển dụng nhân sự dựa trên phẩm chất xứng đáng; và đề bạt dựa vào hiệu quả công việc; đồng thời, cần có chế độ đãi ngộ thỏa đáng đối với họ.

c) *Cải thiện thể chế xây dựng chính sách và ra quyết định.* Để có được những chính sách tốt, việc đầu tiên, nhà nước cần có một đội ngũ các nhà hoạch định chính sách tài năng và chuyên nghiệp. Thứ nữa, chính sách phải được xây dựng trên cơ sở đã có đủ thông tin chính xác (nhận từ nhiều nguồn, đa chiều, đã qua xử lý và kiểm chứng); và nếu có thể – tuyển lựa chính sách từ những chính

sách cạnh tranh, thông qua cơ chế thảo luận và phản biện. Cuối cùng, cần phải làm cho chính sách không bị dẫn dắt (hoặc chịu áp lực) bởi ý chí chính trị hoặc lợi ích mang tính phe nhóm.

4. Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường

Những hạng mục được khuyến nghị ở đây là:

a) Xây dựng các thể chế thông tin

Nhà nước phải đứng ra với tư cách là người tổ chức việc cung ứng thông tin, với mục tiêu làm cho thị trường vận hành đúng đắn, giảm thiểu những hậu quả bất lợi do tình trạng thông tin phi đối xứng gây ra. Cụ thể là, nhà nước cần thiết lập mạng lưới phê chuẩn, xác nhận, cấp phép và cung cấp thông tin về chất lượng sản phẩm - dịch vụ; đặt ra các yêu cầu công khai hóa thông tin đối với các công ty, trong đó, đặc biệt chú trọng đến nghiệp vụ kế toán và ngân hàng.

Để hỗ trợ hoạt động cung ứng thông tin cho thị trường, nhà nước cũng cần khuyến khích và nuôi dưỡng các thể chế tự tiết lộ thông tin.

b) Thiết lập một nền móng pháp luật và quyền sở hữu

Dựa trên nền móng này, tài sản của các nhà đầu tư được bảo vệ, các giao dịch thị trường của họ được thực hiện với độ chắc chắn cao (do có sự can thiệp của cưỡng chế khi cần thiết); các tranh chấp về quyền lợi được giải quyết một cách công bằng; nhờ vậy, kích thích được các nguồn đầu tư. Bên cạnh đó, nhà nước cũng cần khuyến khích những thể chế phi chính thức vào cuộc, nhằm giảm thiểu phí tổn và giảm áp lực công việc cho tòa án.

c. Xây dựng và phối hợp các thể chế tài chính

Hệ thống tài chính có ảnh hưởng mạnh mẽ đến tính ổn định của kinh tế vĩ mô và đến tăng trưởng. Bởi vậy, nhà nước cần xây dựng một hệ thống gồm *chuẩn mực kế toán, chuẩn mực ngân hàng và thị trường vốn*, với mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và vĩ mô.

Vấn đề hiệu quả của thể chế hệ thống tài chính cũng là một mục tiêu cần theo đuổi. Để thực hiện mục tiêu này, nhà nước cần cân nhắc và tiến hành thận trọng tiến trình tư nhân hóa các ngân hàng và mở cửa cho sự tham dự của những ngân hàng uy tín bên ngoài.

Song hành với việc kiến tạo những thể chế tài chính có năng lực thích nghi với nền kinh tế toàn cầu, nhà nước cần tính đến những thể chế nội địa nhằm nâng cao năng lực tiếp cận vốn cho người nghèo; trong số đó, với các nước đang phát triển - cần chú trọng đến những thể chế tài chính phi chính thức, dựa trên sự bảo lãnh của cộng đồng và dựa trên sự khai thác vốn xã hội (lòng tin, mạng lưới quan hệ có tác dụng kiểm chế các hành vi phá bỏ cam kết).

5. Xây dựng các thể chế hỗ trợ xã hội dân sự

Thường thì người ta hiểu xã hội dân sự (hay xã hội công dân) là cộng đồng dân cư (theo quốc tịch) của một quốc gia. Cộng đồng ấy có thể bao gồm nhiều sắc tộc (ethnics), và nhiều nền văn hoá khác nhau, nhưng cùng chịu sự quản lý từ một chính quyền trung ương.

Xét từ quan điểm lịch sử và truyền thống, khái niệm xã hội dân sự dùng để chỉ trạng thái xã hội đối lập với xã hội thần dân phong kiến, hay xã hội tín đồ của tôn giáo. Đây là trạng thái mà tại

đó, mỗi cá thể đều ý thức được về chủ quyền của mình, về sự khẳng định “cái tôi” của nhân cách, về sự cân bằng giữa quyền lợi và nghĩa vụ đối với nhà nước, và về sự bình đẳng pháp lý giữa các cá thể trong cộng đồng.

Sự phát triển sau này của nền kinh tế thị trường và nhà nước đã làm nảy sinh những chiều cạnh mới của khái niệm xã hội dân sự (hoặc mở rộng hơn, hoặc thu hẹp lại ngoại biên - tùy từng trường phái) và gây ra những cuộc thảo luận lớn xung quanh khái niệm này. Nhưng hầu hết các ý kiến đều thống nhất ở chỗ: xã hội dân sự tồn tại dưới dạng các thể chế phi nhà nước (và do đó, về cơ bản - là phi chính thức), tự vận hành, hoạt động phù hợp với các nguyên tắc được nhà nước thừa nhận.

Như vậy có thể thấy, mối quan hệ giữa xã hội dân sự với nhà nước, về thực chất là mối quan hệ giữa thể chế phi chính thức và chính thức. Những thể chế này có thể hòa hợp và tác động cùng chiều đối với một số mục tiêu cụ thể nào đó, song có thể là ngược chiều đối với một số mục tiêu khác.

Nhiệm vụ của nhà nước đặt ra ở đây là: phải phối hợp hai loại thể chế nói trên để đạt được hiệu quả phát triển bền vững; đồng thời *thiết kế các thể chế hỗ trợ xã hội dân sự* nhằm kích thích xã hội dân sự tham dự và chia sẻ trách nhiệm với nhà nước.

Bản chất của bước đi này là: nhà nước chủ động tạo dựng và nuôi dưỡng các thể chế để xã hội dân sự tham dự và chia sẻ trách nhiệm với nhà nước: trong hoạt động hoạch định chính sách; trong cung ứng hàng hóa và dịch vụ công; và trong việc theo đuổi những mục tiêu nhân đạo chung.

Muốn làm được như vậy, *các nhà nước cần phải tiến gần đến người dân hơn*. Nắm bắt nhu cầu, thái độ, phản ứng của người dân thông qua dư luận xã hội, thông qua các chương trình và dự án có sự tham dự của các tác nhân phi nhà nước.

Để hỗ trợ cho mục tiêu lớn nêu trên, nhà nước cần: *xây dựng và củng cố các thể chế thông tin hai chiều; tìm cách thức phù hợp để đưa thông tin đến với người dân; tăng cường và lắng nghe tiếng nói của người dân; tiến hành phi tập trung hóa quyền lực một cách sáng suốt; và tạo dựng thể chế phản biện và tham dự*.

Song hành với việc tạo dựng các thể chế tương tác dân chủ giữa nhà nước với nhân dân của mình như trên, nhà nước còn phải củng cố mối quan hệ với những nhân tố phi chính phủ trên khắp thế giới (mà cụ thể là các NGO) trên tinh thần hoà bình, xây dựng và hợp tác.

Trên thực tế, NGOs không ra đời để lấp vào “những khoảng trống quyền lực” như người ta vẫn nghĩ. Tất cả những không gian đang được lấp đầy bởi NGOs đều là những không gian trước đó vốn thuộc về hệ thống các nhà nước. Thế nên, sự hiện diện của NGOs đã phản ánh một sự chia sẻ quyền lực nhà nước trong công cuộc phát triển cộng đồng và xã hội nói chung. Các NGO thông qua hoạt động của mình mà biểu hiện những giá trị và những quan điểm xã hội nào đó; và do đó, họ sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp gây ảnh hưởng đến hoạt động hoạch định chính sách của các chính phủ.

Bởi vậy, “củng cố *mối quan hệ* với những nhân tố phi chính phủ trên tinh thần hoà bình, xây dựng sẽ là một nhiệm vụ quan trọng của các cơ quan

nhà nước trong thế kỷ XXI" (1, tr.483-498).

6. Xây dựng thể chế hợp tác quốc tế

Trong kỷ nguyên toàn cầu, một dân tộc không thể bảo vệ được an ninh, sự thịnh vượng, không khí mà nó đang thở, nước mà họ đang uống..., nếu như không hợp tác với những dân tộc khác. Không có một nước nào, cho dù đó là siêu cường, có thể tự mình giải quyết nổi những vấn đề như vậy. Ở kỷ nguyên đương đại, sức mạnh của một nhà nước không còn được hiểu chỉ đơn thuần là khả năng gánh vác các sự vụ, mà trên thực tế, đang được hiểu là khả năng phối hợp hành động cùng với những tác nhân khác trong việc theo đuổi những mục tiêu đã được thoả thuận từ trước.

Đối mặt với toàn cầu hoá, chúng ta đang cần đến những phương thức cai quản mới. Chúng ta biết rõ điều này thông qua những thất bại của các phương pháp cũ. Sự không đồng đều trong thu nhập ngày càng trở nên tồi tệ hơn. Ngày càng có nhiều người nghèo hơn. Các cuộc xung đột chết người đang gây khốn khổ cho nhân dân trên thế giới, trong khi chúng lẽ ra *cần phải* và *có thể ngăn chặn được*. Những vũ khí huỷ diệt hàng loạt đang đe dọa tất cả chúng ta. Khí hậu - tương lai của hành tinh chúng ta đang suy thoái nghiêm trọng.

Tình trạng này đang đe dọa tất cả chúng ta và những thế hệ tương lai, và cũng không thể giải quyết được nếu chỉ dựa vào sức lực của từng quốc gia riêng rẽ. Lối thoát duy nhất ở đây chỉ có thể là hợp tác đa phương (không chỉ giữa các nhà nước, mà còn là giữa nhà nước với các tác nhân phi nhà nước và giữa các tác nhân phi nhà nước với nhau). Thế nhưng phương pháp cai quản cũ (dựa trên những quan niệm cũ) đang ngăn

cản chúng ta thực hiện *cuộc hợp tác mà tất cả các bên đều có lợi* này.

Tựu trung lại, đó là những yêu cầu phối hợp hành động giữa các nước (mà đặc biệt là những nước giàu) trong việc giúp các nước đang hoặc chậm phát triển trong hoạt động: Xoá đói giảm nghèo; Chống tham nhũng; Cứu trợ nhân đạo; Khắc phục hậu quả thiên tai; Chuyển giao công nghệ; Xoá/giảm nợ hoặc kết cấu lại nợ đối với những nước nghèo; Tạo cơ hội cho hàng hoá nhập khẩu từ các nước nghèo và các nước đang phát triển. Bên cạnh đó, các quốc gia *đang/chậm phát triển* cần phải xây dựng cho được các thể chế then chốt; đó là: Minh bạch; Dân chủ; Dành ưu tiên hàng đầu cho nông nghiệp và phát triển nông thôn; Tăng cường thể chế pháp lý; Chống tham nhũng; Phòng chống thiên tai; Xoá đói giảm nghèo.

Liên quan đến phương diện phối hợp hành động, các nhà nước cần tăng cường và cải cách các thể chế liên chính phủ đã có (như Liên Hợp Quốc, WTO, WB, IMF...) trên tinh thần dân chủ và công bằng giữa các thành viên; đồng thời cần gia tăng quyền lực cùng sức mạnh cưỡng chế cho chúng; cùng hợp tác và phối hợp hành động với các tác nhân đến từ khu vực thị trường và xã hội dân sự trên khắp thế giới - tức là khuyến khích các thể chế điều tiết hỗn hợp.

III. Kết luận

Cùng với sự phát triển của lịch sử, các chức năng của nhà nước có thể thay đổi. Tầm quan trọng có thể chuyển dịch từ chức năng này sang chức năng khác, hoặc xuất hiện những chức năng mới. Các bước chuyển như vậy, về cơ bản, là phù hợp với những giai đoạn phát triển của nền sản xuất xã hội.

Ngày nay, khi các nhà nước thế giới bước vào kỷ nguyên toàn cầu hóa, nhu cầu điều chỉnh chức năng và thể chế đã bộc lộ rõ hơn lúc nào hết. Kết luận này được rút ra từ hàng loạt phân tích về tình trạng yếu kém và đổ vỡ của nhà nước trên thế giới trong hơn một thập kỷ trở lại đây.

Tuy nhiên, sự lựa chọn và sự ưu tiên cho chức năng này hay khác của nhà nước đối với từng xã hội khác nhau chắc chắn sẽ là rất khác nhau. Nhưng việc khẳng định như vậy tuyệt nhiên không loại trừ những nhận định chung về những chức năng mà các nhà nước cần phải điều chỉnh; đó là: a) điều tiết thị trường; và b) điều tiết xã hội dân sự.

Đối mặt với hai nhiệm vụ nêu trên, mỗi nhà nước căn cứ vào điều kiện đặc thù của mình mà đặt ra các thứ tự ưu tiên; hoặc có thể tiến hành đồng thời. Với nhiệm vụ thứ nhất, nhà nước phải kiện toàn và thay mới chính nó (vì nhà nước vốn hiện thân như một tập hợp các thể chế). Với nhiệm vụ thứ hai, nhà nước cần tạo ra các thể chế - để nương vào đó, những tác nhân phi nhà nước có thể phát huy khả năng của chúng, đóng góp và chia sẻ gánh nặng phát triển với nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Devetak, Richard; Higgott, Richard. Justice unbound? Globalization, states and the transformation of the social bond. *International Affairs*. Vol. 75, No. 3, July, 1999.
2. Hosli, Madeleine. An Institution's Capacity to Act: What are the Effects of Majority voting in the council of the EU and in the European parliament. New York.: European Institute of public Administration, 1998, 26 p.
3. Huntington, Samuel P. Dead Souls: The Decentralization of the American Elite. *The National Interest*, No. 75, Spring 2004, p. 5-18.
4. Kapferer, Judith. City, Community, Nation, State. *Participation and Spectacle, Social Analysis*, Vol. 48, Issue 3, Fall 2004, p. 108-125.
5. North C., Douglass. Các thể chế, sự thay đổi thể chế và hoạt động kinh tế. H.: Khoa học xã hội, 1998.
6. Riefe, David. Civil Society and the Future of the Nation-State. *The Nation*, February 22, 1999, p. 11-16.
7. Seong-chang, Cheong. Establishing Supranational Institutions: European Lessons for a Unified Korea. *East Asian Review*, Vol. 16, No. 1, 2004, p. 73-96.
8. Tietenberg, Thomas. Environmental Instruments and Institutions. New York: An Elgar Reference, 1999, 713 p.
9. Usher, J.A. EC Institutions and Legislation. New York: Longman, 1998, 196 p.
10. Wiener, Antje. European Citizenship Practice: Building Institutions of a non state. New York: Westview Press, 1998, 343 p.
11. Wilson, James Q. American government: institutions and policies (4 ed.) USA: Heath and Company, 1989, 646 p.
12. World Bank. World Development Report, 2002.
13. World Bank. World Development Report, 1997.