

Making Difficult Choices: Vietnam in Transition



Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi

Martin Rama

Based on conversations
with H. E. Võ Văn Kiệt
with Professor Đặng Phong
and Đoàn Hồng Quang

Martin Rama

Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố
Thủ tướng Võ Văn Kiệt
cùng với Giáo sư Đặng Phong và
Đoàn Hồng Quang

Bilingual/Song ngữ

Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi

Martin Rama

*Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt
cùng với Giáo sư Đặng Phong và Đoàn Hồng Quang*

Lời tựa

Trải qua hàng chục năm chiến tranh với cơ sở hạ tầng bị tàn phá nặng nề, hàng triệu người bị chết, bị thương hoặc ly hương, khả năng phục hồi và phát triển kinh tế của Việt Nam dường như là một điều không tưởng. Nhưng giờ đây, Việt Nam đang sắp sửa gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình trên thế giới. Thông thường, người ta sẽ hỏi sự việc đó diễn ra như thế nào? Bài nghiên cứu này lựa chọn một cách tiếp cận mới, rộng hơn để trả lời câu hỏi này. Thay vì đề cập đến những chính sách đã được thực hiện, bài viết đi sâu nghiên cứu quá trình các chính sách đó được đưa ra như thế nào. Câu hỏi này còn thú vị hơn nhiều bởi trong quá trình đưa ra các quyết sách đó đã không xảy ra chuyển nhóm này thay thế nhóm kia trong cơ cấu quyền lực.

Để giải đáp thắc mắc này, bài viết dựa trên hiểu biết sâu sắc của những người từng thực tế tham gia vào các cuộc thử nghiệm kinh tế, thảo luận chủ trương và vận động chính trị, dẫn đến việc thông qua các cải cách cơ bản. Đặc biệt, bài viết này dựa trên nội dung một loạt buổi đàm thoại trực tiếp với cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt, một trong những nhà lãnh đạo hàng đầu của Việt Nam. Qua đó, bài viết góp phần làm sáng tỏ câu chuyện bên trong của Đổi mới, một quá trình còn là điều bí ẩn đối với nước ngoài và vẫn khá mơ hồ đối với phần lớn người Việt Nam.

Nghiên cứu này không chỉ có ý nghĩa về mặt lịch sử. Việc hiểu rõ các cuộc cải cách được khởi động như thế nào có thể đem lại những bài học quý giá cho các quốc gia đang phát triển khác. Các bài học này cũng đặc biệt có giá trị cho bản thân Việt Nam, bởi hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã dẫn đến những thay đổi to lớn về kinh tế và xã hội. Không chỉ đánh giá cao các quy trình ra quyết định đã đưa đất nước thoát nghèo thành công, nghiên cứu này còn đồng thời tìm tòi những giải pháp điều chỉnh cần thiết để có thể đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp.

Giới thiệu về tuyển tập

Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển do Mike Spence, người được nhận giải thưởng Nô-ben, sáng lập tháng 4 năm 2006 nhằm giải quyết hai vấn đề. Thứ nhất, tỷ lệ nghèo không thể tự giảm xuống mà không đi kèm với tăng trưởng kinh tế — một nhận xét đã bị các nhà thực hành bỏ qua không nghĩ tới hay đưa vào chiến lược phát triển. Thứ hai, người ta ngày càng nhận thức rõ hơn rằng tri thức về tăng trưởng kinh tế không hoàn toàn rõ ràng như ta vẫn tưởng. Do đó, mục tiêu của Ủy ban là “điểm lại các lý luận và thực tiễn tăng trưởng kinh tế nhằm rút ra các ý nghĩa tác động về mặt chính sách cho các thể hệ hoạch định chính sách hiện nay và trong tương lai.”

Để tìm hiểu kho tàng tri thức này, Ủy ban đã mời các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách hàng đầu của các nước đang phát triển và các nước công nghiệp hóa tham gia tìm hiểu và thảo luận các vấn đề kinh tế mà Ủy ban thấy thích hợp cho tăng trưởng và phát triển, kể cả các vấn đề còn gây nhiều tranh cãi. Các nghiên cứu chuyên đề này đánh giá kiến thức và nêu bật các nội dung còn nhiều tranh cãi trong các lĩnh vực như chính sách tài khóa và tiền tệ, thay đổi khí hậu, công bằng và phát triển. Thêm vào đó, 25 nghiên cứu quốc gia đã được thực hiện nhằm tìm hiểu các động lực phát triển và thay đổi trong bối cảnh riêng của từng quốc gia.

Các bài nghiên cứu trong tuyển tập này đã được trình bày và xem xét tại các cuộc hội thảo do Ủy ban tổ chức trong hai năm 2007-08 ở Washington, D.C., thành phố New York và New Haven, Connecticut. Mỗi nghiên cứu đều nhận được ý kiến nhận xét góp ý của những người tham gia hội thảo, bao gồm các nhà nghiên cứu, nhà hoạch định chính sách, nhà thực hành phát triển, đại diện của các tổ chức song phương và đa phương, cùng các thành viên của Ủy ban.

Các bài nghiên cứu này, cùng toàn bộ các bài chuyên khảo và nghiên cứu quốc gia viết cho Ủy ban, đã nhận được sự hỗ trợ của Cơ quan Hợp tác Phát triển Úc (AusAID), Bộ Ngoại giao Hà Lan, Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển (SIDA), Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh (DFID), Quỹ William và Flora Hewlett, và Nhóm Ngân hàng Thế giới.

Tuyển tập này đã được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của Mike Spence và Danny Leipziger, Chủ tịch và Phó Chủ tịch Ủy ban, và Ban Thư ký của Ủy ban dựa vào bộ phận Mạng Nghiên cứu Giảm nghèo và Quản lý Kinh tế của Ngân hàng Thế giới. Các bài viết trong tuyển tập này chỉ thể hiện quan điểm cá nhân của các tác giả.

Lời cảm ơn

Bài viết này được thực hiện theo yêu cầu của Ủy ban cấp cao về Tăng trưởng và Phát triển (“Ủy ban Spence”). Các quan điểm được nêu trong bài là quan điểm của riêng tác giả chứ không phải quan điểm của Ngân hàng Thế giới. Bài viết này có sử dụng tài liệu của Giáo sư Đặng Phong với tên gọi “Thời kỳ phá rào: Đêm trước của Đổi Mới ở Việt Nam”. Chúng tôi xin ghi nhận với sự biết ơn các ý kiến đóng góp của David Dollar, Homis Kharas, Klaus Rohland, Carolyn Turk and Brian Van Arkadie. Trần Thị Ngọc Dung, Lê Minh Phương, Nguyễn Thị Minh Hoà và Lê Bích Vân hỗ trợ dịch thuật và hành chính.

Mục lục

Lời tựa.....	51
Giới thiệu về tuyển tập.....	52
Lời cảm ơn.....	53
Lời giới thiệu: tìm hiểu quy trình ra quyết định	57
Một thập kỷ tìm kiếm giải pháp	61
Hai thập kỷ cải cách toàn diện	68
Sự lý giải không rõ ràng về động lực của cải cách	72
Rất ít sự đổi đầu và một vài người bị thua thiệt.....	77
Xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới.....	81
Các thách thức và nguy cơ mới nổi	88
Vai trò nào dành cho cộng đồng quốc tế?	91
Kết luận: Duy trì cải cách trong thập kỷ tới	94

Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi

Martin Rama

*Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt
cùng với Giáo sư Đặng Phong và Đoàn Hồng Quang²*

*“Khó có thể nói được ai là tổng công trình sư duy nhất của công
cuộc đổi mới, vì thực ra không có một tổng sơ đồ được thiết kế ngay
từ đầu cho lộ trình đó. Con đường chuyển đổi ở Việt Nam là loại
đường mà cứ đi thì mới thành đường.”*

(Giáo sư Đặng Phong, Tháng 6 năm 2007).

Lời giới thiệu: tìm hiểu quy trình ra quyết định

Việt Nam có thể được coi là một trong những trường hợp thành công nhất về phát triển kinh tế trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, chỉ trước đó không lâu, đất nước này đã từng bị coi là một trường hợp hết hy vọng. Mấy thập kỷ chiến tranh đã để lại một cơ sở hạ tầng bị phá nát, hàng triệu người chết, bị thương hoặc mất nhà cửa. Cơ chế kế hoạch hóa tập trung ở miền Bắc và sự hiện diện quân sự trên quy mô lớn của nước ngoài ở miền Nam là những nguyên nhân dẫn đến hai nền kinh tế hoạt động kém hiệu quả và tách biệt. Vào đầu những năm 1990, khi đã có những số liệu thống kê đầu tiên tin cậy được, thì thu nhập theo đầu người của Việt Nam xếp vào hạng thấp nhất thế giới. Chưa đầy 20 năm sau, Việt Nam đã chuẩn bị bước vào hàng ngũ các quốc gia có thu nhập trung bình, và triển vọng trở thành một nước công nghiệp sau một thế hệ không còn là điều không tưởng.

Trong vòng hai thập kỷ này, Việt Nam đã tránh được vết xe đổ về kinh tế mà các nước Liên xô cũ mắc phải, sự sụt giảm trong thu ngân sách của Chính phủ mà Trung Quốc phải đương đầu trong giai đoạn đầu chuyển đổi, và cuộc khủng hoảng kinh tế tác động mạnh đến khu vực Đông Á vào cuối những năm 1990. Kết quả ấn tượng này đi kèm với tốc độ giảm nghèo thuộc nhóm nhanh

² Martin Rama là chuyên gia kinh tế trưởng, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (mrama@worldbank.org). Ông Võ Văn Kiệt là Thủ tướng Chính phủ Việt Nam từ năm 1991 đến năm 1997. Trước đó, ông từng là quyền Thủ tướng Chính phủ (1988-1990), Phó Thủ tướng và Chủ nhiệm Ủy ban Kế hoạch Nhà nước (1982-1986), Bí thư Thành Ủy thành phố Hồ Chí Minh (1975-1982) và Bí thư Khu Ủy Sài Gòn-Gia Định trong thời gian chiến tranh chống Mỹ. Ông qua đời ngày 11 tháng 6 năm 2008.

nhất được ghi nhận từ trước tới nay. Một số bất ổn về kinh tế vĩ mô trong thời gian gần đây có thể tạo ra một số băn khoăn về thành tựu của Việt Nam, tuy nhiên những bất ổn đó chủ yếu do luồng vốn kỷ lục mà Việt Nam thu hút được gây ra. Chắc chắn là những luồng vốn này cho thấy đất nước đang tiến vào một kỷ nguyên mới, đồng thời cũng tạo ra nhiều thách thức cho Chính phủ. Tuy nhiên sẽ là sai lầm khi cho rằng điều đó sẽ đặt dấu chấm hết cho câu chuyện thành công của Việt Nam, vì những khó khăn luôn song hành cùng thành công.

Kỷ lục tăng trưởng của Trung Quốc thường được xem là cao hơn Việt Nam. Tuy nhiên kể từ đầu những năm 1990, xuất khẩu ở Việt Nam tăng nhanh hơn Trung Quốc. Theo các con số thống kê quốc tế, tỷ lệ nghèo Việt Nam cũng giảm nhanh hơn hay ít nhất cũng với tốc độ tương đương. Đồng thời, mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam được duy trì khá ổn định trong khi tỷ lệ này đang tăng đáng kể ở Trung Quốc.

Câu hỏi ở đây là: tất cả những điều đó diễn ra như thế nào?

Nhìn bề ngoài, có thể đưa ra ngay câu trả lời. Có rất nhiều nghiên cứu đề cập đến những cải cách chính sách mà Việt Nam đã thực hiện kể từ khi bắt đầu quá trình *Đổi mới*. Có thể có những ý kiến không thống nhất về mối quan hệ giữa những cải cách đó và các kết quả phát triển được ghi nhận. Ví dụ, một số người có thể cho rằng việc chậm tư nhân hóa, như Việt Nam đã làm, là lý do làm chậm lại tốc độ tăng trưởng và tăng thêm các khoản nợ dự phòng cho Chính phủ, trong khi số khác lại lập luận rằng điều đó giúp ngăn chặn không chỉ sự sụp đổ về kinh tế mà cả sự hình thành nhóm nhỏ với quyền lực chính trị tối cao. Tuy vậy, nhìn chung ít có sự bất đồng trong đánh giá về trình tự các quyết định được đưa ra, kể cả thái độ lưỡng lự đối với việc tư nhân hoá đại trà trong giai đoạn đầu chuyển đổi.

Nếu đi sâu hơn, thì vấn đề chính không phải là những chính sách nào đã được áp dụng, mà là tại sao các chính sách đó được lựa chọn? Làm sao mà đường lối cải cách lại có thể được duy trì suốt hai thập kỷ? Ngay sau khi thống nhất đất nước, Đại hội Đảng IV đã thể hiện sự nhất trí cao với mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung, và mô hình này dường như tỏ ra hơn hẳn với bằng chứng cụ thể là những thế lực “tư bản” mạnh hơn nhiều đã bị đánh bại về quân sự. Lúc này, khả năng tạm thời giữ lại mô hình kinh tế của miền Nam Việt Nam mà một số nhà lãnh đạo Đảng có uy tín đưa ra đã không được tán thành. Ba mươi năm sau, Đại hội Đảng X đã thể hiện sự nhất trí tương tự đối với việc cần thiết phải dựa vào các cơ chế thị trường trong mọi trường hợp có thể được. Khả năng quay trở lại mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung là không thể có. Đến lúc này, nội dung tranh luận đã dần dần chuyển sang nhu cầu “dân chủ hóa”, cùng với lộ trình và các hình thái phù hợp.

Câu hỏi thực sự là: Việt Nam đã chuyển đổi từ thái cực nhất trí này sang thái cực khác như thế nào? Câu hỏi này còn gây tò mò hơn nữa bởi trong quá trình này không có chuyện nhóm này lật đổ nhóm kia trong cơ cấu quyền lực. Không giống như các nước đang chuyển đổi khác, ở đây không có các cuộc đảo chính nội bộ, không có sự thanh trừng chính trị, không đấu đá công khai... Một số nhà

lãnh đạo từng ủng hộ mô hình kế hoạch hóa tập trung trong Đại hội IV sau này lại lãnh đạo công cuộc *Đổi mới* khởi xướng từ Đại hội Đảng VI.

Đáng ngạc nhiên không kém là quá trình cải cách này không chịu nhiều ảnh hưởng từ bên ngoài. Các nhà lãnh đạo Việt Nam đã tham khảo cấu trúc và tiến trình thực hiện mô hình xã hội chủ nghĩa kinh điển từ Liên bang Xô viết cũ và Trung Quốc. Đồng thời, chắc chắn họ cũng đã theo dõi sát sao quá trình thực hiện đổi mới ở hai nước này, đôi lúc với những quan ngại. Họ cũng đã tìm hiểu kỹ các bài học thành công từ các nước Đông Á. Tuy nhiên, tiến trình đổi mới của Việt Nam không phải là sự bắt chước rập khuôn hay du nhập bất kỳ mô hình kinh tế có sẵn nào. Các định chế tài chính quốc tế chỉ bắt đầu hoạt động tích cực ở Việt Nam từ đầu những năm 1990. Và Việt Nam đã luôn thận trọng để tránh bị phụ thuộc vào viện trợ, nhằm giữ vững sự tự chủ trong việc hoạch định các chính sách kinh tế.

Hiện chưa có sẵn những câu trả lời cho câu hỏi đi sâu hơn về bản chất này. Có rất nhiều báo cáo hoặc suy đoán chấp vá về quá trình mà các quyết định kinh tế chủ chốt được đưa ra. Song theo như lập luận dưới đây thì những cách giải thích đó đều khá xa rời thực tế. Một câu trả lời đúng đắn cần phải dựa trên những hiểu biết sâu sắc về nội tình của những người đã thực tế tham gia vào các thử nghiệm kinh tế, thảo luận chủ trương đường lối và vận động chính trị, dẫn đến việc ban hành những cải cách cơ bản.

Đó cũng chính là phương pháp tiếp cận của bài viết này, được xây dựng dựa trên một loạt những cuộc đối thoại trực tiếp với cố Thủ tướng Chính phủ Võ Văn Kiệt. Những cuộc đối thoại này, chủ yếu được thực hiện trong năm 2007 và những tháng đầu năm 2008 tại TP Hồ Chí Minh và Hà Nội, là những cơ hội quý báu cho nhóm tác giả. Cố Thủ tướng Chính phủ Võ Văn Kiệt đã dành thời gian chia sẻ những thông tin, cách nhìn bên trong về quá trình ra quyết định của Việt Nam. Tài liệu này cũng có thể được coi như kết quả từ các cuộc đối thoại giữa một nhà lãnh đạo với thông tin chiều sâu từ bên trong với những nhà nghiên cứu bên ngoài, kết hợp với những ý kiến đóng góp quan trọng về lịch sử và kinh tế của các đồng nghiệp từ hai phía.

Xét về phương pháp luận, bài viết này được thực hiện theo tinh thần tìm hiểu lịch sử chính sách hơn là phân tích kinh tế. Lịch sử chính sách là việc tìm hiểu các nguồn gốc hình thành và quá trình phát triển của chính sách, do vậy thường xem xét các quá trình diễn biến trong một khoảng thời gian đáng kể. Lịch sử chính sách coi quá trình hình thành chính sách công có ý nghĩa nhiều hơn là sự thay đổi diễn ra tại một thời điểm cụ thể, giống như được ghi lại bằng một cú bấm máy. Các quyết định cơ bản được đưa ra dựa trên những sự kiện và quá trình diễn ra trước đó. Thông qua khung thời gian này, lịch sử chính sách có thể mang lại những hiểu biết sâu có giá trị giúp làm sáng tỏ các vấn đề đương đại.

Cũng giống như các ghi chép lịch sử, kết quả của phương pháp này đôi khi bị xem là mang tính một chiều. Không phải tất cả mọi người tham gia vào quá trình đều có cơ hội bày tỏ quan điểm, và có cả những diễn giải mang tính chủ quan. Tuy nhiên, những thông tin chiều sâu mà phương pháp này mang lại có

thể khắc phục những hạn chế về phương pháp luận. Câu chuyện nội bộ về *Đổi mới* chưa được tiết lộ ra ngoài, và do bối cảnh chính trị khi diễn ra các cuộc cải cách nên đa số người Việt Nam vẫn còn thiếu thông tin rõ ràng đầy đủ về quá trình ra các quyết định chủ chốt. Hơn thế nữa, chỉ có rất ít tài liệu để tìm hiểu, khiến cho trải nghiệm cá nhân của những người đóng vai trò chính càng trở nên có giá trị hơn.

Việc làm này không chỉ có ý nghĩa về mặt lịch sử. Hiểu rõ quá trình đạt được sự đồng thuận trong việc ra quyết định cải cách kinh tế khó khăn có thể sẽ là bài học quý báu cho các quốc gia đang phát triển khác trong hành trình đầy gian khổ của họ để tìm đến sự phồn vinh. Việc xác định được các động cơ dẫn đến sự thay đổi, cũng như những trở ngại trên đường đi, có thể giúp các nước khác định hướng trong dòng xoáy cải cách chính sách. Sự hiểu biết đó cũng có thể có ích cho những người bên ngoài, đặc biệt là cộng đồng các tổ chức phát triển, bởi họ luôn cố gắng tìm cách tác động tới các kết quả chính sách và khuyến khích cải cách nhiều hơn nữa ở Việt Nam, cũng như ở bất kỳ nơi nào khác trên thế giới.

Việc hiểu rõ các quá trình này đã diễn ra như thế nào cũng sẽ rất hữu ích đối với Việt Nam trong nỗ lực vượt qua những bất ổn kinh tế vĩ mô nảy sinh từ chính thành công của mình và gia nhập hàng ngũ các nước công nghiệp. Tuy nhiều nước đang phát triển đã đạt được vị thế là quốc gia có thu nhập trung bình, song mới chỉ có một vài nước vượt qua được giai đoạn đó. Cần phải có các thể chế kinh tế vững mạnh để đối phó với những cú sốc bất lợi trước mắt và duy trì việc tăng năng suất trong dài hạn. Chính sách tiền tệ cẩn trọng và cơ chế giám sát hiệu quả đối với khu vực tài chính, việc tổ chức thị trường hiệu quả cho các dịch vụ hạ tầng, các chương trình bảo hiểm xã hội phù hợp tạo ra những động lực đúng đắn, việc quản lý chặt chẽ các nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường, cùng một nền hành chính công trong sạch và minh bạch là những điều mà Việt Nam cần để tiếp tục tăng trưởng với tốc độ nhanh chóng, đồng thời giảm thiểu những bất ổn kinh tế vĩ mô do luồng vốn lớn có thể gây ra, đạt mục đích trở thành quốc gia có thu nhập cao.

Hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã dẫn đến những thay đổi căn bản trong nền kinh tế và xã hội Việt Nam. Mức độ liên kết phụ thuộc lẫn nhau giữa các khu vực kinh tế lớn hơn, đặc biệt là thông qua kênh tài chính, khiến những sai lầm về chính sách có thể kéo theo những chi phí xã hội cao hơn rất nhiều. Ảnh hưởng của sự tích tụ ngày càng lớn, tạo nên sự năng động đáng kể tại các trung tâm kinh tế chính của đất nước, song đồng thời cũng tạo nên sự bất bình đẳng ngày càng tăng giữa các vùng và giữa các hộ gia đình. Mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội cũng thay đổi, với sự bùng nổ về số lượng và thành phần tham gia. Do vậy Chính phủ gặp khó khăn hơn trong việc thu thập thông tin phản hồi về các vấn đề và những mối quan ngại của người dân.

Các cuộc chuyển đổi cơ bản về kinh tế và xã hội đang tạo ra những thách thức mới cho Việt Nam. Việc thiếu năng lực kỹ thuật đủ mạnh để điều tiết và giám sát hiệu quả các hoạt động đang ngày càng trở nên phức tạp có thể đưa lại

một số nguy cơ như phân bổ các nguồn lực không đúng hay thậm chí bị lãng phí trong một cuộc khủng hoảng ngắn hạn. Sự bất bình đẳng đang gia tăng và sự giàu có được phô bày có thể gây nên sự bất bình trong xã hội, đặc biệt nạn tham nhũng tràn lan có thể khiến người ta nghi ngờ tính hợp pháp của những khối tài sản mới tạo dựng được. Cơ chế thu thập và xử lý các yêu cầu của một số nhóm dân cư cụ thể nào đó, dù là rất nhỏ, nếu yếu kém sẽ khiến cho họ lên tiếng bày tỏ sự thất vọng thông qua những kênh trái phép, gây nên tình trạng mất ổn định về chính trị. Những nguy cơ này hiện mới chỉ là giả thuyết, song thực tế đã từng xảy ra ở một số nước trong khu vực có trình độ phát triển tương tự như Việt Nam hiện nay.

Hiện chưa rõ liệu các quá trình ra quyết định từng thành công trong việc đưa Việt Nam thoát khỏi tình trạng nghèo đói và trở thành một nền kinh tế thị trường vững mạnh có đủ để phát triển những thể chế kinh tế hùng mạnh cần thiết để đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp. Trong khi đánh giá cao những quá trình đó, bài viết này còn tìm kiếm những đề xuất điều chỉnh cần thiết để có thể đưa Việt Nam lên một mức phát triển cao hơn hẳn. Vì thế, việc hiểu rõ các quá trình này đã diễn ra như thế nào có thể là chìa khoá để phát huy những thành công và vượt qua những thách thức cũng như nguy cơ sẽ xuất hiện trên đường.

Một thập kỷ tìm kiếm giải pháp

Để hiểu được sự thành công của *Đổi mới* cần có một phương pháp tiếp cận mang tính lịch sử, nêu bật được quá trình thử nghiệm, thất bại, học hỏi và điều chỉnh, với hy vọng nhìn thấy ánh sáng ở cuối đường hầm.

Vào thời điểm đất nước thống nhất, chiến thắng về mặt quân sự được xem như là bằng chứng rõ rệt chứng tỏ sự ưu việt của hệ thống kinh tế ở miền Bắc. Cơ chế kế hoạch hóa tập trung quả thực đã rất thích hợp trong thời kỳ đất nước có chiến tranh. Tuy nhiên, thực tế thì các nhà lãnh đạo Đảng thời đó có rất ít kiến thức kinh tế, bởi họ đã dành hết thời gian và nỗ lực cho hai cuộc chiến tranh liên tiếp. Trong mắt họ, mô hình kinh tế của miền Nam trước hết gắn liền với chủ nghĩa thực dân Pháp và sau đó là đế quốc Mỹ, khiến họ chỉ có thể xem nó như là một thứ xấu xa. Do bối cảnh chiến tranh lúc đó, họ đã không có đủ kiến thức về thế giới và quản trị công để điều hành và quản lý đất nước một cách hiệu quả. Và thật không may, chính thắng lợi đã làm giảm nhu cầu lắng nghe và học hỏi.

Lúc đó, mô hình kế hoạch hóa tập trung kiểu Liên bang Xô viết tỏ ra khá thành công, đã đưa một nước với nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu trở thành cường quốc chinh phục vũ trụ chỉ trong vòng chưa đầy bốn thập kỷ. Một số cán bộ kỹ thuật Việt Nam đã được đào tạo chủ yếu ở các nước thuộc khối Xô viết cũ, những nơi mà viện trợ kinh tế quy mô lớn đã giúp che đậy sự thiếu hụt và kém hiệu quả của một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Sự kết hợp này là nguyên nhân dẫn đến những niềm tin vô điều kiện, những chuẩn mực đã bắt rễ ăn sâu,

không thể thay đổi. Trong số đó có các nguyên tắc bất di bất dịch về quyền sở hữu nhà nước, cơ chế kế hoạch hóa tập trung và vai trò lãnh đạo của Đảng.

Thời kỳ thống nhất đất nước, xét về nhiều mặt, là một thời kỳ đầy khắc nghiệt. Ban lãnh đạo tỏ ra rất quyết đoán. Điều này được thể hiện bằng việc ra quyết định đổi tên Đảng (từ Đảng Lao động sang Đảng Cộng sản) và cả tên nước (từ Dân chủ Cộng hòa sang Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa). Đây cũng là thời kỳ thực thi các chương trình học tập cải tạo ồ ạt, một cách nói tránh đi của việc bắt giam hàng loạt những viên chức và sĩ quan của chế độ Sài Gòn.

Thời kỳ thống nhất đất nước còn là thời kỳ của sự tự mãn và duy ý chí xét dưới góc độ phát triển kinh tế. Và nói một cách thực lòng thì tâm trạng phần khởi này của các nhà lãnh đạo Đảng là điều có thể hiểu được, sau khi đã đưa một đất nước nông nghiệp nghèo đói tới chiến thắng ba trong số năm nước thành viên thường trực của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc.

Đại hội Đảng IV đã diễn ra trong bầu không khí phần khởi này. Đại hội đã nhất trí cần phải đề ra đường lối phát triển đất nước chung, không phân biệt miền Bắc và miền Nam. Trên thực tế, điều này có nghĩa là người dân miền Nam phải thực hiện mô hình kinh tế của miền Bắc. Các đại biểu tham dự Đại hội Đảng IV tin tưởng rằng đây là quyết định đúng đắn, và quyết định này sẽ cho phép Việt Nam thoát khỏi đói nghèo và vững bước trên con đường đi tới ấm no, hạnh phúc. Theo suy nghĩ của các nhà lãnh đạo Việt Nam lúc đó, thành công về kinh tế không thể là một điều nan giải, nếu so với những gian khổ của chiến tranh.

Tuy vậy, vài tháng đầu tiên sau ngày giải phóng miền Nam, một nhóm cán bộ Đảng tập hợp lại xung quanh ông Lê Duẩn đề xuất ý kiến nên thử nghiệm mô hình kinh tế của miền Nam, ít nhất là tạm trong một thời gian ngắn, trong khi vẫn duy trì mô hình xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc. Ông Lê Duẩn, bí danh là anh Ba, là linh hồn của thời kỳ đó. Sinh năm 1907 tại Quảng Trị, ông đã trở thành một trong số những đảng viên đầu tiên của Đông Dương Cộng sản Đảng năm 1930, trở thành Tổng bí thư năm 1960 và giữ vị trí này cho đến khi qua đời năm 1986. Trong kháng chiến chống Pháp, ông là Bí thư Xứ ủy Nam Kỳ và có uy tín rất cao trong cán bộ đảng viên và nhân dân. Những năm 1950, ông đã có ý không muốn tiến hành cải cách ruộng đất theo kiểu miền Bắc ở đây. Trên tinh thần đó, vào thời điểm đất nước thống nhất, ông đã cho rằng miền Nam có thể là nơi thích hợp thí điểm việc áp dụng cơ chế thị trường. Tuy nhiên, ông đã không thể kiên trì theo đuổi ý tưởng này và quan điểm của ông đã không được đưa ra xem xét thảo luận tại Đại hội Đảng IV.

Tâm trạng lạc quan lúc đó đã dẫn đến niềm tin tuyệt đối trong Đảng và ông Lê Duẩn rằng Việt Nam sẽ thành công với bất kỳ mô hình nào. Thắng lợi về quân sự đối với nước Mỹ hùng mạnh, tuy phần nào nhờ vào sự hậu thuẫn của các nước xã hội chủ nghĩa khác, đạt được chủ yếu là do đường lối quân sự sáng tạo rất riêng của Việt Nam. Vậy tại sao lại không thể làm được điều đó trong công cuộc phát triển kinh tế? Tuy dựa vào kinh nghiệm của các nước xã hội chủ nghĩa khác, Đại hội Đảng IV là cơ hội để xây dựng một phiên bản mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung của riêng Việt Nam. Phiên bản này là sự cố gắng nhằm

nhANH chóng hiện đại hóa nông nghiệp thông qua sản xuất lớn nhờ sử dụng hệ thống thủy lợi, phân bón và máy kéo. Việc thực hiện mô hình này cần một quy mô tối thiểu, và cấp huyện đã được lựa chọn. Mô hình kế hoạch hóa tập trung theo phiên bản Việt Nam do đó được biết đến với chủ trương xây dựng “mỗi huyện là một pháo đài”.

Điều đáng ngạc nhiên là mô hình này cũng chính là đứa con tinh thần của ông Lê Duẩn. Một trong những tuyên bố được trích dẫn nhiều nhất của ông là “tiến nhanh, tiến mạnh, tiến vững chắc lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa, bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa”. Quan điểm “mỗi huyện là một pháo đài” phần nào chịu ảnh hưởng của mô hình *Агропромышленный Комплекс*, hay liên hiệp công-nông nghiệp, một mô hình được áp dụng trước tiên ở Liên bang Xô viết cũ, sau đó được nhân rộng ở các nước xã hội chủ nghĩa nhỏ hơn như B-un-ga-ri và Đông Đức. Ông Lê Duẩn đã đề xuất quan điểm này để đáp ứng quyết tâm của Bộ Chính trị và Trung ương Đảng trong việc xây dựng một mô hình phát triển kinh tế duy nhất cho cả nước. Ông Lê Duẩn đã tỏ ra rất lạc quan về phương pháp tiếp cận mà ông xem là sáng tạo này. Bộ Chính trị đã đồng ý với quan điểm của ông và phương pháp “mỗi huyện là một pháo đài” đã được Đại hội Đảng IV thông qua.

Mô hình kế hoạch hóa tập trung chẳng bao lâu sau đã tỏ ra thất bại nặng nề. Sản lượng theo kế hoạch dự kiến sẽ tăng lên gấp đôi trong khoảng thời gian từ 1976 đến 1980, song trên thực tế lại tăng chậm hơn là mức tăng dân số. Kế hoạch 5 năm do Đại hội Đảng IV đề ra, vốn được xem như là bước nhảy vọt lên chủ nghĩa xã hội, bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa, trên thực tế lại gắn với sự đi xuống của mức sống so với thời kỳ chiến tranh vốn đã rất khó khăn. Sự căng thẳng trong quan hệ với Trung Quốc càng làm cho tình hình tồi tệ hơn, khiến Việt Nam phải gia nhập khối Comecon năm 1978, một quyết định mà Việt Nam đã do dự suốt hai thập kỷ trước đó. Điều này đã dẫn tới giá hàng hóa nhập khẩu tăng mạnh so với thời gian trước đó, khi giá trong nước của hàng hóa được sản xuất tại Liên bang Xô Viết được sử dụng tính cho hàng xuất khẩu sang Việt Nam.

Mô hình kế hoạch hóa tập trung ngày càng cho thấy rõ là không phù hợp với miền Nam, nơi mà sự thống nhất gắn liền với những thay đổi về cơ bản trong tổ chức hoạt động kinh tế, nhiều hơn là với miền Bắc, nơi không cần phải tiến hành các cải cách tương tự. Các cán bộ miền Nam đã được cử ra Bắc để học tập về mô hình kế hoạch hóa tập trung, song mức giá cả hàng hóa mà họ phải áp đặt với biện pháp hành chính lại hoàn toàn không phù hợp. Công nghiệp và thương mại đình đốn. Tình trạng thiếu lương thực xuất hiện, đẩy Việt Nam gần đến nạn đói trong những năm 1980. Rất nhiều người liêu mạng rời bỏ đất nước ra đi. Những người ra đi ấy không chỉ là những người từng có quan hệ mật thiết với chế độ cũ, mà cả những người đã đóng góp vào cuộc đấu tranh giành độc lập. Họ đều mong muốn ra đi bởi đời sống tinh thần và vật chất đều đã vượt quá sức chịu đựng.

Do đó, sự tín nhiệm của người dân đối với lãnh đạo bị mai một dần, đồng thời, hình ảnh Việt Nam trên trường quốc tế cũng bị giảm sút nghiêm trọng. Suy nghĩ cho rằng Việt Nam đang dần sụp đổ ngày càng phổ biến.

Ngay tại thành phố Hồ Chí Minh, nằm giữa vùng được xem là “vựa lúa” của Việt Nam, được thiên nhiên ưu đãi và dồi dào nguồn lực, người dân cũng không có đủ gạo để ăn. Xoay xở cho đủ sống là việc làm vô cùng khó khăn đối với tất cả mọi người, và các nhà lãnh đạo địa phương bắt đầu nhận thức được rằng tình hình chẳng bao lâu nữa sẽ vượt quá sức chịu đựng. Ngay trong nội bộ ban lãnh đạo cũng có tâm trạng thất vọng ngày càng tăng khi chứng kiến sự thất bại do không thể đạt được các mục tiêu lý tưởng mà Đại hội Đảng IV đề ra. Cuộc khủng hoảng diễn ra sau đó không còn đơn thuần về mặt kinh tế nữa, mà còn mang tính xã hội và chính trị.

Mô hình “mỗi huyện là một pháo đài” là một ý tưởng sáng tạo, song rõ ràng không đúng hướng nếu xét từ góc độ kinh tế. Đến cuối đời, ông Lê Duẩn cũng tự thấy sự thất bại của đứa con tinh thần của mình. Tuy nhiên, không phải ông, mà là một nhóm cán bộ lãnh đạo địa phương đã làm thay đổi tình hình. Ban đầu, họ thực hiện điều đó qua những sáng kiến được gọi là “phá rào” với điểm chung là chúng đều được dựa trên các cơ chế thị trường. Các nhà lãnh đạo địa phương khi đưa ra các sáng kiến đó đều hết sức mong muốn tìm kiếm những phương pháp thích hợp và cố gắng để hiểu được vì sao chúng lại hiệu quả. Quá trình này đòi hỏi sự thử nghiệm vượt quá ranh giới mà luật lệ cho phép, đôi khi còn nguy hiểm nữa... Song tất cả các nhà lãnh đạo địa phương này đều có một điểm chung, đó là về mặt chính trị họ đều “được miễn trừ” do những đóng góp của mình trong chiến tranh.

Đa số các cuộc thử nghiệm “phá rào” diễn ra ở miền Nam. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên, bởi cơ chế thị trường vẫn còn là ký ức nóng hổi ở nơi đó, và máu kinh doanh vẫn còn chảy trong huyết quản. Thêm vào đó, miền Nam cũng đã có một giai đoạn quá độ trước khi tiến hành hợp tác hoá đất đai. Mục đích cuối cùng cũng là thiết lập một mô hình giống như ở miền Bắc, song việc chuyển đổi được chấp nhận là sẽ diễn ra từ từ. Giá lương thực bị ép theo quy định đã làm mất đi động cơ khuyến khích người nông dân gieo trồng và buôn bán, và triển vọng phải vào hợp tác xã, làm ăn tập thể khiến họ không còn thấy phấn khởi về sự thống nhất nữa. Tuy vậy, ít nhất những nền tảng cho hiệu ứng cung vẫn còn hiện hữu.

Các thử nghiệm “phá rào” trong nông nghiệp chủ yếu là việc giao đất cho nông dân và ký kết hợp đồng mua bán trực tiếp với giá cao hơn giá quy định. Phương pháp này trước đây đã từng được thực hiện ở ngoài Bắc, từ trước khi thống nhất đất nước. Năm 1966, ông Kim Ngọc, Bí thư tỉnh Vĩnh Phúc, đã thử nghiệm chính sách đó. Tuy nhiên, năm 1968, ông Trường Chinh, Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Bộ Chính trị kiêm Trưởng Ban Tư tưởng đã triệu tập một cuộc họp lãnh đạo Đảng và phát biểu một bài dài phê phán việc làm của Vĩnh Phúc. Ông Kim Ngọc bị chỉ trích nặng nề vì đã ủng hộ việc khoán “chui” và thử nghiệm này buộc phải chấm dứt.

Tình hình trở nên thuận lợi hơn sau khi đất nước thống nhất, nhất là ở miền Nam, nơi có các điều kiện cung cấp lương thực dễ dàng hơn. Ở những nơi thực hiện cơ chế khoán, đời sống được cải thiện lên trông thấy. Việc làm bị xem là sự chệch hướng nguy hiểm vào cuối những năm 1960 thì mười năm sau đây bắt đầu được xem là sự “gỡ rối” đầy sáng tạo.

Có những ví dụ về thử nghiệm “vượt rào” rất gây ấn tượng. Vào cuối những năm 1970, nông dân ở miền Bắc phải rất vất vả và lo miếng ăn. Nhiều người dân xã Đoàn Xá đã bỏ nhà ra thành phố Hải Phòng ở gần đó đi ăn xin. Năm 1979, những người còn ở lại xã nói rằng cần phải giao đất cho các hộ gia đình. Đề nghị đó đã được đưa ra biểu quyết và tỷ lệ ủng hộ là 9 trên 1. Tuy nhiên, những người dân Đoàn Xá cũng nhất trí không lưu lại bút tích về quyết định này, để giữ bí mật và tương trợ nhau nếu cấp trên phát hiện ra việc “khoán chui” này. Kết quả là sản lượng tăng gấp 6 lần và đời sống được cải thiện rõ rệt.

Tin tức nhanh chóng đến tai lãnh đạo Huyện ủy và một đoàn kiểm tra đã được cử về Đoàn Xá. Phản ứng ban đầu là không phát thẻ Đảng mới cho các đảng viên ở Đoàn Xá. Rồi dần dần, thông tin về cuộc thử nghiệm này lan rộng, và Đoàn Xá trở thành mô hình cho toàn huyện làm theo.

Đến năm 1980, Bí thư Thành ủy Hải Phòng Bùi Quang Tạo không chỉ cho nhân rộng phương thức khoán trong toàn tỉnh, mà ông còn hứa sẽ vận động Trung ương Đảng cho phép nhân rộng phương thức này trên cả nước. Biết rằng sẽ khó thuyết phục ông Trường Chinh ủng hộ phương thức khoán, nên trước tiên ông Tạo nói chuyện với ông Lê Duẩn, một người có tiếng là thực tế. Ông Lê Duẩn đã tự mình đi kiểm tra tình hình và tỏ ra rất phấn khởi. Ngay sau đó, Thủ tướng Phạm Văn Đồng đã về thăm và bày tỏ sự cảm thông với những khó khăn mà người dân nơi đây đang phải đối mặt. Cuối cùng, khi lãnh đạo Hải Phòng trình bày vấn đề này với ông Trường Chinh, khi đó là Chủ tịch nước, thì ông không tỏ thái độ gì. Lần này thì không ai bị kỷ luật và đến năm 1981 Ban Bí thư Trung ương đã chính thức cho phép áp dụng phương thức khoán trên cả nước.

Sự linh hoạt cũng được áp dụng trong lĩnh vực công nghiệp, theo đó kế hoạch sản xuất dần được chia thành nhiều cấp độ khác nhau: kế hoạch cấp 1, 2 và 3. Ở kế hoạch cấp càng cao thì các doanh nghiệp nhận được sự tự chủ cao hơn trong việc ra quyết định sản xuất và bán sản phẩm của mình ra thị trường. Một số đột phá đã được diễn ra tại các tổ chức, địa phương và doanh nghiệp. Công việc kinh doanh không chính thức đã được hợp thức hóa, đặc biệt trong thương nghiệp.

Trong khi đó, thành phố Hồ Chí Minh táo bạo quyết định “phá rào” bằng cách thu mua lúa gạo của nông dân với giá thị trường, mặc dù mức giá này cao gấp 5 lần mức giá do các nhà hoạch định ở Hà Nội đưa ra. Trong một bữa ăn sáng quan trọng do ông Võ Văn Kiệt, lúc đó là Bí thư Thành ủy, triệu tập năm 1979, một ngân hàng thành phố đồng ý cho vay vốn, còn Sở thương nghiệp và Tài chính hứa sẽ đứng ra lo thủ tục. Bà Ba Thi, giám đốc công ty lương thực, được đề nghị đứng đầu đơn vị đi thu mua gạo ở đồng bằng sông Cửu Long. Đơn vị này được biết đến với tên gọi là “tổ buôn lậu gạo”, một biệt danh mà nghe qua

đã đủ thấy hoạt động của nó nguy hiểm thế nào. Bà Ba Thi đã bày tỏ với ông Võ Văn Kiệt mối lo ngại có thể bị bắt nếu bà phải ra Hà Nội. Ông Võ Văn Kiệt trả lời rằng ông sẽ lo đem cơm nuôi bà nếu bà bị đi tù. Cuối cùng, thành phố Hồ Chí Minh đã được cung cấp đủ gạo ăn. Bà Ba Thi không những không phải đi tù mà sau đó còn được trao tặng danh hiệu Anh hùng.

Sau đó là những bước đi mạnh bạo hơn. Năm 1978, sau khi Việt Nam gia nhập Comecon, thành phố Hồ Chí Minh đã gặp nhiều vướng mắc trong hoạt động nhập khẩu. Để giải quyết những vướng mắc này, chính quyền thành phố đã nhờ các thương nhân người Hoa liên lạc với đối tác ở Singapore và Hồng Kông để mua chịu một số hàng hóa như thuốc lá, sợi dệt, xăng dầu, và cho họ mua các mặt hàng nông thủy sản ở Việt Nam để xuất khẩu trả nợ. Để tránh sự kiểm soát của hải quan trung ương, hàng hóa đều được trao đổi tại “phao số 0”, không có giấy tờ giao dịch gì cả.

Sau những bước mở đầu thành công, Ủy ban Nhân dân thành phố cho phép các quận, huyện lập ra các công ty có tên “imex” ở đầu hoặc đuôi để trực tiếp tiến hành các hoạt động ngoại thương. Chỉ một thời gian ngắn sau, các công ty này đã phát triển rất mạnh. Cholimex có 8 nhà máy, một trong số đó lắp ráp hàng điện tử. Các công ty khác có kho lạnh để bảo quản hàng xuất khẩu. Hoạt động của các công ty “imex” nhanh chóng lan sang các địa phương khác, trong đó có các tỉnh phía Bắc. Trước *Đổi mới*, xuất khẩu của các công ty “imex” này đã vượt xa tổng mức xuất khẩu của Trung ương sang các nước có nền kinh tế thị trường đến 10 lần.

Để ban lãnh đạo Đảng thông cảm, sau đó là ủng hộ và cuối cùng là nhất trí với các thử nghiệm “phá rào” đòi hỏi các nhà lãnh đạo địa phương chủ trương thử nghiệm phải có một chiến lược khôn khéo. Chiến lược đó chịu ảnh hưởng không nhỏ của lý thuyết chiến tranh do chính ông Lê Duẩn soạn ra để chiến đấu chống lại quân đội Mỹ và quân đội đồng minh miền Nam. Chiến thuật chính là tránh đối đầu trực tiếp với kẻ thù, do lực lượng của đối phương mạnh hơn, mà thay vào đó là từ từ đập tan quyết tâm của đối phương. Theo chủ trương của ông, mục đích không phải là “đánh thắng Mỹ mà là đánh bại ý chí xâm lược của Mỹ”. Điều này được thực hiện bằng cách chọn các mục tiêu riêng lẻ, đánh lui từng bộ phận, làm kẻ địch nhụt ý chí, và cuối cùng chiến thắng bằng cách tiêu hao sinh lực địch. Trong chiến tranh, phương pháp này rất được ca ngợi ở Việt Nam, chúng tỏ rằng tư duy chiến lược quan trọng hơn sức mạnh gấp nhiều lần.

Trong số các nhà lãnh đạo địa phương đã lựa chọn phương pháp này để thúc đẩy cải cách kinh tế gồm có ông Võ Văn Kiệt, một người lãnh đạo cao cấp giàu uy tín và một số Bí thư tỉnh uỷ, cùng nhiều giám đốc các doanh nghiệp nhà nước. Dù cố gắng để thúc đẩy sự thay đổi diễn ra trên quy mô rộng hơn, họ vẫn không muốn làm khó cho lãnh đạo Đảng cấp cao. Họ tôn trọng ban lãnh đạo đất nước và không hề muốn lật đổ, mà chỉ muốn ban lãnh đạo thay đổi tư duy và cùng đi đến sự nhất trí mới. Tuy nhiên, họ biết rằng việc làm này không phải là dễ, và ban đầu những thử nghiệm “phá rào” của họ đã bị lãnh đạo cấp cao nghi ngờ. Ví dụ, khi bước xuống sân bay Tân Sơn Nhất, Bộ trưởng Bộ Ngoại thương

thời đó là ông Lê Khắc đã nhận xét rằng ông thấy không khí sắc mùi Nam Tư. Nhận xét đó mang tính răn đe nhiều hơn là lời khen.

Thời đó, Bộ Chính trị có khoảng 10 uỷ viên, song trên thực tế quyền ra quyết định chỉ tập trung trong tay vài người. Nhóm này bao gồm Tổng Bí thư, Chủ tịch nước, Thủ tướng và Trưởng Ban Tổ chức Trung ương. Đưa vấn đề thử nghiệm “phá rào” ra thảo luận công khai trước cuộc họp có đông đủ các uỷ viên Bộ Chính trị thì chắc chắn là tự chuốc lấy thất bại, bởi ngay cả những người ủng hộ cải cách nhất cũng không dám đối đầu với cả tập thể về vấn đề huỷ kỵ như thế này. Thay vào đó, các nhà cải cách phá rào xác định từng cơ chế thích hợp cho từng thử nghiệm và hướng tới các thành viên chủ chốt nào của Bộ Chính trị muốn tìm hiểu vấn đề này. Họ tiếp cận riêng từng vị và trình bày trước hết về thử nghiệm đã được chọn lọc.

Thậm chí, các vị lãnh đạo cũng không được nghe trình bày toàn bộ về các cuộc thử nghiệm, mà chỉ những mặt tốt, nêu bật những khó khăn đang được tháo gỡ, và cách thức để các thử nghiệm “phá rào” này giúp vượt qua khó khăn. Thường thì các nhà lãnh đạo địa phương phải làm cho mọi người cảm thấy họ giống như những người lính cứu hỏa cứu cháy khẩn cấp, chứ không tỏ ra là những nhà cải cách kiên định. Họ cũng cố gắng một cách có hệ thống nhằm tránh thảo luận những “nguyên tắc bất khả xâm phạm” mà Đại hội Đảng IV đề ra. Từng thành viên chủ chốt của Bộ Chính trị thay vào đó được nghe trình bày riêng về việc các xí nghiệp hoạt động tốt, đời sống được cải thiện, và người dân địa phương đồng lòng ủng hộ Đảng.

Tránh đối đầu là một trong những nguyên tắc cơ bản của Đảng Cộng sản Việt Nam. Theo nguyên tắc này, nhắc đến sự ủng hộ của người khác cũng là một phần của chiến lược; ví dụ nói với nhà lãnh đạo cấp cao này là một số nhà lãnh đạo chủ chốt khác cũng đã được nghe nói về một thử nghiệm khác tương tự và đã tỏ ra ủng hộ. Các nhà lãnh đạo địa phương thường xuyên xin phép về Hà Nội để có dịp trình bày những việc họ đã làm được và xin phép được thử nghiệm những sáng kiến mới, trên tinh thần của những thử nghiệm đã thành công.

Khi đã nhận được sự ủng hộ của cả bốn thành viên chủ chốt của Bộ Chính trị rồi thì công cuộc cải cách kinh tế trên quy mô lớn đã sẵn sàng mà không xảy ra các hành động chống đối, thanh trừng hay đảo chính phí công vô ích. Theo những người trong cuộc thì những năm tháng cùng xây dựng sự đồng thuận đối với các cuộc thử nghiệm “phá rào” được gọi là “thời kỳ tươi đẹp”. Một loạt các sự kiện dẫn tới sự đồng thuận mới này được coi là con đường đi ngoạn mục ở từng khúc quanh, giống như con đường từ Phan Rang lên Đà Lạt.

Cuối cùng, các nhà lãnh đạo địa phương đầy sáng tạo đó, những người lẽ ra bị thối còi, lại được giao cho trách nhiệm cầm còi và tiếp tục phát huy các thử nghiệm “phá rào” của họ. Họ được mời ra Hà Nội, song không phải để ở tù, mà để gánh vác những trọng trách lớn hơn. Đây cũng là con đường mà ông Võ Văn Kiệt đã đi lên để trở thành trước tiên là Phó Thủ tướng, Chủ nhiệm Ủy ban Kế hoạch Nhà nước, và sau đó là Thủ tướng. Ông Bùi Quang Tạo, Bí thư thành ủy Hải Phòng, người nhân rộng phong trào khoán, được bổ nhiệm làm Chủ nhiệm

Ủy ban Kiểm tra trung ương. Ông Đoàn Duy Thành, Chủ tịch UBND TP Hải Phòng được bổ nhiệm Bộ trưởng Thương mại và sau đó là Phó Thủ tướng. Còn ông Nguyễn Văn Chính, Bí thư tỉnh ủy Long An, người áp dụng chính sách khoán theo giá thị trường được bổ nhiệm Bộ trưởng Lương thực, sau đó là Phó Thủ tướng. Đến lúc ấy, các khó khăn kinh tế và thất bại nặng nề của mô hình kế hoạch hóa tập trung đã khiến các nguyên tắc mà Đại hội Đảng IV đề ra không còn là bất khả xâm phạm nữa. Cuối cùng cũng đã đến lúc phải thay đổi.

Hai thập kỷ cải cách toàn diện

Chủ trương *Đổi mới* và công cuộc cải cách kinh tế trên qui mô lớn đã được thông qua trong Đại hội Đảng VI diễn ra năm 1986, chỉ vài tháng sau khi ông Lê Duẩn qua đời sau một thời gian dài bị bệnh nặng. Đến lúc ấy, tư duy chung đã thay đổi, và do đó có thể đạt được sự đồng thuận về sự cấp thiết phải đổi mới. Trong sự đồng thuận này có cả sự nhất trí về việc Đảng cần đánh giá trên tinh thần tự phê những việc đã làm được trong phát triển kinh tế, chịu trách nhiệm về những thất bại, và đề ra biện pháp sửa chữa. Quyết định này là một sự đột phá có ý nghĩa lịch sử. Nó đánh dấu một bước ngoặt từ suy thoái sang hồi phục. Trên hết, nó đánh dấu sự khởi đầu của những thay đổi trong cơ chế quản lý kinh tế chủ chốt—chuyển từ kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường.

Đại hội Đảng VI phản ánh thành công to lớn của quá trình xây dựng sự đồng thuận. Các cuộc thảo luận không phải lúc nào cũng êm xuôi, và những người tham gia được nhắc nhở thường xuyên về tinh thần đoàn kết trong việc khắc phục những sự bất đồng. Những người chủ trương cấp tiến phải đồng ý chờ đợi, còn những người bảo thủ được thuyết phục tăng tốc cho nhanh hơn. Kết quả là lựa chọn tốc độ chuyển đổi trung bình, kìm bớt những người muốn tiến nhanh và thúc đẩy những người thích đi chậm. Như vậy, cần xem *Đổi mới* như một quá trình mà động lực thay đổi được xây dựng từ từ theo thời gian và theo kinh nghiệm thu được.

Một minh họa rõ nét về sự căng thẳng lúc ấy được thể hiện trong sự khác biệt về quan điểm đối với các mối quan hệ quốc tế. Một nhóm thì chủ trương cải thiện quan hệ với tất cả các nước, kể cả những kẻ thù cũ. Nhóm khác lại muốn thận trọng hơn, chỉ liên kết với khối xã hội chủ nghĩa, vì lo sợ sẽ làm suy yếu vị thế của Việt Nam và từ đó sẽ sụp đổ. Sự nhất trí đạt được ở đây là làm bạn với tất cả các nước, song không đổi màu. Mục đích được nêu ra là hội nhập quốc tế song không để mất lập trường tư tưởng. Các khẩu hiệu do Đảng đưa ra nhằm nhắc nhở các đảng viên luôn ghi nhớ quyết tâm của Việt Nam là đi theo con đường xã hội chủ nghĩa và cảnh giác với những luận điệu ru ngủ hay làm chệch hướng.

Cả những người chủ trương tiến nhanh lẫn những người ủng hộ đi chậm đều nhất trí làm theo các nghị quyết của Đảng. Việc phải vận động trong những ranh giới đã được xác lập rõ ràng vừa có những thuận lợi, vừa có nhiều bất cập.

Tuy vậy khi nhìn lại và so sánh các nghị quyết được đưa ra theo thời gian, tính cho đến đại hội Đảng X, có thể thấy rõ ràng rằng phương thức này đã cho phép duy trì công cuộc cải cách kinh tế.

Đại hội Đảng VI còn thể hiện sự chuyển đổi trong cơ chế lãnh đạo, từ cá nhân sang tập thể. Cơ chế lãnh đạo dựa vào cá nhân không phải là hiếm gặp ở các quốc gia Đông Á, dù có phải là nước xã hội chủ nghĩa hay không. Ông Lý Quang Diệu ở Singapore và ông Pắc Chung Hi ở Hàn Quốc là những ví dụ tiêu biểu. Ở Việt Nam, cơ chế lãnh đạo dựa vào cá nhân đã đóng vai trò rất quan trọng trong thời kỳ chiến tranh. Đặc biệt, ông Hồ Chí Minh là người có uy tín rất lớn đối với nhân dân. Tiếp sau đó, từ cuối những năm 1960 cho đến khi lâm trọng bệnh, ông Lê Duẩn cũng đã là nhân vật thống lĩnh trên chính trường Việt Nam. Uy tín của ông có được là nhờ những đóng góp to lớn vào chiến thắng chống Mỹ và giải phóng miền Nam. Tuy nhiên, ví dụ về mô hình xây dựng huyện thành pháo đài cũng cho thấy cơ chế lãnh đạo dựa vào cá nhân có thể dẫn đến những lựa chọn kinh tế sai lầm như thế nào.

Cơ chế ra quyết định tập trung sau đó đã được thay thế bằng một ban lãnh đạo đất nước vững vàng, song không đề cao vai trò lãnh đạo cá nhân, và có xu hướng cân bằng tỷ lệ giữa các vùng (Bắc, Trung và Nam) trong phân công các vị trí lãnh đạo cấp cao. Không được phép tập trung nhiều chức vụ vào tay một người. Các quy định về nghỉ hưu được thực hiện nghiêm túc, ngay cả khi điều đó có thể dẫn đến việc mất đi những người có trình độ cao. Việc cất nhắc cán bộ Đảng thường thông qua hình thức thử năng lực điều hành và thực hiện ở một địa phương không phải là quê hương của cá nhân đó. Các quyết định không được đưa ra mà không có sự tham vấn và thảo luận trước, đầu tiên là trong nội bộ Đảng, rồi sau đó ngày càng mở rộng ra bên ngoài.

Từ đó, rất khó có thể tách riêng một cá nhân ra quyết sách. Thay cho cá nhân, ở đó có cả một tập thể, người này chờ người kia. Tập thể là người ra quyết định thay cho việc một nhà lãnh đạo tối cao vạch ra đường lối. Điều này khiến cho việc bàn thảo kỹ càng các vấn đề càng trở nên quan trọng hơn. Do đó, tập thể là nơi có thể huy động mọi nguồn lực tri thức cả từ bên trong lẫn bên ngoài Đảng. Và nỗ lực trước sau như một nhằm tránh phân chia bè phái trong nội bộ Đảng, chờ đợi ý kiến của nhau và đặt đoàn kết nội bộ lên trên chia rẽ.

Một ví dụ minh họa cho phương pháp mới này là quá trình gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Bộ Chính trị giao quyền ra quyết định có trở thành thành viên ASEAN hay không cho Thường vụ Bộ Chính trị. Tuy nhiên, quan điểm về vấn đề này trong nội bộ các thành viên cũng rất khác nhau. Cuộc tranh luận trở nên bất phân thắng bại và cuối cùng phải biểu quyết để tháo gỡ vấn đề. Ba ủy viên ủng hộ việc gia nhập ASEAN, trong khi một người cương quyết phản đối. Dù vậy, một khi đã biểu quyết thì Đảng thực hiện theo nguyên tắc và quyết định lựa chọn theo đa số. Bằng cách này, quá trình *Đổi mới* đã được đảm bảo tiếp tục thực hiện.

Bước tiến đầu tiên, quan trọng trong quá trình này là thay đổi cơ chế định giá gạo. Những bước đi ban đầu theo hướng này đã diễn ra trong bối cảnh của

những cuộc thử nghiệm “phá rào”, bắt đầu từ năm 1979. Tuy nhiên, các cuộc thử nghiệm đó diễn ra rải rác ở các vùng. Ở hầu khắp các địa phương trong cả nước, cơ chế bao cấp vẫn được duy trì, dẫn đến việc nguồn cung cấp lương thực bị thiếu hụt và phân phối không hiệu quả.

Câu chuyện về bước đi ban đầu này cho thấy cách thức mà tập thể đưa ra các quyết định. Có ý kiến cho rằng một chỉ thị của Thủ tướng với mục đích giải phóng thị trường sẽ tạo ra cơ chế tự điều tiết, giống như một cây đu đưa thần. Thoạt tiên, đề xuất này đã bị chống đối vì người ta lo ngại rằng phát triển dựa trên cơ chế thị trường sẽ đưa đến việc từ bỏ chủ nghĩa xã hội. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng thị trường có trước chủ nghĩa tư bản, vì thế nó không thể bị coi là sản phẩm của chủ nghĩa tư bản, mà là một sáng tạo tài tình của nhân loại. Cái cách kết hợp mục tiêu thực tiễn với các nguyên tắc sâu rộng hơn ấy khác xa điều mà một nhà cố vấn phương tây có thể nói về cơ chế thị trường. Song trong bối cảnh chính trị của Việt Nam thì đề xuất đó lại chấp nhận được, và chỉ thị đã được Thủ tướng ký ban hành.

Kết quả đạt được giàu sức thuyết phục đến nỗi chỉ ít lâu sau đó một số thị trường lương thực khác cũng được mở cửa. Ngay cả ở những vùng hay xảy ra thiên tai, tình trạng thiếu hụt lương thực cũng đã giảm dần. Việc xoá bỏ phân phối lương thực là thành công hiện hữu đầu tiên của công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam. Nó củng cố sự ủng hộ đối với việc từ bỏ cơ chế bao cấp, để hàng hoá và dịch vụ được tự do lưu thông.

Việc thực hiện các mục tiêu xã hội chủ nghĩa, như đảm bảo quyền bình đẳng, có thể thông qua việc sử dụng các công cụ chính sách khác. Về mặt này, việc sửa đổi chính sách ruộng đất đóng vai trò quan trọng. Trong khoảng thời gian từ 1986 đến 1993, một diện tích lớn đất nông nghiệp đã được chia cho các hộ nông thôn tính theo bình quân đầu người.

Việc giảm mức độ can thiệp hành chính vào các thị trường lương thực và giao quyền tự quyết hoạt động sản xuất cho nông dân đã dẫn đến kết quả là sản lượng lương thực tăng đột biến. Điều này cũng giúp tăng cao thu nhập cho các hộ gia đình ở nông thôn. Lúc này, chỉ có hơn 1/5 dân số Việt Nam sống ở khu vực thành thị. Trong khi đời sống vẫn tiếp tục ở mức nghèo vào thời điểm đó, song người dân thành phố đã bắt đầu giàu lên. Thử tự của các hoạt động cải cách đã thúc đẩy được sự tăng trưởng kinh tế ở nông thôn, nơi tình trạng nghèo phổ biến hơn và sâu sắc hơn. Đây là một trong những lý do tại sao tình trạng bất bình đẳng chỉ tăng nhẹ trong suốt quá trình *Đổi Mới*, trong khi tỷ lệ nghèo giảm nhanh.

Nếu nói một cách đơn giản thì có thể nêu ba cấu phần chính của quá trình cải cách kinh tế. Trọng tâm của cấu phần thứ nhất, bao gồm giải phóng giá gạo và các loại sản phẩm thiết yếu khác, là nhằm áp dụng các biện pháp khuyến khích mạnh hơn đối với nhà cung cấp hàng hoá và dịch vụ, không phân biệt nhà nước hay tư nhân. Vai trò độc quyền của các công ty thương mại quốc doanh bị xoá bỏ và các rào cản thương mại quốc tế dần dần được tháo gỡ. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào nhiều ngành, nhiều lĩnh vực ngày càng tăng và cơ chế hỗ

trợ Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được thông qua. Các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) dần dần thoát khỏi sự can thiệp về quản lý hành chính và hoạt động cho vay chính sách được tách ra khỏi chức năng của các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN). Chi phí đăng ký doanh nghiệp giảm đi đáng kể, trong khi quá trình cổ phần hóa dẫn đến việc giảm dần tài sản của nhà nước trong các doanh nghiệp công. Quá trình này ngày càng tác động nhiều hơn đến các DNNN lớn và do vậy thu hút các nhà đầu tư chiến lược.

Nhóm thứ hai gồm các biện pháp nhằm nâng cấp các cơ chế giúp Chính phủ ra các quyết định phân bổ ngân sách và nguồn lực. Tăng cường quản lý tài chính công và nâng cao tính minh bạch trong quản lý tài chính công là những biện pháp chính của nỗ lực này. Trách nhiệm quản lý ngân sách cũng đã được chuyển giao cho Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, trong đó quyết định về gần một nửa số chi tiêu công nay đã được chuyển giao cho các cấp chính quyền địa phương. Hiện nay, chức năng thực thi quyền sở hữu nhà nước ở các DNNN và NHTMNN đã được chuyển từ các cơ quan chịu trách nhiệm hoạch định và thực hiện chính sách sang một quỹ đầu tư vốn độc lập. Việc quản lý các hoạt động đầu tư công cũng đang được điều chỉnh lại. Nhiệm vụ thiết lập danh mục ưu tiên mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư (BKHDĐT) vẫn thực hiện trước đây nay được thay thế bằng một cơ chế quản lý minh bạch hơn các chu trình dự án, từ phân bổ ngân sách tới các đơn vị thực hiện.

Trong khi Việt Nam đang tiến dần tới vị thế của một quốc gia có thu nhập trung bình, một bộ sáng kiến phức hợp thứ ba hiện đang được hình thành. Chương trình cải cách chính sách đang chuyển từ các cuộc cải cách cơ cấu, cần thiết cho việc chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường, sang các cuộc cải cách thể chế, cần thiết để duy trì tốc độ tăng trưởng theo thời gian và cho phép Việt Nam dần dần trở thành một quốc gia công nghiệp.

Dựa trên Hiệp định Thương mại song phương Việt-Mỹ (HĐTMV-M) có tính chất bước ngoặt, việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) thúc đẩy việc hoàn thiện về cơ bản luật pháp và các tiêu chuẩn, đồng thời thúc đẩy sự cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ. Một lộ trình cải cách ngành ngân hàng nhiều tham vọng bao gồm việc thiết lập một ngân hàng trung ương hiện đại chịu trách nhiệm về chính sách tiền tệ và cải thiện việc giám sát toàn bộ khu vực tài chính và cổ phần hóa các NHTMNN. Biến động về kinh tế vĩ mô gần đây cho thấy cần đạt được nhiều tiến bộ hơn nữa trên mặt trận này. Trong các lĩnh vực hạ tầng cơ sở, một lĩnh vực có tính lan tỏa cao, nỗ lực chính là xây dựng thị trường và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân. Khu vực y tế bắt đầu dịch chuyển từ cấp kinh phí theo cung sang theo nhu cầu, với tham vọng thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân. Việc chuyển đổi tương tự cũng diễn ra đối với chế độ hưu trí, từ chương trình dành cho cán bộ công nhân viên nhà nước sang một mô hình bảo hiểm để tiếp cận đối với ngày càng nhiều người.

Một số thách thức lớn nhất đối với nhóm những sáng kiến đổi mới phức hợp này thuộc về lĩnh vực quản trị nhà nước. Tiến bộ đã được ghi nhận trong việc

đơn giản hóa các quy trình hành chính và giảm bớt tệ quan liêu. Tuy vậy, điều đáng lo là cải cách hành chính công đã không đạt được tiến bộ ổn định như mong đợi. Chính phủ rất quyết tâm đấu tranh chống tham nhũng, thông qua việc củng cố các hệ thống công quyền, tạo điều kiện cho người dân khiếu nại và tố cáo, giám sát tài sản của cán bộ nhà nước và người thân của họ. Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng trong một nền kinh tế đang phát triển nhanh chóng, có rất nhiều cơ hội thuận lợi cho việc đút lót, hối lộ, và do đó tham nhũng khó có thể bị búng tận gốc rễ. Ngay cả mối quan ngại ngày càng cao về bảo vệ môi trường cũng liên quan nhiều đến quản trị nhà nước, bởi khả năng quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên hiệu quả và lập kế hoạch phát triển vùng là hết sức cần thiết để phát triển bền vững.

Khi được xem xét tổng thể, cả ba nhóm cải cách chính sách chủ chốt này đều hướng tới cải cách kinh tế toàn diện, rộng khắp mọi lĩnh vực chính sách, song được thực hiện tùy theo thực tiễn. Tính chất toàn diện của các cải cách đã được thực hiện khác biệt với tư tưởng được chấp nhận rộng rãi hiện nay là các nỗ lực phát triển phải tập trung vào chỉ một hoặc một vài “ràng buộc mang tính quyết định”. Ở Việt Nam thì trái lại, có vẻ như không hòn đá nào lại không bị lật lên. Mặt trái của những sáng kiến cải cách đa dạng này thường là tiến bộ không đồng đều giữa các lĩnh vực và các ngành.

Sự lý giải không rõ ràng về động lực của cải cách

Để đảm bảo Việt Nam tiếp tục thành công trong phát triển kinh tế và giảm nghèo, cần hiểu rõ hơn về các động lực đứng đằng sau quá trình *Đổi mới* và việc thay đổi các cơ chế ra quyết định tập thể diễn ra xung quanh Đại hội Đảng VI. Việc xác định các động lực của thay đổi cũng có thể giúp chỉ ra những trở ngại mới, có thể xuất hiện trong hai thập kỷ diễn ra cải cách toàn diện này. Tuy nhiên, có thể có ích nếu trước hết xem xét một số quan điểm thông thường mà thoát nhìn có vẻ như hợp lý, song trên thực tế lại không giúp ích gì nhiều.

Một trong số những quan điểm thường gặp này xem quá trình cải cách như là kết quả của cuộc đấu tranh giữa “phe ủng hộ cải cách” và “phe chủ trương bảo thủ”. Theo quan điểm này, các nhà ra quyết sách chủ chốt đứng ở bên này hay bên kia của một đường ranh giới vô hình, đồng thời hoàn cảnh, ví dụ khó khăn về kinh tế hay sự qua đời của một nhà lãnh đạo, từ từ làm cán cân quyền lực nghiêng về phía phe cải cách. Và không nghi ngờ gì là hoàn cảnh có thuận lợi lúc bắt đầu cải cách. Tuy nhiên, xem xét kỹ hơn thì thấy quan điểm này có vấn đề ở một vài điểm. Trước hết, hoàn cảnh liên tục thay đổi, song tốc độ của cải cách có vẻ không bị ảnh hưởng. Ngoài ra, khó khăn tương đối do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng Đông Á được gắn với sự giảm tốc của cải cách chứ không phải tăng tốc.

Hơn thế nữa, người ngoài cuộc rất khó nói ai đứng ở bên phía nào của đường ranh giới vô hình đó. Ví dụ, ông Võ Văn Kiệt có thời đã bị các nhà quan

sát phương Tây cho là một “người cộng sản sắt đá”. Trên thực tế, việc xuất thân từ một gia đình nông dân nghèo đã góp phần giúp ông có được sự tín nhiệm của các đồng chí, và sau đó trở thành Ủy viên Bộ Chính trị tại Đại hội IV. Với niềm tin cao độ vào chủ nghĩa cộng sản và đội ngũ lãnh đạo Đảng, ông đã kiên quyết ủng hộ việc áp dụng mô hình kinh tế của miền Bắc trên toàn quốc. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm thực tiễn tại TP Hồ Chí Minh, ông đã nhận ra những vấn đề nảy sinh đối với mô hình này và trở thành một trong những người đi đầu ủng hộ thử nghiệm “phá rào” trong thời kỳ trước Đại hội VI.

Ngay cả ông Lê Duẩn, người bề ngoài thể hiện rõ ràng là rất cứng rắn, song thực tế lại là người phức tạp và khéo léo hơn ta tưởng. Khi còn phụ trách vùng lãnh thổ phía Nam mới được giải phóng, thời kỳ kháng chiến chống Pháp, ông đã không ủng hộ cải cách ruộng đất theo kiểu Trung Quốc. Ông không muốn đấu tố các chủ đất, mà thay vào đó cố gắng thuyết phục họ tình nguyện và tạm thời giao quyền sử dụng tài sản của họ. Chỉ có những địa chủ nào hợp tác với chế độ thực dân Pháp trước đây thì mới bị tịch thu tài sản. Sau này, khi đất nước đã thống nhất, cá nhân ông Lê Duẩn dẫn đầu nhóm ủng hộ việc giữ lại mô hình kinh tế của miền Nam để thử nghiệm cơ chế thị trường, ít nhất là trong một thời gian ngắn.

Còn về sáng kiến “mỗi huyện là một pháo đài”, một quyết định có thể nói là sai lầm từ góc độ kinh tế, thì đó có lẽ là một cố gắng nhằm né tránh các khẩu hiệu về chuyên chính vô sản và đấu tranh giai cấp. Theo các nguyên tắc của chủ nghĩa Mác-xít thì mỗi Đại hội Đảng phải xác định được “mâu thuẫn cơ bản” cần giải quyết. Khi đất nước thống nhất, nhiều người trong Đảng xem sự căng thẳng giữa chủ nghĩa tư bản và chủ nghĩa xã hội như là mâu thuẫn căn bản. Nếu như vậy thì chiến thắng cần đạt được là đánh đuổi những kẻ theo chủ nghĩa tư bản. Ông Lê Duẩn đã chuyển sang xác định được một mâu thuẫn khác, mâu thuẫn giữa sản xuất nông nghiệp lạc hậu, nhỏ lẻ với sản xuất lớn theo công nghiệp. Theo cách tiếp cận này thì không có kẻ thù rõ ràng nào cần đánh bại. Xét từ lăng kính này, thì sáng kiến “mỗi huyện là một pháo đài” cũng không phải là một lựa chọn quá tệ như các hậu quả kinh tế sau đó cho thấy. Ông Lê Duẩn không nói thẳng, hay ít nhất là không công khai, lý do lựa chọn của mình. Song những trợ lý gần gũi của ông biết động cơ chính trị mà ông chọn. Nếu không phải là ông thì thời kỳ sau giải phóng chắc có thể đã khắc nghiệt hơn nhiều.

Ngoài các ví dụ cụ thể của ông Võ Văn Kiệt và ông Lê Duẩn, điều ghi nhận được từ “thời kỳ tươi đẹp” không phải là câu chuyện về việc các nhà cải cách đánh bại những người bảo thủ, mà chính là tư tưởng cải cách đang dần dần chiếm ưu thế. Những người bảo thủ trước đây không bị thay thế, mà bị thuyết phục. Một ví dụ đáng chú ý là trường hợp ông Trường Chinh, người thay thế ông Lê Duẩn ở cương vị Tổng bí thư. Có thể nói rằng ông Trường Chinh ban đầu là người theo phái bảo thủ, rất cứng rắn trong việc tuân thủ các nguyên tắc “bất di bất dịch” của chủ nghĩa Mác-Lê Nin. Tuy nhiên, trong thời gian diễn ra các cuộc thử nghiệm phá rào, ông và ông Phạm Văn Đồng đã được mời đi thăm quan thực tế

và mất thấy tai nghe. Từ việc kiểm tra thực tế này, không gặp bất kỳ sự chống đối nào, họ đã thay đổi quan điểm và dần dần chuyển sang ủng hộ *Đổi Mới*.

Cũng có thể lý luận rằng thái độ sẵn sàng chuyển hướng sang tư duy mới là đặc điểm của các chính khách Việt Nam. Không chỉ ông Lê Duẩn và ông Võ Văn Kiệt, mà còn nhiều người khác cũng có lúc này theo phái bảo thủ song lúc khác lại theo phe cải cách. Thực tế, lại có một số người chuyển từ thái độ ủng hộ cải cách ban đầu sang trở nên bảo thủ hơn theo thời gian. Bỏ qua sự đan xen tích cực của các tư tưởng và chỉ phân loại những người đóng vai trò chính trong các phe phái đối lập tức là đã làm đơn giản hóa tình hình và do đó không thể hiểu được làm cách nào mà cải cách kinh tế có thể thực hiện được ở Việt Nam.

Một cách đánh giá khác của quan điểm về “phe cải cách và phe bảo thủ” gắn mác “bảo thủ” cho thế hệ đi trước, được đào tạo ở các nước thuộc khối Xô viết cũ, và mác “cải cách” cho thế hệ trẻ hơn, được tiếp cận nhiều hơn với tư tưởng phương Tây. Đây lại là một cách đơn giản hóa không rõ ràng các cơ chế hiện hành. Các bước đi chính trong quá trình cải cách được thực hiện bởi những người không hề được đào tạo ở phương Tây và ít tiếp xúc trực tiếp với thế giới này. Điều này được thể hiện rõ qua những bài trình bày và tranh luận nghèo nàn, vốn tiếng Anh ít ỏi, do đó làm thất vọng những chuyên gia từ các nước phương tây, vốn quen với các bài trình bày được soạn trên máy tính với phần mềm PowerPoint, sử dụng những câu chữ hấp dẫn và từ ngữ bóng bẩy.

Có lẽ, sự phủ nhận rõ ràng nhất đối với quan điểm đơn giản hóa này là ví dụ về ông Võ Văn Kiệt, được công nhận là người ủng hộ mạnh mẽ cho công cuộc cải cách ở Việt Nam. Ông Võ Văn Kiệt không chỉ không được đào tạo chính quy ở phương Tây, ông cũng không còn trẻ, ngay cả so với những tiêu chuẩn đánh giá dễ dãi của Đông Á. Những trường hợp tương tự có thể bắt gặp ở các cấp lãnh đạo thấp hơn.

Một cách lý giải khác về công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam coi đó là chiến thắng của miền Nam trước miền Bắc. Về một mặt nào đó, miền Bắc chiến thắng trong chiến tranh, song miền Nam đã giành lại đất nước trong thời hòa bình. Cách lý giải này khá hấp dẫn, nếu xét đến những sự khác biệt rõ rệt giữa người miền Nam và người miền Bắc. Người miền Nam thường thực tế hơn, ít kiên nhẫn hơn và tự do hơn. Người miền Bắc cứng rắn hơn, chịu khó hơn, tận tụy hơn và có kỷ luật hơn. Cách lý giải này còn được củng cố bởi câu chuyện về các cuộc thử nghiệm “phá rào”, diễn ra chủ yếu ở miền Nam. Hơn thế nữa, số liệu thống kê về xuất khẩu theo đầu người, FDI theo đầu người, hay đầu tư tư nhân theo đầu người, của các tỉnh năng động nhất thuộc mỗi miền đều cho thấy các kết quả này ở miền Nam hơn hẳn miền Bắc.

Tuy nhiên, nhìn từ lăng kính của cải cách, điểm khác biệt chính giữa hai miền Nam và Bắc là xuất phát điểm phát triển. Miền Bắc thực thi mô hình kinh tế kế hoạch tập trung suốt hai thập kỷ và bị chiến tranh tàn phá nặng nề. Thống nhất đất nước không mang lại thay đổi cơ bản nào về mức sống; có lẽ, hòa bình đã cải thiện đời sống cho nhân dân. Trái lại, miền Nam đã quen với cơ chế thị trường, có cơ sở hạ tầng tốt hơn và một nền nông nghiệp được đầu tư nhiều hơn.

Việc chuyển đổi sang mô hình kế hoạch hoá tập trung, kể cả dưới hình thức “mỗi huyện là một pháo đài”, là một cuộc chuyển đổi đầy khó khăn, và rõ ràng là không theo chiều hướng tốt đẹp hơn. Không có gì đáng ngạc nhiên là hầu hết các thử nghiệm “phá rào” đã diễn ra ở đây, dựa trên kinh nghiệm còn nóng hổi của người dân về cơ chế thị trường và năng lực kinh doanh còn nguyên vẹn.

Các thử nghiệm “phá rào” đã chứng minh một cách rõ ràng lợi ích của việc từ bỏ mô hình bao cấp và tư tưởng mới đã thắng thế, nên không chỉ có người dân miền Nam ủng hộ cải cách kinh tế. Một số lượng lớn cán bộ lãnh đạo Đảng và Chính phủ xuất thân từ hai tỉnh miền Bắc là Nghệ An và Hà Tĩnh. Mặt khác, ông Lê Duẩn, người được xem là theo đường lối cứng rắn tuyệt đối, xuất thân từ miền Trung, và xét về nhiều mặt thì có thể được coi như người miền Nam.

Nhìn chung, miền Nam vẫn thành công hơn về mặt kinh tế, và điều này không đáng ngạc nhiên bởi miền Nam có xuất phát điểm cao hơn. Tuy nhiên, khoảng cách giữa hai miền hiện đang được thu hẹp. Tỉnh phát triển nhanh nhất Việt Nam kể từ đầu những năm 1990 là Quảng Ninh. “Tam giác” Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long đã bắt đầu có sự năng động giống một tỉnh ven biển của Trung Quốc. Nghiên cứu kỹ hơn kết quả phát triển của các địa phương cho thấy những câu chuyện về thành công có cả ở miền Nam và miền Bắc, chủ yếu ở những nơi mà ban lãnh đạo quyết tâm cải tổ. Với thực tiễn cử cán bộ có năng lực đến thử sức tại các địa phương không phải là nơi xuất thân của họ, nên lãnh đạo các địa phương không hoàn toàn là người địa phương.

Cuối cùng, một quan điểm thường gặp nữa về cải cách kinh tế ở Việt Nam cho rằng đây là cuộc đấu tranh giữa phong trào ở cơ sở và ban lãnh đạo Trung ương Đảng. Theo một nhánh của quan điểm này thì cải cách diễn ra thành công vì Việt Nam đã từ bỏ chủ nghĩa cộng sản, còn nhánh khác lại cho rằng cuối cùng sẽ thất bại vì chủ nghĩa cộng sản vẫn tồn tại. Ngoài những ý kiến bất đồng về kết quả của cuộc đấu tranh giả định này, theo quan điểm này thì ban lãnh đạo đã không nhận biết đúng các dấu hiệu mới xuất hiện mà tất cả mọi người khác đều thấy rõ, do không hiểu biết về thực tiễn kinh tế như đã từng biết nắm bắt các cơ hội thời chiến tranh. Quá trình cải cách, do đó, đi ngược từ dưới lên chứ không phải từ trên xuống. Quan điểm này có một ý cho rằng Chính phủ không có công lao đáng kể trong việc cải thiện điều kiện sống, mà thậm chí còn có những lúc gây trở ngại không cần thiết.

Cách lý giải này đúng ở chỗ đã nêu bật tầm quan trọng của sự phát triển ở địa phương nhằm tạo ra thay đổi, như trường hợp của các thử nghiệm “phá rào”. Tuy nhiên, nó bỏ qua vai trò của cấu trúc và hình thức tổ chức hoạt động của Đảng trong việc chuyển đổi sự phát triển của địa phương thành những cuộc cải cách có quy mô rộng hơn.

Các nhà lãnh đạo địa phương đã tạo ra động lực này thực tế giữ những cương vị cao trong Đảng, và đây là một trong những lý do khiến họ có khả năng “được miễn trừ”. Nhiều người trong số họ là Bí thư Tỉnh uỷ, như ông Võ Văn Kiệt ở thành phố Hồ Chí Minh, ông Nguyễn Văn Hớn ở An Giang, ông Nguyễn Văn Chính ở Long An hay ông Bùi Quang Tạo ở Hải Phòng. Nhiều người trong

số họ, ví dụ như ông Võ Văn Kiệt, đã tỏ rõ sự gan dạ phi thường trong chiến tranh. Ông Đoàn Duy Thành nổi tiếng ở nhà tù Côn Đảo. Ông Nguyễn Văn Chính đã chỉ huy những cuộc chiến đấu ác liệt nhất ở đồng bằng sông Cửu Long. Ông Nguyễn Văn Hòn là nhà hoạt động kiên cường trong vùng bị địch chiếm. Ông Nguyễn Văn Phi, giám đốc Sở Ngoại thương thành phố Hồ Chí Minh, quản lý các công ty “imex”, đã từng hoạt động ngầm tại Sài Gòn. Và ông Nguyễn Nhật Hồng, giám đốc Vietcombank thành phố Hồ Chí Minh, đã từng thực hiện các hoạt động giao dịch tài chính quốc tế mật trong chiến tranh.

Những người này đều đã tham gia chiến đấu trong chiến tranh, được thử thách về chính trị và được Bộ Chính trị tin tưởng. Các nhà lãnh đạo địa phương này đã không làm trái lệnh mà chọn cách chuyển lên các cấp lãnh đạo cao hơn những giải pháp mà họ tìm ra nhờ sự sáng tạo của bản thân và đóng góp của người dân địa phương. Cũng nhờ vậy mà họ đã thu hút được sự chú ý của ban lãnh đạo Đảng.

Phải thừa nhận rằng, các thử nghiệm “phá rào” mở đường cho công cuộc cải cách toàn diện sau này đã được tiến hành bên lề hệ thống, trên làn ranh giới của sự hợp pháp. Tuy nhiên, những người tiến hành các cuộc thử nghiệm này đều giữ vững lòng tin vào Đảng, và đây là lý do vì sao họ nêu lên các vấn đề mà họ quan ngại với thái độ tôn trọng.

Lãnh đạo Đảng đã phản hồi ngay và xem xét các mối quan ngại đó. Một điều rõ ràng là không phải ai cố gắng đưa ra các thay đổi cũng thành công. Nhưng những khó khăn về kinh tế nảy sinh từ cơ chế cũ đã làm giảm sự phản đối đối với những người thử nghiệm “phá rào”. Do đó, hàng rào mới chỉ bị chọc thủng ở cấp cơ sở, song cuối cùng lại được dẹp bỏ ở cấp trung ương. Năm 1979, trên tinh thần hoàn toàn ủng hộ phong trào “phá rào”, Hội nghị Trung ương VI đã coi hành động phá giá quy định là “cởi trói sản xuất”. Năm 1980, chính quyền địa phương đã được phép xuất nhập khẩu trực tiếp, nhờ đó hợp thức hóa được các công ty “imex”. Năm 1981, Ban Bí thư đã cho phép thực hiện khoán sản phẩm trong nông nghiệp. Và cũng trong năm 1981, hệ thống ba loại kế hoạch cho doanh nghiệp cũng đã được hợp thức hóa, cùng với việc thúc đẩy mối quan hệ giữa doanh nghiệp—doanh nghiệp và doanh nghiệp—thị trường..

Đổi mới đã đẩy mạnh và nhân rộng xu thế này. Tuy nhiên, *Đổi Mới* mới chỉ diễn ra trong khuôn khổ các nghị quyết của Đảng chứ không vượt ra ngoài. Ở những lĩnh vực nhạy cảm, việc chuyển từ thử nghiệm mang tính địa phương sang chính sách quốc gia đòi hỏi phải được Bộ Chính trị cho phép. Như vậy, động lực cho công cuộc cải cách đã được quyết định thống nhất trong nội bộ Đảng, chứ không chống lại Đảng.

Một điểm chung giữa các quan điểm thường gặp về cải cách kinh tế đó là mô tả bối cảnh chính trị theo hướng đối đầu. Trong mọi trường hợp, giả thiết ngầm cho là tồn tại một trạng thái cân bằng phi hợp tác, trong đó có sự căng thẳng giữa hai phe đối lập. Việc xác định thành viên của mỗi phe có thể khác nhau tùy theo quan điểm cụ thể, từ cải cách đối lập với bảo thủ, trẻ đối lập với già, Nam đối lập với Bắc, đến địa phương đối lập với trung ương. Những người

theo những quan điểm này có vẻ có thiện cảm với một trong hai phe. Nói một cách đơn giản hơn, họ ủng hộ nhóm gồm các nhà cải cách trẻ ở cơ sở từ miền Nam, ngay cả khi ranh giới hay thành phần của nhóm đó khó có thể xác định được.

Sự trùng hợp trong các cách lý giải một quá trình chính trị do gắn nó với một nhóm những người trong cuộc cho thấy rằng những quan điểm thường gặp về công cuộc cải cách ở Việt Nam hoàn toàn không mang tính khoa học. Dễ nhận thấy trong các quan điểm này mỗi ác cảm sâu sắc đối với chủ nghĩa cộng sản, với chế độ miền Bắc, hay với ảnh hưởng của khối Xô viết cũ, hoặc là một vài sự kết hợp của những tâm lý này. Dù mỗi ác cảm như vậy có thể biện minh hay không, nó cũng dẫn đến giải thích sai về các sự kiện và khiến cho cách giải thích đó bị giảm giá trị. Về mặt nào đó, dường như những người giữ những quan điểm như vậy về cải cách kinh tế ở Việt Nam vẫn còn đang tiếp tục cuộc chiến tranh Việt Nam, và không giống như những người đã tiến hành thử nghiệm “phá rào” và thực hiện *Đổi Mới*.

Rất ít sự đối đầu và một vài người bị thua thiệt

Về cơ bản, quá trình cải cách ở Việt Nam tốt nhất nên được hiểu là con đường hợp tác để cùng tạo ra sự thay đổi, mà trong đó những người tham gia đóng vai trò chủ chốt đã đều rất cố gắng để tránh “đánh bại” nhau, kể cả khi phải chấp nhận những sự thỏa hiệp tốn kém. Mong muốn không để ai bị thua thiệt có thể thấy rõ nhất ở góc độ kinh tế. Song cũng có thể thấy ở góc độ chính trị và tư tưởng.

Tìm kiếm sự đồng thuận có vẻ như là một truyền thống lâu đời ở Việt Nam, mà theo một số nhà sử học thì nó có từ thời các vị vua thuộc thế kỷ 13. Dù nguồn gốc thế nào đi nữa thì vẫn có thể nhận xét rằng truyền thống này cũng rất đậm nét trong Đảng Cộng sản. Trong suốt lịch sử phát triển của Đảng, khó có thể chỉ ra một cuộc đảo chính lớn hay một vụ việc quy mô lớn mà trong đó một nhóm Đảng viên này bị một nhóm khác đàn áp.

Tuy sự tập trung quyền lực có diễn ra trong thời kỳ chiến tranh chống Mỹ, song Đại hội Đảng VI đã một lần nữa khẳng định lấy sự đồng thuận làm cơ chế ra quyết định chính. Quyền lực sau đó đã được chuyển từ các cá nhân lãnh đạo trở về cho tập thể. Thực hiện nghiêm túc nguyên tắc “tập trung dân chủ”, thiếu số phải phục tùng đa số. Một khi nghị quyết đã được thông qua thì không còn hỏi han gì nữa, mọi người đều phải ủng hộ việc thực hiện. Thảo luận nội bộ là việc làm được khuyến khích trong quá trình ra quyết định. Song tranh luận, thậm chí nếu có ở mức gay gắt vì một ý tưởng nào đó cũng không dẫn đến tình trạng chia bè kéo cánh. Trên thực tế, khi không thể đạt được sự đồng thuận thì những người tham gia thường giữ thái độ “chờ đợi”, chứ không cố gắng áp đặt quan điểm của mình.

Quá trình tìm kiếm sự đồng thuận không phải là không trả giá. Mặt trái của nó là việc đôi khi phải áp dụng những biện pháp chính sách chiếu lệ, không đi sâu vào gốc rễ vấn đề cần giải quyết. Và quá trình thông qua các biện pháp chủ chốt thường bị kéo dài. Điều này gây thất vọng cho những người ngoài cuộc thiếu kiên nhẫn, những người luôn kêu ca về tiến độ cải cách chậm chạp của Việt Nam, mặc dù tiến bộ của các kết quả phát triển (từ sản lượng tới xuất khẩu và giảm nghèo) được xếp vào loại nhanh nhất trên thế giới.

Ví dụ, rõ ràng là Việt Nam đã có thể ký kết Hiệp định Thương mại Việt-Mỹ sớm hơn thực tế, và đã có thể gia nhập WTO trước Trung Quốc. Song một số ý kiến trong lãnh đạo cấp cao đã muốn xử lý hai bước đi quan trọng tiến tới hội nhập quốc tế này một cách thận trọng, và cần có thời gian để chấp nhận chúng. Tương tự, nhiều người nghĩ rằng nghị quyết Đại hội Đảng X không phản ánh hết được những thách thức mà Việt Nam phải đối mặt vào thời gian đó. Song mọi người chấp nhận làm theo quyết định đó.

Thái độ cương quyết tránh xung đột cũng được áp dụng cho các vấn đề quốc tế. Trong quá trình *Đổi Mới*, Việt Nam lựa chọn giải pháp rút lui khỏi chủ nghĩa bè phái trên trường quốc tế. Một trong những quyết định của Đại hội Đảng VI là làm bạn với tất cả các nước trên thế giới, kể cả những kẻ thù cũ. Trước đây, có sự phân biệt giữa ba nhóm nước. Những nước trong hệ thống xã hội chủ nghĩa, ủng hộ “tinh thần quốc tế vô sản”, được xem là các nước anh em. Những nước thuộc Thế giới thứ ba, cùng có chung nỗ lực là tự giải phóng khỏi chủ nghĩa thực dân, được xem là bạn bè. Những nước còn lại, tư bản hoặc đế quốc, là kẻ thù; và vì một số lý do khác nhau, Trung Quốc thời kỳ đó được xếp vào nhóm cuối này. Tuy nhiên, cách phân loại này khiến Việt Nam bị cô lập, nên Đại hội Đảng VI quyết định thay đổi. Chọn cách đối xử với Hoa Kỳ và Trung Quốc như những đối tác, chứ không phải kẻ thù, là một bước tiến lớn rời xa thời kỳ đối đầu.

Cải cách kinh tế còn gắn liền với cố gắng không tạo nên những người bại trận trên lĩnh vực tư tưởng. Về mặt này, có những giới hạn không được phép vi phạm, với một ranh giới mỏng manh ngăn cách các tư tưởng “cải cách” chấp nhận được và “diễn biến hòa bình” không chấp nhận được. Việc chuyển đổi từ hệ thống bao cấp sang cơ chế thị trường chưa bao giờ được xem là từ bỏ các nguyên tắc xã hội chủ nghĩa, mà là công cụ để thực hiện các nguyên tắc đó. Tất cả đều nhất trí rằng thị trường không phải là sản phẩm riêng của chủ nghĩa tư bản. Và để làm rõ rằng cải cách kinh tế không dẫn đến việc từ bỏ chủ nghĩa xã hội, khái niệm “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” đã được đặt ra.

Nhiều người sẽ đặt câu hỏi về sự không rõ ràng của khái niệm này. Nó chú trọng nhiều hơn đến sự bình đẳng và vai trò lớn hơn của nhà nước, so với nền kinh tế thị trường “tư bản”. Tuy nhiên, ngoài tuyên bố chung chung đó, rất khó xác định ý nghĩa cụ thể của cụm từ “theo định hướng xã hội chủ nghĩa” tức là thị trường sẽ được tổ chức như thế nào. Và cuối cùng, sự không rõ ràng này có thể giúp tránh một cuộc tranh luận lớn đầy khó khăn về tư tưởng.

Sự thỏa hiệp ở đây là tiếp tục các cuộc cải cách kinh tế mà không đặt vấn đề về “các nguyên tắc bất di bất dịch” của Đảng. Đây là cách để trấn an những người còn lo ngại về việc từ bỏ hệ thống chính trị hiện nay của Việt Nam. Ví dụ, khi các nhà lãnh đạo Hải Phòng đề xuất ý kiến nhân rộng phương thức khoán trên toàn quốc, điều đầu tiên mà họ làm là đọc kỹ bài phê bình Vĩnh Phúc của ông Trường Chinh. Đây là cách để thúc đẩy cải cách mà không gây nên sự đối đầu về mặt tư tưởng.

Một sự không rõ ràng tương tự được đưa ra khi Đảng tiếp tục tự coi mình là đại diện của “những người lao động”, mặc dù một bộ phận ngày càng đông đảng viên là những nhà kinh doanh thành đạt. Trên thực tế, kể từ Đại hội Đảng VI, khái niệm “đấu tranh giai cấp” đã không còn được nhấn mạnh như trước nữa. Cố gắng dựa vào đấu tranh, bất kể là đấu tranh gì, cũng là mâu thuẫn với nỗ lực xây dựng sự đồng thuận như là cơ chế chính để đưa ra các quyết định tập thể. Tuy nhiên, công khai từ bỏ đấu tranh giai cấp cũng sẽ dẫn đến việc từ bỏ các nguyên tắc của chủ nghĩa Mác, và điều đó sẽ làm cho một bộ phận đảng viên quay lưng lại với Đảng.

Thành công của Việt Nam trong việc thực hiện cải cách toàn diện cũng gắn với quyết tâm tránh tạo ra những người bị thua thiệt về vật chất. Về mặt này, việc chú trọng tới giảm nghèo và hoà nhập xã hội được xem như là áp dụng các nguyên tắc Pareto, có nghĩa là một cuộc cải cách chỉ có thể được coi là nâng cao đời sống xã hội nếu ít nhất có một số người được hưởng lợi từ đó và tất cả không ai bị nghèo khổ đi vì cải cách.

Không để cho ai thua thiệt là việc khá dễ dàng trong thời kỳ đầu *Đổi Mới*, bởi tình hình không thể nào tệ hơn nữa đối với hầu hết mọi người. Khi đất nước đứng bên bờ của nạn đói thì không ai còn gì nhiều để mất. Như vậy, thoạt đầu không cần thiết phải suy nghĩ đến việc đền bù cho bất cứ ai về những hậu quả của cải cách kinh tế có thể gây ra. Tuy nhiên, khi kinh tế thoát khỏi khủng hoảng trầm trọng, thì việc chuyển đổi từ hệ thống bao cấp sang cơ chế thị trường có thể đã có tác động tiêu cực tới một số bộ phận dân cư cụ thể, hoặc ưu đãi một số nhóm này nhiều hơn các nhóm khác. Các biện pháp chính sách được áp dụng sau giai đoạn đầu của *Đổi Mới* đã cố gắng ngăn ngừa tình trạng mức sống suy giảm và bất bình đẳng gia tăng.

Ví dụ, một trong những mục đích của cải cách Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) là nâng cao quyền tự chủ của các giám đốc trong việc ra quyết định, không chịu sự can thiệp về mặt hành chính. Các vị giám đốc này có thể bị thua thiệt do quá trình tự do hóa và tư nhân hoá tài sản nhà nước. Song quyền lợi của họ đã không bị động chạm. Việc áp dụng các hình thức khuyến khích mạnh mẽ hơn nhằm tối đa hoá lợi nhuận được thực hiện theo cách để những người trong cuộc có thể thu được một phần lợi nhuận đáng kể trong số đó, dưới hình thức các khoản tiền thưởng và tiền chi trả thêm khác (trong đó có một số khoản chi trả không chính thức). Còn về tư nhân hóa thì giai đoạn đầu của quá trình cổ phần hóa cho phép các giám đốc DNNN tham gia sở hữu của doanh nghiệp mà họ quản lý.

Người lao động trong khu vực nhà nước, có lẽ là nhóm lớn duy nhất được hưởng chế độ ưu đãi dưới mô hình bao cấp, cũng không bị ảnh hưởng. Khi một số hình thức bảo trợ xã hội cơ bản như lương hưu được mở rộng ra cả khu vực tư nhân chính thức, thì các gói lợi ích mà người lao động thuộc khu vực nhà nước được hưởng đã tăng thêm, và tiền ngân sách được dùng để bù đắp cho phần đóng góp bảo hiểm xã hội chưa nộp.

Một chương trình đền bù bằng tiền mặt đã được lập ra để chi trả cho người lao động dôi dư thuộc các DNNN. Trong giai đoạn đầu, mức độ bồi thường đã được xác định một cách vội vàng, để kịp đáp ứng với tình hình nhiều nhà máy đóng cửa do sự sụp đổ về thương mại với khối Xô viết cũ. Trong những giai đoạn tiếp theo, đã có nhiều nỗ lực được tính toán cẩn thận hơn nhằm đặt ra mức đền bù đủ để khiến người lao động dôi dư không còn lo lắng về chuyện mất việc nữa. Các cuộc điều tra tiếp theo được tiến hành trên những người lao động dôi dư cho thấy mức độ hài lòng tương đối cao với sự hỗ trợ nhận được, chứng tỏ nỗ lực này đã thành công. Chương trình này được duy trì trong nhiều năm, mặc dù tốn kém khá nhiều cho ngân sách.

Chiến lược tăng trưởng chung còn nhằm mục đích tăng thu nhập cho các hộ nông dân, những người rõ ràng là không thuộc khu vực nhà nước được ưu đãi. Việc phân chia lại đất đai theo bình quân đầu người, cộng với việc tự do hóa thương mại, đã giúp nâng cao đời sống và giảm nghèo ở khu vực nông thôn. Các biện pháp được tiến hành nhằm thu hút FDI, chủ yếu vào các khu vực cần nhiều nhân công, cũng tạo ra một con đường thoát nghèo cho những di dân lao động nông thôn không có tay nghề. Thương mại hóa nông nghiệp và nhanh chóng tạo việc làm có trả lương, do đó, là công cụ để ngăn chặn sự gia tăng của tình trạng bất bình đẳng, dù cho kinh tế tăng trưởng rất nhanh.

Gần đây, một hệ thống điều tiết ngân sách Chính phủ hiệu quả đã được thiết lập nhằm tái phân bổ nguồn lực từ các tỉnh giàu sang các tỉnh nghèo hơn. Một bước đi hướng tới phân cấp tài chính mạnh mẽ hơn trong năm 2002 đã dẫn đến việc thiết lập các quy định công khai về phân bổ ngân sách cho chính quyền địa phương cấp thấp, trước tiên là cho chi thường xuyên và hiện nay là cho chi đầu tư. Kết hợp với các chương trình mục tiêu nhằm đem lại lợi ích cho các nhóm dân cư cụ thể, các quy định về phân bổ ngân sách dẫn đến việc phân phối lại thu nhập một cách cơ bản. Một số tỉnh nghèo nhất nhận được ngân sách nhà nước phân bổ chiếm tới 1/2 GDP của toàn tỉnh. Nếu đem so sánh về mức tương đối, thì thấy tỷ lệ lượng nguồn lực được phân bổ cho các vùng tụt hậu ở Việt Nam lớn hơn nhiều so với ở Liên minh châu Âu. Đây lại là một minh chứng nữa cho nỗ lực to lớn của Chính phủ Việt Nam nhằm giữ gìn sự hòa nhập xã hội, từ đó giảm thiểu sự bất bình và căng thẳng xã hội khi đất nước ngày càng giàu lên.

Xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới

Nhờ khả năng giảm thiểu đối đầu và tránh tạo ra những người bị thua thiệt nên quá trình cải cách ở Việt Nam về cơ bản có thể được xem là một hành động tập thể, ở đó các thay đổi về chính sách được thực hiện sau khi ban lãnh đạo đã chấp thuận các phương pháp tiếp cận mới, chứ không phải là chiến thắng của một nhóm này đối với nhóm khác trong nội bộ. Theo cách lý giải này, sự hiểu biết về quá trình thu thập, xử lý thông tin và quan điểm, đưa kiến nghị lên cấp có thẩm quyền phê chuẩn và ra quyết định thực hiện trở nên quan trọng.

Điều gì khiến một ý tưởng mới hấp dẫn và có khả năng được chấp nhận? Thông thường, các sáng kiến cụ thể có thể quá liều lĩnh hoặc quá cấp tiến, tùy theo bối cảnh lịch sử, để có thể được xem xét một cách nghiêm túc. Ví dụ, đề nghị của ông Lê Duẩn vào tháng 9 năm 1975 về việc tạm thời giữ lại hệ thống kinh tế của miền Nam, để thử nghiệm cơ chế thị trường, đã bị rơi vào tình trạng này. Song có những sáng kiến táo bạo khác cuối cùng lại được Bộ Chính trị, lãnh đạo Đảng và nhà nước chấp thuận. Ý tưởng đó xuất phát từ đâu? Dù có thể là đơn giản hóa vấn đề, nhưng có thể nói hiện có ba nguồn ý tưởng sáng tạo mới: kinh nghiệm quốc tế, các nhà tri thức trong nước và thử nghiệm thực tế. Mức độ quan trọng của những nguồn này có thể khác nhau tùy thuộc từng hoàn cảnh cụ thể.

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế là nét nổi bật trong định hướng chính sách của Việt Nam, ngay từ trước khi thống nhất đất nước. Ví dụ, các chuyên gia Trung Quốc đã có vai trò quan trọng cho đến cuối những năm 1950, khi chủ nghĩa Mao Trạch Đông được coi là kim chỉ nam đối với nhiều người Việt nam. Việc thực hiện cải cách ruộng đất theo mô hình của Trung Quốc đã dẫn tới những hậu quả nghiêm trọng, và Chủ tịch Hồ Chí Minh đã công khai tuyên bố từ bỏ chủ trương này. Do đó, sau năm 1956, những đường lối phát triển của Trung Quốc như “đại nhảy vọt”, “cách mạng văn hóa” đã được Việt Nam theo dõi với rất nhiều lo ngại. Đối với các nhà lãnh đạo Việt Nam, thì cuộc cách mạng văn hóa là một cố gắng tàn bạo nhằm đàn áp những ai bất đồng ý kiến trong khi kinh tế suy thoái. Từ đó, ảnh hưởng của Trung Quốc đối với Việt Nam giảm sút, và quan hệ hai nước trở nên căng thẳng sau khi Việt Nam thống nhất.

Gần cuối cuộc chiến tranh chống Mỹ, Việt Nam có mời hai đoàn cố vấn kinh tế từ khối Xô viết. Đoàn thứ nhất từ Đông Đức đến vào năm 1973. Đoàn thứ hai từ Nga vào năm 1974. Việc xem xét về quy mô giải thích lý do tại sao lại mời đoàn Đông Đức. Nga là nền kinh tế quá lớn để kinh nghiệm của Nga có thể phù hợp ngay với Việt Nam. Tuy nhiên, cả hai đoàn này đều không mang lại giá trị thực tiễn gì lớn.

Một nước xã hội chủ nghĩa khác có quy mô kinh tế tương tự như Việt Nam là Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên. Năm 1973, ông Lê Duẩn cử một đoàn sang đó nghiên cứu. Đoàn do ông Trần Phương, Viện trưởng Viện Kinh tế, cố vấn trực tiếp cho ông Lê Duẩn, dẫn đầu. Tuy nhiên, đoàn đã không có ấn tượng

tốt. Khi trở về, ông Trần Phương báo cáo lại rằng Việt Nam không thể học được gì từ mô hình kinh tế của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên.

Sau ngày đất nước thống nhất, những mô hình bên ngoài mà Việt Nam đã nghiên cứu, tìm hiểu, cũng bắt đầu quá trình chuyển đổi của họ. Ở Trung Quốc, Đặng Tiểu Bình lên nắm quyền năm 1978 và khởi xướng tiến trình cải cách từ năm 1979. Tuy nhiên, đây cũng là thời điểm xảy ra xung đột vũ trang tại biên giới giữa hai nước. Vào thời điểm đó, các nhà lãnh đạo Việt Nam theo dõi công cuộc cải cách kinh tế và 4 hiện đại hóa của Trung Quốc với thái độ hoài nghi, coi đó là hành động của kẻ thù, “kẻ phản bội” chủ nghĩa cộng sản. Còn những sự thay đổi ở Liên bang Nga lại được chấp nhận dễ dàng hơn sau khi Mikhail Gorbachov trở thành Tổng bí thư năm 1985 và khởi xướng “*glasnost*” và “*perestroika*”. Chính phủ Việt Nam chắc chắn rất quan tâm đến những kinh nghiệm này và sẵn sàng tiếp thu những tư tưởng mới phù hợp với bối cảnh và điều kiện Việt Nam. Tuy nhiên, sự cởi mở đó không dẫn đến việc sao chép nguyên bản. Ví dụ, Nga đã tiến hành cải cách kinh tế, song cũng tiến hành cải tổ chính trị. Theo quan điểm của Việt Nam, cải tổ chính trị là nguồn gốc gây ra sự đảo lộn nghiêm trọng, phá hoại quyền lực của Đảng, cản trở việc thực hiện thuận lợi các cuộc cải cách kinh tế, vì thế đó không phải là mô hình để làm theo.

Về phần các nước phương Tây, trong một thời gian dài, các nhà lãnh đạo Việt Nam đã có rất ít thông tin về các nước này. Họ hiểu biết về mô hình xã hội chủ nghĩa mà theo họ là thành công, và có tinh thần đoàn kết với các nước xã hội chủ nghĩa khác. Họ cũng biết rằng có một số nước độc lập về chính trị với nền kinh tế được xây dựng theo mô hình tư bản chủ nghĩa, nhưng họ gộp chung vào thành Thế giới thứ ba. Song hiểu biết của họ về kinh tế thị trường cụ thể thì hoàn toàn không đủ để dẫn đường cho các cuộc cải cách kinh tế. Kinh nghiệm của các nước thuộc Thế giới thứ ba cũng không có nhiều ảnh hưởng đối với Việt Nam.

Lần chạm trán đầu tiên nghiêm túc với các nền kinh tế được tổ chức theo các nguyên tắc khác đã diễn ra ở khu vực Đông Á. Việc can thiệp quân sự vào Campuchia đã đẩy Việt Nam vào một bối cảnh đối ngoại phức tạp. Trên mặt trận ngoại giao, đó là thời kỳ khó khăn nhất, với bao lời chỉ trích từ khắp bốn phương, kể cả các nước xã hội chủ nghĩa từng là bạn bè (không kể sự phản đối kịch liệt của Trung Quốc). Năm 1988, ông Võ Văn Kiệt gặp mặt Thủ tướng Singapore Lý Quang Diệu, và ông này tuyên bố rằng điều kiện tiên quyết để bình thường hóa quan hệ với Việt Nam là Việt Nam phải rút quân khỏi Campuchia. Việc rút quân đã được quyết định trước thời điểm diễn ra cuộc gặp, tạo điều kiện thuận lợi cho cuộc đối thoại giữa 2 bên và từ đó ông Lý Quang Diệu đã nhiều lần đóng góp ý kiến có giá trị cho Việt Nam. Thái độ lạc quan của ông Diệu về tiềm năng của đất nước này đã khiến ông trở thành một cố vấn nhiệt tình cho ban lãnh đạo cấp cao của Việt Nam. Thành công ngoạn mục về kinh tế của Singapore chắc chắn đã khiến nước này trở thành một hình mẫu để học tập. Sự kết hợp giữa các nguyên tắc thị trường với mức độ kiểm soát đáng kể về mặt chính trị khiến mô hình này đặc biệt hấp dẫn đối với Chính phủ Việt Nam.

Hàn Quốc là một quốc gia khác đáng để cho Việt Nam nghiên cứu. Trong một chương trình hỗ trợ kỹ thuật do Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tài trợ, một trong những hoạt động đầu tiên của chương trình là cấp kinh phí cho một đoàn đi nghiên cứu học hỏi ở Seoul năm 1990. Đoàn do ông Trần Xuân Giá, người sau này trở thành Chủ nhiệm văn phòng Chính phủ và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, dẫn đầu. Đoàn khảo sát đã thực sự ấn tượng với tốc độ phát triển nhanh chóng và thành tựu của Hàn Quốc sau chiến tranh. Nhớ đến giai đoạn khó khăn mà Việt Nam vẫn đang phải trải qua, đoàn đã đánh đổi các buổi đón tiếp chính thức để chúc mừng chiến thắng của Việt Nam trong cuộc chiến tranh chống Mỹ bằng các bữa ăn đạm bạc nhằm tiết kiệm tiền công tác phí do UNDP cung cấp, mà tính ra cũng lên đến vài tháng lương.

Hỗ trợ của các nhà tài trợ cũng đóng một vai trò quan trọng. Thụy Điển có mặt ở Việt Nam từ lâu và rất có uy tín trong việc hỗ trợ tổ chức các cuộc hội nghị, hội thảo, cung cấp chuyên gia và tài trợ cho các đoàn đi học tập kinh nghiệm ở nước ngoài. Khi cải cách đã có đà, Chính phủ còn duy trì các cuộc đối thoại tích cực với các chuyên gia Nhật Bản, những người vốn có quan điểm về chiến lược kinh tế khác với các đồng nghiệp phương Tây của họ.

Việc bình thường hóa quan hệ với các thể chế Bretton Woods chính thức diễn ra năm 1993. Tuy nhiên, hai bên đã có liên hệ từ trước đó. Năm 1989, một sáng kiến quan trọng đã được thực hiện nhằm tách chức năng quản lý ngân sách ra khỏi hoạt động của ngân hàng trung ương, chuyển phần hoạt động thương mại của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sang các ngân hàng thương mại, cho phép thành lập các ngân hàng cổ phần, hợp tác xã tín dụng và các chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Vào thời điểm đó, ông Võ Văn Kiệt là Phó Thủ tướng thứ nhất. Để giải quyết những vấn đề phức tạp này, ông đã cho thành lập hai nhóm chuyên gia độc lập để nghiên cứu và tư vấn, một hành động chưa từng có tiền lệ trong hệ thống Xã hội chủ nghĩa. Ông đã lắng nghe, xem xét thực hiện những đề xuất phù hợp nhất của họ trong việc soạn thảo Nghị quyết điều chỉnh lĩnh vực ngân hàng. Ông Huỳnh Bửu Sơn được cử đi gặp đại diện Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). Một thời gian ngắn sau đó, một phái đoàn của IMF đã sang Việt Nam để giúp hoàn thiện các văn bản luật phục vụ công cuộc cải cách quan trọng này.

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), một trong số ít các tổ chức tài trợ sớm có mặt ở Việt Nam, cùng với Thụy Điển, đóng vai trò quan trọng trong việc huy động các nguồn lực chuyên môn từ phía Ngân hàng Thế giới (NHTG) trước khi quan hệ giữa Việt Nam và các thể chế Bretton Woods được bình thường hóa.

Tuy vậy, trong một thời gian dài, một số nhà lãnh đạo cấp cao vẫn nhìn các thể chế này bằng cặp mắt nghi ngờ và cho rằng các thể chế này do các nước công nghiệp, đặc biệt là Mỹ kiểm soát. Thoạt đầu, các thể chế này chỉ được xem như là nguồn cung cấp vốn. Và Chính phủ Việt Nam luôn tránh phụ thuộc quá nhiều vào nguồn vốn này, làm sao để tiếp tục kiểm soát hoàn toàn việc đưa ra các lựa chọn chính sách. Theo thời gian, khi sự nghi ngại đã biến mất và quan hệ với các thể chế Bretton Woods đã chín muồi, các ý kiến đóng góp về kỹ thuật và phân

tích kinh tế của các thể chế này đã được coi trọng nhiều hơn. Song trong suốt những năm 1990, Chính phủ vẫn trung thành với những lựa chọn của mình. Các khuyến nghị được đưa ra được xem là không hoàn toàn phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam, ví dụ như trong vấn đề thúc đẩy tư nhân hóa.

Theo thời gian, quan hệ với NHTG đã trở nên sâu sắc hơn nhiều. Việt Nam hiện nay đã là nước được vay nhiều nhất sau Ấn Độ từ Hiệp hội Phát triển Quốc tế, bộ phận cho vay ưu đãi của NHTG. NHTG cũng nắm giữ vai trò ngày càng tăng trong điều phối hoạt động của cộng đồng tài trợ và tiến hành các nghiên cứu phân tích. Từ năm 2001 trở đi, một chu trình hoạt động cho vay chính sách thường xuyên đã được thiết lập, với số lượng các nhà tài trợ ủng hộ hoạt động này ngày càng tăng, thông qua hình thức hỗ trợ vốn và hỗ trợ kỹ thuật. Các hoạt động này trong giai đoạn ban đầu được gắn với các điều kiện cho vay nghiêm ngặt, sau đó dần dần chuyển thành một cơ chế linh hoạt nhằm đảm bảo tính nhất quán, sự thích hợp về thời gian và nội dung của các cải cách chính sách.

Mặt khác, quan hệ với IMF trở nên lỏng lẻo hơn với việc ngừng giải ngân vào năm 2002 và chương trình cho vay cuối cùng của IMF kết thúc vào năm 2004. Bên ngoài, sự đứt quãng trong quan hệ này là do bất đồng về một vấn đề kỹ thuật, cụ thể là khả năng thực hiện kiểm toán bên ngoài đối với ngân hàng trung ương. Song thực tế không bên nào chịu nhượng bộ lại phản ánh sự bất đồng ngày càng tăng về tốc độ cải cách chính sách, đặc biệt trong vấn đề tư nhân hóa các DNNN và NHTMNN. Các nhà lãnh đạo Việt Nam cũng rất nhạy cảm đối với sự phê phán từ phía các nhà hoạch định chính sách trong khu vực về cách thức mà IMF xử lý cuộc khủng hoảng Đông Á năm 1997.

Các trường đại học và trung tâm nghiên cứu bắt đầu được thành lập ở nước Việt Nam độc lập vào cuối những năm 1950. Trong số các viện nghiên cứu chủ chốt có Viện Kinh tế, được thành lập năm 1960 thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (VKHXHVN) và Viện Nghiên cứu Quản Lý Kinh Tế Trung Ương thành lập năm 1978. Tuy nhiên, cho đến khi quá trình *Đổi mới* diễn ra, thì sự đóng góp của các viện nghiên cứu này cho công cuộc cải cách kinh tế vẫn còn rất hạn chế. Điều này có thể lý giải là do nhiệm vụ được giao và chính sách sử dụng nguồn nhân lực. Nhiệm vụ của các viện này là hỗ trợ ban lãnh đạo, chứ không phải đưa ra các quan điểm độc lập. Cụ thể, những cơ quan này không có trách nhiệm theo dõi tiến trình phát triển kinh tế và các cuộc tranh luận chính sách trong các nền kinh tế thị trường. Còn về nguồn nhân lực thì các chuyên gia cố vấn và nghiên cứu chủ chốt là do Ban chấp hành Trung ương Đảng lựa chọn sau khi Ban Tổ chức Trung ương thông qua. Kết quả, những người được bổ nhiệm được lựa chọn chủ yếu dựa trên sự trung thành về chính trị, sự vững vàng về tư tưởng hoặc khả năng nắm bắt quan điểm của lãnh đạo, chứ không phải dựa trên năng lực chuyên môn của họ. Không có gì đáng ngạc nhiên khi kiến thức của họ chủ yếu được dựa trên các tài liệu của Karl Marx và V.I. Lenin và tài liệu tham khảo chủ yếu của họ chủ yếu xuất xứ từ Nga.

Trong thập kỷ tìm kiếm giải pháp, các nhà cố vấn “không chính thức” thực tế đã đóng góp phần quan trọng hơn cho công cuộc cải cách kinh tế so với các

viện nghiên cứu chính thống. Trường hợp thành phố Hồ Chí Minh là ví dụ đáng chú ý về mặt này. Năm 1976, do không hài lòng với ý kiến tham mưu chính thức về kinh tế từ miền Bắc và hiểu được sự hạn chế về chuyên môn mang tính kỹ thuật của ban lãnh đạo thành phố, ông Võ Văn Kiệt đã thành lập một bộ phận chịu trách nhiệm huy động các nguồn lực trí thức của chế độ cũ ở miền Nam. Mục đích là để thu thập ý kiến đóng góp, đối chiếu quan điểm của tất cả các bên, và lựa chọn trong từng trường hợp những ý kiến đề xuất phù hợp nhất. Một trong những thành viên của bộ phận này là tiến sĩ Nguyễn Văn Hào, một chuyên gia về chính sách kinh tế vĩ mô. Ngoài ra còn có ông Nguyễn Xuân Oánh (Jacky), cựu Phó Thủ tướng của chế độ Sài Gòn cũ, từng được đào tạo tại Harvard, và cha ông là người có quan hệ mật thiết với quân kháng chiến. Công việc của nhóm cố vấn này không phải là hoàn toàn thuận lợi. Sau một thời gian, do thất vọng với việc chỉ có một số ít đề xuất của mình được sử dụng, tiến sĩ Nguyễn Văn Hào đã xin phép ra nước ngoài với gia đình và được chấp thuận.

Từ năm 1984, những sự thay đổi diễn ra nhanh hơn. Vào thời điểm này, sức khỏe của ông Lê Duẩn đã suy giảm nhiều. Sự thất bại của cách tiếp cận “quận huyện là pháo đài” mà mọi người xem là ý tưởng của ông Lê Duẩn cũng làm giảm uy tín cá nhân ông. Đồng thời, vai trò và uy tín của ông Trường Chinh lên cao. Ông Trường Chinh tổ chức một nhóm gồm các chuyên gia có uy tín cao, tư tưởng cởi mở nhằm hỗ trợ ông tìm tòi phát triển các tư tưởng giải pháp sáng tạo. Nhóm do ông Hà Nghiệp và ông Trần Nhâm lãnh đạo. Cùng với hơn một chục chuyên gia các lĩnh vực khác nhau, nhóm đã tham gia trực tiếp vào việc soạn thảo nội dung văn kiện Đại hội Đảng VI.

Trong những năm sau đó, một số nhà nghiên cứu và báo chí bắt đầu lên tiếng về các thử nghiệm “phá rào” và phân tích lý do tại sao các thử nghiệm đó lại thành công. Thoạt đầu rất thận trọng, sau đó dần dần công khai hơn, các cuộc hội nghị, hội thảo đã được tổ chức nhằm đưa thông tin đến với ban lãnh đạo cấp cao và thậm chí tới Bộ Chính trị. Sự vận động về tri thức này đã đóng góp to lớn cho động lực thúc đẩy cải cách, dẫn tới Đại hội Đảng VI. Đến lúc đó, vai trò của các cố vấn chính sách và viện nghiên cứu bắt đầu được nhìn nhận tích cực hơn.

Sự thay đổi về vai trò của các cố vấn chính sách và viện nghiên cứu trở nên dễ nhận thấy hơn kể từ khi bắt đầu quá trình *Đổi Mới*. Năm 1989, Học viện Quan hệ Quốc tế đã dịch cuốn giáo trình kinh tế nổi tiếng của Paul Samuelson sang tiếng Việt. Không có tiền để trả tiền tác quyền, học viện đã viết thư cho tác giả và được tác giả đồng ý miễn trả phí. Dần dần, các cuốn sách và tài liệu khác được dịch, và các khóa học về kinh tế thị trường được tổ chức. Cũng trong năm 1989, một nhóm chuyên gia về đào tạo của Viện Ngân hàng Thế giới đã được mời đến giảng một khóa học về lạm phát và bình ổn giá cả, có sự tham dự của Thủ tướng và một số Bộ trưởng.

Việc ông Võ Văn Kiệt thành lập hai nhóm nghiên cứu độc lập nhằm nghiên cứu và tư vấn về cải cách ngân hàng cũng là một ví dụ thể hiện rõ ràng tinh thần đổi mới thời điểm đó. Một nhóm bao gồm những nhà khoa học được đào tạo ở khối Xô Viết và đang đảm nhiệm những chức vụ quan trọng trong Chính phủ.

Trong khi nhóm còn lại bao gồm những chuyên gia ngân hàng từng làm việc cho chế độ cũ.

Trong khoảng giữa các năm 1989 và 1993, một dự án của Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng do ông Vũ Tất Bội quản lý đã có đóng góp rất quan trọng. Dự án này sử dụng kinh phí được huy động từ UNDP và một số tổ chức khác để dịch thuật một số lượng lớn tài liệu, tổ chức các cuộc hội thảo cấp bộ trưởng, và cử các nhà kinh tế và luật sư trẻ đi học nước ngoài. Một số người trong số đó sau này đóng vai trò chủ chốt trong các cuộc đàm phán thương mại quốc tế và tham gia xây dựng các quy định mới về phát triển kinh doanh.

Đến nay, một số vị cố vấn chính sách và viện nghiên cứu đang đóng vai trò ngày càng tích cực trong việc phổ biến chính sách công và hỗ trợ công cuộc cải cách kinh tế. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương đã có những đóng góp quan trọng vào xây dựng khung pháp lý cho hoạt động kinh doanh, trong đó có các quy định về đăng ký kinh doanh, quản trị doanh nghiệp và cấp phép đầu tư. Viện cũng đã tiến hành đánh giá bài bản tác động của quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp. VKHXHVN lại là tâm điểm của các nghiên cứu ngành nhằm hỗ trợ cho các cuộc đàm phán gia nhập WTO, và đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc phân tích tình trạng nghèo và các vấn đề xã hội có liên quan khác. Viện Khoa học Lao động và Xã hội (ILSSA) đóng góp ngày càng nhiều cho việc nghiên cứu các chính sách lao động và bảo hiểm xã hội. Các sáng kiến có giá trị tương tự liên quan đến lĩnh vực bảo hiểm y tế hiện đang được Bộ Y tế tiến hành, hay liên quan đến cải cách ngành điện do Bộ Công nghiệp và Thương mại thực hiện. Trong mọi trường hợp, có thể dễ dàng nhận thấy xu hướng nâng cao tính kỹ thuật và sức thuyết phục của các nghiên cứu phân tích.

Hỗ trợ cho việc nâng cao chất lượng các ý kiến đóng góp kỹ thuật trong xây dựng chính sách công là việc thu thập được các bộ số liệu tốt hơn. Trong một thời gian khá dài, số liệu thực tế tốt không phải là một yếu tố đầu vào thiết yếu đối với quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam. Không cần phải tiến hành các đánh giá tác động phức tạp mới nhận ra rằng các cuộc thử nghiệm “phá rào” gắn với kết quả kinh tế tốt hơn. Việc phân bổ nguồn lực cho người nghèo do chính quyền địa phương tiến hành, thông qua việc hỏi ý kiến dân làng hay thậm chí biểu quyết trực tiếp chọn danh sách “hộ nghèo”.

Khi kinh tế phát triển hơn và các vấn đề chính sách trở nên phức tạp hơn, thì các công cụ cần thiết để cung cấp thông tin đầu vào cho việc lựa chọn chính sách kinh tế cũng trở nên phức tạp hơn. Nỗ lực chính thức đầu tiên để ước tính GDP được tiến hành năm 1989. Cuộc điều tra hộ gia đình mang tính đại diện cho toàn quốc lần đầu tiên được tiến hành vào năm 1993, với kinh phí do UNDP tài trợ và hỗ trợ kỹ thuật của NHTG. Kể từ đó, các cuộc điều tra như vậy trở thành một phần trong hoạt động cơ bản của Tổng cục Thống kê (TCTK). Cơ mẫu đã lớn hơn nhiều và tần suất thu thập số liệu cũng thường xuyên hơn. Kể từ năm 2000, TCTK còn tiến hành điều tra doanh nghiệp hàng năm. Chất lượng và khả năng tiếp cận số liệu về ngân sách cũng đã được nâng cao đáng kể, nhờ những nỗ lực của Bộ Tài chính (BTC). Và hiện bộ chỉ số về quản trị nhà nước cũng đang được

thử nghiệm. Mặt khác, một số lĩnh vực quan trọng như chính sách tiền tệ, lĩnh vực tài chính, chỉ tiêu công ở cấp địa phương, số liệu về nợ công và cân cán thanh toán còn yếu kém và có thể cải thiện được rất nhiều.

Cuối cùng, đa số các quyết sách vẫn cần phải được Bộ Chính trị cho phép. Các quan điểm của VKHXHVN về việc gia nhập WTO chắc không được coi là phù hợp đến vậy nếu Chủ tịch của Viện, TS. Đỗ Hoài Nam, không có khả năng chuyển tải tới Thủ tướng, đặc biệt là trước thềm vòng đàm phán thứ 8, năm 2004. Vào thời gian đó, một số nhà lãnh đạo vẫn tiếp cận việc gia nhập WTO từ quan điểm “nhượng bộ” hơn là từ quan điểm “phát triển”. Tương tự, việc Bộ Chính trị ủng hộ lộ trình nhiều tham vọng về cải cách ngành ngân hàng vào năm 2005, đạt được là nhờ có sự vận động cá nhân của TS. Cao Sỹ Kiêm, nguyên Phó Trưởng Ban Kinh tế Trung ương Đảng. Thành công này đạt được sau một năm tiến hành nghiên cứu kỹ thuật ít người biết của một nhóm chuyên gia trong nước và nước ngoài.

Thực tế cho thấy tác động của các đóng góp về mặt kỹ thuật của các viện nghiên cứu và cố vấn chính sách rõ ràng được nhân lên rất nhiều lần khi có kênh trao đổi thông tin hiệu quả với ban lãnh đạo đất nước. Hoạt động trao đổi thông tin kiểu đó vẫn có sự tham gia của các nhà trung gian “được miễn trừ”, những người có thể thuyết phục các lãnh tụ Đảng về giá trị của các ý tưởng mới, mà không sợ bị gán cho cái mác xét lại. Đối với các cải cách quan trọng thì chỉ có sự hợp lý về kỹ thuật hay trình bày các ý kiến đóng góp kỹ thuật một cách bắt mắt không thôi thì chưa đủ. Các nhà lãnh đạo cấp cao cần phải được thuyết phục rằng những kiến nghị đó xuất phát từ thực tế của đất nước, phục vụ cho những lợi ích tối cao của đất nước và phù hợp với sự ổn định về chính trị.

Ở một mức độ nào đó, thái độ thận trọng như vậy có thể được xem như là một hệ quả của một thập kỷ kiếm tìm giải pháp. Vào thời gian đó, sự trợ giúp của các nước xã hội chủ nghĩa khác có thể trên thực tế đã làm chậm lại quá trình cải cách kinh tế do che giấu đi những thiếu sót của mô hình kế hoạch hóa tập trung. Quan trọng hơn, việc sao chép một cách mù quáng các mô hình của nước ngoài, không phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, là một sai lầm không nên lặp lại. Điều này đúng trong trường hợp các mô hình của Trung Quốc và khối Xô viết cũ. Sau Đổi Mới, sự thận trọng đó đã được áp dụng với “các bài học kinh nghiệm quốc tế” hay “các mô hình mẫu” do các chuyên gia phương Tây rao giảng mà không cần kiểm tra kỹ xem chúng có phù hợp với Việt Nam hay không. Sự thận trọng đó càng cao hơn sau sự sụp đổ của khối Liên bang Xô viết trong giai đoạn từ năm 1989 đến những năm đầu thập kỷ 90. Những nhà lãnh đạo cao cấp lo ngại về tác động của “diễn biến hòa bình”, và đó cũng là lý do một số khẩu hiệu như “hòa nhập nhưng không hòa tan” và “đổi mới nhưng không đổi màu” xuất hiện.

Thái độ thận trọng và sự nhấn mạnh đến tính thực tiễn này, dường như trái ngược với những điểm thường thấy ở một quốc gia do Đảng Cộng sản cầm quyền. Cách tiếp cận này gắn với thái độ thiếu tin tưởng đối với tất cả những gì mang nặng tính lý thuyết hay tư tưởng, cho dù chúng có được xây dựng trên

“các nguyên lý bất di bất dịch” của chủ nghĩa xã hội hay trên “các nguyên lý cơ bản” của kinh tế học. Việc lý giải theo phương pháp quy nạp có vẻ được ưa dùng hơn là các phương pháp suy diễn. Thử nghiệm các ý tưởng mới và thảo luận rộng rãi kết quả là phương pháp thường gặp nhằm tìm hiểu tính phù hợp và tác động của các chính sách đưa ra. Các thử nghiệm này sẽ không được nhân rộng ra cho đến khi đạt được sự nhất trí về ảnh hưởng của chúng. Phải thừa nhận rằng quá trình này tốn nhiều thời gian và thường gây chán nản, đặc biệt là đối với những chuyên gia phương tây do không nắm rõ lịch sử của nó. Song phương pháp tiếp cận của Việt Nam trong việc xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới cũng làm giảm thiểu nguy cơ phạm những sai lầm chính sách lớn và những đảo ngược chính sách tốn kém. Phương pháp này rõ ràng là hệ quả quan trọng của một thập kỷ kiểm tìm giải pháp và các thử nghiệm “phá rào”.

Các thách thức và nguy cơ mới nổi

Phương thức về cơ bản là hợp tác trong quá trình xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới về kinh tế của ban lãnh đạo Việt Nam trong hai thập kỷ qua có thể giải thích tại sao đất nước này lại thành công như vậy trong việc nâng cao mức sống, giảm nghèo và tránh được các cuộc khủng hoảng lớn. Tuy nhiên, tiếp tục áp dụng nguyên trạng phương pháp này khi Việt Nam bước vào hàng ngũ các quốc gia có thu nhập trung bình chưa hẳn sẽ đem lại những thành tựu tương tự. Việt Nam đang đối mặt với những thách thức mới do chính thành công đem lại. Do vậy, cơ chế áp dụng thành công trong quá trình *Đổi Mới* có thể sẽ kém phù hợp hơn, và thành công cũng có thể sẽ bị hạn chế hơn so với thời kỳ chuyển tiếp từ mô hình kế hoạch hóa tập trung sang thị trường.

Nói một cách đơn giản, các thách thức mới xuất hiện đối với Việt Nam có thể được phân thành ba loại chính. Thứ nhất, do nền kinh tế đã hội nhập nhiều hơn cả trong nước lẫn quốc tế, nên ảnh hưởng của các quyết sách không phù hợp có thể bị nhân lên gấp nhiều lần. Cụ thể, các cuộc khủng hoảng tài chính là những nguy cơ lớn nhất mà các quốc gia có thu nhập trung bình thường gặp phải. Nguy cơ này có thể nghiêm trọng hơn đối với Việt Nam, xuất phát từ dòng vốn kỷ lục thu hút được sau những thành công. Thứ hai, tác động cộng hưởng của sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng tại các trung tâm đô thị lớn của đất nước làm cho việc duy trì tình trạng bất bình đẳng ở mức trung bình sẽ ngày càng khó khăn hơn. Trong bối cảnh tệ nạn tham nhũng vẫn còn phổ biến, thì tính hợp pháp của tài sản tạo dựng được có thể bị nghi ngờ, gây nên sự bất mãn trong xã hội. Và thứ ba, do nền kinh tế đã gồm nhiều thành phần hơn và số lượng người tham gia đã bùng nổ, thì việc đưa các ý kiến phản hồi đến được với Chính phủ sẽ trở nên khó khăn hơn nhiều. Việc không nắm bắt được sự thay đổi diễn ra trong quan hệ giữa nhà nước và xã hội có thể làm bùng phát sự mất ổn định về chính trị.

Ba nguy cơ này thực tế trước đây đã diễn ra trong khu vực, làm ảnh hưởng đến các nước khác có cùng trình độ phát triển như Việt Nam hiện nay. Tại Thái

Lan, các biện pháp giám sát không thích hợp đối với khu vực tài chính kết hợp với chính sách tỷ giá không phù hợp đã dẫn đến cuộc khủng hoảng đồng Bạt, sau đó tình hình lại bị làm phức tạp thêm bởi một chính sách kiểm soát ngân sách quá chặt. Tuy Thái Lan cũng đã phục hồi sau khủng hoảng, song vẫn chưa đạt được tốc độ tăng trưởng cao như trước. Tại Indonesia, ba thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã giúp nâng cao thu nhập trên cả nước, song một nhóm nhỏ ở thành phố có quan hệ thân thiết với chính quyền cấp cao đã giàu lên một cách đáng ngờ. Sự bất bình về khối tài sản được tạo dựng một cách mờ ám này đã khiến cho Suharto bị lật đổ, và kể từ đó tới nay nền kinh tế Indonesia vẫn chưa đạt được kết quả tăng trưởng khả quan. Ở Trung Quốc, lạm phát và thất nghiệp ở thành thị cao đã đưa đến những bất ổn và bất bình xã hội vào cuối những năm 1980. Một minh chứng rõ nét cho sự bất bình này là cuộc biểu tình ở quảng trường Thiên An Môn mà Chính phủ có thể dễ dàng dập tắt, song cái giá phải trả là quá đắt cho hình ảnh của Trung Quốc trên trường quốc tế.

Nguy cơ đầu tiên, cụ thể là không quản lý và dẫn dắt hiệu quả sự phát triển kinh tế, được nêu lên bởi mức độ phụ thuộc lẫn nhau về tài chính ngày càng tăng của nền kinh tế. Hai thập kỷ qua đã chứng kiến sự gia tăng đáng kể của độ sâu tài chính, do vậy việc một nhóm này mất khả năng trả nợ hay thiếu năng lực để tái cơ cấu tài sản một cách nhanh chóng có thể tạo ra những cú sốc cho toàn bộ nền kinh tế. Trước đây, các khoản nợ xấu của các DNNN đã khiến các NHTMNN kinh doanh không có lãi, nếu không chính thức bị phá sản thì cũng khiến ngân sách nhà nước thêm gánh nặng phải trả. Tuy nhiên, chúng không đe dọa sự ổn định kinh tế nói chung của Việt Nam. Vốn cũng không thể điều chuyển vào hay ra khỏi đất nước một cách tự do nên sự hỗn loạn trên thị trường tài chính nước ngoài gây rất ít hậu quả đối với Việt Nam. Điều này hiện không còn đúng nữa. Cả việc độ sâu tài chính tăng lên lẫn huy động nguồn vốn nước ngoài đều có thể giúp nâng cao hiệu quả kinh tế, song cũng có thể tạo ra những yếu điểm, đòi hỏi phải có một năng lực quản lý kinh tế vững vàng.

Quá trình tìm kiếm sự đồng thuận đã giúp thúc đẩy cải cách với những tốc độ khác nhau giữa các ngành. Sự mất cân đối do quá trình đó gây ra cũng làm suy giảm khả năng kiểm soát sự phát triển kinh tế của các nhà hoạch định chính sách. Ví dụ, sự đồng thuận về việc cần thiết phải gia nhập WTO đã đạt được sớm hơn sự đồng thuận về việc cấp thiết phải cải cách khu vực tài chính. Ở một mức độ nào đó, thứ tự này là hợp lý. Các cam kết gia nhập WTO đã được sử dụng như là cách để “trói” các cam kết cải cách kinh tế chính, kể cả nâng cao tính cạnh tranh trong cung cấp các dịch vụ tài chính. Việc không thể đảo ngược các cam kết này trên thực tế đã khiến cho cải cách ngành ngân hàng trở nên cần thiết. Song kết quả là sự sai lệch không đồng bộ giữa dòng vốn đầu tư gia tăng kỷ lục và việc thiếu một ngân hàng trung ương hiện đại, có đủ năng lực để thực hiện chính sách tiền tệ và giám sát lĩnh vực tài chính.

Sự mất cân đối như thế này cũng có thể bắt gặp trong các lĩnh vực khác. Về các dịch vụ hạ tầng, và đặc biệt là điện, sự cần thiết phải đáp ứng nhu cầu tăng cao đang dẫn tới đầu tư ồ ạt trước khi các tổ chức và quy tắc thị trường thích hợp

được thiết lập. Kết quả là nguồn vốn có thể được phân bổ không hiệu quả, quyền định đoạt thị trường có thể tập trung trong tay một vài doanh nghiệp, và giá điện có thể sẽ cao ngất ngưởng. Về môi trường, công nghiệp hóa phát triển với tốc độ nhanh trước khi những công cụ kiểm soát ô nhiễm và quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên có hiệu lực. Việc giải quyết hậu quả sau này có thể sẽ rất tốn kém. Trong hai ví dụ này, cải cách không đồng bộ có thể sẽ không gây ra những cuộc khủng hoảng trước mắt, song hậu quả lâu dài thì không thể làm ngơ.

Nguy cơ lớn thứ hai mà Việt Nam phải đối mặt khi gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình là phải đối đầu với sự bất bình ngày càng tăng trong xã hội. Bằng cách phân chia lại ruộng đất một cách quân bình và khuyến khích FDI trong những khu vực cần nhiều lao động, quá trình *Đổi Mới* đã làm tăng cao thu nhập của các hộ nông thôn và người lao động không có tay nghề. Điều này đã giúp kiềm chế sự gia tăng tình trạng bất bình đẳng ở một mức độ đáng khâm phục đối với một quốc gia đang tăng trưởng nhanh. Tuy nhiên, nền kinh tế đã trở nên phức tạp hơn, với sự chuyển đổi nhanh chóng trong các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao hơn và các ngành dịch vụ. Các ngành có thu nhập cao là công nghệ thông tin, dịch vụ tài chính, bất động sản hoặc bán lẻ cao cấp. Các ngành này đều hưởng lợi rất lớn do tác động của quy tụ sản xuất, và do vậy thường phát triển trong các trung tâm kinh tế của đất nước. Khoảng cách về thu nhập giữa khu vực thành thị và nông thôn khi ấy có thể sẽ tăng rất cao, và những người không có khả năng hội nhập vào nền kinh tế hiện đại này (đặc biệt là các dân tộc ít người) sẽ bị tụt hậu.

Sự bất bình đẳng còn có thể gia tăng do lợi nhuận thu được từ vốn, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai. Với một nền kinh tế đang trên đà tăng trưởng, tốc độ đô thị hoá nhanh chóng và chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai ồ ạt, thì các tài sản ở đúng các vị trí “đắc địa” có giá trị tăng nhanh vùn vụt. Biết chọn đúng những vị trí đẹp và có khả năng mua bất động sản trước khi giá cả tăng cao là cách chắc chắn để trở nên giàu có. Song không phải ai cũng biết và không phải ai cũng có khả năng mua. Thiếu sự minh bạch trong các chính sách quy hoạch, hạn chế trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, định giá đất không phù hợp và năng lực yếu kém của các cơ quan quản lý đất đai, đó là những nguyên nhân dẫn đến tình trạng chỉ có một số tương đối ít cá nhân trở nên giàu có. Những người có đất bị thu hồi với giá đền bù thấp và chứng kiến người khác kiếm lời chỉ có thể cảm thấy bất bình.

Tình trạng tham nhũng đang phổ biến có thể khiến cho sự bất mãn tăng thêm. Ở nước Việt Nam nghèo đói trong những năm đầu *Đổi Mới*, tham nhũng quy mô lặt vặt gần như là cách được chấp nhận để kiếm đủ sống. Đó cũng là cách “phá rào” của cá nhân trước một hệ thống có quá nhiều quy định và thiếu hiệu quả. Khi nền kinh tế phát triển, thị trường vận hành ổn định hơn và người dân đã giàu lên, thì tham nhũng là do tham lam nhiều hơn là do nhu cầu bức bách. Nạn tham nhũng, do đó, có thể làm ảnh hưởng đến tính hợp pháp của những tài sản tạo dựng được nói chung. Trong bối cảnh mà nhiều người có thể

trở nên giàu có trong vòng vài năm, đôi khi rất giàu, thì sự nghi ngờ về tính hợp pháp của tài sản có thể khiến những người bị tụt lại sau bất mãn.

Nguy cơ thứ ba về thực chất mang tính chính trị nhiều hơn. Khi công cuộc *Đổi Mới* bắt đầu, số lượng các giai tầng xã hội còn rất ít ỏi ở Việt Nam. Nói một cách hơi cường điệu thì lúc đó chỉ có các hộ gia đình ở nông thôn làm nông nghiệp nhỏ và các hộ gia đình ở thành phố chủ yếu gắn kết với các DNNN hay cơ quan Chính phủ. Do vậy, các vấn đề và mối quan tâm của người dân Việt Nam cũng chưa đa dạng. Và hầu hết các vấn đề về mặt này hay mặt khác đều có liên quan đến việc đảm bảo mức sống tối thiểu trong những điều kiện vô cùng khó khăn. Trong bối cảnh này, Đảng có thể dễ dàng thu thập ý kiến phản hồi của nhân dân. Do vậy sẽ không thể có sai lầm trong việc hỗ trợ những người nông dân ở các lưu vực sông hay những người làm công trung bình trong khu vực nhà nước tại thành thị, mặc dù cách tiếp cận này chưa hỗ trợ nhóm dân tộc thiểu số ở khu vực cao nguyên và miền núi một cách hiệu quả.

Hai thập kỷ sau, số lượng các thành phần tham gia nền kinh tế của Việt Nam đã bùng nổ. Bổ sung cho các đơn vị nông nghiệp quy mô nhỏ và khu vực nhà nước là một nhóm lớn các công ty có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và một khu vực tư nhân đang phát triển mạnh. Hàng trăm ngàn doanh nghiệp tư nhân trong nước đã được thành lập, trong khi nhiều hộ gia đình Việt Nam cũng hoạt động kinh doanh nhỏ dưới hình thức này hay hình thức khác. Hoạt động sản xuất và xuất khẩu cũng ngày càng đa dạng, với nhiều khu vực mới năng động lần lượt xuất hiện, từ may mặc tới thủy sản, đồ gỗ nội thất, phần mềm máy tính. Và ngày càng nhiều tổ chức xã hội dân sự xuất hiện.

Mỗi thành phần tham gia này đều gặp phải những vấn đề quan ngại cụ thể về thị trường sản xuất, thị trường lao động, hay trong quan hệ với các cơ quan Chính phủ. Song những cơ chế mà Đảng sử dụng trước đó để thu thập một cách hiệu quả ý kiến phản hồi từ xã hội không chắc đã phù hợp khi phải đối mặt với sự đa dạng này. Hiểu hết những vấn đề mà các nhóm này đang gặp phải và giải quyết chúng cho thấu đáo là một nhiệm vụ xử lý thông tin nặng nề. Chính phủ đang tiến hành các biện pháp nhằm nâng cao năng lực thực hiện nhiệm vụ đó. Tuy nhiên, vẫn còn nguy cơ một số nhóm có thể cảm thấy bị bỏ mặc nếu các vấn đề của họ không được giải quyết và có thể tìm cách thể hiện sự bất mãn bằng những cách thức gây mất ổn định.

Vai trò nào dành cho cộng đồng quốc tế?

Trong hai thập kỷ kể từ khi bắt đầu *Đổi Mới*, các nhà tài trợ và tổ chức quốc tế đã cung cấp cả nguồn lực lẫn ý kiến tư vấn để hỗ trợ công cuộc cải cách của Việt Nam và giúp Việt Nam thoát nghèo. Quá trình này bao gồm cả những thành công và thất bại. Bởi Việt Nam đang tiến dần tới vị thế của một nước có thu nhập trung bình, nên số tiền tài trợ quốc tế có xu hướng giảm xuống về tương đối hay thậm chí là tuyệt đối, do vậy thập kỷ tới sẽ là giai đoạn vô cùng quan trọng xét

về mặt cam kết hỗ trợ. Đây là lúc cần hỗ trợ Việt Nam xây dựng các nền móng thể chế để có thể tiếp tục con đường phát triển bền vững, ngay cả sau khi nhiều nhà tài trợ đã kết thúc hoạt động hợp tác phát triển của họ.

Chính phủ Việt Nam đã áp dụng phương pháp tiếp cận thử nghiệm đối với cải cách chính sách, bao gồm việc tìm kiếm những ý tưởng kinh tế mới và tạo nên sự đồng thuận xung quanh các ý tưởng này. Song để có thể vượt qua những thách thức mới nảy sinh, phương pháp này cũng cần được điều chỉnh, và rất có thể một số điểm cần điều chỉnh đó bị xem là nguy hiểm. Để thuyết phục ban lãnh đạo cấp cao rằng đó không phải là sự thực và các điều chỉnh đó được đưa ra vì lợi ích của Việt Nam, có thể cần thúc đẩy một quy trình để theo đó các nhà cải cách có thể thuyết phục Bộ Chính trị rằng việc phát triển dựa vào các cơ chế thị trường không phải là không tương thích với các mục tiêu của chủ nghĩa xã hội.

Các thành viên của cộng đồng quốc tế sẽ không thể đưa ra các đề xuất điều chỉnh này trừ phi họ đã được “miễn trừ”, giống như các nhà lãnh đạo Đảng địa phương từng thử nghiệm “phá rào”. Người ngoài sẽ không được lắng nghe nếu họ tỏ ra kém hiểu biết về thực tiễn của Việt Nam. Các đề xuất của họ sẽ chỉ có giá trị nếu họ chứng tỏ được rằng đằng sau họ không có ý đồ gì, đặc biệt là những ý đồ mang động cơ chính trị. Nếu không có sự tin tưởng thì sẽ có rất ít cơ hội để các ý tưởng mới mà các nhà tài trợ và cộng đồng quốc tế đưa ra sẽ được các nhà lãnh đạo Việt Nam xem xét một cách nghiêm túc.

Những thành công và thất bại trong hai thập kỷ qua là sự minh chứng khá điển hình về mặt này. Một mặt, có một số nhà tài trợ, ví dụ Thụy Điển, nhận được sự tin cậy nhiều bởi Thụy Điển đã sát cánh cùng Việt Nam trong những năm tháng khó khăn nhất của cuộc chiến chống Mỹ. Tình đoàn kết đã kinh qua thử thách này cho phép cơ quan phát triển Thụy Điển tham gia vào cuộc đối thoại về tham nhũng với Đảng ngay từ khi vấn đề này vẫn còn là một điều huy kỵ. Có lẽ lúc đó sẽ không có nhà tài trợ nào khác được lắng nghe ý kiến. Sự tham gia này, tuy đôi lúc có thất vọng, song đã mở đường cho một thay đổi chính sách quan trọng. Đảng đã xác định lấy cuộc đấu tranh chống tham nhũng làm một trong những ưu tiên hàng đầu và từ cuối năm 2003, Đảng quyết định chuyển từ chiến lược chống tham nhũng mang tính chất trừng phạt là chính sang một chiến lược bao gồm cải cách về hệ thống và nâng cao tính minh bạch.

Mặt khác, trong giai đoạn đầu, các thể chế Bretton Woods được tin cậy rất ít, do quan ngại rằng các thể chế này phục vụ cho các nước công nghiệp phát triển nói chung và Mỹ nói riêng. NHTG đã tham gia sâu vào các chương trình phát triển hạ tầng và giảm nghèo. Song sự nghi ngại vẫn còn đối với các ý kiến tư vấn về cải cách cơ cấu, đặc biệt là sau cuộc khủng hoảng Đông Á, thì ban lãnh đạo Việt Nam trở nên thận trọng hơn. Vào lúc đó, NHTG và IMF đã khẳng khái giữ ý kiến về việc tư nhân hóa rộng rãi các DNNN và NHTMNN, coi đó là nền tảng cho công cuộc cải cách thực sự. Bằng cách đó, họ đã vấp phải sự phản ứng của Chính phủ Việt Nam, bởi Chính phủ muốn áp dụng một cách tiếp cận từ từ hơn.

Để khuyến khích Chính phủ quyết đoán hơn nữa, các thể chế Bretton Woods đã đưa ra lý lẽ rằng cải cách không mạnh dạn có thể khiến nền kinh tế bị sụp đổ.

Việt Nam đã từng bị đưa vào danh sách các nước nghèo vay nợ nhiều (HIPC), như thể là tình hình nợ nước ngoài đã tồi tệ đến mức đủ điều kiện để được xóa nợ. Đến nay thì đã rõ rằng tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam ở vào mức có nguy cơ thấp. Kết quả tăng trưởng của Việt Nam cũng bị nghi ngờ khi các thể chế Bretton Woods đưa ra những con số thấp hơn nhiều so với số liệu báo cáo của Chính phủ. Lý do là những số liệu đó (do các thể chế Bretton Woods đưa ra) được dựa trên các mô hình đơn giản kiểm tra tính nhất quán của kinh tế vĩ mô, vốn nhạy cảm với giả thiết của các mô hình này. Những kịch bản lạnh lùng này đã khiến Chính phủ Việt Nam lo lắng một thời gian, và sự phóng đại khó có thể là nền tảng tốt cho sự tin tưởng lẫn nhau.

Cuối cùng, Chính phủ và các thể chế Bretton Woods đã đạt được một thỏa thuận về một chương trình cải cách cơ cấu vào năm 2001. Thỏa thuận này đã mở đường cho một loạt các hoạt động cho vay chính sách, và cuối cùng đã trở thành bộ đỡ chính cho đối thoại chính sách giữa Chính phủ và cộng đồng quốc tế. Không lâu sau, Việt Nam đã được gạch tên khỏi danh sách HIPC.

Năm 2003, NHTG bắt đầu chấp nhận trên nguyên tắc hồi tố các số liệu thống kê chính thức về tăng trưởng và bỏ việc tự tính bộ số liệu khác của riêng mình. NHTG cũng chấp thuận phương pháp thực hiện từng bước của Chính phủ đối với việc cải cách hệ thống DNNN và NHTMNN. Trọng tâm của NHTG được chuyển sang hỗ trợ việc Việt Nam gia nhập WTO, coi đó là cơ chế để đảm bảo cho các cải cách tiếp theo. Điều quan trọng là NHTG đã chuyển từ phương pháp đàm phán sang chủ động hợp tác nghiên cứu phân tích với các viện nghiên cứu và cá nhân tham mưu cho các nhà hoạch định chính sách cấp cao. Phương pháp này đã được sử dụng rất hiệu quả từ cuối những năm 1990 với Bộ Tài Chính và Bộ Kế Hoạch và Đầu Tư trong lĩnh vực cải cách quản lý tài chính công và cải cách quy trình lập kế hoạch. Sau đó, phương pháp cũng được sử dụng với VKHXHVN trong vấn đề gia nhập WTO, với Ban Kinh tế Trung ương trong vấn đề cải cách khu vực tài chính. Phương thức làm việc cùng với những chuyên gia có thể trao đổi trực tiếp với lãnh đạo cấp cao đã giúp nâng cao sự hiểu biết và tin tưởng lẫn nhau giữa hai bên.

Trong khi đó, IMF vẫn tiếp tục xem quan điểm cải cách hệ thống DNNN và NHTMNN của Chính phủ Việt Nam là không có tính thuyết phục. Năm 2004, chương trình cho vay của IMF đã chính thức hết hạn và kể từ đó, ảnh hưởng của tổ chức này đối với chính sách kinh tế của Việt Nam bị hạn chế nhiều.

Một bài học quan trọng khác đối với cộng đồng quốc tế có liên quan đến bản chất của những ý tưởng sẽ được đưa ra xem xét. Những người từng tiến hành thử nghiệm “phá rào” đều đặc biệt thận trọng tránh những gì có vẻ mang tính tư tưởng. Thay vào đó, họ nhấn mạnh tính thiết thực của những sáng kiến đổi mới, bao gồm những vấn đề cụ thể mà họ định giải quyết và cách thức mà các sáng kiến của họ có thể đóng góp cho lợi ích của nhân dân. Họ đã tìm được các cơ hội để thử nghiệm thực hiện các ý tưởng mới và đánh giá hậu quả. Theo thời gian, sự chú ý đặc biệt đã được dành cho việc đền bù cho những người có thể bị thua thiệt vì cải cách.

Những đề xuất do cộng đồng quốc tế đưa ra không phải lúc nào cũng đặt trọng tâm vào tính thực tiễn và không mang tính tư tưởng. Về kinh tế, “những nguyên tắc đầu tiên” được coi là phổ thông đôi khi được đặt lên trên sự hiểu biết về những yếu điểm thể chế trên thực tế và cách thức tổ chức thị trường tại chỗ. Về những vấn đề liên quan đến điều tiết, một số đề xuất dường như xuất phát từ chính khung pháp luật truyền thống của nhà tài trợ, và được ưa dùng hơn các lựa chọn khác mặc dù đã có nhiều cảnh báo. Ngay cả về vấn đề quyền lợi và sự tham gia của công dân, khó có thể nghĩ “dân chủ hóa” là cái gì đó khác hơn hình mẫu được rút ra từ hệ thống chính trị phương Tây. Cho dù các nhà tài trợ có đúng hay không đi nữa về các nguyên tắc đầu tiên này, các khung pháp lý và hệ thống chính trị truyền thống, các ý tưởng mới được nhập khẩu trọn gói theo kiểu này có vẻ quá xa vời đối với các nhu cầu và mối quan tâm thực tế của Việt Nam. Kết quả là chúng có thể không được xem xét một cách nghiêm túc.

Những người đi đầu phong trào thử nghiệm “phá rào” còn đặc biệt chú ý đến quá trình ra quyết định đưa tới các cải cách chính sách. Họ rất thận trọng tìm hiểu xem ai trong số các nhà lãnh đạo có thể sẵn sàng chấp nhận cái mới hơn và ai ngầm giữ quyền phủ quyết việc nhân rộng sáng kiến mới. Ví dụ, đối với một số sáng kiến quan trọng nhất như cải cách khu vực tài chính, sẽ cần có sự phê chuẩn của Bộ Chính trị. Và có cả một quá trình chuẩn bị để đưa vấn đề ra thảo luận. Truyền đạt đúng thông điệp chưa đủ; thông điệp còn cần phải được chuyển đến đúng địa chỉ. Đây lại là một lĩnh vực mà trong đó thành công và thất bại trong hai thập kỷ qua đem lại những bài học quan trọng cho cộng đồng quốc tế. Thông thường, hoạt động trợ giúp kỹ thuật quy mô lớn được các nhà tài trợ cung cấp cho các cơ quan Chính phủ không có đủ thẩm quyền quyết định các cải cách được đề xuất, và cũng không có ý định ủng hộ họ.

Cộng đồng quốc tế cũng cần học cách kiên nhẫn hơn. Có thể sẽ không có hành động nào đáp lại một sáng kiến cải cách cụ thể cho đến khi đạt được sự đồng thuận giữa các nhà lãnh đạo chủ chốt trong Đảng và Chính phủ. Như vậy, các nhà tài trợ có thể sẽ được khuyến áp dụng phương pháp “chờ đợi”, giống như những người thử nghiệm “phá rào” đã làm rất nhiều lần. Đập bàn đập ghế không thể làm sự việc tiến triển nhanh hơn được, mà có thể làm hỏng quan hệ với Chính phủ và giảm bớt cơ hội đóng góp khi quyết định được đưa ra. Một sự bổ sung tự nhiên của kiên nhẫn là tính toàn diện. Ngay cả những người trong cuộc cũng ít khi biết trước những sáng kiến nào sẽ tiến nhanh và sáng kiến nào sẽ bị trì hoãn. Khả năng đưa ra các ý kiến đóng góp chất lượng cao cho nhiều lĩnh vực chính sách khác nhau làm tăng thêm cơ hội hỗ trợ sự thay đổi, cho dù sự thay đổi diễn ra ở đâu.

Kết luận: Duy trì cải cách trong thập kỷ tới

Cơ chế đồng thuận, thành công trong việc giúp Việt Nam chuyển đổi từ mô hình kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường và từ nghèo đói lên đạt mức thu

nhập trung bình, cần được duy trì để giúp Việt Nam vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình để trở thành một nước công nghiệp. Việc tìm kiếm những ý tưởng mới để nâng cao chất lượng quản lý kinh tế, tìm cách xây dựng sự đồng thuận đối với các ý tưởng đó và đền bù cho những người có thể bị thua thiệt vì các ý tưởng đó cần tiếp tục được thực hiện theo hướng này. Tuy nhiên, có thể cần có sự điều chỉnh, làm sao để giải quyết được những thách thức mới xuất hiện sau hai thập kỷ phát triển kinh tế với tốc độ cao và chuyển đổi về mặt xã hội.

Nguy cơ đánh mất sự kiểm soát đối với phát triển kinh tế, xuất phát từ sự hội nhập tài chính ngày càng tăng và tiến bộ không đồng đều của cải cách giữa các lĩnh vực chính sách, đòi hỏi phải nhanh chóng nâng cao năng lực kỹ thuật của Chính phủ.

Phương pháp tiếp cận truyền thống đối với cải cách chính sách, trong đó bao gồm thử nghiệm, đánh giá kết quả, xây dựng sự đồng thuận và nhân rộng, sẽ là vô ích trong trường hợp xảy ra khủng hoảng tài chính. Các biện pháp cần thiết để hỗ trợ quá trình hội nhập quốc tế, giám sát ngành ngân hàng, điều tiết hạ tầng, bảo vệ môi trường hoặc cải cách khu vực y tế, về cơ bản đều mang tính kỹ thuật. Các cam kết gia nhập WTO, hay các chuẩn mực kế toán và kiểm toán cần thiết để hỗ trợ sự minh bạch trong kinh doanh, được xây dựng trên một bộ các tiêu chuẩn và chỉ tiêu được thế giới công nhận. Việc đánh giá các lựa chọn nhằm quy định giá điện hay mức thù lao cho cán bộ y tế đòi hỏi phân tích kinh tế vi mô phức hợp hiện đại.

Sự sáng tạo kiểu các thử nghiệm “phá rào” sẽ là không đủ để xử lý các lĩnh vực mới này. Tìm kiếm sự đồng thuận, tuy có hiệu quả trong ngăn chặn đảo ngược chính sách, có thể dẫn tới việc bỏ lỡ các cơ hội và phản ứng quá chậm. Phương pháp “chờ đợi”, vốn giúp giảm thiểu sự xung đột trước đây, nay sẽ kéo theo những trả giá rất lớn khi cần đẩy lui hay xử lý một cuộc khủng hoảng.

Các đơn vị chính sách có đủ năng lực thuộc các bộ ngành và cơ quan Chính phủ, các cơ quan tham mưu có đội ngũ chuyên gia giỏi có thể thực hiện các đánh giá chính sách chuẩn xác, và các khoa kinh tế mạnh của các trường đại học sẽ ngày càng được cần đến để xác định các biện pháp nhiều tiềm năng nhất và tiến hành đánh giá cận kề các kết quả thu được. Tuy nhiên, về mặt này, kinh nghiệm về các nhà tham mưu trong giai đoạn trước *Đổi Mới* cần phải được xem xét. Trong thời kỳ đó, những kiến thức có ích nhất lại không xuất phát từ các viện nghiên cứu chính thức, với đội ngũ nghiên cứu được lựa chọn trên cơ sở lòng trung thành về chính trị và khả năng hiểu ý lãnh đạo. Các nhà tham mưu không chính thức, gồm những chuyên gia giỏi thực sự, đã có những đóng góp quan trọng hơn nhiều. Cũng trên tinh thần đó, việc nâng cao năng lực kỹ thuật của Chính phủ phải được dựa trên các nguyên tắc về sự ưu tú, huy động nhân tài từ tất cả các nơi.

Việc tăng cường về khía cạnh kỹ thuật trong hoạch định chính sách kinh tế sẽ ngày càng trở nên quan trọng bởi các nhóm lợi ích lớn đang bắt đầu xuất hiện. Mãi cho đến gần đây, Đảng vẫn nắm quyền lực tối cao ở Việt Nam trong hoạch định chính sách kinh tế. Hơn thế nữa, cho tới nay hầu như ai cũng được hưởng

lợi từ cải cách, còn những người không được lợi thì cũng nhận được sự đền bù, cho nên hầu như không có sự vận động nào xuất phát từ lý do kinh tế nhằm cố gắng gây ảnh hưởng tới các chính sách kinh tế. Nhiều lắm thì cũng chỉ là sự trì hoãn thực hiện. Tuy nhiên, chính thành công của cải cách đã tạo ra một số đơn vị kinh tế có ảnh hưởng lớn và họ là những người sẽ tiếp tục hưởng lợi nếu cải cách không được duy trì. Trong số này có những “tập đoàn kinh tế” lớn, có khả năng sẽ trở thành những đầu tàu kinh tế của Việt Nam. Các tập đoàn này sẽ có lợi nếu duy trì được vị trí thống lĩnh trong lĩnh vực kinh doanh của họ, và họ còn rất sẵn sàng huy động các nguồn tài chính bằng những cách thức đáng đặt dấu hỏi.

Không giống những người có khả năng bị thua thiệt trong thời kỳ đầu *Đổi Mới*, các tập đoàn này có khả năng thuyết phục và vận động cho các chính sách mà họ có lợi theo cách khiến cho họ trông giống như đang phục vụ cho các lợi ích công. Kiểu vận động hành lang thế này không xa lạ gì ở nhiều nước khác, cả các nước công nghiệp lẫn các nước đang phát triển. Có lẽ, Việt Nam là một ngoại lệ nhờ sức mạnh áp đảo của Đảng trong quá trình ra quyết định. Tuy nhiên, do các nhóm lợi ích đang xuất hiện, Chính phủ cần phải có năng lực để nghiên cứu kỹ lưỡng các đề xuất yêu cầu của các nhóm lợi ích như các tập đoàn kinh tế về mặt kỹ thuật, làm sao để đảm bảo rằng các mục tiêu công không bị phá hoại.

Nguy cơ về sự bất mãn trong xã hội do sự bất bình đẳng tăng lên đòi hỏi vừa bảo toàn quá trình hòa nhập xã hội, vừa chống tham nhũng, và Chính phủ rõ ràng hiện đang đi tiến theo cả hai hướng này. Song tầm quan trọng của thách thức này lớn đến mức không thể coi thành công là điều đương nhiên.

Hiện có một số cơ chế hữu hiệu giúp phân phối lại đáng kể nguồn thu của Chính phủ từ các tỉnh giàu hơn sang các tỉnh nghèo hơn, và điều này chắc chắn đã hỗ trợ nhiều cho các tỉnh nghèo. Tuy nhiên, chỉ các nguồn lực tài chính không thôi thì không đủ để nâng cao mức sống của các nhóm dân tộc thiểu số ngang bằng với những nhóm còn lại. Cần tiếp tục xây dựng các chính sách có tính đến đặc điểm văn hóa của các nhóm dân tộc này, từ canh tác đất đai tập thể, sử dụng rừng như là tài sản chung đến tâm lý ngại không muốn đi học. Không may là nói thì dễ hơn làm, và chưa ai đưa ra được các giải pháp khả thi giúp các nhóm dân tộc thiểu số thoát nghèo.

Sự đa dạng ngày càng tăng của các bên liên quan cũng làm cho việc xác định những nhóm bị thua thiệt do ảnh hưởng của thay đổi chính sách, cú sốc từ bên ngoài và xây dựng cơ chế giảm nhẹ thiệt hại trở nên khó khăn hơn. Trong những năm trước, việc mang lại cơ hội hưởng lợi cho những nhà quản lý DNNN thông qua cổ phần hóa/tư nhân hóa các DNNN và trợ cấp tiền cho lao động dôi dư dường như đã đủ để tiến hành cải cách mà không làm ai bị thua thiệt. Ngày nay, việc xác định chính xác nhóm nào bị tác động bởi các cam kết, nghĩa vụ WTO hoặc do thay đổi giá cả trên thị trường quốc tế không hề dễ dàng. Trong trường hợp này, bảo hiểm có thể là một cách tiếp cận phù hợp. Xây dựng những cơ chế phổ cập bảo vệ hiệu quả mọi hộ gia đình trước các cú sốc họ gặp phải, cho dù những cú sốc đó phát sinh từ nguồn nào, là điều rất quan trọng để đảm bảo sự hòa nhập xã hội và ủng hộ đối với những cải cách tiếp theo. Một hệ thống bảo

hiếm xã hội hiện đại có thể là sự thay thế tốt đối với cơ chế bồi thường cho nhóm đối tượng xác định hoặc mục tiêu cụ thể được áp dụng trong hai thập kỷ gần đây.

Nguy cơ phải đối mặt với sự bất mãn trong xã hội càng trầm trọng thêm nếu một số tài sản mới tạo dựng được coi là phi pháp. Từ lăng kính này, kiểm chế nạn tham nhũng là một ưu tiên cấp bách và Chính phủ đang thực hiện những bước đi cương quyết theo hướng này. Xóa bỏ tệ quan liêu, tăng cường tính minh bạch tài chính, củng cố hệ thống hành chính, xử lý khiếu nại, tố cáo, giám sát tài sản của các quan chức cấp cao và người thân trong gia đình họ, và đánh giá thường xuyên mức độ hài lòng của người dân với các cơ quan Chính phủ, là những bước đi đúng hướng. Tuy nhiên, trong một nền kinh tế đang tăng trưởng nhanh, các cơ hội cho tham nhũng tăng có lẽ còn nhanh hơn năng lực kiểm chế tham nhũng của Chính phủ. Do đó, có thể ngay cả quyết tâm cũng không ngăn được cảm nhận rằng tham nhũng đang lan tràn, dù điều đó trong thực tế có đúng hay không.

Trên thực tế, một cuộc đấu tranh chống tham nhũng có hiệu quả cần các báo cáo đánh giá và phê bình mang tính độc lập được đưa ra thường xuyên hơn và từ nhiều nguồn hơn. Các nhân viên dưới quyền hay đồng nghiệp của một quan chức tham nhũng có thể biết chi tiết (hình thức nào, tài sản nào?) nhiều hơn là các quan chức từ cơ quan thanh tra của Chính phủ, cho dù họ có miễn cán thế nào đi nữa. Những người bị đòi đưa hối lộ để đổi lại dịch vụ hay những người bị bỏ lỡ mất cơ hội kinh doanh vì người khác đưa hối lộ đều ở vào vị trí thuận lợi để phát hiện các việc làm sai trái. Các nhà báo cũng có thể điều tra và kiểm tra chéo các tin đồn, giúp tháo gỡ hoặc thúc đẩy việc giải quyết các vụ việc đó theo các kênh hành chính hoặc pháp luật. Song để các cơ chế độc lập hơn này hoạt động hiệu quả, Chính phủ cần có thái độ ít bao che hơn. Một số lời bôi nhọ hay chỉ trích thiếu công bằng có thể là cái giá phải trả cho sự cởi mở ngày càng tăng này. Tuy nhiên, những lợi ích tiềm tàng có lẽ có giá trị hơn chi phí bỏ ra rất nhiều.

Sự cởi mở hơn này cũng sẽ giúp tháo gỡ nguy cơ lớn thứ ba mà Việt Nam đang đối mặt khi gia nhập nhóm các nước có thu nhập trung bình, cụ thể là khả năng xảy ra sự lộn xộn về chính trị mà các nhóm (dù nhỏ) có cảm giác bị bỏ mặc gây ra.

Trên thực tế, điều này sẽ đòi hỏi việc tăng cường dần các quyền công dân. Chính phủ Việt Nam tỏ ra hiệu quả hơn Chính phủ nhiều nước đang phát triển khác về mặt cung cấp các dịch vụ xã hội và nâng cao phúc lợi cho người dân. Song Chính phủ Việt Nam cũng có thái độ bao che nhiều hơn so với các nước khác khi vì một lý do nào đó, những người lẽ ra được hưởng lợi lại không cảm thấy hài lòng và lên tiếng kêu ca. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên. Cuộc chiến chống thực dân Pháp và sau đó là cuộc chiến chống sự xâm lược của Mỹ đã làm nảy sinh tâm lý thiếu tuân thủ pháp luật ở Việt Nam. Giống như nhiều quốc gia mới được độc lập khác, trong hoàn cảnh đó Chính phủ điều hành bằng các sắc lệnh. Không ai được phép làm trái các mệnh lệnh hành chính, luật pháp

còn mang nặng tính hình thức, và thậm chí Bộ Tư pháp cũng bị bãi bỏ cho đến tận năm 1981.

Hiện nay, xu hướng này rõ ràng đã đảo ngược, với việc lấy thực thi pháp luật làm mục tiêu chính của quá trình cải cách. Các biện pháp cụ thể đang được thực hiện, qua đó tăng cường khả năng bày tỏ chính kiến của công dân và đòi hỏi được đền bù nếu cần. Trong số các biện pháp này có việc chuyển nhiều trách nhiệm hơn nữa cho Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, cũng như nhấn mạnh nguyên tắc “dân chủ cơ sở” ở cấp xã. Trong lúc này, một tầm nhìn rõ ràng đã được hình thành đối với vấn đề cải cách luật pháp và tư pháp, và hoạt động này rõ ràng đang đi đúng hướng.

Tuy nhiên, về đấu tranh chống tham nhũng, việc thực hiện có hiệu quả sẽ mất nhiều thời gian, nên trong lúc này, một số vấn đề có thể xảy ra. Những sáng kiến bổ sung có thể cần được xem xét nhằm giảm nhẹ tác động của những vấn đề đó, kể cả việc thử nghiệm một số cơ chế mới để thu thập ý kiến phản hồi từ xã hội cho lãnh đạo nhà nước. Nâng cao năng lực của Quốc hội (cụ thể là các Ủy ban chuyên trách của Quốc hội) và củng cố vai trò của Quốc hội trong biên soạn luật sẽ là một sáng kiến trong số đó. Cũng trên tinh thần này, Hội đồng Nhân dân phải có đủ năng lực để thực thi các chức năng giám sát của mình, đặc biệt là trong vấn đề phân bổ ngân sách. Trên mặt trận tư pháp, việc nâng cao chất lượng các dịch vụ trợ giúp pháp luật và giải quyết hiệu quả các khiếu nại hành chính cũng là những biện pháp cần thiết. Ở mức độ nào đó, việc tăng thêm số lượng ứng cử viên tham gia ứng cử vào Quốc hội và cho phép tổ chức trưng cầu dân ý ở cấp địa phương có thể giúp thu thập các ý kiến ngày càng đa dạng thông qua hệ thống chính thức, hơn là để xảy ra bên ngoài hệ thống.

Tóm lại, có thể chính quy trình ra quyết định là lý do chính mang lại thành công đáng kể cho Việt Nam trong việc xác định, tìm kiếm giải pháp và xây dựng sự đồng thuận để giải quyết những trở ngại trong tiến trình cải cách. Và quy trình ra quyết định này có thể sẽ tiếp tục giúp Việt Nam trong giai đoạn phát triển tiếp theo và trở thành một nước thu nhập trung bình. Tuy nhiên, những thành công đã đạt được cũng đã tạo nên những thay đổi kinh tế—xã hội căn bản đối với Việt Nam. Để vượt qua những thay đổi đó, có thể cần một số điều chỉnh nhất định đối với quy trình ra quyết định. Tăng cường năng lực cho một cơ chế kỹ trị độc lập, nâng cao sự cởi mở trong chống tham nhũng, tăng cường quyền công dân có thể sẽ là chìa khóa để Việt Nam tiếp tục thành công và trở thành một nước công nghiệp trong vòng một thế hệ.

Eco-Audit

Environmental Benefits Statement

The Commission on Growth and Development is committed to preserving endangered forests and natural resources. The World Bank's Office of the Publisher has chosen to print these Working Papers on 100 percent postconsumer recycled paper, processed chlorine free, in accordance with the recommended standards for paper usage set by Green Press Initiative—a nonprofit program supporting publishers in using fiber that is not sourced from endangered forests. For more information, visit www.greenpressinitiative.org.

The printing of all the Working Papers in this Series on recycled paper saved the following:

Trees*	Solid Waste	Water	Net Greenhouse Gases	Total Energy
48	2,247	17,500	4,216	33 mil.
*40 inches in height and 6–8 inches in diameter	Pounds	Gallons	Pounds CO ₂ Equivalent	BTUs



The Commission on Growth and Development Working Paper Series

31. *Chilean Growth Through East Asian Eyes*, by Homi Kharas, Danny Leipziger, and R. Thillainathan, June 2008
32. *Population Aging and Economic Growth*, by David E. Bloom, David Canning, and Günther Fink, July 2008
33. *Early Life Nutrition and Subsequent Education, Health, Wage, and Intergenerational Effects*, by Jere R. Behrman, July 2008
34. *International Finance and Growth in Developing Countries: What Have We Learned*, by Maurice Obstfeld, August 2008
35. *Policy and Institutional Dynamics of Sustained Development in Botswana*, by Gervase Maipose, August 2008
36. *Exports of Manufactures and Economic Growth: The Fallacy of Composition Revisited*, by William R. Cline, August 2008
37. *Integration with the Global Economy: The Case of Turkish Automobile and Consumer Electronics Industries*, by Erol Taymaz and Kamil Yilmaz, August 2008
38. *Political Leadership and Economic Reform: the Brazilian Experience*, by Henrique Cardoso and Eduardo Graeff, September 2008
39. *Philippines Case Study: The Political Economy of Reform during the Ramos Administration (1992–98)*, by Romeo Bernardo and Christine Tang, September 2008
40. *Making Difficult Choices: Vietnam in Transition*, Martin Rama, based on conversations with H. E. Võ Văn Kiệt, with Professor Đặng Phong and Đoàn Hồng Quang, November 2008

Forthcoming Papers in the Series:

- Policy Change and Economic Growth: A Case Study of South Africa*, by David Faulkner and Christopher Loewald (November 2008)
- International Migration and Development*, by Gordon H. Hanson (November 2008)

After decades of war, with a dilapidated infrastructure and millions of people dead, wounded or displaced, Vietnam could have been considered a hopeless case in economic development. Yet, it is now about to enter the ranks of middle-income countries. The obvious question is: how did this happen? This paper goes one step further, asking not which policies were adopted, but rather why they were adopted. This question is all the more intriguing because the process did not involve one group of individuals displacing another within the structure of power.

To answer this question, the paper relies on the insights of those who were actually involved in the economic experiments, conceptual discussions, and political maneuvering that led to the adoption of key reforms. Especially, it builds on a series of long and regular conversations with H. E. the late Võ Văn Kiệt, one of Vietnam's leading figures. In doing so, it brings into the open the inside story of Đổi Mới, a process that is not known by outsiders and remains opaque to most Vietnamese.

The relevance of this exercise is not merely historical. Understanding how reforms were engineered may yield valuable lessons for other developing countries. It is also relevant for Vietnam, as two decades of rapid economic growth have resulted in dramatic changes in its economy and society. While praising the decision-making processes that allowed Vietnam to successfully emerge from poverty, the paper also explores the adjustments that could be needed for it to become an industrial country.



Trải qua hàng chục năm chiến tranh với cơ sở hạ tầng bị tàn phá nặng nề, hàng triệu người bị chết, bị thương hoặc ly hương, khả năng phục hồi và phát triển kinh tế của Việt Nam dường như là một điều không tưởng. Nhưng giờ đây, Việt Nam đang sắp sửa gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình trên thế giới. Thông thường, người ta sẽ hỏi sự việc đó diễn ra như thế nào. Bài nghiên cứu này lựa chọn một cách tiếp cận mới, rộng hơn để trả lời câu hỏi này. Thay vì đề cập đến những chính sách đã được áp dụng, bài viết đi sâu nghiên cứu quá trình các chính sách đó được đưa ra như thế nào. Câu hỏi này còn thú vị hơn nhiều bởi trong quá trình đưa ra các quyết sách đó đã không xảy ra chuyện nhóm này thay thế nhóm kia trong cơ cấu quyền lực.

Để giải đáp thắc mắc này, bài viết dựa trên hiểu biết sâu sắc của những người từng thực tế tham gia vào các cuộc thử nghiệm kinh tế, thảo luận chủ trương và vận động chính trị, dẫn đến việc thông qua các cải cách cơ bản. Đặc biệt, bài viết này dựa trên nội dung một loạt buổi trao đổi trực tiếp với cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt, một trong những nhà lãnh đạo hàng đầu của Việt Nam. Qua đó, bài viết góp phần làm sáng tỏ câu chuyện bên trong của Đổi mới, một quá trình còn là điều bí ẩn đối với nước ngoài và vẫn khá mơ hồ đối với phần lớn người Việt Nam.

Nghiên cứu này không chỉ có ý nghĩa về mặt lịch sử. Việc hiểu rõ các cuộc cải cách được khởi động như thế nào có thể đem lại những bài học quý giá cho các quốc gia đang phát triển khác. Các bài học này cũng đặc biệt có giá trị cho bản thân Việt Nam, bởi hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã dẫn đến những thay đổi to lớn về kinh tế và xã hội. Không chỉ đánh giá cao các quy trình ra quyết định đã đưa đất nước thoát nghèo thành công, nghiên cứu này còn đồng thời tìm tòi những giải pháp điều chỉnh cần thiết để có thể đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp.

Martin Rama, *based on conversations with H. E. Võ Văn Kiệt, with Professor Đặng Phong and Đoàn Hồng Quang*



Australian Government

AusAID



Department for
International
Development

Dutch Ministry
of Foreign Affairs



THE WORLD BANK

www.growthcommission.org

contactinfo@growthcommission.org

Commission on Growth and Development

Montek Ahluwalia

Edmar Bacha

Dr. Boediono

Lord John Browne

Kemal Derviş

Alejandro Foxley

Goh Chok Tong

Han Duck-soo

Danuta Hübner

Carin Jämtin

Pedro-Pablo Kuczynski

Danny Leipziger, *Vice Chair*

Trevor Manuel

Mahmoud Mohieldin

Ngozi N. Okonjo-Iweala

Robert Rubin

Robert Solow

Michael Spence, *Chair*

Sir K. Dwight Venner

Ernesto Zedillo

Zhou Xiaochuan

The mandate of the Commission on Growth and Development is to gather the best understanding there is about the policies and strategies that underlie rapid economic growth and poverty reduction.

The Commission's audience is the leaders of developing countries. The Commission is supported by the governments of Australia, Sweden, the Netherlands, and United Kingdom, The William and Flora Hewlett Foundation, and The World Bank Group.