

Nhà nước kiến tạo phát triển: Một số vấn đề về nội hàm khái niệm và việc xây dựng ở Việt Nam

Nguyễn Thị Thanh Dung^(*)

Tóm tắt: Ở Việt Nam gần đây, chủ đề “Nhà nước kiến tạo phát triển” trở thành vấn đề mang tính thời sự, thu hút sự quan tâm của không chỉ các nhà nghiên cứu mà còn cả người dân nói chung. Bài viết tập trung làm rõ bản chất, nội hàm của khái niệm “Nhà nước kiến tạo phát triển” - một mô hình, một kiểu nhà nước mới hay chỉ là một sự thay đổi về vai trò, chức năng của nhà nước trong bối cảnh mới; mối quan hệ giữa Nhà nước kiến tạo phát triển với Chính phủ kiến tạo, Nhà nước pháp quyền và Quản trị nhà nước; từ đó luận giải Nhà nước kiến tạo phát triển có phải là mô hình phổ biến cho tất cả các quốc gia vận dụng trong quá trình phát triển không? Việt Nam cần học hỏi gì từ kinh nghiệm xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển của các nước trên thế giới.

Từ khóa: Nhà nước kiến tạo phát triển, Chính phủ kiến tạo, Quản trị nhà nước

1. Về nội hàm của khái niệm Nhà nước kiến tạo phát triển

Xung quanh khái niệm “Nhà nước kiến tạo phát triển” có nhiều cách tiếp cận khác nhau. Các học giả trong nước và thế giới đều đưa ra những cách hiểu của riêng mình. Khái niệm “Nhà nước kiến tạo phát triển” (Developmental state) được đưa ra lần đầu tiên bởi C. Johnson khi ông nghiên cứu một cách có hệ thống về nhà nước thông qua khảo sát mô hình nhà nước của một số nước đã thành công trong công nghiệp hóa nhanh như Nhật Bản, Hàn Quốc, v.v... Khác với nhà nước truyền thống - nhà nước chủ yếu điều

chỉnh, khắc phục các thất bại của thị trường, điều chỉnh nhằm đảm bảo sự công bằng xã hội, Nhà nước kiến tạo phát triển có tính chủ động hơn, không chỉ trong việc điều chỉnh, khắc phục các thất bại của thị trường, mà còn tập trung *kiến tạo* thị trường theo tầm nhìn của *cả quốc gia* và tận dụng *lợi thế cả về kinh tế và chính trị* của nhà nước. Trong đó, tập trung vào việc thiết kế *các chủ trương, định hướng cụ thể*, và cùng với đó là *các chính sách tập trung nguồn lực, tạo dựng cơ chế ưu tiên* vào các lĩnh vực trọng tâm (ví dụ như Nhật Bản tập trung vào công nghiệp ô tô trong những năm 1970, Malaysia sau này tập trung vào công nghiệp điện tử, Ấn Độ tập trung vào công nghiệp phần mềm, v.v...), đặc biệt trong các chính sách về công - thương nghiệp.

^(*) TS., Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Email: dung5868@gmail.com

Fritz và Menocal cho rằng: “trong khi ý tưởng ‘Nhà nước kiến tạo phát triển’ nhấn mạnh tính hiệu quả của nhà nước, thì quan niệm về ‘quản trị nhà nước’ nhấn mạnh nhu cầu kiểm soát nhà nước” (V. Fritz and A. Rocha Menocal, 2006: 5). Amartya Sen viết: “phát triển là quy trình mở rộng tự do thực sự cho người dân”, theo đó “mục tiêu của Nhà nước kiến tạo phát triển hiện nay không chỉ là tăng trưởng kinh tế mà còn phải quan tâm tới nâng cao chất lượng cuộc sống và tính chính đáng chính trị” (Xem: Laura Routley, 2014: 162). Cho rằng Nhà nước kiến tạo phát triển có thể được hiểu như “nhà nước phúc lợi phát triển” hay “nhà nước kiến tạo phát triển dân chủ”, UNDP định nghĩa: “nhà nước kiến tạo phát triển là một nhà nước tham gia mạnh mẽ vào nền kinh tế quốc gia với mục tiêu thúc đẩy phát triển” (UNDP, 2012: 1).

Quan niệm về Nhà nước kiến tạo phát triển cũng có sự khác nhau qua các thời kỳ. Từ những năm 1970, Nhà nước kiến tạo phát triển ra đời ở một số quốc gia Đông Á nhấn mạnh đến mục tiêu cao nhất của nhà nước là tăng trưởng kinh tế. Do đó, có thể chỉ ra bản chất của Nhà nước kiến tạo phát triển ở thế kỷ XX là nhà nước chú trọng tăng trưởng. Điều này nhất quán với quan điểm của UNDP về Nhà nước kiến tạo phát triển là nhà nước tham gia mạnh mẽ vào nền kinh tế quốc gia với mục tiêu thúc đẩy phát triển kinh tế.

Trong những năm gần đây, người ta cho rằng, một nhà nước độc đoán chỉ chú trọng tăng trưởng không đem lại sự phát triển bền vững về lâu dài. Vì thế, mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển hiện nay sẽ phải khác với mô hình nhà nước chú trọng tăng trưởng tại Đông Á trong thế kỷ XX.

Nhà nước kiến tạo phát triển hiện nay gắn với quản trị dân chủ và chính sách xã hội, như các quốc gia Bắc Âu^(*).

Ở Việt Nam, ý tưởng về “Nhà nước kiến tạo phát triển” được nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng nêu ra lần đầu tiên tại Hội nghị các nước ASEAN năm 2011. Trong *Thông điệp của Thủ tướng* vào đầu năm mới 2014, nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng nhấn mạnh: “Phải chuyển mạnh từ nhà nước điều hành nền kinh tế sang Nhà nước kiến tạo phát triển”. “Nhà nước kiến tạo phát triển” từ đó nhận được sự quan tâm mạnh mẽ của các nhà lãnh đạo, nhà quản lý và các nhà khoa học. Ý tưởng về “Nhà nước kiến tạo phát triển” đã truyền cảm hứng và làm cơ sở cho việc xác lập chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ mới (2016-2021).

Tại phiên họp thường kỳ đầu tiên của Chính phủ sau khi được kiện toàn (tháng 4/2016), Chính phủ đã dành thời gian để thảo luận về phương thức chỉ đạo, điều hành trong thời gian tới trên cơ sở Hiến pháp mới (Hiến pháp 2013) và Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi (2015). Cũng tại phiên họp này, khi tổng kết lại 6 định hướng lớn trong công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ trong thời gian tới, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc nhấn mạnh: Chính phủ kiến tạo tiếp tục là nội dung trọng tâm của nhiệm kỳ Chính phủ 2016-2021 (<http://vpcp.chinhphu.vn/Home/...>).

Tiếp nối ý tưởng trên, các nhà lãnh đạo, nhà khoa học Việt Nam đã có khá nhiều bài viết bàn luận sôi nổi về chủ đề

(*) *Introduction*, In: “Constructing a democratic development state in South Africa: Potentials and challenges” (Xem: Omano Edigheji, 2010: Vii-viii).

này. Các tác giả đã đưa ra những quan điểm khác nhau xung quanh nội hàm của Nhà nước kiến tạo phát triển và ít nhiều có sự so sánh Nhà nước kiến tạo phát triển với các mô hình nhà nước khác. Trong bài *Suy ngẫm từ thông điệp của các lãnh đạo* của TS. Đặng Văn Huân, đăng trên *Vietnamnet*, tác giả đã phân tích và chỉ rõ sự khác biệt giữa nhà nước kiến tạo và nhà nước khai thác ở mấy điểm:

“Thứ nhất, nhà nước kiến tạo dựa trên một thể chế chính trị trong đó quyền lực không bị tập trung vào một bộ phận của nhà nước mà có sự phân tán và cân bằng tương đối.

Thứ hai, nhà nước kiến tạo đảm bảo cho tất cả các cá nhân, tổ chức kinh doanh có thể tham gia vào sản xuất kinh doanh một cách công bằng mà không bị ảnh hưởng bởi những rào cản chính sách và độc quyền. Theo đó, nhà nước tập trung xây dựng những chính sách kinh tế - xã hội để thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh, kinh doanh hiệu quả, sáng tạo và đổi mới công nghệ. Trong khi đó, nhà nước khai thác chỉ lo tích góp ngân khố quốc gia thông qua khai thác tài nguyên, khoáng sản, thu thuế, mà thực chất là làm giàu cho một bộ phận lãnh đạo và nhóm đặc quyền.

Thứ ba, nhà nước kiến tạo đảm bảo cho việc phân phối một cách tương đối công bằng những thành quả của phát triển kinh tế-xã hội. Các cơ chế chính sách của nhà nước tạo ra một khuôn khổ pháp lý để giảm thiểu sự bất công bằng trong thu nhập, từ đó kích thích mọi công dân và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế cùng tham gia làm giàu và đóng góp cho sự thịnh vượng chung của quốc gia” (Đặng Văn Huân, 2015).

TS. Vũ Minh Khương trong bài *Việt Nam trước thách thức xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển* có phân định mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển với Nhà nước cai trị - hủ bại ở mấy điểm:

- Về tuyển dụng cán bộ vào cơ quan nhà nước, Nhà nước kiến tạo phát triển thực sự minh bạch và cạnh tranh, trong khi Nhà nước cai trị - hủ bại thiếu minh bạch, thậm chí tùy tiện.

- Về tiêu chuẩn lựa chọn và đề bạt, Nhà nước kiến tạo phát triển coi trọng hiền tài, trong khi Nhà nước cai trị - hủ bại coi trọng con ông cháu cha, phe cánh.

- Về hoạch định và điều phối thực hiện chiến lược phát triển: Nhà nước kiến tạo phát triển lập cơ quan hoạch định và điều phối chiến lược phát triển với những cán bộ ưu tú và trách nhiệm đặc biệt. Còn Nhà nước cai trị - hủ bại thì mơ hồ, không có cơ quan thực sự chịu trách nhiệm.

- Về hợp tác giữa nhà nước với tư nhân: Nhà nước kiến tạo phát triển có sự liên kết, hợp tác chặt chẽ, gắn bó, còn mối liên kết, hợp tác trong Nhà nước cai trị - hủ bại lỏng lẻo, nghi kỵ, thiếu chiều sâu và tầm chiến lược.

- Về luật chơi trên thị trường: Nhà nước kiến tạo phát triển rõ ràng và nghiêm minh, còn Nhà nước cai trị - hủ bại thiếu nhất quán giữa văn bản và thực hiện thiên vị các nhóm lợi ích (Vũ Minh Khương, 2009).

Bàn về sự khác nhau giữa mô hình Nhà nước quản lý với Nhà nước kiến tạo phát triển, trên trang *Tuanvietnamnet* tác giả Nguyễn Sỹ Dũng chỉ ra mấy điểm sau:

1. Nhà nước kiến tạo phát triển không làm thay dân, mà tạo khuôn khổ thể chế

và mọi điều kiện cần thiết khác để từng người dân có thể mưu cầu hạnh phúc.

2. Nhà nước kiến tạo phát triển biết làm cho người dân thực sự có quyền lực.

3. Là nhà nước tuân thủ pháp quyền.

4. Nhà nước biết tạo ra cạnh tranh lành mạnh để mọi chủ thể đều phải vươn lên và thu hút người tài.

5. Nhà nước biết bảo đảm sự minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Trong một phát biểu khác khi bàn thêm về mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển, nguyên Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh cho rằng, bản chất của nhà nước kiến tạo là ở chỗ nó không quản lý mà là phục vụ (<http://www.baomoi.com/ban-them-ve-mo-hinh...>). Ông lấy Israel, Hàn Quốc, Nhật Bản làm ví dụ điển hình cho mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển. Đặc tính chung của các quốc gia, theo ông, là: (i) Tạo ra môi trường chính trị và chính sách tốt phục vụ doanh nghiệp và người dân làm ăn hiệu quả, không can dự nhiều vào công việc của doanh nghiệp; (ii) Tuyển dụng công chức cạnh tranh, công bằng, minh bạch, trọng người tài; (iii) Hợp tác giữa nhà nước và tư nhân chặt chẽ - gắn bó; (iv) Luật chơi trên thị trường rõ ràng và nghiêm minh.

Tựu chung lại, các nghiên cứu trên đã đặt ra nhiều câu hỏi như:

1. Nhà nước kiến tạo phát triển là một mô hình nhà nước, một phương thức thực thi quyền lực nhà nước hay là một kiểu nhà nước?

2. Mối quan hệ giữa khái niệm “Nhà nước kiến tạo phát triển” và “Nhà nước pháp quyền”?

3. Sự liên quan như thế nào về vai trò của “Nhà nước kiến tạo phát triển” trong

nền kinh tế thị trường? Nó khác gì với các mô hình “Nhà nước tối thiểu”, “Nhà nước phúc lợi”, “Nhà nước chỉ huy”, “Nhà nước tập trung-quan liêu-bao cấp”, “Nhà nước phục vụ”, “Nhà nước quản lý”, “Nhà nước theo mô hình doanh nghiệp”, “Nhà nước cung cấp dịch vụ công”?

Tất cả vẫn là vấn đề còn phải tranh luận và chưa có được một câu trả lời rõ ràng. Vấn đề đặt ra là: “nhà nước định hướng” liệu có tốt hơn là “thị trường định hướng” hay không? Khi nào thì “nhà nước chủ động kiến tạo, định hướng” sẽ tốt hơn là để cho “thị trường chọn lọc, đào thải”? Các nước XHCN, bao gồm cả Việt Nam, đã có thời định hướng đến từng mặt hàng và số lượng cụ thể trong nền kinh tế kế hoạch hóa theo phương thức tập trung và đã thất bại vì không dựa vào các tín hiệu từ cuộc sống, trong đó thị trường là kênh truyền tải thông tin về nhu cầu của người dân một cách tốt nhất. Đây là vấn đề lý thuyết cần có những nghiên cứu một cách hệ thống và khảo sát kinh nghiệm từ các nước đã xây dựng thành công Nhà nước kiến tạo phát triển để tìm thấy câu trả lời xác đáng.

Trên cơ sở những nghiên cứu, phân tích trên, tác giả rút ra mấy nhận định sau:

Một là, Nhà nước kiến tạo phát triển hay nhà nước phát triển có thể hiểu là nhà nước ưu tiên cho phát triển kinh tế, tăng năng suất và khả năng cạnh tranh về công nghệ. Về mặt quản trị, nó được dẫn dắt bởi nhóm công chức ưu tú, có năng lực quản lý, lãnh đạo thông qua việc hoạch định các chính sách công nghiệp, và nhóm này được hệ thống chính trị hỗ trợ bằng việc tạo ra một không gian tự do cần thiết để sáng tạo. Thực chất chính là biểu hiện mối quan hệ giữa nhà nước (chính trị) với

thị trường (kinh tế). Với hàm ý này, Nhà nước kiến tạo phát triển là *một nhà nước đóng vai trò chủ đạo dẫn dắt sự phát triển kinh tế trong nền kinh tế thị trường*.

Hai là, Nhà nước kiến tạo phát triển khác với nhà nước điều chỉnh ở phương thức điều hành (tính “chủ đạo”) và khác với nhà nước chỉ huy ở đối tượng dẫn dắt (tức nền “kinh tế thị trường” chứ không phải nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp). Nói cách khác, nó nằm giữa 2 thái cực: nền kinh tế chỉ huy tập trung và nền kinh tế thị trường tự do. Nó cũng khác với cách tiếp cận về “nhà nước phục vụ” với tư cách là đội ngũ cán bộ và bộ máy nhà nước đó có phục vụ dân hay không (tức là nói đến tính chất phục vụ của nhà nước). Trách nhiệm của Nhà nước là tôn trọng và phục vụ nhân dân, chứ không đứng trên nhân dân. Ở đây, tiếp cận Nhà nước kiến tạo phát triển với vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế hay chức năng kinh tế của nhà nước trong quản lý phát triển kinh tế - xã hội. Chức năng kiến tạo phát triển của nhà nước thể hiện ở việc xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường phát triển một cách sáng tạo, năng động, phát huy được mọi nguồn lực và duy trì, nuôi dưỡng được động lực phát triển kinh tế vì sự phồn thịnh quốc gia cũng như phúc lợi cho tất cả mọi người.

Ba là, nói đến Nhà nước kiến tạo phát triển là muốn nhấn mạnh tới năng lực của nhà nước đối với phát triển kinh tế trong nền kinh tế thị trường. Tính “năng lực” khác tính “phục vụ”, tính “hiệu quả”. Một nhà nước có năng lực hơn có thể là một nhà nước có hiệu quả hơn hoặc có thể nhà nước có năng lực nhưng không có hiệu quả lắm nếu như năng lực đó không được sử dụng vì lợi ích chung của xã hội. Năng lực là khả năng đặt ra, theo đuổi và thúc

đẩy các hoạt động chung một cách hiệu quả như luật pháp và trật tự, y tế công cộng và cơ sở hạ tầng cơ bản; xóa bỏ những rào cản trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và người dân. Còn hiệu quả là kết quả của việc sử dụng năng lực đó để đáp ứng nhu cầu xã hội với những hàng hóa này. Để có một nhà nước có hiệu quả hơn, nhà nước phải hướng tiêu điểm năng lực mà mình có vào những nhiệm vụ có thể làm được và phải tiến hành. Nhà nước đóng vai trò trung tâm trong phát triển kinh tế - xã hội, không phải với tư cách là một người trực tiếp tạo ra sự tăng trưởng mà là một đối tác, là chất xúc tác và là người tạo điều kiện thuận lợi cho sự tăng trưởng đó. Muốn làm cho nhà nước trở thành đối tác đáng tin cậy hơn, có hiệu quả hơn trong sự nghiệp phát triển của đất nước mình, cần làm cho vai trò của nhà nước xứng đáng với năng lực của nó; nâng cao năng lực của nhà nước bằng cách củng cố lại các thể chế công cộng. Nhà nước đóng vai trò trung tâm trong việc hiệu chỉnh thị trường.

Từ những nhận định trên có thể thấy nội hàm của Nhà nước kiến tạo phát triển và sự khác biệt giữa các khái niệm “Nhà nước kiến tạo phát triển” với các mô hình nhà nước đã từng nói tới như “Nhà nước phục vụ”, “Nhà nước theo mô hình doanh nghiệp”, “Nhà nước điều tiết”, v.v...

2. Mối quan hệ giữa Nhà nước kiến tạo phát triển với Chính phủ kiến tạo phát triển, Nhà nước pháp quyền, Quản trị nhà nước

Thứ nhất, mối quan hệ giữa *Nhà nước kiến tạo phát triển* với *Chính phủ kiến tạo phát triển*

Khi nói tới mô hình chính phủ trong Nhà nước kiến tạo phát triển không có nghĩa là sẽ đi tìm một mô hình cơ cấu tổ

chức của chính phủ “hoàn bị” mà đi tìm những phương thức hoạt động của chính phủ để bảo đảm thúc đẩy các quá trình xã hội phát triển, tạo mọi điều kiện thuận lợi để cá nhân, tổ chức phát huy sáng tạo, mọi tiềm năng của mình nhằm làm thay đổi hiện thực của nhà nước, xã hội và đời sống của cá nhân con người.

Theo chúng tôi, Nhà nước kiến tạo phát triển là khái niệm bao hàm chính phủ kiến tạo. Trong hệ thống các cơ quan nhà nước thì chính phủ, với tư cách là một nhánh quyền lực trọng tâm nhất, cơ quan thực thi quyền hành pháp, đóng vai trò quan trọng trong cơ cấu tổ chức và sự vận hành của nhà nước. Do vậy, muốn xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển trước hết và quan trọng nhất là cần xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển. Đây có thể là một trong những lý do mà trên cương vị là người đứng đầu Chính phủ, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã nhất quán và quyết liệt trong việc xây dựng một Chính phủ kiến tạo, Chính phủ liêm khiết, hành động. Đó là khâu trước tiên và then chốt nhất để xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển.

Thứ hai, mối quan hệ giữa *Nhà nước kiến tạo phát triển* với *Nhà nước pháp quyền*.

Có nhiều cách định nghĩa khác nhau đứng trên các góc độ nghiên cứu và cách tiếp cận khác nhau. Tựu chung lại có thể thấy, Nhà nước pháp quyền là nhà nước bị ràng buộc, bị giới hạn (hạn chế quyền lực nhà nước) bởi tính tối thượng của pháp luật, nhà nước có trách nhiệm bảo vệ, bảo đảm quyền tự do của con người; mọi cá nhân đều bình đẳng trước pháp luật, tư pháp độc lập, có cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước hiệu quả.

Nhà nước kiến tạo phát triển vận hành trên cơ sở và dưới sự kiểm soát của các

nguyên tắc pháp quyền. Cơ chế kiểm soát nhà nước và xã hội là điều kiện, là giới hạn của sự kiến tạo, phát triển, nhất là trong lĩnh vực xây dựng, phát triển kinh tế. Chúng ta không chấp nhận phát triển kinh tế bằng bất cứ giá nào, mọi hoạt động của doanh nghiệp, của chính quyền đều phải trên nguyên tắc thượng tôn Hiến pháp, pháp luật và nền tảng đạo đức xã hội.

Thứ ba, mối quan hệ giữa *Nhà nước kiến tạo phát triển* và *Quản trị nhà nước*.

Theo định nghĩa của Ngân hàng thế giới (WB), “quản trị nhà nước là cách thức chính quyền nắm quyền lực và thực thi thẩm quyền để tạo ra các chính sách công, cũng như cung cấp các dịch vụ và sản phẩm công” (Dẫn theo: Đặng Hoàng Giang, 2014). Từ cách tiếp cận đó, WB xác định 6 yếu tố cấu thành của quản trị nhà nước tốt, bao gồm: tiếng nói và trách nhiệm giải trình; ổn định chính trị, không khủng bố, không bạo lực; hiệu lực của chính quyền; chất lượng của thể chế; tính pháp quyền; phòng, chống tham nhũng.

Từ các quan niệm khác nhau về quản trị nhà nước tốt, có thể hiểu: quản trị nhà nước tốt là phương thức thực thi quyền lực nhà nước, trong đó xác định và đảm bảo vận hành các chính sách, các quy định điều chỉnh hoạt động của tổ chức, cơ chế bảo đảm sự tham gia, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình nhằm đạt được một cách có hiệu quả, có trách nhiệm các hoạt động phục vụ xã hội, đáp ứng nhu cầu của mọi tầng lớp nhân dân.

Như vậy, Nhà nước kiến tạo phát triển, Nhà nước pháp quyền và Quản trị nhà nước là các khái niệm khác nhau đề cập đến các vai trò khác nhau, đặt trọng tâm khác nhau của nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng của nó. Chúng

có mối liên hệ chặt chẽ với nhau nhằm thực hiện một mục tiêu chung vì sự tiến bộ và phát triển của xã hội loài người.

Nhà nước kiến tạo phát triển chỉ có thể được xây dựng, vận hành và kiểm chứng trong môi trường, điều kiện của nhà nước pháp quyền và một nền quản trị tốt (quản trị nhà nước và quản trị doanh nghiệp, xã hội tốt). Ngược lại, một nhà nước thực hiện tốt chức năng kiến tạo chính là động lực, là một trong những mục tiêu cốt lõi của nhà nước pháp quyền và nền quản trị tốt - nhà nước phục vụ xã hội một cách hiệu quả, trách nhiệm trên cơ sở tạo lập, đảm bảo những điều kiện, môi trường thuận lợi nhất cho mọi hoạt động xã hội, vì con người - giá trị cao quý nhất trong mọi giá trị xã hội.

Nhà nước kiến tạo phát triển ở một phương diện nhất định sẽ là một trong những cách thức khắc phục những mâu thuẫn tất yếu của nhà nước pháp quyền, trong đó có cả những mâu thuẫn giữa thực tiễn cuộc sống, giữa yêu cầu phải năng động, linh hoạt, mềm dẻo trong giải quyết, xử lý các vấn đề kinh tế, xã hội với sự cứng rắn, ổn định của các thủ tục, quy tắc luật pháp.

Quản trị tốt chỉ có thể được thực hiện trong điều kiện nhà nước pháp quyền, thượng tôn Hiến pháp, pháp luật, nền hành chính chuyên nghiệp, năng động, kiến tạo, hiệu quả, nền tư pháp liên chính, độc lập. Quản trị nhà nước tốt cần được vận hành trong môi trường có sự phân quyền hợp lý, quyền lực nhà nước được kiểm soát, cho phép công dân tham gia rộng rãi các quy trình chính trị, ràng buộc và kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua các cơ chế giải trình. Nhà nước đủ mạnh để thực thi luật pháp và thiết lập

trật tự nhưng không quá tập trung để có thể trở thành chuyên chế.

Như thế, giữa Nhà nước kiến tạo phát triển với Chính phủ kiến tạo, Nhà nước pháp quyền, Quản trị nhà nước có những khác biệt, nhưng có mối quan hệ chặt chẽ, đan xen nhau. Đó là những cách nói khác nhau về việc thực hiện vai trò, chức năng của nhà nước và chính phủ đối với sự phát triển của xã hội. Nhận thức rõ điều này sẽ minh định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, tổ chức và các cá nhân trên mỗi cương vị công tác. Điều đó sẽ hạn chế sự chồng chéo, lẫn lộn và kém hiệu quả của các cơ quan nhà nước trong quá trình thực hiện chức năng, quyền hạn của mình. Đây là một trong những đòi hỏi cấp thiết trong công cuộc đổi mới ở Việt Nam hiện nay.

3. Mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển từ kinh nghiệm các nước và giá trị tham khảo đối với Việt Nam

Từ nội hàm của Nhà nước kiến tạo phát triển như trên, có thể khảo sát qua một số nước điển hình sau:

Nhật Bản được coi là mô hình “kinh điển”, tiêu biểu cho mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển Đông Á, nhất là thời kỳ 1950-1980. Tuy nhiên, trong mô hình Đông Á cũng có các khác biệt nhất định. Hàn Quốc chẳng hạn, mặc dù hiện nay đã chuyển theo hướng Tân Tự do và mang tính “Nhà nước điều tiết”, nhưng trong thời kỳ 1960-1980 cũng đã thể hiện sự chủ động dẫn dắt, sự phát triển, thông qua các chính sách đột phá (lựa chọn một vài ngành công nghiệp mũi nhọn), cơ quan điều phối siêu bộ (EPB - Ủy ban Kế hoạch kinh tế) và sở hữu nhà nước trong toàn bộ khối ngân hàng. Đây là các đặc

điểm mà Nhật Bản không có (Ha-Joon Chang, 2010).

So với Nhật Bản và Hàn Quốc, Đài Loan không có sự chủ động và mạnh mẽ định hướng như vậy, một phần là vì khu vực tư nhân ở Đài Loan còn nhỏ bé, không có các công ty tư nhân lớn như ở Nhật Bản và Hàn Quốc, và do vậy các can thiệp định hướng mạnh đối với khu vực tư từ chính quyền còn hạn chế. Tính chủ động dẫn dắt ở Đài Loan được thể hiện chủ yếu ở *vai trò thúc đẩy R&D và các doanh nghiệp nhà nước*.

Singapore cũng là mô hình nhà nước khác biệt kết hợp cả thương mại và đầu tư tự do với khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn. Điều thú vị là, Ha-Joon Chang chỉ ra mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển Đông Á không chỉ có ở Đông Á mà chính Pháp cũng đã từng sử dụng chiến lược phát triển tương tự trong cùng thời kỳ này: Nhà nước thông qua Ủy ban Kế hoạch (Commissariat Général du Plan) để chủ động định hướng, dẫn dắt các đầu tư và sử dụng sức mạnh của các doanh nghiệp nhà nước là đầu tàu.

Qua khảo sát mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển ở một số nước cho thấy, đã có những nước thực hiện thành công vai trò kiến tạo phát triển của nhà nước nhưng cũng có những quốc gia thất bại. Nhật Bản, Hàn Quốc, và Đài Loan là những quốc gia, vùng lãnh thổ Đông Á đầu tiên đã thành công khi thực hiện xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển. Chính từ sự phát triển thần kỳ của Nhật Bản ở những năm 1970, Johnson đã đi tìm nguyên nhân đưa tới sự thành công đó và ông đã tìm thấy câu trả lời. Ông khẳng định, chính là nhờ vai trò của nhà nước trong việc định hướng, dẫn dắt thị trường, thúc đẩy tăng

trường kinh tế (kiến tạo phát triển). Nhờ đó mà lý luận về Nhà nước kiến tạo phát triển ra đời. Vậy, phải chăng lý luận về Nhà nước kiến tạo phát triển là công thức thành công cho sự tiến bộ, văn minh của mọi dân tộc? Câu trả lời là không. Sau Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Brazil, Mexico, v.v... nhiều nước đang phát triển cũng tìm kiếm cách thức khác nhau và nhiều nước đã vận dụng lý luận về Nhà nước kiến tạo phát triển vào quốc gia mưu cầu sự phát triển cho dân tộc mình. Nhưng thực tế nhiều nước đã thất bại. Điển hình là các nước ở khu vực Mỹ La tinh.

Ở các nước này, thất bại của sự phát triển bắt nguồn trước hết từ lý do kinh tế. Các doanh nghiệp nhà nước trở nên không hiệu quả; tuyển dụng nhiều nhân viên hơn so với các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác; các cơ quan của chính phủ công kênh và không có hiệu quả, trở nên không khả thi về mặt tài chính; tích tụ nợ nước ngoài chứ không phải hậu quả từ sự thua lỗ của các doanh nghiệp nhà nước đẩy đến mức phát triển không bền vững; cơ sở hạ tầng nghèo nàn mặc dù có sự đầu tư công; sự phụ thuộc lớn từ doanh thu từ thương mại (đặc biệt là thuế xuất nhập) và mức thu nhập nội địa thấp; các chính sách bảo hộ lấy đi hàng hóa từ nền kinh tế nội địa mà không kích thích sản xuất trong nước một cách có hiệu quả, v.v...

Cùng với nguyên nhân về kinh tế, các lý do cơ bản cho sự thành công hay thất bại của các biện pháp can thiệp nhà nước là sự kết hợp các yếu tố chính trị và xã hội. Khan và các tác giả khác đã nhấn mạnh, sự khác biệt giữa nỗ lực thành công và thất bại trong sự phát triển theo định hướng của nhà nước dường như không chủ yếu liên quan đến nạn tham nhũng, thường xuất hiện ở cả hai khía cạnh, mà là

vấn đề thâm tóm nhà nước (L. Hellman, 2000; O. Khan, 2005).

Việc thâm tóm nhà nước không chỉ có hàm ý rằng, những lợi ích từ sự can thiệp của nhà nước được chuyển hướng vào túi riêng của một số cá nhân, mà quan trọng hơn, chính các chính sách này không còn được thúc đẩy bởi một sự hợp lý để phát triển mà chỉ mang lại lợi ích cho các nhóm giới hạn.

Điều đó cho thấy, Nhà nước kiến tạo phát triển là một triết lý nhà nước có thể tạo nên một nền tảng thích hợp cho các nỗ lực phát triển, và do vậy, nó trở thành mối quan tâm hàng đầu của các quốc gia đi sau trong quá trình tìm hướng phát triển. Tuy nhiên, không nên coi lý luận này như một mô hình khuôn mẫu mà mọi quốc gia đều có thể thành công. Sự thành công hay thất bại phụ thuộc nhiều vào những điều kiện khách quan và chủ quan khác nhau. Bản thân lý thuyết và mô hình thì không sai, nhưng hiệu quả phụ thuộc vào tính sáng tạo trong việc vận dụng và sự tương thích của nó với mỗi hoàn cảnh cụ thể, phụ thuộc vào điều kiện địa-chính trị và văn hóa ở mỗi nước. Kinh nghiệm ở Bắc Âu cho thấy, Chính phủ kiến tạo phát triển đặt chính phủ như một công cụ chứ không phải là nguyên nhân của sự phát triển. Nguyên nhân của sự phát triển chính là từ nhân tố con người, là nhân dân, là cộng đồng.

Từ những điều trên có thể đi đến mấy nhận định sau:

- Nhà nước kiến tạo phát triển là sản phẩm từ hoàn cảnh, văn hóa cụ thể.
- Có nhiều biến thể Nhà nước kiến tạo phát triển khác nhau.
- Nhà nước kiến tạo phát triển đang đặt ra những thách thức phải đối mặt.

- Mỗi nước cần tự tìm ra một lối đi riêng cho mình.

Vậy, Việt Nam nên học hỏi gì từ kinh nghiệm của các nước để xây dựng thành công Nhà nước kiến tạo phát triển? Trong cuốn *Tại sao các quốc gia thất bại (The Origin of Power, Prosperity, and Poverty: Why Nations Fail)*, D. Acemoglu và J. Robinson chỉ rõ, sự thịnh vượng của một quốc gia trong dài hạn được quyết định chủ yếu bởi các thể chế chính trị và thể chế kinh tế. Trong khi thể chế kinh tế ở thời điểm hiện tại quyết định hiệu quả kinh tế và sự phân bổ nguồn lực trong tương lai thì các thể chế chính trị ở thời điểm hiện tại, thông qua việc phân bổ cán cân quyền lực chính trị trong xã hội, lại quyết định việc lựa chọn các thể chế kinh tế trong tương lai. Vì vậy, trước khi đưa ra các giải pháp cụ thể cho việc xây dựng một Nhà nước kiến tạo phát triển, cần suy nghĩ về việc xây dựng một thiết chế chính trị như thế nào là phù hợp. Thực chất chính là xác định mô hình tổ chức nhà nước một cách hợp lý nhằm phát huy hết năng lực và hiệu quả của nhà nước. Đây chính là một bài toán đang đặt ra đòi hỏi các nhà lãnh đạo, nhà khoa học tiếp tục nghiên cứu và tìm lời giải. Tất cả vì sự phồn vinh bền vững của quốc gia, sự tiến bộ, hạnh phúc của mỗi cá nhân trong cộng đồng □

Tài liệu tham khảo

1. *Bàn thêm về mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển*, <http://www.baomoi.com/ban-them-ve-mo-hinh-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien/c/2786898.epi>
2. Nguyễn Mạnh Bình (2015), “Chuyên mạnh từ chính phủ điều hành nền kinh

- tế sang chính phủ kiến tạo phát triển”, Tạp chí *Nguồn nhân lực*, số 4.
3. Chính phủ hợp Phiên thường kỳ tháng 4/2016, <http://vpcp.chinhphu.vn/Home/Chinh-phu-hop-Phien-thuong-ky-thang-42016/20165/18529.vgp>
 4. Nguyễn Sỹ Dũng (2015), *Nhà nước kiến tạo*, Tuanvietnamnet.
 5. D. Acemoglu and J. Robinson (2012), *The Origin of Power, Prosperity, and Poverty: Why Nations Fails*, Random House.
 6. Ha-Joon Chang (2010), “How to ‘do’ a developmental state: Political, Organizational, and Human Resource Requirements for the Developmental State”, In: O. Edigheji (ed., 2010), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa - Potentials and Challenges*, Human Science Research Council Press, Cape Town.
 7. Đặng Hoàng Giang (2014), *Quản trị Nhà nước: phải đo lường được để cải thiện*, <http://tuoitre.vn/tin/tuoi-tre-cuoi-tuan/van-de-su-kien/20140415/quan-tri-nha-nuoc-phai-do-luong-duoc-de-cai-thien/602418.html>
 8. Đặng Văn Huấn (2015), *Suy ngẫm từ thông điệp của các lãnh đạo*, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/suy-ngam-tu-thong-diep-cua-cac-lanh-dao-223196.html>
 9. Quốc Huy/BNEWS/TTXVN (2016), *Nhà nước kiến tạo: Khi Nhà nước ở vị trí chèo lái con tàu*, 29/7/2016, 10:14.
 10. Introduction, “Constructing a democratic development state in South Africa: Potentials and challenges”, Omano Edigheji, 2010, tr.Vii -viii.
 11. Bùi Huy Khiên (2015), *Xây dựng khung giá trị văn hóa công vụ Việt Nam - Cách tiếp cận từ quản trị nhà nước tốt*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 4.
 12. Vũ Minh Khương (2009), *Việt Nam trước thách thức xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển*, <http://www.baomoi.com/viet-nam-truoc-thach-thuc-xay-dung-nha-nuoc-kien-tao-phat-trien/c/2744123.epi>
 13. Laura Routley (2014), Developmental State in Africa? A Review of Ongoing Debates and Buzzwords, *Development Policy Review*, 32 (2).
 14. Lillian Hellman (2000), *Pentimento*, Publisher: Back Bay Books.
 15. Omar Khan (2005), “The challenge of adaptive leadership”, *Leader to Leader*, Autumn (Fall), Issue 38, Pages 2-62.
 16. UNDP (2012), *Democratization in a Developmental State: The Case of Ethiopia - Issues, Challenges, and Prospects*.
 17. V. Fritz and A.Rocha Menocal (2006), *(Re)building Developmental state: From Theory to Practice* (Working Paper 274).
 18. Bùi Quang Vinh (2015), *Bài phát biểu tâm huyết, thẳng thắn của Bộ trưởng Bùi Quang Vinh*, <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/bai-phat-bieu-tam-huyet-thang-than-cua-bo-truong-bui-quang-vinh-286196.html>.