

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THỨC ĐẨY QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN NHANH, BỀN VỮNG CỦA VIỆT NAM

NGUYỄN TÁT VIÊN^(*)

Ngày nhận bài: 08/01/2025 Ngày thẩm định: 10/01/2025 Ngày duyệt đăng: 18/01/2025

Tóm tắt: Thể chế đang là “điểm nghẽn” của “điểm nghẽn”. Nhiệm vụ đặt ra hiện nay là khắc phục các điểm nghẽn về thể chế trong các lĩnh vực của đời sống xã hội để phát triển đất nước theo đúng quỹ đạo, hướng tới kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Bài viết chỉ rõ tầm quan trọng của thể chế, kinh nghiệm của một số quốc gia châu Á về cải cách thể chế để tham khảo nhằm hoàn thiện thể chế trong giai đoạn hiện nay, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững.

Từ khóa: điểm nghẽn; hoàn thiện thể chế; thể chế; Việt Nam

1 Vai trò của thể chế trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội

Trong tác phẩm *Thể chế, sự thay đổi thể chế và vận hành kinh tế* (năm 1990), nhà Kinh tế học đoạt giải Nobel Kinh tế năm 1993 Douglass C. North cho rằng, thể chế theo nghĩa hẹp là luật chơi; theo nghĩa rộng là luật chơi, người chơi và cách chơi. Đây là những quy tắc của trò chơi trong xã hội, hay là những quy tắc mang tính minh bạch và nhân văn để điều chỉnh những hành vi giao dịch giữa con người với nhau⁽¹⁾. Ông chỉ rõ yếu tố quyết định hiệu quả kinh tế là sự hài hòa giữa các quy tắc của luật pháp (thể chế chính thức), các định chế xã hội không chính thức (thể chế phi chính thức) và việc thực thi chúng. Thể chế chính thức với chức năng hướng dẫn và điều chỉnh mọi hành vi hoạt động của các cá nhân, tổ chức mang tính bắt buộc chung. Thể chế phi chính thức (tín nhiệm xã hội, các chuẩn mực xã hội, văn hóa, phong tục, tập quán) có vai trò hỗ trợ cho thể chế chính thức. Sự kết

hợp giữa thể chế chính thức và thể chế phi chính thức sẽ tác động tích cực đến hành vi ứng xử trong xã hội. Châu Á, trong đó có Việt Nam, là nơi thể chế phi chính thức khá phổ biến, việc tuân thủ các thể chế phi chính thức thể hiện thái độ hợp tác, tạo nhiều cơ hội cho người tuân thủ.

Ý nghĩa, tầm quan trọng đặc biệt của thể chế được thể hiện rõ hơn khi các nhà khoa học đoạt giải Nobel Kinh tế học năm 2024 là Daron Acemoglu, Simon Johnson và James Robinson khẳng định vai trò của thể chế trong việc xác định sự phát triển hay tụt hậu của mỗi quốc gia, nhất là đối với phát triển nhanh, bền vững trong thế kỷ XXI. Thể chế là một hệ thống phức hợp gồm các yếu tố tương tác chặt chẽ, như pháp luật, tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ. Trong đó, con người đóng vai trò trung tâm, là chủ thể tạo ra, thực thi pháp luật và vận hành bộ máy nhà nước. Thể chế tốt là thể chế mang tính “dung hợp”, thúc đẩy sự tham gia rộng rãi của người dân và toàn xã hội vào đời sống kinh tế, chính trị, bảo vệ quyền tự do kinh doanh, khuyến khích đổi mới sáng tạo theo quỹ đạo phát triển của mỗi quốc gia. Đối nghịch với thể chế dung hợp là thể chế “tước đoạt”, phản ánh nhóm đặc

^(*) PGS, TS, Trường Đại học Quốc tế Sài Gòn, nguyên Ủy viên Thường trực Ban Chỉ đạo Cải cách tư pháp Trung ương

quyền thu hẹp, quyền lực nhà nước không được kiểm soát, chủ nghĩa thân hữu hiện diện và thao túng, bình đẳng xã hội bị vi phạm, phúc lợi xã hội thấp kém, quyền con người không được bảo đảm. Thể chế “tước đoạt” không có chỗ đứng trong xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

2. Kinh nghiệm của một số quốc gia châu Á về cải cách thể chế

Đối với Nhật Bản, những cải cách thời Minh Trị Thiên Hoàng (1868 - 1912) đã khởi động công cuộc hiện đại hóa để trở thành một cường quốc. Ý chí vươn lên mãnh liệt của người Nhật Bản với khẩu hiệu hành động: “Học tập phương Tây, đuổi kịp phương Tây, vượt phương Tây” làm cho Nhật Bản đạt được những thành tựu to lớn. Thể chế là vấn đề trước tiên được quan tâm. Hệ thống pháp luật hiện đại kiểu châu Âu nhanh chóng được hình thành từ nửa sau thế kỷ XIX, khi các đạo luật quan trọng, có tính chất đòn bẩy của kinh tế thị trường ra đời, như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Thương mại, Luật Ngân hàng nhà nước, Luật Cải cách thuế. Bằng việc gửi Sứ đoàn sang các nước châu Âu, Nhật Bản đã học được kinh nghiệm xây dựng nền công nghiệp cạnh tranh⁽²⁾. Sau Chiến tranh thế giới lần thứ II, đất nước mặt trời mọc có sự phát triển thần kỳ, nhất là giai đoạn 1951 - 1975. Đó là do sự điều hành của Chính phủ kiến tạo phát triển, với hệ thống thể chế được cải cách làm cho Nhật Bản đứng dậy và phát triển mạnh mẽ trên đồng tro tàn của chiến tranh. Thể chế đó đã tạo cho Nhà nước có được sự can thiệp kinh tế thuận ứng với thị trường⁽³⁾. Kinh nghiệm đáng chú ý là Chính phủ của Thủ tướng Ikeda Hayato (1960 - 1964) có những đột phá về thực hiện kế hoạch tăng gấp đôi thu nhập; giải tán các tập đoàn công nghiệp - tài chính lớn đang suy yếu trầm trọng để doanh nghiệp tư nhân đầu tư; biến những xưởng máy nghèo nàn thành các doanh nghiệp năng động, phục vụ chiến lược xuất khẩu. Chuyển mạnh từ Chính phủ điều hành sang Chính phủ kiến tạo; giảm bớt sự can thiệp trực tiếp của Chính phủ vào kinh tế, cổ phần hóa mạnh mẽ doanh nghiệp nhà nước từ những năm 1980; thúc đẩy tư nhân hóa và xã hội hóa dịch

vụ công. Xây dựng bộ máy hành chính tinh gọn (giảm từ 24 bộ xuống còn 12 bộ). Xây dựng hệ thống công chức chuyên nghiệp. Tăng cường sự kiểm soát của chính quyền Trung ương với địa phương. Xây dựng hệ thống chính sách và pháp luật thống nhất, đồng bộ và toàn diện. Phân chia hai hệ thống cơ quan: cơ quan ban hành chính sách và cơ quan thực thi chính sách. Hệ thống đánh giá chính sách bắt đầu thực hiện từ năm 2001; ban hành Luật Đánh giá chính sách năm 2002. Thành lập Ủy ban Đánh giá chính sách để đưa ra kiến nghị với bộ, ngành.

Đối với Singapore, sự thịnh vượng của quốc đảo này là kết quả sự kết hợp giữa lịch sử, chính trị, kinh tế, xã hội và hiệu quả của hệ thống thể chế quản lý. Singapore cho rằng, một đảng cầm quyền có thể tránh được những rắc rối về dân chủ theo kiểu phương Tây. Vì vậy, Nhà nước ban hành các thể chế nhằm siết chặt kỷ cương, kỷ luật, thể hiện tiếng nói của các tầng lớp trong xã hội, thu hút người tài vào đội ngũ lãnh đạo, quản lý. Thiết kế các chính sách kinh tế mở cửa để Singapore trở thành khu vực kinh tế tư nhân sôi động. Xây dựng chính sách kinh tế mạnh mẽ hướng đến thu hút đầu tư nước ngoài và có sự can thiệp cao của Chính phủ. Các sáng kiến cải cách luôn được cộng đồng doanh nghiệp trong và ngoài nước ủng hộ. Một số dịch vụ công cộng do Nhà nước thực hiện được chuyển đổi thành công ty, áp dụng các phương thức quản lý của khu vực tư nhân. Giới lãnh đạo Singapore đã nỗ lực lớn trong việc liên tục đưa ra các thể chế có tính đột phá để hiện đại hóa đất nước. Trong đó, giáo dục được nhấn mạnh là nền tảng văn hóa, xã hội và ủng hộ các giá trị của thể chế phi chính thức, như Nho giáo.

Trung Quốc từ đầu những năm 80 của thế kỷ XX đã tiến hành cải cách một cách mạnh mẽ, toàn diện. Do cơ chế tập trung quan liêu tồn tại từ lâu, cách quản lý kinh tế kém cỏi, cộng với hậu quả của cách mạng văn hóa nên lúc đầu cải cách rất khó khăn. Với tinh thần cải cách mạnh mẽ, Trung Quốc đã áp đặt kỷ luật, kỷ cương nhà nước lên các nhóm lợi ích, buộc các doanh nghiệp nhà nước phải cạnh tranh sòng phẳng

trong nước cũng như quốc tế. Kết quả là các yếu kém, hạn chế dần được khắc phục, lạm phát được kiểm soát. Từ sau Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVIII (năm 2012), Trung Quốc bước vào một quỹ đạo phát triển mới với “Giấc mơ Trung Hoa” mà bản chất là “nhà nước giàu mạnh, dân tộc chấn hưng, nhân dân hạnh phúc”⁽⁴⁾, thị trường đóng “vai trò quyết định” thay vì “vai trò cơ bản” như trước. Trung Quốc đặt ra yêu cầu hài hòa mối quan hệ giữa Chính phủ và thị trường, “không dựa vào tốc độ tăng trưởng GDP để luận anh hùng”, mà phải coi trọng đánh giá hiệu quả của thể chế trong nền kinh tế thị trường, coi cải cách thể chế kinh tế là trọng tâm⁽⁵⁾. Bên cạnh đó, tư tưởng “y pháp trị quốc” đã được khẳng định trong học thuyết Nhà nước pháp trị xã hội chủ nghĩa. Hệ thống pháp luật phục vụ nền kinh tế mở cửa cơ bản được hoàn thiện. Một chiến dịch chống tham nhũng toàn diện và triệt để đã được khởi động với những kết quả to lớn nhằm xây dựng một chính quyền liêm chính, chấp pháp nghiêm minh.

Có thể thấy, thành công của một số quốc gia Đông Á đã để lại những kinh nghiệm giá trị về vai trò của thể chế. Trong mỗi quan hệ nhà nước - xã hội, các nước Đông Á đã có những thay đổi chính trị mang tính quyết định bằng các cải cách nhằm mở rộng sự tham gia của người dân, hướng đến các thể chế dung hợp (bao trùm), nhờ đó tạo ra các vòng xoáy đi lên trở thành nước phát triển. Chính phủ kiến tạo phát triển là một trong những động lực chính để đưa các nước Đông Á phát triển mạnh mẽ. Thể chế dung hợp được cho là ưu việt hơn cả vì sự hiện diện của chính phủ kiến tạo phát triển, tinh thần thượng tôn pháp luật, sự tập trung chính trị ở mức độ nhất định để duy trì luật pháp, trật tự, quyền lực nhà nước được kiểm soát, y tế, giáo dục và an sinh xã hội được bảo đảm, dân chủ được phát huy, tạo ra các thị trường dung hợp, hài hòa. Về chính trị, thể chế dung hợp bảo đảm quyền lực được kiểm soát, tránh lạm dụng, tùy tiện, cắt xén từ phía cơ quan và công chức nhà nước. Cũng cần nói thêm rằng, trong những năm cuối thế kỷ XX, hệ thống thể chế của một

số quốc gia châu Á khác vẫn mang nặng dấu ấn của đặc quyền, đặc lợi. Các quyền chính trị, kinh tế, xã hội của người dân bị hạn chế; tăng trưởng quốc gia bị suy giảm⁽⁶⁾.

3. Yêu cầu hoàn thiện thể chế đáp ứng phát triển nhanh, bền vững của Việt Nam

Ba điểm nghẽn lớn nhất hiện nay là thể chế, hạ tầng và nhân lực. Theo Tổng Bí thư Tô Lâm thì thể chế là “điểm nghẽn” của “điểm nghẽn”. Chất lượng thể chế không chỉ là mục đích, mà là điểm đột phá trong chính sách phát triển. Tuy nhiên, không phải lúc nào chất lượng thể chế cũng đạt được như mong muốn, do tình hình thực tế luôn thay đổi, thể chế không theo kịp sự phát triển, thậm chí cản trở sự phát triển. Do vậy, yêu cầu cấp thiết đặt ra là pháp luật phải liên tục được hoàn thiện để thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, phát huy dân chủ, vì con người, công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Để đạt được các mục tiêu mà Đại hội lần thứ XIII của Đảng đề ra, thể chế đóng vai trò như là yếu tố đi đầu. Trong đó, đổi mới thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có tính quyết định. Cải cách pháp luật là yếu tố cốt lõi của cải cách thể chế. Trước yêu cầu mới, thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần có những đột phá mới, với yêu cầu phát triển nhanh và bền vững, chủ yếu dựa vào khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số; xây dựng nền kinh tế tự chủ trên cơ sở làm chủ công nghệ và chủ động, tích cực hội nhập, đa dạng hóa thị trường, nâng cao khả năng thích ứng của nền kinh tế⁽⁷⁾. Vì vậy, cần hoàn thiện thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội để tạo ra một thị trường hiệu quả, một xã hội mà người dân và doanh nghiệp luôn sáng tạo, năng động, khắc phục tình trạng chia cắt của thể chế, chồng lấn chức năng, nhiệm vụ của bộ, ngành, thiếu sự phối hợp toàn diện trong xây dựng chính sách, đầu tư công kém hiệu quả, thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp... dẫn đến phát triển dưới mức tiềm năng. Thể chế phải bảo đảm minh bạch, công khai và công bằng. Một quy định pháp luật có thể tạo ra nhiều loại chi

phí, như chi phí thủ tục hành chính; phí, lệ phí; chi phí đầu tư; chi phí cơ hội và cả chi phí không chính thức. Vấn đề đặt ra là phải tiết kiệm chi phí trong xây dựng, ban hành và thực hiện thể chế.

Đổi mới và hoàn thiện thể chế chính trị trước tiên là đổi mới sự lãnh đạo của Đảng, tập trung vào nâng cao vai trò và năng lực lãnh đạo, cầm quyền của Đảng đối với Nhà nước và xã hội; xây dựng hệ thống chính trị hiệu lực, hiệu quả; phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa; kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Trong đó, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị. Bộ máy Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được tổ chức khoa học, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tiếp tục đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội; xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch; hoạt động công vụ phải bảo đảm sự tuân thủ pháp luật, thực hiện quyền hạn theo chức trách, thẩm quyền, có sự thanh tra, kiểm tra chặt chẽ⁽⁸⁾. Xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân, bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân.

Hoàn thiện thể chế bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu là nhiệm vụ cấp bách. Việt Nam là một trong những nước chịu tác động mạnh của biến đổi khí hậu nên bảo vệ môi trường sinh thái là nội dung đặc biệt quan trọng của phát triển nhanh, bền vững. Quan điểm không đánh đổi môi trường lấy tăng trưởng kinh tế cần được quán triệt trong xây dựng, hoàn thiện thể chế nhằm bảo vệ và sử dụng hiệu quả, bền vững tài nguyên quốc gia, hướng tới nền

kinh tế xanh với mục tiêu phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050 như Chính phủ Việt Nam đã cam kết.

Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng xác định phát triển toàn diện con người; xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; phát triển văn hóa thực sự trở thành sức mạnh nội sinh và động lực cho phát triển đất nước, bảo vệ Tổ quốc. Để văn hóa thực sự là nền tảng tinh thần xã hội, việc xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách về văn hóa phải được đặt lên hàng đầu. Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong lĩnh vực văn hóa nhằm tạo cơ sở pháp lý cho nền công nghiệp văn hóa phát triển, nâng cao chất lượng, hiệu quả sáng tạo các giá trị văn hóa mới.

Đối với lĩnh vực khoa học, công nghệ, thể chế phải thúc đẩy công nghệ chiến lược, chuyển đổi số, chuyển đổi xanh. Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị “về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia” xác định, thể chế, nhân lực, hạ tầng, dữ liệu và công nghệ chiến lược là những nội dung trọng tâm, cốt lõi, trong đó, thể chế là điều kiện tiên quyết cần hoàn thiện và đi trước một bước, thể chế phải đáp ứng được thách thức của thời đại số. Pháp luật về khoa học, công nghệ cần khuyến khích đổi mới sáng tạo, đưa thể chế thành một lợi thế cạnh tranh trong phát triển khoa học, công nghệ, chuyển đổi số, tháo gỡ các điểm nghẽn trong thực hiện nhiệm vụ khoa học, công nghệ, thương mại hóa kết quả nghiên cứu khoa học, tài sản trí tuệ và phát triển thị trường khoa học, công nghệ. Đây là các yếu tố quan trọng thúc đẩy nghiên cứu khoa học và phát minh sáng tạo đóng góp trực tiếp vào quá trình phát triển kinh tế, xã hội.

Thể chế đối với lĩnh vực giáo dục, đào tạo phải tiếp tục được đổi mới theo hướng khoa học, hiện đại, đồng bộ, liên thông, phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế và thực tiễn Việt Nam. Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về giáo dục, đào tạo; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền; tăng cường vai trò của các cơ quan quản lý nhà

nước về giáo dục, đào tạo. Tăng quyền tự chủ, nâng cao trách nhiệm giải trình, phát huy dân chủ trong các cơ sở giáo dục, đào tạo; hoàn thiện chính sách, cơ chế tự chủ đối với các cơ sở giáo dục đại học phù hợp với xu thế chung của thế giới.

Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về quốc phòng, an ninh bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ; giữ vững môi trường hòa bình, ổn định để phát triển đất nước. Đồng thời, hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực hợp tác quốc tế góp phần thúc đẩy quá trình hội nhập ngày càng sâu rộng.

Tóm lại, muốn thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững đất nước cần bắt đầu từ xây dựng các quan niệm thể chế phù hợp, đồng thời đổi mới toàn diện tư duy xây dựng thể chế theo đúng quỹ đạo phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc □

⁽¹⁾ Douglass North, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990

⁽²⁾ Ian Nish, *Sứ đoàn Iwakura - Chuyến Tây du khảo cứu nhằm canh tân Nhật Bản thời Minh Trị*, Nguyễn Hoàng Mai và Nguyễn Tâm (dịch), Nxb Thế giới, 2024

⁽³⁾ *Xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển trong thực tiễn Việt Nam*, Kỳ yếu Hội thảo khoa học ngày 04/5/2017, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Nxb Lý luận chính trị; PGS, TS. Lê Minh Quân, *Nhà nước kiến tạo*, Tạp chí Lý luận chính trị số 8/2016; TS. Đinh Văn Thụy, *Nhà nước kiến tạo phát triển - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 7/2017; PGS, TS. Vũ Công Giao, *Nhà nước kiến tạo phát triển: Mô hình và triển vọng*, Trang thông tin điện tử Cải cách hành chính, ngày 27/3/2018; TS. Nguyễn Hoàng Anh, *Nhà nước kiến tạo phát triển, kinh nghiệm một số nước và giá trị tham khảo cho Việt Nam*, Tài liệu học tập lớp bồi dưỡng kiến thức chuyên ngành Nhà nước và pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, 2018

⁽⁴⁾ và ⁽⁵⁾ Thông tấn xã Việt Nam, *Y pháp trị quốc và vai trò lãnh đạo của Đảng*, Hà Nội, 2015, tr.100, 132, 133 và 117

⁽⁶⁾ Huỳnh Thế Du, *Cải cách thể chế, tư tưởng nhìn đến hiện thực*, HAVARD Kennedy School, UNDP, Bộ Ngoại giao Việt Nam, 2015

⁽⁷⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.216

⁽⁸⁾ Tổng Bí thư Tô Lâm, *Phát huy tính Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, <https://baohinhphu.vn>, ngày 20/10/2024