

KIỂM SOÁT “TƯ BẢN THÂN HỮU” - SỨ MỆNH CỦA CÔNG CUỘC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG¹

NGUYỄN QUỐC VĂN*

Tóm tắt: “Chủ nghĩa tư bản thân hữu” là thuật ngữ dùng để miêu tả hiện tượng mà nền kinh tế dựa trên mối quan hệ “khăng khít” giữa doanh nghiệp và chính quyền. Sự thành công hay thất bại của doanh nghiệp bị lệ thuộc hoàn toàn hoặc phần lớn vào ơn huệ, ưu đãi của những người có quyền lực trong nhà nước và trong đảng cầm quyền dành cho doanh nghiệp hay nhóm doanh nghiệp thân hữu với họ. Bài viết góp phần nhận diện, tìm hiểu nguồn gốc, bản chất và hậu quả của “tư bản thân hữu”, qua đó chuyển tải thông điệp khách quan là phải kiểm soát hiện tượng chính trị - pháp lý - kinh tế - xã hội vô cùng phức tạp này trong công cuộc phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam.

Từ khóa: Tư bản thân hữu; chủ nghĩa tư bản thân hữu; lũng đoạn nhà nước; phòng chống tham nhũng

Ngày nhận bài: 01/5/2024; Biên tập xong: 13/5/2024; Duyệt đăng: 23/5/2024

CONTROLLING “CRONY CAPITALISM” - MISSION OF ANTI-CORRUPTION

Abstract: “Crony capitalism” is the phenomenon in which the economy is based on “close” relationship between businesses and government. The success or failure of businesses depends entirely or largely on the favors given by the state and party to businesses or business groups close to them. The article contributes to identifying and understanding the origin, nature and consequences of “crony capitalism”, thereby points out that it is necessary to control this extremely complicated political - legal - economic - social phenomenon in the fight against corruption in Vietnam.

Keywords: Crony capitalism, state capture, prevent and anti-corruption

Received: May 01st 2024; **Editing completed:** May 13th 2024; **Accepted for publication:** May 23rd 2024

1. Nhận diện “tư bản thân hữu”

Tại hội thảo “Khát vọng Việt Nam 2035: Vai trò của doanh nghiệp và yêu cầu hiện đại hóa thể chế” do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam² (VCCI), Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ngân hàng Thế giới (WB) tại Việt Nam đồng tổ chức ngày 30/5/2015 tại Hà Nội, có một khái niệm vốn ít khi được đề cập trên các diễn đàn công khai đã được đưa ra với cách tiếp cận thẳng thắn, trực diện - đó là “chủ nghĩa thân hữu”. Báo cáo cho thấy việc thiên vị các doanh nghiệp nhà nước hoặc các doanh nghiệp có quan hệ thân hữu với nhà nước đã gây ra nhiều khó khăn cho khu vực kinh tế tư nhân, đồng thời làm giảm khả năng ban hành các quy định pháp luật phù hợp với nguyên tắc quản lý kinh tế lành mạnh. Điều đó cũng làm nảy sinh tình trạng thương mại hóa các thiết chế công, tạo dư địa để một số quan chức lạm dụng thẩm quyền điều tiết thị trường, thực thi pháp luật và phân bổ các nguồn lực của đất nước nhằm thu lợi cho mình và thân hữu.

Không đề cập trực tiếp đến “chủ nghĩa thân hữu”, “tư bản thân hữu” hay “chủ nghĩa tư bản thân hữu” nhưng Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã nhấn mạnh: “Sự xuất hiện những quan hệ không lành mạnh giữa các doanh nghiệp của tư nhân và cơ quan quản lý nhà nước, can thiệp vào quá trình xây dựng, thực thi chính sách để có đặc quyền, đặc lợi, hình thành “lợi ích nhóm”, gây hậu quả xấu về kinh tế - xã hội, làm suy giảm lòng tin của nhân dân; nhiều quy định của pháp luật về kinh tế tư nhân chưa được thực hiện nghiêm. Môi trường đầu tư kinh doanh, khởi nghiệp còn nhiều hạn chế, tiềm ẩn rủi ro cao và thiếu tính minh bạch. Quyền tự do kinh doanh và quyền tài sản, tiếp cận các cơ hội kinh doanh, nguồn lực xã hội chưa thực sự bình đẳng giữa kinh tế tư nhân và các thành phần kinh tế khác; chi phí trung gian, không chính thức còn nhiều”. Đến nay, “tư bản thân hữu” là một khái niệm chưa được định nghĩa với nội hàm rõ ràng. Hiện

¹ Bài viết là sản phẩm của Đề tài khoa học độc lập cấp Quốc gia “Kiểm soát quyền lực nhằm phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam”, Mã số: ĐTĐL.XH-05/21

² Nay là Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

* Email: Quocvan1966@yahoo.com.vn

Tiến sĩ, Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học thanh tra

có rất nhiều cách hiểu về “tư bản thân hữu”. Tựu trung, “đây là hiện tượng cấu kết giữa các “nhóm lợi ích” với một số quan chức chính quyền để thu lợi bất chính. Tuy nhiên, đó chỉ là cách giải thích thuật ngữ về mặt hiện tượng và hành vi. Ở Việt Nam hiện nay hầu như chưa có nghiên cứu nào về “tư bản thân hữu” với góc độ là một phương thức (hệ thống) kinh tế.

Trong kinh tế thị trường, các quyết định đầu tư và phân bổ nguồn lực phải mang lại giá trị và giá trị sử dụng cao nhất. “Tư bản thân hữu” với những “nhóm lợi ích” rất tự nhiên sẽ xuất hiện và lựa chọn con đường ngắn nhất, dễ nhất, ít rủi ro nhất để giải bài toán phân bổ nguồn lực, đó là liên kết với các quan chức chính quyền. Trái ngược hoàn toàn với kinh tế thị trường, “tư bản thân hữu” cũng là một phương thức kinh tế nhưng chỉ là phương thức mà ở đó, nguồn lực quốc gia được phân bổ dựa trên tầm ảnh hưởng của quyền lực, hệ tư tưởng, tiền bạc và sự tham lam bất tận. “Tư bản thân hữu” vì vậy còn là kẻ thù của đổi mới và sáng tạo. Từ những ví dụ như thu phí tự động bằng thẻ qua các trạm BOT hay thanh toán không dùng tiền mặt qua ngân hàng đã vướng phải những lập luận phản bác thiếu thuyết phục từ phía thân hữu³; đến những năm gần đây, nhiều đại án tham nhũng đã được phát hiện, xử lý. Ví dụ như vụ Nguyễn Đức Chung - cựu Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội đã lộng quyền, bảo kê cho nhiều doanh nghiệp sâu sau; vụ Nguyễn Thị Thanh Nhàn - Chủ tịch Hội đồng quản trị kiêm Tổng giám đốc Công ty Cổ phần Tiến bộ Quốc tế (AIC) đã cùng đồng bọn bắt tay, thao túng một bộ phận không nhỏ của hệ thống chính quyền để có được những gói thầu vô cùng béo bở; vụ Việt - Á với tác động sâu rộng tới không chỉ hệ thống y tế đã phản ánh những đặc quyền mà chỉ doanh nghiệp này có được đến từ quan chức các cấp trong đại dịch Covid 19, hay vụ “chuyến bay giải cứu” chấn động với 54 bị cáo bị đưa ra xét xử, trong đó có 21 cựu quan chức các bộ, ngành và 02 địa phương bị cáo buộc nhận hối lộ 515 lần với 165 tỉ đồng⁴ từ doanh nghiệp, người dân trong con bĩ cực của cả dân

tộc; vụ Công ty Cổ phần Tập đoàn Phúc Sơn, Công ty Cổ phần Tập đoàn Thuận An đã và đang làm rung động hệ thống chính trị với việc tha hóa nhiều cán bộ ở cấp cao nhất, lũng đoạn bộ máy lãnh đạo của hai tỉnh Quảng Ngãi và Vĩnh Phúc, nhiều quan chức cấp cao của hai địa phương này lần lượt sa lưới pháp luật...

Tiếp cận một cách trực quan và đơn giản thì “chủ nghĩa tư bản thân hữu” là thuật ngữ được dùng để mô tả một nền kinh tế mà trong đó, thành quả kinh doanh phụ thuộc vào các mối quan hệ thân thiết giữa các doanh nhân và các quan chức chính quyền. Nó được biểu hiện bằng cách cư xử thiên vị của chính quyền đối với các doanh nghiệp thân hữu trong việc cung cấp tài chính, giấy phép, các khoản miễn, giảm thuế và các hình thức can thiệp khác. Với cách tiếp cận này, “chủ nghĩa tư bản thân hữu” đang là một nguy cơ lớn đối với nước ta, đòi hỏi phải có những biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn⁵.

2. Nguồn gốc của “tư bản thân hữu”

Những kinh tế gia theo trường phái ủng hộ mô hình kinh tế thị trường tự do lẫn ủng hộ mô hình kinh tế tập trung - kế hoạch hóa đều có những quan niệm đối nghịch, chỉ trích lẫn nhau khi luận bàn về nguyên nhân, nguồn gốc của tình trạng nền kinh tế bị chi phối bởi các “nhóm thân hữu”. Trường phái ủng hộ kinh tế tập trung - kế hoạch hóa luôn tin rằng “tư bản thân hữu” là hệ quả của chủ nghĩa tư bản thuần túy. Niềm tin này được dựa trên quan niệm rằng những người nắm quyền lực trong tay (bất kể là chính phủ hay doanh nghiệp) đều muốn duy trì quyền lực này và cách duy nhất để đảm bảo duy trì quyền lực là tạo ra những mạng lưới liên kết giữa chính phủ và doanh nghiệp thân hữu để hỗ trợ lẫn nhau. Trong khi đó, trường phái ủng hộ kinh tế thị trường tự do cho rằng “tư bản thân hữu” đã thoát thai từ việc nhà nước kiểm soát tuyệt đối và nắm quyền quản lý đối với các nguồn tư bản, tài nguyên quan trọng của quốc gia. Nhà nước thể hiện quyền kiểm soát của mình bằng cách chi phối các tập đoàn kinh tế và bằng nhiều hình thức ưu đãi, thuế, trợ giúp khác nhằm đạt được các mục đích của các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Việc nhà nước nắm quá nhiều nguồn lực khiến các doanh nghiệp phải sử dụng các mối quan hệ thân hữu

³ Trần Ngọc Thơ, *Chủ nghĩa tư bản thân hữu và quy luật “Hòn đá lăn”*, [https://baodautu.vn/chu-nghia-tu-ban-than-huu-va-quy-luat-hon-tuyet-lan-d77082.html](https://baodautu.vn/chu-nghia-tu-ban-than-huu-va-quy-luat-hon-dá-lăn)

⁴ Tuổi trẻ Online (2023), *54 bị cáo trong vụ ‘chuyến bay giải cứu’ phạm những tội gì?*, <https://tuoitre.vn/54-bi-cau-trong-vu-chuyen-bay-giai-cuu-pham-nhung-toi-gi-20230711000736855.htm>

⁵ Nguyễn Sĩ Dũng, Nguyễn Minh Phong, Hoàng Gia Minh, Hồ Quang Phương (2017), *Bài 5: Chống chệch hướng sang tư bản thân hữu - Yêu cầu sống còn*, <https://www.qdnd.vn/kinh-te/cac-van-de/bai-5-chong-chech-huong-sang-chu-nghia-tu-ban-than-huu-yeu-cau-song-con-506612>

với các thành viên của chính quyền để khai thác các nguồn lực do nhà nước nắm giữ. Từ đó hình thành “tư bản thân hữu” ngăn cản thị trường tự do phát huy tác dụng tích cực của nó.

Đề cập đến chủ nghĩa tư bản thân hữu, TS. Nguyễn Sĩ Dũng - Nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội cho rằng sự liên kết giữa các doanh nghiệp tư nhân với các quan chức nhà nước là một rủi ro định mệnh rất lớn của các quốc gia trong quá trình chuyển đổi. Đó là loại rủi ro dễ nhận thức nhưng khó vượt qua bởi khi “tư bản thân hữu” có thể làm cho quyền lực kinh tế và quyền lực chính trị gắn kết với nhau, hình thành nên một thứ mafia toàn năng thì rủi ro cho đất nước là khôn lường. Trong sự liên kết này, nhiều hợp đồng béo bở, nhiều nguồn lực quan trọng sẽ bị các quan chức tìm cách chuyển cho các doanh nghiệp thân hữu. Đến lượt mình, các công ty này sẽ lại quả, cung phụng chu đáo cho các quan chức. So với các công ty nhà nước, các công ty tư nhân có thể làm điều này một cách dễ dàng và “hợp pháp” hơn thường với lý lẽ: “Tiền của tôi, tôi muốn cho ai là quyền của tôi”. “Tư bản thân hữu” còn được dùng để chỉ tình trạng bố làm chính trị, con con cái thì làm kinh tế. Gia đình giàu có lên nhanh chóng nhờ “tài kinh doanh” của những người con. Tuy nhiên, phía sau “tài kinh doanh” đó bao giờ cũng thấp thoáng hình bóng của ông bố. Vị trí lãnh đạo của ông bố đã đưa lại những hợp đồng giá trị, những mối quan hệ làm ăn dễ dàng cho những người con⁶.

Về lịch sử, một số học giả cho rằng thuật ngữ “tư bản thân hữu” được đặt ra lần đầu tiên bởi George M. Taber, khi đó là biên tập viên kinh doanh của Tạp chí Times, để mô tả nền kinh tế Philippines dưới thời lãnh đạo của Tổng thống Ferdinand Marcos. Lúc đó, ông gọi là “một giá trị tư bản thân hữu hiện thực” đã xuất hiện ở Philippines⁷. Trên thế giới, hiện tượng “tư bản thân hữu” được nhắc đến từ rất lâu. Tuy nhiên, nó chỉ thực sự được xem xét cẩn thận khi cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 nổ ra ở Đông Á và Đông Nam Á. Trước đó, thành công trong tăng trưởng kinh tế của các nền kinh tế mới

nổi như Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông và Singapore được coi là “thành công thần kỳ”. Nhiều học giả thời đó tìm cách giải thích sự thần kỳ của 4 “con hổ châu Á” này và các chú “tiểu hổ” tiếp theo ở Đông Nam Á⁸ bằng nhiều lý thuyết khác nhau như “mô hình tăng trưởng Đông Á” hoặc là “nhà nước phát triển” - ám chỉ vai trò dẫn dắt của một nhà nước thông minh nhằm định hướng cho thị trường vượt qua các “bẫy” của kinh tế tự do để đạt được thành công nhanh hơn. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng tài chính ở châu Á đã làm thay đổi cách nhìn của thế giới về các nước này, đặc biệt là Hàn Quốc. Rất nhiều người, bao gồm cả Quỹ tiền tệ quốc tế IMF, đã cho rằng “Chủ nghĩa tư bản thân hữu” ở Hàn Quốc và các nền kinh tế khác trong khu vực chính là thủ phạm gây ra khủng hoảng. Vì thế mà chỉ trong một đêm, Hàn Quốc từ chỗ là hình mẫu lý tưởng của một “nhà nước phát triển” với hệ thống cai trị tốt chuyển sang một đất nước đầy tệ nạn tham nhũng và bè phái. Điều này tạo ra nhiều bí ẩn khó giải thích: Tại sao vẫn là các nền kinh tế này, vẫn những hệ thống chính trị đó, vẫn các mối quan hệ mang tính bè phái và tham nhũng đó, nhưng lại có thời kỳ tạo ra những điều thần kỳ trong phát triển, còn những lúc khác lại đem đến khủng hoảng và đổ vỡ? Thêm nữa, các nền kinh tế Đông Á đều có mức độ tham nhũng cao, đều có “tư bản thân hữu”, nhưng có những nền kinh tế thành công hơn về mọi mặt (như Hàn Quốc) nhưng lại có những nền kinh tế tệ hơn về mọi mặt (như Philippines)?

David C. Kang, Giáo sư đại học Dartmouth là một học giả có nghiên cứu sâu sắc nhất về lĩnh vực này. Cuốn sách “Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines”⁹ của ông được nhắc đến thường xuyên trong các nghiên cứu về “Chủ nghĩa tư bản thân hữu” ở châu Á. Trong cuốn sách, Kang đưa ra một lý thuyết về “Chủ nghĩa tư bản thân hữu” nhằm giải đáp cho bí ẩn trên. Cách tiếp cận của Kang là cách tiếp cận chính trị thực dụng. Theo đó, bản chất của mối quan hệ giữa các doanh nghiệp và nhà nước là mối quan hệ mang tính tìm kiếm lợi ích từ chính sách (rent seeking). Rent được hiểu là món lợi nhuận đặc biệt tạo ra từ các chính sách. Chẳng hạn, một chính sách hạn chế nhập khẩu sẽ bóp méo thị

⁶ Nguyễn Sĩ Dũng (2010), *Chủ nghĩa tư bản thân hữu*, <https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-tra-cuu/chu-nghia-tu-ban-than-huu-e.html>

⁷ Tham khảo các bài viết: <http://austrian-institute.org/en/crony-capitalism/>; <https://www.adamsmith.org/blog/crony-capitalism/>; <http://www3.grips.ac.jp/~esp/en/event/what-is-%E2%80%99Crony-capitalism%E2%80%99D/>

⁸ Bao gồm Thái Lan, Malaysia, và Indonesia

⁹ David C. Kang, “Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines”, Cambridge University Press, first published 2002.

trường trong nước về hàng nhập khẩu đó, làm cho nguồn cung bị hạn chế lại và vì thế, những doanh nghiệp nào nhận được quotas để nhập khẩu sẽ được lợi vì có thể bán được giá cao. Do đó, chính sách này tạo ra một thứ lợi ích vốn dĩ không có nếu chính sách này không ra đời, món lợi đó được gọi là rent. Một ví dụ khác là các chính sách hỗ trợ phát triển, theo đó nhà nước thành lập ra các quỹ (chẳng hạn quỹ để kích cầu, quỹ hỗ trợ lãi suất sau đầu tư) và cho một số doanh nghiệp nhất định hưởng các khoản ưu đãi lấy ra từ quỹ này như cho vay với lãi suất rất thấp hoặc bằng không, hay là mua sản phẩm, hàng hóa, hạ tầng từ các doanh nghiệp này với số lượng lớn. Cách tiếp cận của Kang cho thấy các quan chức nhà nước có quyền lực để tạo ra các chính sách nhất định và các chính sách này lại tạo ra rent. Các doanh nghiệp biết rõ điều này, và vì thế, họ luôn tìm cách tác động lên các quan chức nhà nước để bộ máy nhà nước sản sinh ra các chính sách tạo ra rent và họ là người hưởng lợi. Các quan chức cũng biết rõ điều này nên trong khuôn khổ cho phép, họ cũng tìm cách bóp méo chính sách để tạo rent và phân phát các lợi ích này tới các doanh nghiệp “thân hữu” của họ để các thân hữu này lại chia cho họ một phần rent kiếm được.

Rent seeking là bản chất của quan hệ giữa doanh nghiệp và nhà nước. Thế nhưng, theo Kang, mức độ mà các quan chức tạo ra rent và đi kèm với nó là mức độ tham nhũng, lại phụ thuộc vào cấu trúc của hệ thống doanh nghiệp cũng như cấu trúc của hệ thống chính trị. Nếu hệ thống chính trị, nền tảng xã hội, luật pháp không cho phép các quan chức nhà nước tùy tiện hành động nhằm tìm kiếm rent, và hệ thống doanh nghiệp cũng không tập trung để có một nhóm nhỏ các doanh nghiệp có thể thao túng, thì nền kinh tế ấy sẽ ở tình trạng nền kinh tế tự do. Khi đó, các doanh nghiệp không dễ vận động hành lang và các quan chức cũng không dễ tạo ra các chính sách bóp méo để thu rent vì cả hai cấu trúc này đều quá phân tán về quyền lực. Đó là mô hình của các nền kinh tế thị trường đã phát triển với hệ thống luật pháp minh bạch và nền chính trị dân chủ đã trưởng thành. Trong trường hợp này, tham nhũng ở mức thấp và sự cấu kết giữa doanh nghiệp và quan chức, nếu có, chỉ ở mức lẻ tẻ và phân tán. Các biểu hiện của “tự bản thân hữu” không đáng kể và không nghiêm trọng.

Kang cho rằng có ba loại “chủ nghĩa tự bản thân hữu”, đó là:

Thứ nhất, hệ thống doanh nghiệp tập trung vào một nhóm nhỏ có quyền lực chi phối và hệ thống nhà nước mạnh thì đất nước rơi vào tình trạng cả hai phe cùng là con tin của nhau. Khi đó, các doanh nghiệp mạnh trực tiếp đàm phán với nhà nước về cách thức và cơ chế chia sẻ lợi ích khi cấu kết với nhau. Do không bên nào có thể ép được bên nào, quyền lợi được chia đều hơn, mức độ tham nhũng vì thế chỉ ở mức vừa phải. Đây là mô hình xuất hiện ở Hàn Quốc dưới thời Park Chung-Hee. Đặc trưng của nó vẫn là một dạng “chủ nghĩa tự bản thân hữu” nhưng mức độ tham nhũng không quá nghiêm trọng. Thêm nữa, do hai bên doanh nghiệp và chính quyền có thể dễ dàng chia sẻ thông tin và lập trường nên chi phí giao dịch trong trường hợp này thấp đáng kể. Đây là một lợi điểm mà theo Kang, không phải là do Park Chung-Hee cố tình tạo ra mà đơn giản là một kết quả ngẫu nhiên khi ông ta thực hiện tập trung quyền lực cả về chính trị và kinh tế.

Thứ hai, nhà nước mạnh nhưng hệ thống doanh nghiệp lại phân tán, không hình thành được các quyền lực đối trọng với nhà nước. Theo Kang, nhà nước biến thành một dạng “nhà nước thợ săn”; theo đó, các quan chức nhà nước nắm trong tay quyền lực lớn, tự tung tự tác, và không gặp phải sự kháng cự đáng kể từ khối các doanh nghiệp nên thỏa sức thu rent dưới mọi hình thức. Doanh nghiệp sẽ phát triển khó khăn, tham nhũng lớn và theo mô hình từ trên xuống - mô hình quan chức đi thu tô.

Thứ ba, nhà nước không tập trung quyền lực nhưng khối doanh nghiệp lại tập trung vào một số ít doanh nghiệp lớn. Trong trường hợp này, quyền lực kinh doanh lấn át quyền lực chính trị, các đại gia có thể can thiệp vào hệ thống chính trị. Các doanh nghiệp đây quyền lực này sẽ thỏa sức vận động hành lang, thao túng, vô hiệu hóa, bóp méo chính sách công để thu rent. Tham nhũng dạng này rất lớn và theo mô hình từ dưới lên. Theo Kang, Philippines khác Hàn Quốc ở chỗ đều là đất nước mà quan hệ doanh nghiệp - chính trị (Kang gọi là “chính trị tiền bạc” - money politics) đảo như một con lắc giữa hai thái cực - từ chỗ nhà nước yếu, doanh nghiệp mạnh và tham nhũng từ dưới lên vào những năm 1946 đến 1972 khi đất nước còn trong giai đoạn dân chủ - sang trạng thái nhà nước độc tài dưới chế độ của Marcos từ năm 1972 trở đi, khi mà Marcos cùng các thân hữu của ông đã trấn áp tất cả các thế lực khác, kể cả hệ thống doanh nghiệp, và biến nền kinh tế từ

chỗ một xã hội tìm kiếm rent sang một xã hội với nhà nước thợ săn. Philippines đã đánh mất đi cơ hội chuyển từ xã hội tìm kiếm rent sang xã hội cùng là con tin (giống như ở Hàn Quốc dưới thời Park Chung-Hee) vì Marcos đã không biết tự tiết chế quyền lực của mình và chung sống hoà bình với các doanh nghiệp mạnh.

3. Bản chất của “tư bản thân hữu”

Có thể tổng hợp một số dấu hiệu bản chất của “tư bản thân hữu” và “chủ nghĩa tư bản thân hữu” như sau:

- “*Tư bản thân hữu*” là một hiện tượng mang tính toàn cầu. Ngày nay, cụm từ này được biết tới nhiều hơn tại những quốc gia đang phát triển, nhất là những quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế chỉ huy, tập trung - kế hoạch hóa sang nền kinh tế thị trường. “Tư bản thân hữu” là nguồn gốc của tham nhũng và lũng đoạn quyền lực - “lũng đoạn nhà nước”. Nó cũng là nguyên nhân của bất ổn chính trị; tạo ra bất công trong tiếp cận các cơ hội mưu sinh, thăng tiến cũng như phân bổ lợi ích và hơn thế, nó cổ vũ, đồng thời là chỗ dựa cho những thế lực muốn mafia hóa quyền lực nhà nước.¹⁰

- “*Chủ nghĩa tư bản thân hữu*” là một phương thức hay hệ thống kinh tế mà đặc trưng của nó là các mối quan hệ “gần gũi”, cùng có lợi giữa các nhà lãnh đạo doanh nghiệp và các quan chức chính quyền; phản ánh tình trạng của một nền kinh tế mà trong đó các doanh nghiệp phát triển không phải do năng lực sản xuất - kinh doanh mà “lợi nhuận” thu được thông qua mối quan hệ giữa một tầng lớp doanh nhân và giai cấp lãnh đạo.

- “*Chủ nghĩa tư bản thân hữu*” không phải là một học thuyết chính trị, cũng không phải là một hình thái kinh tế - xã hội mà là sự phát triển của các quy luật xã hội tất yếu làm nảy sinh hiện tượng này. “*Chủ nghĩa tư bản thân hữu*” là một hiện tượng mới của xã hội và các học giả trên thế giới vẫn đang nghiên cứu vấn đề này. Một số học giả cho rằng, về lâu dài “*chủ nghĩa tư bản thân hữu*” có thể trở thành một quy luật của xã hội hay một học thuyết mới về tư bản hiện đại, nhưng nhìn chung chủ nghĩa này đã và đang chi phối tại nhiều quốc gia trên thế giới với các mức độ và hậu quả khác nhau.

- “*Chủ nghĩa tư bản thân hữu*” khác với chủ nghĩa tư bản tự do cạnh tranh. “*Chủ nghĩa tư bản thân hữu*” là một thuật ngữ chuyên sâu mô tả

một nền kinh tế phụ thuộc vào “mối quan hệ” giữa doanh nhân và quan chức chính quyền. Nó thể hiện bởi sự thiên vị của các quan chức đối với doanh nghiệp thân hữu; sự phát sinh giữa chính trị và kinh tế mà theo đó, sự tác động mạnh mẽ của chính trị vào kinh tế làm cho kinh tế mất đi khả năng vốn có của nó và không công bằng. Thị trường tự do là một nền kinh tế không có sự can thiệp của nhà nước, trừ việc nhà nước đưa các quy tắc pháp lý để phòng ngừa, kiểm soát, ngăn chặn gian lận kinh tế. Một thị trường tự do phải được cạnh tranh công bằng và không có sự can thiệp, trợ cấp, độc quyền từ phía nhà nước.

4. Tác hại của “tư bản thân hữu”

Thứ nhất, nó ảnh hưởng tới sự phân bổ một cách hiệu quả nguồn lực của nền kinh tế. Các quan chức cấu kết với các doanh nhân sẽ đưa ra các chính sách và quyết định chính trị liên quan đến việc phân bổ nguồn lực có lợi cho các thân hữu của họ trong giới làm ăn. Sự ban phát các lợi ích này không phải miễn phí mà nó là kết quả của quan hệ “thân hữu” dựa trên lợi ích. Quan chức của chính phủ tìm kiếm lợi ích (rent seeking) dưới các dạng như tiền hối lộ, các đóng góp vào các quỹ tranh cử..., còn giới doanh nghiệp thì tìm cách kiếm lợi bất chính dưới bóng của các thân hữu trong bộ máy chính quyền.

Thứ hai, các quan hệ “thân hữu” giữa quan chức và doanh nhân sẽ phá hỏng chức năng của nhà nước với tư cách là cơ quan giám sát và điều tiết các hoạt động của thị trường. Lý do là các “thân hữu” trong hệ thống chính quyền bị các “thân hữu” trong hệ thống doanh nghiệp vô hiệu hóa, tạo ra một môi trường kinh doanh không dựa trên pháp luật. Hoặc nói đúng hơn, pháp luật chỉ áp dụng cho những doanh nghiệp nhỏ hoặc “cô thế” không có các thân hữu trong hệ thống quyền lực nhà nước hỗ trợ. Tuy nhiên, mức độ nghiêm trọng của “tư bản thân hữu” còn tùy thuộc vào mức độ phổ biến của các quan hệ dạng này, sự chằng chịt của hệ thống mạng lưới lợi ích được đan xen giữa hai giới doanh nhân và quan chức, cũng như hình thái chế độ chính trị, các yếu tố văn hóa nền tảng và vai trò cũng như sự trưởng thành của hệ thống luật pháp. Dưới góc độ chung nhất, trong hệ thống các nền kinh tế thị trường hiện đại, các quan hệ theo kiểu “thân hữu” này tương đối phổ biến, nhưng dù cho chủ nghĩa tư bản có sự biến đổi như thế nào hay nền kinh tế thế giới có sự chuyển biến qua thời gian ra sao thì “tư

¹⁰ Minxin Pei (2016), *Tư bản thân hữu Trung Quốc*, Nguyễn Đình Huỳnh dịch, Nxb. Hội Nhà văn, Hà Nội

bản thân hữu” cũng sẽ không bao giờ được coi là bước tiến của nền kinh tế hiện đại, mà luôn là nguy cơ lớn dẫn đến tham nhũng và “lũng đoạn nhà nước”.

GS. Trần Ngọc Thơ - Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh đã phân tích cụ thể về hệ lụy và tác hại của “chủ nghĩa tư bản thân hữu” gắn với thực tiễn Việt Nam:

Thứ nhất, “chủ nghĩa tư bản thân hữu” không bao giờ dừng lại ở một quy mô nào đó mà luôn ẩn chứa một khuynh hướng phát triển mang tính hệ thống. Nếu chính quyền thiếu khả năng hoặc thỏa hiệp thì “chủ nghĩa tư bản thân hữu” phát triển giống như hệ sinh thái...

Thứ hai, do toàn bộ nguồn lực và ý chí của các “nhóm lợi ích” chỉ tập trung mua chuộc và hối lộ quan chức thoái hóa nên lý thuyết kinh tế chỉ ra rằng, đến một lúc nào đó, các chủ thể thân hữu trong nền kinh tế, là các “nhóm lợi ích”, các công ty thân hữu lớn và một bộ phận các cơ quan quản lý, sẽ xác lập một tham số hành vi bất biến. Tham số hành vi bất biến là những tham số không bao giờ bị tác động bởi những cú sốc chính sách. Một mặt, các chỉ thị từ các cấp lãnh đạo cao nhất sẽ gặp phải tính ì (tham số bất biến) từ các cơ quan quản lý. Mặt khác, cho đến khi các cơ quan quản lý “chịu” triển khai thì các chính sách kinh tế cũng không vì thế mà thay đổi được hành vi hối lộ, tham nhũng “bất biến” bấy lâu của “tư bản thân hữu”. Đó là một loại tham nhũng chính sách. Các nghiên cứu cho thấy, tham nhũng chính sách chính là những kẻ giết chết nền kinh tế một cách thầm lặng nhất.

Thứ ba, “chủ nghĩa tư bản thân hữu” còn được gọi là một nền kinh tế 1%, tức là chỉ có 1% những người giàu và quyền lực nhất thu tóm phần lớn của cải trong một quốc gia. Các tập đoàn và “nhóm lợi ích” nếu không được ngăn chặn thì tình trạng này sẽ phát triển đến mức “quá lớn để không thể không giải cứu”.

So sánh hệ lụy của “chủ nghĩa tư bản thân hữu” với quy luật “hòn tuyết lăn”, GS. Trần Ngọc Thơ cho rằng, để phát triển kinh tế tư nhân và chống lại “chủ nghĩa tư bản thân hữu”, các giải pháp thường thấy là Chính phủ sẽ tăng cường kiểm soát, can thiệp để khống chế sự phát triển của các doanh nghiệp lớn thân hữu. Về mặt lý thuyết, giải pháp này thoạt đầu nghe qua thấy có lý nên ít ai chú ý đến những phản hồi ngược từ “tư bản thân hữu” với chính quyền. Bởi cứ mỗi khi phát hiện những bất cập

từ các hành vi thao túng của “tư bản thân hữu”, cơ quan quản lý tìm cách tăng cường quyền lực để can thiệp và kiểm soát, thì các “nhóm lợi ích” lại càng tập trung thêm nguồn lực khổng lồ hơn để lobby chính sách. Các nghiên cứu cho thấy, quá trình này cứ tiếp diễn sẽ đủ để hình thành quy luật “Hòn tuyết lăn” (positive feedback loop). Quy luật này thể hiện rằng nếu cơ quan quản lý dự định đưa thêm một quy định A để tác động kiểm soát hoạt động của một “nhóm lợi ích” B, thì B sẽ tìm cách tác động với cơ quan quản lý có liên quan để thay đổi quy định A theo hướng có lợi cho mình. Kết quả là, cơ quan quản lý có thể vô tình tạo ra thêm nhiều quy định thế hệ A' khác để có thể kiểm soát B. Cứ thế, tiếp tục, B sẽ tìm cách tác động làm thay đổi quy định A'. Cơ quan quản lý sẽ cố gắng cho ra đời thế hệ quy định mới A". Ý tưởng dùng quyền lực để kiểm soát “tư bản thân hữu”, cho dù với ý đồ tốt nhưng lại là biện pháp phi kinh tế thị trường. Cứ mỗi can thiệp của chính quyền, sau đó lại làm xuất hiện thêm các quy định điều tiết mới có lợi cho “tư bản thân hữu” nhiều hơn. Đến một lúc nào đó, “tư bản thân hữu” sẽ quay ngược trở lại kiểm soát từng phần hoặc phần lớn các cơ quan quản lý. Người chịu thiệt thòi nhiều nhất từ sự can thiệp và tập trung quyền lực quá mức không ai khác, đó là các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Các “nhóm lợi ích”, dĩ nhiên, có thừa nguồn lực đối phó với những điều tiết của cơ quan chức năng. Kết quả là các doanh nghiệp nhỏ ngày càng rút ra khỏi thị trường. Nền kinh tế đến lúc nào đó sẽ chỉ bao gồm những tập đoàn, công ty lớn thân hữu.

5. “Tư bản thân hữu” và “lũng đoạn nhà nước”

“Lũng đoạn nhà nước” (State capture) là khái niệm được nêu ra lần đầu tiên bởi WB trong một báo cáo công bố vào năm 2000¹¹, trong đó phân tích tình hình tham nhũng ở một số nước Trung Á. Theo đó, những đặc điểm của tham nhũng ở các nước - là tình trạng bộ máy nhà nước bị khống chế, thu tóm bởi một số cá nhân, nhóm lợi ích, và lý giải nguyên nhân là do những nước này đang trong quá trình chuyển đổi từ hệ thống xã hội chủ nghĩa theo kiểu Xô - Viết cũ sang hệ thống dân chủ. Tại các quốc gia này, trong thực tế, nhà nước - hệ thống luật pháp không kiểm soát được bộ máy chính quyền, để xảy ra hiện tượng bộ máy

¹¹ World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: Contribution to the Policy Debate*, World Bank Publications, Hoa Kỳ

chính quyền bị một số cá nhân/nhóm cá nhân thao túng¹².

Về bản chất, “lũng đoạn nhà nước” phản ánh mối quan hệ lệch lạc giữa nhà nước với doanh nghiệp, mà cụ thể hơn là giữa giới doanh nhân tham nhũng với tầng lớp lãnh đạo chính trị cấp cao¹³. Lực lượng đầu tằm, khổng chế bộ máy nhà nước thường chỉ là một nhóm nhỏ cá nhân được gọi là oligarchs (tạm dịch là *những kẻ đầu sỏ*)¹⁴. Các oligarchs thường đứng đầu một số doanh nghiệp tư nhân và có những quan hệ không minh bạch với các quan chức cao cấp của chính quyền. Đây chính là cơ sở khiến WB định nghĩa: “State capture là hiện tượng xảy ra khi giới doanh nghiệp thao túng quá trình ra quyết định chính sách của nhà nước và tạo ảnh hưởng lên “quy tắc của cuộc chơi” (luật, quy chế, quy định) nhằm trục lợi cho bản thân”¹⁵. Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI) cũng đưa ra một khái niệm tương tự nhưng có “độ mở” nhiều hơn. Theo đó, “state capture” đề cập đến tình huống mà các cá nhân, tổ chức, công ty hoặc tập đoàn kinh tế có quyền lực trong hoặc ngoài quốc gia sử dụng những thủ đoạn bất chính để tác động lên chính sách, môi trường và nền kinh tế quốc gia nhằm thu lợi cho bản thân”¹⁶.

Với bản chất như trên, có thể khẳng định “lũng đoạn nhà nước” cũng là một dạng tham nhũng, song khác biệt với những hình thức tham nhũng thường thấy ở chỗ đây là tham nhũng chính trị (political corruption) hay tham nhũng lớn (grand corruption). Sự khác biệt giữa “lũng đoạn nhà nước” với những hình thức tham nhũng khác còn thể hiện ở chỗ nếu như các hình thức tham nhũng khác sẽ tìm kiếm lợi ích bất chính từ trong quá trình thực thi chính sách, pháp luật bằng cách làm méo mó quá trình đó, thì “lũng đoạn nhà nước” thường thu lợi bằng cách tác động đến quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, để “lái” hay “định hướng” các chính sách, pháp luật của nhà nước

phù hợp với ý chí và mong muốn của “nhóm lợi ích”¹⁷, nhóm thân hữu. Do đó, “lũng đoạn nhà nước” là dạng biến đổi cao nhất, phức tạp nhất và nguy hiểm nhất của “tư bản thân hữu”, đó chính là hiện tượng “tư bản thân hữu” đầu tằm nhà nước.

Xét từ góc độ lý thuyết người làm chủ và người đại diện (agents-principal theory)¹⁸, trong các tình huống “lũng đoạn nhà nước”, quan chức nhà nước thông thường đóng vai trò là người đại diện (agent) mà lẽ ra phải phục vụ người làm chủ (principal - tức người dân) song lại phục vụ cho những kẻ tham nhũng (state captor)¹⁹. Tuy nhiên, mối quan hệ kiểu này không thể hiện rõ ràng trong những hình thức tham nhũng khác. Từ góc độ biểu hiện, có thể phân biệt giữa “lũng đoạn nhà nước” và những hình thức tham nhũng khác sẽ rất khó nhận biết tác động của kẻ tham nhũng đến chính sách, pháp luật của nhà nước. Còn trong “lũng đoạn nhà nước”, tác động này có thể nhận biết một cách dễ dàng hơn qua thực tế là các chính sách, pháp luật của nhà nước đã làm lợi cho những state captors (tạm dịch: *những kẻ đầu tằm, khổng chế nhà nước*). Đồng thời, trong những hình thức tham nhũng khác, chủ thể tham nhũng rất đa dạng và có sự cạnh tranh với nhau để thu lợi cá nhân từ việc lũng đoạn quá trình thực thi chính sách, pháp luật, còn trong “lũng đoạn nhà nước”, chủ thể tham nhũng thường ít hơn nhiều và ít có sự cạnh tranh²⁰.

Một số học giả cho rằng, một tình huống được xem là “lũng đoạn nhà nước” khi đáp ứng ba tiêu chí sau: (i) Phải có một mục tiêu chính trị cụ thể; (ii) người đầu tằm có động cơ trục lợi; và (iii) quá trình ra quyết định đã chuyển từ mục tiêu vì lợi ích công sang lợi ích của người đầu tằm (state captor)²¹. Tuy nhiên ở đây, động cơ và mục đích của việc đầu tằm nhà nước có thể thay đổi tùy thuộc vào mô hình kinh tế và đặc biệt là vào mức độ can thiệp của nhà nước vào nền kinh

¹² Maira Martini (2014), *State capture: An overview*, Transparency International.

¹³ Vũ Công Giao, Nguyễn Thị Kiều Viên, “Nhận diện và biện pháp phòng, chống lũng đoạn nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 22 (398)/2019*

¹⁴ Crabtree, John; Durand, Francisco (2017), *Peru: Elite Power and Political Capture*. London, United Kingdom: Zed Books Ltd. p. 1. ISBN 978-1-78360-904-8.

¹⁵ World Bank (2000), *Tlđđ*

¹⁶ Transparency International: Lũng đoạn nhà nước, https://www.transparency.org/glossary/term/state_capture.

¹⁷ Edwards, Duane C. (2017), *Corruption and State capture under two Regimes in Guyana*, ResearchGate. University of the West Indies.

¹⁸ Đỗ Thu Huyền, Vũ Công Giao (2018), “Khái quát một số lý thuyết, cách tiếp cận về phòng, chống tham nhũng”, *Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội

¹⁹ Vũ Công Giao, Nguyễn Thị Kiều Viên, *Tlđđ*.

²⁰ Vũ Công Giao, Nguyễn Thị Kiều Viên, *Tlđđ*.

²¹ Carpenter, Daniel and David Moss, eds (2013), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge: Cambridge University Press.

tế. Hellman và cộng sự chỉ ra rằng²², ở các nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi, nơi các doanh nghiệp lớn thừa hưởng mối quan hệ chính thức và chặt chẽ với nhà nước từ trước, các doanh nghiệp mới tham gia nền kinh tế sẽ có xu hướng sử dụng hình thức tham nhũng kiểu thâm tócm nhà nước để tạo lập vị thế trong bối cảnh khuôn khổ pháp lý còn yếu kém. Trong các trường hợp khác, việc nhà nước kiểm soát chặt chẽ nền kinh tế có thể dẫn đến việc một số doanh nghiệp tìm cách bảo vệ bản thân khỏi sự can thiệp thông qua việc thâm tócm quá trình ra quyết định của chính quyền²³.

Liên quan đến vấn đề trên, cũng cần thấy rằng, trong bối cảnh “lũng đoạn nhà nước”, có một ranh giới mỏng manh giữa sự hợp pháp và bất hợp pháp khi một “nhóm lợi ích”, “nhóm thân hữu” tác động đến chính quyền. Ở đây, nếu việc tác động đến chính quyền chỉ dừng lại ở các hoạt động vận động chính sách một cách công khai, minh bạch và đúng pháp luật thì không bị xem là bất hợp pháp, vì vận động chính sách công là một nhu cầu chính đáng và đã được luật định ở nhiều quốc gia (luật về vận động chính sách công - lobby act)²⁴. Tuy nhiên, thông thường, trong bối cảnh “lũng đoạn nhà nước”, sự tác động đến chính quyền thường bí mật và bất hợp pháp, không theo các quy trình, thủ tục của vận động chính sách công.

Cũng nhìn từ góc độ cách thức tác động, một số tài liệu chuyên ngành đã phân chia việc thâm tócm nhà nước thành ba mức độ: State capture (lũng đoạn nhà nước); policy capture (tạm dịch: *thâm tócm chính sách*); và regulatory capture (tạm dịch: *thâm tócm quy định pháp luật*)²⁵. Trong đó, *state capture* là mức độ thâm tócm nhà nước nguy hiểm nhất, đề cập đến các tình huống trong đó chính quyền trung ương bị khống chế bởi các “nhóm lợi ích”; *policy capture* là mức độ thâm tócm thấp hơn, song cũng rất nguy hiểm, trong đó chu trình xây dựng, thực

thi chính sách, pháp luật của nhà nước, đặc biệt là của chính phủ, có thể bị khống chế; *regulatory capture* đề cập đến các tình huống mà một cá nhân hay một cơ quan có trách nhiệm đề xuất, soạn thảo, xây dựng, quyết định hay thực hiện một văn bản pháp quy bị các “nhóm lợi ích” khống chế./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Crabtree, John; Durand, Francisco (2017), *Peru: Elite Power and Political Capture*. London, United Kingdom: Zed Books Ltd. p.1.ISBN 978-1-78360-904-8.
2. Carpenter, Daniel and David Moss, eds (2013), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge: Cambridge University Press.
3. Edwards, Duane C. (2017), *Corruption and State capture under two Regimes in Guyana*, ResearchGate. University of the West Indies.
4. David C. Kang, “Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philipipnes”, Cambridge University Press, first pulished 2002.
5. Đỗ Thu Huyền, Vũ Công Giao (2018), “Khái quát một số lý thuyết, cách tiếp cận về phòng, chống tham nhũng”, *Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
6. Vũ Công Giao, Nguyễn Thị Kiều Viễn, “Nhận diện và biện pháp phòng, chống lũng đoạn nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 22 (398)/2019*.
7. Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), *Seize the State, Seize the Day: State capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, tại https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555.
8. Maira Martini (2014), *State capture: An overview*, Transparency International.
9. Minxin Pei (2016), *Tư bản thân hữu Trung Quốc*, Nguyễn Đình Huỳnh dịch, Nxb Hội Nhà văn, Hà Nội.
10. Nieves Zuniga (2019), *State capture in Asia Pacific*, Transperancy International, tại <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/state-capture-in-asia-pacific>.
11. Đào Trí Úc, Vũ Công Giao, *Vận động chính sách công: Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015.
12. Nguyễn Quốc Văn, *Phòng, chống tham nhũng trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2021.
13. World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: Contribution to the Policy Debate*, World Bank Publications, ISBN 9780821348024.

²² Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), *Seize the State, Seize the Day: State capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, tại https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555.

²³ Nieves Zuniga (2019), *State capture in Asia Pacific*, Transperancy International, tại <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/state-capture-in-asia-pacific>.

²⁴ Đào Trí Úc, Vũ Công Giao, *Vận động chính sách công: Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015.

²⁵ OECD (2017). *Preventing Policy Capture*, tại <https://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.