

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ CÔNG QUYỀN TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

BỘ MÁY CÔNG QUYỀN VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

TRẦN BẠCH ĐĂNG

Quan hệ qua lại giữa bộ máy công quyền và phát triển kinh tế - xã hội một quốc gia vốn tồn tại từ xa xưa, từ khi quốc gia thành hình với tư cách một thể chế quyền lực của cộng đồng con người sống trong một lãnh thổ được phân ranh.

Bộ máy công quyền, với những trình độ và xu hướng nhất định, thể hiện sự tự giác của con người tổ chức và điều hành những sinh hoạt quốc gia trong mối tương tác nhà nước - dân chúng và dân chúng - dân chúng, gọi chung là xã hội. Dù thể chế ra sao, chức năng này không thể thiếu đối với một quốc gia chừng nào xã hội của quốc gia đó vẫn còn nhu cầu có quyền lực nhà nước.

Tất nhiên, không phải bao giờ bộ máy công quyền cũng đều là nhân tố của sự phát triển kinh tế - xã hội. Kiến trúc thượng tầng nhiều khi khiến kinh tế - xã hội một nước đình trệ, hơn nữa thậm chí, thậm chí rơi vào rối loạn, tan rã.

Gần chúng ta, các nước XHCN Đông Âu rồi Liên Xô (cũ), trong một thời gian kỷ lục, bằng hoại đến mức bộ máy công quyền mất hẳn vai trò "trọng tài", bắt lực trước những diễn tiến kinh tế - xã hội sát với cái hồ tiêu hủy, nhường chỗ cho những tranh chấp tôn giáo, sắc tộc, địa phương, hầu hết đối thoại bằng thù hận, giết chóc và đương nhiên một tình trạng vô chính phủ như thế khích lệ tội ác, nạn đói cùng những sa đoạ nhân cách tồi tệ. Dĩ nhiên, đây là hậu quả của nhiều nguyên nhân có gần có xa, có nhất thời có cơ bản, nhưng xét từ tác dụng của bộ máy công quyền, chúng ta thấy bộ máy ấy cho dấu hiệu âm đối với phát triển, ít nhất hiện nay.

Không ít quốc gia thuộc thế giới thứ ba, phần lớn ở Nam Mỹ và châu Phi, có lúc được quản lý tốt, nhận viện trợ và đầu tư nước ngoài tương đối cao, đạt nhiều tiến bộ đáng kể, song bỗng khựng lại và đang loay hoay với vô số vấn đề thời sự: làm sao công nghiệp hóa, làm sao giữ mức tăng trưởng kinh tế, làm sao ổn định xã hội, thậm chí làm sao trả nổi nợ nước ngoài lên đến con số khủng khiếp.

Trong khi đó, không kể các "con rồng châu Á", một số quốc gia khác, như Mêhicô, Chili, một thời tưởng chừng tuyệt vọng, đã kèm được đà xuống dốc và đang có cơ phát triển nhanh và mạnh.

Chúng ta cố gắng tìm hiểu tác động thực tế của bộ máy công quyền Việt Nam đối với sự phát triển kinh tế - xã hội (tất nhiên của Việt Nam), đóng khung trong Hiến pháp và luật tổ chức chính phủ mà Quốc hội vừa thông qua. Như chúng ta biết, Việt Nam đang ở thời kỳ bắt đầu chuyển nền kinh tế bao cấp sang nền kinh tế thị trường, trong những điều kiện chủ quan và trong một bối cảnh quốc tế có thuận lợi và không thuận lợi.

Ưu tiên một của Nhà nước ta hiện



nay là phát triển kinh tế, cải thiện xã hội, ổn định chính trị và bảo vệ lãnh thổ. Đó là những mắt xích của một thể thống nhất, các mắt xích của một quy trình quy định lẫn nhau, thúc đẩy lẫn nhau. Cho nên, không thể có một cái nhìn thấu đáo nếu tách riêng một hay hai mắt xích. Tuy vậy, phát triển kinh tế và cải thiện xã hội mang ý nghĩa quyết định hơn cả vì nó là cái nền của vận hành, sức tổng của vận tốc.

Tôi sử dụng phạm trù phát triển kinh tế - cải thiện xã hội bởi lẽ sự tương thuộc của hai khái niệm này xét từ góc độ Cương lĩnh của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nếu chỉ tập trung toàn bộ sức lực quốc gia cho phát triển kinh tế, công việc có lẽ đơn giản đi chút ít song cái "quả báo nhãn tiền" là sự phát triển kinh tế theo nghĩa làm ra nhiều của cải vật chất, với phương pháp quản lý đơn thuần phục vụ nó, thì tất yếu sẽ ra giai tầng giàu có nhờ chiếm đoạt của cải thặng dư của xã hội. Không có một sự chiếm đoạt nào bằng lòng cái đã chiếm được, sức hấp dẫn lớn hơn từ cái sẽ chiếm được. Và quá trình hoàn chuyển địa vị chủ tớ của xã hội là điều dự báo không một chút hoang tưởng hay hoang hốt. Nếu trước đây có người sợ anh bán phở thành chủ tư bản lũng đoạn - nỗi lo sợ thiếu căn cứ khoa học - thì bây giờ chủ khách sạn hoàn toàn có khả năng vươn tới một địa vị khác bởi bây giờ một bộ phận nào đó trong xã hội có thể tích lũy tư bản không theo cung cách cổ điển. Cách mạng có quy luật "một ngày bằng hai chục năm", kinh doanh cũng quy luật tương tự. Đó là chúng ta chưa nói mặt rối loạn chính trị, suy thoái văn hóa, nguy cơ mất chủ quyền quốc gia... luôn cặp kè với bất công xã hội.

Ngay một số quốc gia TBCN phát triển cao cũng tìm cách xử lý cấp phạm trù kinh tế - xã hội sao cho không quá chênh lệch, song chưa nước nào đạt nổi tính tuyệt

đối, kể cả Thụy Sĩ, Thụy Điển, Canada nổi tiếng về xu hướng xã hội dân chủ. Còn Mỹ và Nhật, hai nước khổng lồ lấy toàn cầu làm đối tượng cân bằng xã hội nội bộ, vẫn phải đương đầu với những bài toán xã hội luôn phức tạp.

Tất nhiên, Việt Nam còn lâu mới đạt đến mâu thuẫn ở tầng cao giữa sản xuất và phân phối. Tuy vậy, nhiều nước phải trải hàng trăm năm để xử lý hai mặt đối lập này mà vẫn xử lý chưa xong, bài học đó dạy Việt Nam nên tìm cách xử lý ngay điểm xuất phát. Kề đi sau có cái lợi là thu nhận nhiều kinh nghiệm.

Việt Nam là một nước theo xu thế chủ nghĩa xã hội. Chủ nghĩa xã hội không phải là một danh từ hô hào. Từng có chủ nghĩa xã hội không tưởng Thomas Moore, Campanella, Saint-Simon, Fourier. Riêng Robert Owen đã đơn độc thực hiện lý tưởng xã hội chủ nghĩa của mình trong một doanh nghiệp lớn mà ông là chủ, ông đã thất bại bởi chủ nghĩa xã hội không thể tồn tại dưới dạng chủ nghĩa xã hội thiên và nhốt nó trong một tù trung bày.

Từng có chủ nghĩa xã hội ở Nga sau Cách mạng Tháng Mười (sau đó Liên Xô) nơi mà điều kiện đặc thù của một đất nước cu thể vốn còn phải tìm tòi mô hình mà Lenin hết sức băn khoăn, lại được đồng hóa thành quy luật phát triển chung của mọi xã hội XHCN. Liên Xô - và các nước Đông Âu - đóng góp cực kỳ to lớn vào tiến trình của thế giới hiện đại, song mô hình Liên Xô chưa thể đại diện cho bước tiến tất yếu của ngay Liên Xô và cả hành tinh. Từng có mô hình chủ nghĩa xã hội ở một số nước lệch đến mức biểu trưng cho sự cưỡng bức thô bạo, như cái lồng dưỡng khí nuôi các trẻ sinh thiếu tháng.

Việt Nam đang tìm tòi mô hình chủ nghĩa xã hội thích hợp cho mình - cho riêng mình - và sẽ đóng góp kinh nghiệm với khoa học thế giới không phải bằng mô hình riêng mà bằng thành quả cụ thể. Chủ nghĩa xã hội chung nguyên lý, chung mục đích song mô hình là "đặc sản" của từng quốc gia do sự khác nhau về rất nhiều mặt của các quốc gia. Bộ máy công quyền Việt Nam tác động vào phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam là một bộ phận trọng yếu của bước tìm tòi này.

Luật tổ chức chính phủ cùng việc thành lập chính phủ mới, trong tình hình cụ thể của Việt Nam, thực tế không phải là cái gì vinh cửu, chúng tôi không nói nhân sự mà nói cấu trúc.

Tính quá độ này phản ánh nhiều vấn đề thuộc quan điểm quản lý nhà nước chưa ngã ngũ hẳn hoặc tuy đã ngã ngũ về nhận thức song chưa xử lý xong các vướng mắc, còn phải chờ đợi các yếu tố chín muồi hơn trong một lúc nữa.

Tỷ dụ, khái niệm kinh tế trung ương - kinh tế địa phương rất cần trở phát triển

đất nước. Trong các quy mô sản xuất, kinh doanh, có ngành do tính chất đặc biệt hoặc do khối lượng lớn ảnh hưởng đến cục diện kinh tế chung, có ngành ở vị trí khiêm tốn hơn. Tuy nhiên, nền kinh tế của một nước không đo đạc thô thiển bằng đẳng cấp quan giai: cái thuộc trung ương "to" hơn cái thuộc địa phương. Vấn đề là hiệu quả và không ai chú ý đến "đẳng cấp" khi mọi thứ thành sản phẩm. Hạt gạo chẳng hạn, làm sao người nấu cơm phải hiểu đây là hạt gạo của Trung ương, còn đây là hạt gạo của địa phương. Chuyện tiểu lâm đã chấm dứt trên hạt gạo, hạt muối, cục đường, thuốc vải, cần thớt... Thật đáng mừng. Song, mũ cao áo dài chưa chịu bỏ nhiều sản phẩm khác. Sản phẩm tự nó không có ý kiến - nó chỉ muốn phục vụ - trong khi "mũ cao áo dài" lại thay mặt nó để lên tiếng về vai vế.

Thủ tướng Võ Văn Kiệt nói thật: vì chưa giải quyết xong chuyện "bộ chủ quản" đối với sản xuất mà chính phủ còn lăm bở và do đó các bộ chưa thể làm đúng chức năng của mình tức quản lý cả ngành chứ không chỉ quản lý những cơ sở trực thuộc bộ, nhất là những cơ sở kinh doanh.

Một vấn đề khác không kém gay gắt: phân chia giữa khu vực quốc doanh và ngoài quốc doanh. Tôi không cho là kinh tế - xã hội chỉ phát triển được do khu vực này hay khu vực kia giữ trong lòng năng hơn. Sự hình thành của một tổng thể kinh tế, ở đầu và vào thời nào - trừ thời hồng hoang - cũng vậy, đều có các thành phần chủ yếu: của công (bây giờ, ta gọi là quốc doanh), của hùn hạp (ta gọi là tập thể) và của riêng (ta gọi là cá thể). Cái quá đương nhiên ấy biến chuyển theo nhu cầu thực tế từng nơi, từng lúc và tài năng của bộ máy công quyền là biến tất cả phục vụ cho lợi ích toàn xã hội. Sẽ hết sức giản đơn nếu bộ máy công quyền dựa vào khu vực mà mình chỉ phối từ A đến Z, mở rộng nó ra chiếm lĩnh toàn bộ đời sống kinh tế quốc gia. Nói "hết sức giản đơn" là chỉ thái độ "lánh nặng tìm nhe" của bộ máy công quyền. Còn thực sự, tình hình lại phức tạp, thậm chí quá phức tạp, bởi nền kinh tế - xã hội một quốc gia không bao giờ là hình thái mở rộng của một công trường, công xưởng, công xã, công sở cũng như người lao động, người kinh doanh không bao giờ là số phận của công chức.

Quốc doanh chẳng có gì úy kỵ nếu nó là phương thức tối ưu làm bắt dậy, thúc đẩy tiềm năng đất nước. Song, thực tế cho thấy không thể "quốc doanh toàn tông", bởi lẽ các thành phần kinh tế trong xã hội vốn xuất thân từ nhiều nguồn, mỗi nguồn đều có lai lịch lịch sử không mong. Quốc doanh giữ vai trò như thế nào trong nền kinh tế không phải tùy thuộc nhân hiệu mà tùy thuộc tác dụng. Làm khác đi, sẽ rơi vào bệnh hành chánh xơ cứng, máy móc. Nhận thức "quốc doanh chủ đạo" theo lối số lượng khiến chính Nhà nước bị lệch, ngăn sách tồn thất và để nảy sinh nhiều tệ nạn mà Đông Âu và Liên Xô đã vấp phải. Ở ta, há chẳng từng có hiện tượng quốc doanh kém hơn hợp tác xã, hợp tác xã kém hơn cá thể? Đó là bài học về quy luật - nó lạnh lùng

và khắt khe. Ngày nay, nếu chúng ta vẫn lún vào lối lý giải "sở dĩ quốc doanh kém là do lãnh đạo chưa quan tâm đúng mức, chưa tập trung vốn cho các cơ sở quốc doanh..." v.v... thì cái vòng luẩn quẩn chưa thể phá vỡ. Sự ưu tiên dẫn đến độc quyền không sống nổi với kinh tế thị trường, hoặc chúng ta khước từ kinh tế thị trường hoặc chúng ta chấp nhận cuộc cạnh tranh. Và, chấp nhận cuộc cạnh tranh lại không cho phép chúng ta không nhìn nền kinh tế cả nước như một tổng thể, khu vực nào cũng nằm dưới sự quản lý của Nhà nước. Không ai phản đối quốc doanh - ngay ở các nước tư bản - song quốc doanh cái gì, ngành nào và thậm chí chấp nhận bù lỗ cho ngành đó vì không thể để chúng lọt ra ngoài sự khống chế tuyệt đối của Nhà nước. Quốc doanh hóa trần chúng tôi bản lĩnh yếu của bộ máy công quyền.

Nói như trên đã hàm ý rằng không phải tự nhân hóa, cá thể hóa hay tập thể hóa, cổ phần hóa là lối ra duy nhất, là hình thái duy nhất của cơ chế kinh tế vào mọi thời kỳ, mặc dù, trước mắt, để khai thông con đường từ quan liêu bao cấp sang kinh tế thị trường, các khu vực trên đều có tính năng động cao và cần được chú ý. Chính ở đây, chức năng của bộ máy công quyền phải phát huy, hàng đầu là chính sách. Thông qua chính sách, Nhà nước khích lệ mặt nào, hạn chế hoặc cấm mặt nào, điều tiết ra sao. Bộ máy công quyền là một nhạc trưởng phối âm phối khí các thành phần kinh tế. Không thể chấp nhận "tự nhân hóa toàn tông" bởi như thế cũng ra ngoài khung ảnh một xã hội phát triển trong trật tự, phát triển vì lợi ích toàn cục và lợi ích từng bộ phận, lợi ích từng người.

Nói cho cùng, bộ máy công quyền phải đảm bảo xử lý các mâu thuẫn không tránh khỏi giữa chính trị - kinh tế - xã hội - văn hóa luôn phát sinh, cả khi đất nước tăng trưởng. Từng mặt trên đều có quy luật vận hành riêng và cái cần thiết là dùng để mâu thuẫn ấy thành mâu thuẫn đối kháng. Tuyệt đối hóa một trong các mặt trên đưa quốc gia vào khủng hoảng.

Ta có thể dừng lại vài ví dụ dễ tiếp cận nhất. Chính trị không thể ổn định nếu đất nước đói nghèo, đồng thời, chính trị cũng không thể ổn định chỉ bằng đất nước giàu có; ai giàu, giàu và nghèo cách bức ra

sao, giàu bằng cách nào, giàu bột phát hay lâu bền, căn cơ, giàu mà bảo tồn được hay không được nền độc lập và nền văn hóa dân tộc... Kinh tế phải không ngừng đi lên, từ nội lực đất nước và từ sự hoà nhập với thế giới, song mức độ nội lực và giao tiếp với bên ngoài đến đâu là "an toàn". Phải tạo động lực thúc đẩy kinh tế đi lên, song lợi nhuận của Nhà nước và chủ tư bản đến độ nào là chấp nhận, lương người lao động giải quyết đến mức nào là còn giữ yếu tố kích thích... Tôi xin mở ngoặc: chủ nghĩa tư bản hiện đại bảo vệ lợi ích giai cấp rất kiên định xét về mục đích cơ bản, nhưng họ lại uyển chuyển trong các vấn đề có thể phát sinh bùng nổ chống đối, cho nên theo dõi giải quyết đồng lương, phúc lợi xã hội... tất cả qua luật pháp của bộ máy công quyền. Vì phương diện này, ý thức giai cấp của họ vững hơn nhiều nhà nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Dưa dây chuyển công nghệ vào sản xuất phải tính đến số lượng lao động khổng lồ của ta chưa có việc làm, tức chưa có sự đảm bảo cái ăn, cái mặc, cái ở, cái học hành, đi lại, nâng cao tri thức... Dân chỉ cũng vậy, dầu là nhu cầu của toàn xã hội dĩ tạo sức bật, để chống lòng quyền, ăn cắp bẻ phai, để diệt mọi oan khốc đối với người lương thiện, để nảy nở tài năng v.v... và dầu là kiểu "thời thượng". Phải giải quyết - sự cân đối giữa cơ sở sản xuất với cơ sở dịch vụ như thế nào, thiếu dịch vụ là không xong mà để nền kinh tế cả nước biểu trưng bằng dịch vụ lại cực kỳ nguy hiểm... Xã hội ở đâu cũng vậy, thường cực đoan: cái bị cấm là cái hấp dẫn người ta. Chúng ta đang trải qua cảnh nghiêng ngả này: từ hạn chế tư nhân trong sản xuất kinh doanh bước lên sang sản xuất kinh doanh thả cửa; từ kiểm tra người nước ngoài vào Việt Nam bước lên sang rộng cửa mời gọi, từ chỉ cho in sách báo một mục "Khống Mạnh" bước sang in cái gì cũng lưu hành được; ... Chính những trái khoáy ấy càng xác định bộ máy công quyền là cần thiết - bình tĩnh "cho phép" và "cấm" và bình tĩnh để không "cho phép" mà cũng không "cấm" những gì sẽ được cuộc sống phán quyết.

Chắc chắn rằng quá trình phát triển của đất nước cùng hoạt động thực tiễn của bộ máy công quyền sẽ chỉ ra đâu là chỗ mà bộ máy công quyền cần hoàn thiện, đâu là chỗ cần bổ sung và đâu là chỗ cần hợp lý hóa, kể cả bỏ đi và thêm mới.

Không có một mẫu số chung nào cho tổ chức bộ máy tuy vẫn có thông số thống nhất: bộ máy công quyền đảm bảo nền kinh tế - xã hội phát triển - với chúng ta, có định hướng.

Thử thách trước mắt của bộ máy đó là nó phải tự chứng minh không là bộ máy quan liêu. Thử thách chẳng nhẹ nhàng gì trước tiến độ dân chủ của cả nước ta, trước bức bách: quản lý phải đạt hiệu quả về sức sản xuất và về đời sống của nhân dân, về sự trong sạch văn hóa và ổn định xã hội, bộ máy công quyền phải mạnh - mà đã chung đang bắt đầu thay vận tốc...

