

Đổi mới kinh tế cho ai? Công cuộc đổi mới trong quan điểm so sánh

JOMO KWAME SUNDARAM

Tôi rất vinh dự được tham gia cuộc gặp Bàn tròn cấp cao “Đánh giá 20 năm Đổi mới ở Việt Nam”. Với tư cách là một nhà kinh tế phát triển, một người bạn của Đông Nam Á, tôi đã rất quan tâm theo dõi tiến trình công cuộc đổi mới trong những năm qua, và tôi thực sự tin rằng những bài học của Việt Nam trong tái thiết và phục hưng mạnh mẽ nền kinh tế đã vượt ra ngoài biên giới Việt Nam và cả khu vực Đông Á.

Hơn nữa, như Tổng Thư ký Kofi Annan đã nói trong chuyến thăm Hà Nội gần đây rằng Việt Nam và Liên hợp quốc có chung một số nguyên tắc cơ bản, trong số đó cùng chia sẻ niềm tin rằng việc quốc gia làm chủ các quyết định chính sách là điều kiện tiên quyết cho phát triển thành công và rằng phát triển cần đem lại lợi ích cho tất cả mọi người, chứ không chỉ một nhóm nhỏ được đặc quyền.

Chính ý tưởng thứ hai này là chủ đề bài trình bày của tôi. Năm ngoái, *Báo cáo về Tình hình xã hội thế giới* do Cơ quan của Liên hợp quốc về các vấn đề kinh tế và xã hội phát hành có tiêu đề *Thảm trạng của sự bất bình đẳng*. Tuy nhiên, khi đánh giá sự phân chia thu nhập hay tài sản, bất cứ ai cũng sẽ có kết luận rằng chúng ta đang sống trong một thế giới rất mất bình đẳng. Theo những ước tính tốt nhất của chúng tôi, 20% dân số là những người giàu nhất trên thế giới chiếm tới 86% tiêu dùng cá nhân, trong khi 20% dân số là những người nghèo nhất chỉ chiếm 1% tiêu dùng (Liên hợp quốc 2005: 9). 1% là những người giàu nhất chi tiêu nhiều hơn một nửa dân số thế giới là những người có thu nhập thấp hơn (UNDP 2003).

Không hề khó để thu thập được những con số thống kê ảm đạm như vậy về rất nhiều chỉ số kinh tế và xã hội. Tỷ lệ tử vong của trẻ dưới 5 tuổi tại những nước nghèo là 123/1000

trẻ, so với tỷ lệ 6/1000 tại các nước khối OECD. Tỷ lệ đến trường tiểu học của trẻ em gái là 92% tại các nước công nghiệp, nhưng chỉ là 26% tại những nước kém phát triển (UNICEF 2006). Trong năm 2004, người ta ước tính rằng 8,3 triệu người có tài sản tính từ 1 triệu USD trở lên sở hữu lượng tài sản trị giá tới 31 nghìn tỷ USD, nhiều hơn 6 lần tổng thu nhập quốc nội của các nước có mức thu nhập trung bình và thấp cộng lại.¹

Mức độ bất bình đẳng trong một nước cũng đáng kinh ngạc. Tại Hoa Kỳ, nước chi tiêu cho y tế tính theo mức tuyệt đối và tính theo phần trăm thu nhập quốc dân cao hơn bất kỳ nước nào khác, tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh của những người Mỹ gốc Phi cao hơn 2 lần tỷ lệ đó của người da trắng (UNDP 2005). 5% những người giàu nhất Trung Quốc kiểm soát một nửa lượng tiền gửi tại các ngân hàng của nước này. Tại Braxin, mức thu nhập trung bình của 10% dân số là những người giàu nhất, cao hơn 32 lần mức thu nhập trung bình của 40% là những người nghèo nhất, và chỉ có 10% trẻ em của một nửa dân số nghèo đi học hết lớp 9, so với 79% con em của 10% những người giàu nhất (Liên hợp quốc 2005; Ngân hàng Thế giới 2003).

Tôi có thể nói nhiều hơn về vấn đề này, nhưng điều đó không cần thiết. Ai cũng biết rõ thực tế đáng hổ thẹn về sự bất bình đẳng về tài sản, thu nhập, tình trạng sức khỏe và cơ hội được giáo dục trên thế giới và trong một nước. Một vấn đề đáng lo ngại nữa là mối

Jomo Kwame Sundaram - Trợ lý Tổng Thư ký về phát triển kinh tế, cơ quan của Liên hợp quốc về các vấn đề kinh tế và xã hội.

* Tôi xin chân thành cảm ơn Jonathan Pincus, Chuyên gia kinh tế cao cấp, Văn phòng UNDP Việt Nam đã hỗ trợ tôi viết bài này.

1. Ước tính về tài sản của “những nhà đầu tư giàu có” lấy từ Công ty Cap Gemini Ernst and Young 2005.

quan hệ giữa bất bình đẳng và quá trình mà ta thường gọi là toàn cầu hóa. Không có nhiều sự đồng thuận về vấn đề này. Làn sóng hội nhập vốn, tài sản và dịch vụ toàn cầu diễn ra kể từ năm 1980 đến nay đang làm cho thế giới bình đẳng hơn hay ít bình đẳng hơn?

Đa số các nhà kinh tế thuộc hệ tư tưởng chủ đạo tin rằng toàn cầu hóa làm giảm khoảng cách giữa giàu và nghèo, kể cả trong một nước và giữa các nước. Theo mô hình được nêu trong các sách giáo khoa, tự do hóa thương mại và dòng vốn sẽ dẫn đến sự hội tụ các mức thu nhập trên toàn cầu. Những nước đang phát triển sẽ chuyển vào sản xuất các sản phẩm sử dụng nhiều lao động, tạo việc làm và thu nhập cho người nghèo. Đồng thời, dòng vốn sẽ chảy đến nơi nào sinh lợi nhuận cao nhất, và đó có vẻ là những nước đang phát triển phải thu nhận vốn. Họ chọn lọc để đưa ra các bằng chứng rằng bất bình đẳng thu nhập trên thế giới đã giảm từ năm 1980 khi tính toán theo sức mua tương đương và lấy dân số làm quyền số. Một phần dựa vào cơ sở này, David Dollar (2005) kết luận rằng “Đến nay, làn sóng toàn cầu hóa bắt đầu từ năm 1980 đã luôn là một động lực mạnh mẽ cho sự bình đẳng và giảm đói nghèo”.

Những nhà quan sát khác xem xét cùng một nguồn số liệu và đưa ra những kết luận trái ngược. Ví dụ như Robert Wade (2001, 2004) đã đưa ra kết luận trên cơ sở đánh giá một loạt các chỉ số về bất bình đẳng rằng “Có bằng chứng mạnh mẽ cho thấy bất bình đẳng thu nhập toàn cầu đã tăng lên trong 20 năm qua”. Nhưng cách đo lường khuynh hướng bất bình đẳng có thể có kết quả khác nhau tùy thuộc vào các nước được lựa chọn và những yếu tố được so sánh (Sutcliffe 2003). Nhìn từ góc độ này, toàn cầu hóa rõ ràng làm lợi cho nước giàu nhiều hơn cho nước nghèo. Các nước đang phát triển đang bị kẹt trong “cuộc chạy tụt hậu” trong khi cố gắng tăng tính cạnh tranh quốc tế, theo đó các chính phủ giảm thuế đánh vào vốn đầu tư, làm giảm khả năng của mình chi tiêu cho các dịch vụ y tế và giáo dục công cũng như các chương trình an sinh xã hội. Các tiêu chuẩn

về lao động và môi trường bị đánh đổi để thu hút đầu tư.

Theo quan điểm của tôi, các bằng chứng không ủng hộ bất cứ kết luận nào nêu trên. Thế giới đang trở nên bình đẳng hơn theo một số tiêu chuẩn, nhưng lại bất bình đẳng hơn trên những tiêu chuẩn khác. Nhưng bản thân toàn cầu hóa không phải là giải pháp cho vấn đề bất bình đẳng như một số người mừng tượng, nó cũng không phải là nguyên nhân duy nhất của bất bình đẳng như những người khác thường lý luận. Tôi muốn chỉ ra ba vấn đề đơn giản về bất bình đẳng trên toàn cầu và trong quốc gia, và những quá trình đổi mới kinh tế và toàn cầu hóa. *Trước tiên*, những lợi ích và chi phí của toàn cầu hóa đã được phân phối rất bất bình đẳng giữa các quốc gia. Điều này là do bản chất của hệ thống kinh tế thế giới, nhưng cũng là sản phẩm của những quốc sách khiến một số nước không tối đa được lợi ích từ toàn cầu hóa.

Thứ hai, không hề có mối liên hệ trực tiếp giữa toàn cầu hóa với việc tăng hơn hay giảm đi bất bình đẳng ở các nước. Nhưng có một bài học chính sách quan trọng. Những nhà hoạch định chính sách sẽ mắc sai lầm nghiêm trọng nếu họ tin rằng lợi ích của toàn cầu hóa sẽ tự động được chia theo một cách thức hợp lý hoặc vì người nghèo. Ngược lại, cần phải có những chính sách cụ thể để bảo đảm rằng hội nhập sâu hơn không làm tăng bất bình đẳng, phân cực hóa và đẩy một nhóm người ra khỏi những lợi ích xã hội.

Cuối cùng, tôi sẽ nêu ý tưởng của T.H. Marshall về “công dân xã hội” để đưa ra lập luận ủng hộ cách tiếp cận dựa trên quyền bình đẳng về dân sự, chính trị và xã hội. Theo quan điểm này, công dân xã hội là giai đoạn hợp lý tiếp theo trong công cuộc Đổi mới ở Việt Nam. Công dân xã hội có thể đem đến những tiến bộ vượt bậc trong giảm nghèo và xóa bỏ mọi hình thức bị tước đoạt cùng cực. Nó cũng có nghĩa là đem đến lợi ích cho tất cả mọi người trong sự phát triển đời sống kinh tế, xã hội và chính trị của đất nước. Theo nghĩa này, mục tiêu của giai đoạn tiếp theo của công cuộc Đổi mới ở Việt Nam sẽ là

sự thực hiện đầy đủ Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền, Tuyên bố thiên niên kỷ và các mục tiêu phát triển đã được cộng đồng quốc tế đồng ý tại các hội nghị khác nhau của Liên hợp quốc từ năm 1990, và được tái khẳng định trong Hội nghị Thượng đỉnh 2005, bao gồm cả Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG).

1. Bất bình đẳng toàn cầu

Hãy bắt đầu với bất bình đẳng thu nhập "giữa các nước", hoặc cái mà các nhà kinh tế thường gọi là "sự hội tụ". Vài năm gần đây, các nhà kinh tế mất nhiều thời gian tranh luận về việc năng suất trên thế giới đang hội tụ hay đang phân hóa. Cuộc tranh luận này bắt đầu với định đề - xuất phát từ học thuyết tăng trưởng tân cổ điển - cho rằng với lợi nhuận biên từ vốn đầu tư giảm dần, các nước nghèo cần tăng trưởng nhanh hơn các nước giàu. Với một số giả định hạn chế, quá trình này, cần dẫn tới sự hội tụ của các mức thu nhập theo đầu người trên toàn thế giới.

Những nhà nghiên cứu đã sử dụng nhiều phương pháp và nguồn số liệu khác nhau để kiểm chứng sự hội tụ thu nhập toàn cầu. Không may là họ có khuynh hướng dựa vào những phương pháp và chỉ số thiên về xác nhận những định kiến của họ hơn là đánh giá bằng chứng một cách không thiên vị. Phân tích khách quan hơn những số liệu thống kê quốc tế đưa đến ba kết luận:

Thứ nhất, theo khuynh hướng lâu dài, ít nhất là từ thế kỷ XIX, thì bất bình đẳng rõ ràng tăng lên, hay nói theo thuật ngữ của Lant Pritchett (1995) là "Thời đại có sự phân hóa lớn". Điều này không có gì là ngạc nhiên vì năng suất lao động của công nhân tại các nước tư bản phát triển đã tăng lên với tỷ lệ chưa từng có trong lịch sử trong thời gian này, trong khi các nước khác vẫn bị mắc kẹt trong cuộc đấu tranh sinh tồn. Tôi sẽ không nói nhiều về vấn đề này vì nó đã quá rõ. *Thứ hai*, bất bình đẳng toàn cầu có khuynh hướng không rõ ràng gần đây, và nó phụ thuộc vào sự lựa chọn các chỉ số. *Thứ ba*, sự vươn lên của "Các câu lạc bộ hội tụ" khu vực cho thấy các nhân tố địa lý, lịch sử và thể chế phải đóng vai trò quan trọng trong mọi sự giải

thích về khả năng của mỗi nước để theo kịp với những nước hàng đầu trong khu vực và trên thế giới.

Hãy cùng xem xét những khuynh hướng gần đây của sự bất bình đẳng toàn cầu. Vấn đề này đã nổi lên như một chủ đề gây tranh cãi nhất giữa những người ủng hộ toàn cầu hóa cho rằng tự do hóa sẽ tạo ra một thế giới bình đẳng hơn, và những người chống toàn cầu hóa có lập luận ngược lại. Mỗi trường phái đã thận trọng lựa chọn các chỉ số để hỗ trợ cho lập luận của mình. Nếu bạn muốn nói rằng thế giới đang trở nên bất bình đẳng hơn, bạn cần phải so sánh mức thu nhập bình quân đầu người tại tỷ giá hối đoái hiện hành. Mọi người đồng ý rằng cách tính toán đơn giản này, dù có lấy dân số làm quyền số hay không, cũng cho thấy sự phân chia của mức thu nhập trong 20 năm qua.

Tuy nhiên, phần lớn các nhà kinh tế học lại lập luận rằng việc so sánh mức thu nhập chuyển đổi sang đô-la Mỹ theo tỷ giá hối đoái hiện hành sẽ không cho biết nhiều về năng suất hay tình trạng giàu có.

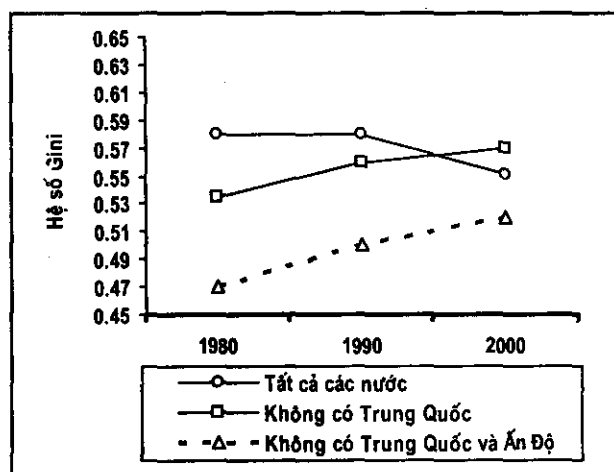
Tỷ giá hối đoái trên thị trường không phải là chỉ số tốt để đánh giá sức mua nội địa. Tôi có thể mua một bát phở Việt Nam rất ngon tại cửa chỉ cách khách sạn này vài bước chân với 50 xu Mỹ. Ở thành phố New York, tôi phải trả 10 USD cho một bát phở không ngon bằng. Do vậy mà tôi phải kiếm tiền nhiều gấp 20 lần ở New York để có mức sống ngang bằng ở Hà Nội, nếu tính theo bát phở. Vì lý do này mà sự bất bình đẳng thường được tính toán trên cơ sở "ngang bằng sức mua" (PPP) với đồng đôla Mỹ, với điều chỉnh tỷ giá hối đoái để tính đến yếu tố giá cả trong nước.

Tôi không có nhiều thời gian nói chi tiết về cách tính tỷ giá hối đoái PPP, nhưng cách tính này không đem lại những kết quả ước tính thu nhập được công nhận chung là đáng tin cậy. Chỉ xin dẫn một ví dụ, khi Ngân hàng Thế giới điều chỉnh chuẩn nghèo PPP 1 USD/ngày cho năm 1993, tỷ lệ nghèo đã giảm 35% ở Mỹ La-tinh và tăng lên 27% ở khu vực châu Phi cận Sahara (Reddy và Pogge 2002). Vì không có đầy đủ số liệu thống nhất nên việc tính tỷ giá PPP thường

có nhiều ước đoán. (Thật không may là các ước tính PPP thường rất kém cho các nước lớn nhất thế giới là Ấn Độ và Trung Quốc - những nước hay từ chối tham gia vào các hoạt động thu thập số liệu để đóng góp vào việc so sánh giá cả quốc tế). Nhiều cách để ước tính thu nhập theo PPP cho Trung Quốc đã sai số đến 100%, và các tỷ giá PPP ước tính khác nhau cho Ấn Độ cũng có những chênh lệch lớn. Vì những cách đo bất bình đẳng toàn cầu đều lấy dân số làm quyền số nên khuynh hướng bất bình đẳng trên thế giới trong vòng 20 năm qua phụ thuộc rất nhiều vào việc lựa chọn các con số ước tính cho hai nước này.

Biểu đồ 1 dưới đây cho thấy các ước tính về sự bất bình đẳng toàn cầu rất nhạy cảm đối với cách tính thu nhập theo đầu người cho Trung Quốc và Ấn Độ (Berry và Serieux 2007). Những người ủng hộ toàn cầu hóa nhanh chóng đưa ra kết luận rằng trên cơ sở ước tính PPP về mức thu nhập theo đầu người, lấy dân số làm quyền số, bất bình đẳng trên thế giới đã giảm trong giai đoạn 1980 - 1998. Nhưng biểu đồ này cho thấy khi loại bỏ Trung Quốc khỏi biểu đồ, chúng ta sẽ có kết quả ngược lại. Bất bình đẳng toàn cầu tăng lên chứ không giảm đi trong cùng thời gian này. Nếu loại bỏ thêm Ấn Độ thì càng củng cố quan điểm rằng mức thu nhập đang phân hóa.

BIỂU ĐỒ 1: Bất bình đẳng thu nhập toàn cầu

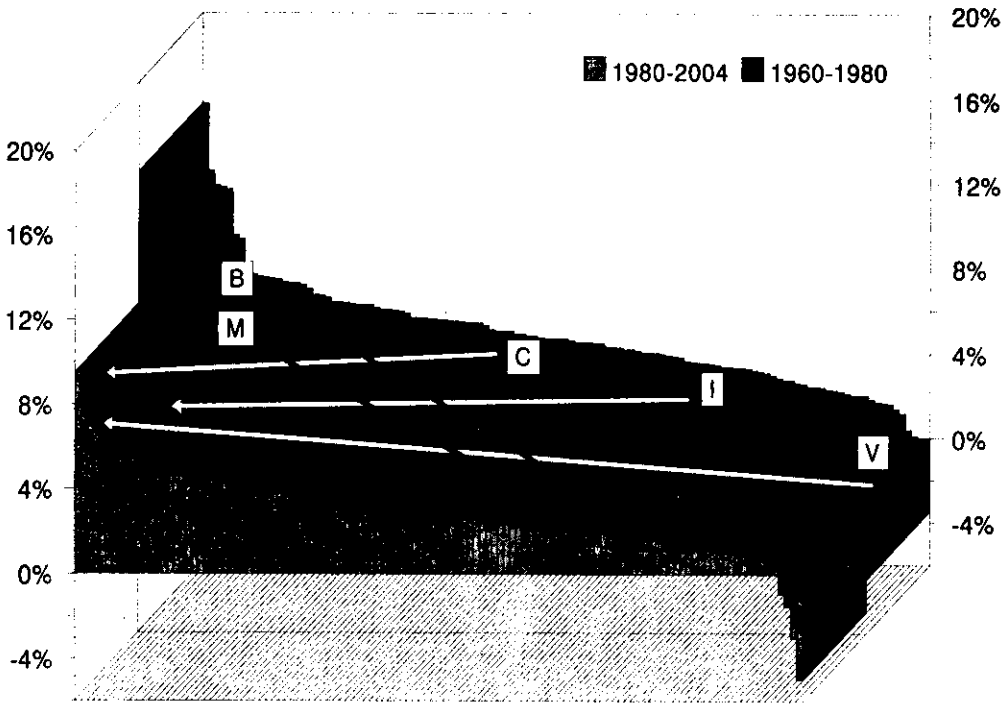


Nguồn: Liên hợp quốc 2005.

Nhưng phát hiện này không nên coi như một lời ủng hộ cho những người chống toàn cầu hóa. Chắc chắn là mức tăng trưởng chưa từng có trong lịch sử của Trung Quốc đã giúp cho đất nước đông dân nhất thế giới này khép dần khoảng cách thu nhập với các nước OECD. Thành công của Ấn Độ trong những năm qua cũng đáng kinh ngạc. Việc số lượng lớn dân cư sống tại hai nước đang có những nỗ lực đuổi kịp các nước đi trước có nghĩa là có sự hội tụ nào đó trong mức thu nhập tính theo tỷ giá hối đoái PPP, lấy dân số làm quyền số.

Trước khi chúng ta vui mừng vì điều này, chúng ta cần nhận thức ba vấn đề. Thứ nhất, sự hội tụ chỉ phản ánh mức thu nhập bình quân theo đầu người, và nó không tính đến sự bất bình đẳng ngay trong một nước. Ở phần tới đây, tôi sẽ đề cập đến sự bất bình đẳng tăng nhanh ở Trung Quốc trong cùng thời gian, và tác động của điều này đối với phúc lợi ở đất nước này. Còn giờ thì chỉ cần ghi nhận rằng khi bất bình đẳng ở Trung Quốc tăng lên thì bất bình đẳng toàn cầu cũng tăng, dù không có được tính toán chính xác ảnh hưởng của Trung Quốc đối với bất bình đẳng toàn cầu. Thứ hai, có thể có sự lựa chọn thiên lệch trong cách tính toán mức bất bình đẳng toàn cầu, vì chúng ta thiếu số liệu về những nước nghèo nhất thế giới, mà nhiều nước này vẫn đang chìm đắm trong nội chiến và các hình thức xung đột bạo lực khác. Nếu có thể đưa những nước này vào các mẫu tính toán thì tình trạng bất bình đẳng chắc chắn tồi tệ hơn, chứ không phải đang khá lên (Sutcliffe 2003). Cuối cùng các bằng chứng không thể giúp đưa ra kết luận về mối liên hệ giữa toàn cầu hóa và bất bình đẳng trên thế giới. Việc dự đoán sự hội tụ các mức thu nhập và năng suất lao động toàn cầu vẫn cần phải được hiện thực hóa. Thay vào đó, chúng ta chứng kiến sự hội tụ ở cấp độ khu vực, chứ không phải sự hội tụ toàn cầu, với khu vực Đông Á đang có những thành công tốt đẹp hơn các khu vực khác.

BIỂU ĐỒ 2: Mức tăng trưởng trung bình hàng năm của 108 nước từ 1960 đến 1980 và 1980 đến 2004

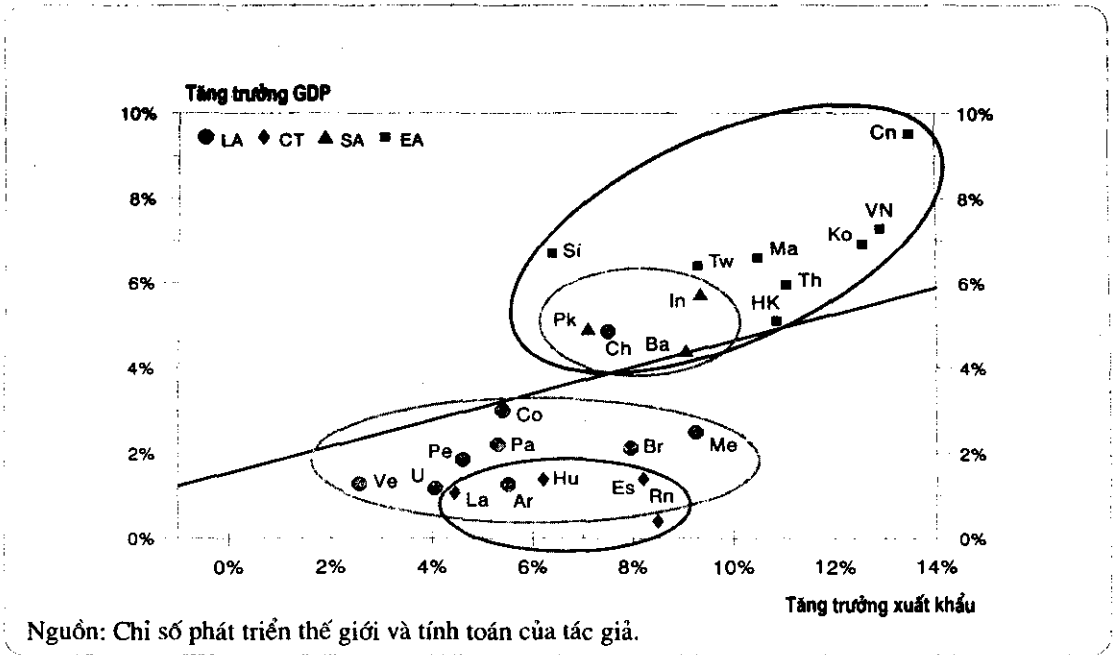


Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới, theo tính toán của tác giả.

Nhận định cuối cùng này phù hợp nhất cho các nhà hoạch định chính sách. Biểu đồ 2 xếp hạng mức tăng trưởng trung bình của 108 nước trong hai giai đoạn từ 1960 đến 1980 và từ 1980 đến 2004. Chúng ta dễ dàng nhận thấy ngay hai kết quả từ biểu đồ này. Nhìn tổng thể thế giới, tỷ lệ tăng trưởng bình quân giai đoạn 1980 - 2004 thấp hơn tỷ lệ của giai đoạn trước 1960 - 1980 (xem thêm Weisbrot, Baker và Rosnick, 2005). Bất kể ảnh hưởng của sự phân chia như thế nào, chúng ta đều đồng ý rằng làn sóng toàn cầu hóa và tự do hóa mới đây đã đi liền với sự sụt giảm tỷ lệ tăng trưởng kinh tế tại những nước tiên tiến và đang phát triển. (Glyn 2006; Weisbrot, Naiman và Kim 2000).

Nhận định thứ hai là có sự chuyển đổi đáng kể giữa các nước Mỹ La-tinh lớn và các nước châu Á. Trong giai đoạn hai, trong khi mức tăng trưởng của Trung Quốc và Ấn Độ là rất cao thì thành tích của Braxin và Mêxicô lại sụt giảm mạnh. Việt Nam cùng với Trung Quốc và Ấn Độ cũng như một số nước Đông Á khác đã đạt mức tăng trưởng kỷ lục trong suốt 20 năm qua. Các nước Mỹ La-tinh khác, ngoại trừ Chilê, cùng với Braxin và Mêxicô là những nước tăng trưởng chậm nhất. Sự hội tụ mức tăng trưởng của khu vực là rất thú vị, một phần vì sự tăng trưởng nhanh lại diễn ra ở chính những nước phản đối mạnh mẽ nhất các giải pháp chính sách theo chủ nghĩa tân tự do.

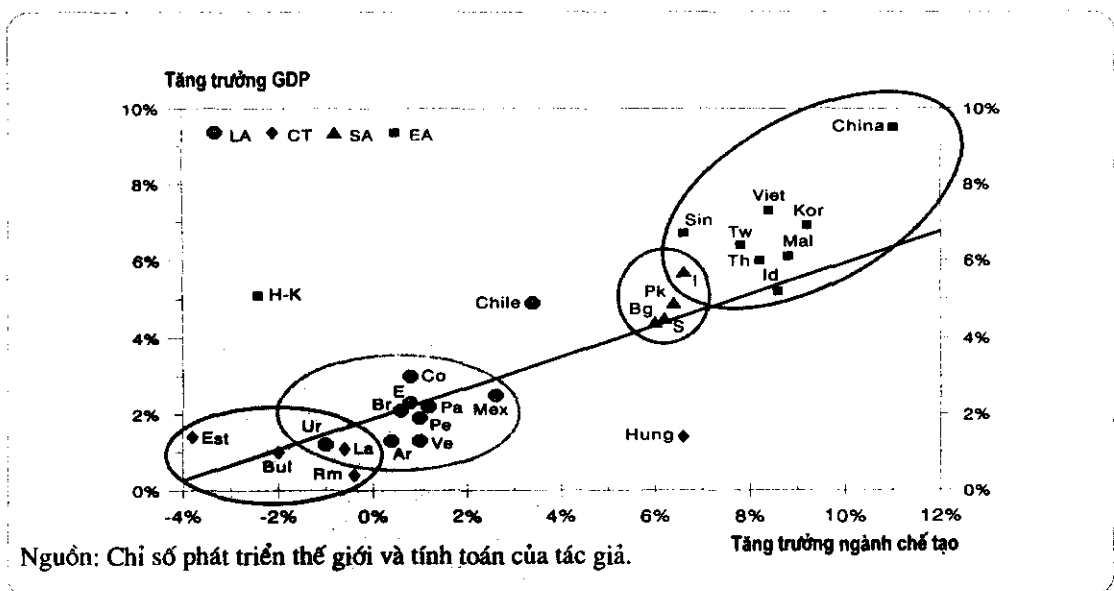
BIỂU ĐỒ 3: Tăng trưởng xuất khẩu và GDP giai đoạn 1980 - 2004



Câu chuyện Đông Á phát triển và Mỹ Latinh sụt giảm rất phức tạp, và hôm nay tôi không có thời giờ để giải thích rõ. Nhưng tôi muốn đưa ra một điểm mấu chốt. Trong nhiều bài viết hiện nay, thành công kinh tế của Đông Á được xem là một minh chứng cho mô hình “tăng trưởng nhờ xuất khẩu”. Đúng là các nhà công nghiệp hóa thành công của Đông Á đã đạt được mức tăng trưởng

xuất khẩu phi thường. Nhưng điều không được nhắc đến rộng rãi là nhiều nước Mỹ Latinh, đặc biệt là Braxin và Mêxicô, cũng đạt được tăng trưởng xuất khẩu vượt bậc từ năm 1980. Như biểu đồ 3 cho thấy, sự khác biệt là các nước Đông Á đã chuyển tăng trưởng xuất khẩu thành tăng trưởng kinh tế, trong khi phần lớn các nước Mỹ Latinh lại không làm được như thế.

BIỂU ĐỒ 4: Tăng trưởng của ngành chế tạo và tăng trưởng kinh tế, 1980 - 2004



Thành công tương đối của Đông Á trong chuyển đổi tăng trưởng xuất khẩu thành tăng trưởng kinh tế có thể được giải thích bởi vai trò đặc biệt của ngành chế tạo trong quá trình phát triển. Biểu đồ 4 minh họa mối quan hệ gần gũi giữa tỷ lệ tăng trưởng của ngành chế tạo với tăng trưởng kinh tế trong cùng thời kỳ. Trong những năm 1960 và 1970, Nicholas Kaldor đã giới thiệu ba luật về tăng trưởng kinh tế, tạo nên tảng lý thuyết để giải thích cho mối quan hệ này (Kaldor 1975; 1978):

- Tốc độ tăng trưởng GDP là một hàm của tốc độ tăng trưởng ngành chế tạo;

- Tốc độ tăng năng suất trong ngành chế tạo tỷ lệ thuận với sự tăng trưởng của khu vực chế tạo. Mối quan hệ này, được biết đến với tên gọi Luật Verdoorn, khẳng định lợi nhuận tăng dần theo quy mô trong khu vực chế tạo. Điều này giải thích tại sao có được thị trường xuất khẩu lớn cho hàng chế tạo là rất quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế;

- Tốc độ tăng trưởng sản lượng phụ thuộc vào tỷ lệ mà lao động được chuyển từ lao động có năng suất thấp sang lao động có năng suất cao. Luật này giải thích phần lớn sự tăng trưởng kinh tế nhanh của Việt Nam trong những năm gần đây, khi lao động đã chuyển từ sản xuất nông nghiệp tự túc sang các ngành nghề có năng suất cao hơn.

Những luật của Kaldor có ý nghĩa quan trọng cho sự bất bình đẳng trên thế giới và quá trình phát triển của Việt Nam. Trên thực tế, thành tích vượt trội của Đông Á là “nhờ ngành chế tạo” chứ không phải là nhờ vào xuất khẩu, theo nghĩa rằng ngành chế tạo đã dẫn dắt cho xuất khẩu, chứ không phải xuất khẩu dẫn dắt ngành chế tạo. Được tiếp cận các thị trường bên ngoài là rất thiết yếu vì nó tạo cho các nền kinh tế đang phát triển đạt được hiệu quả kinh tế nhờ quy mô trong các ngành chế tạo, và do đó, thúc đẩy tăng trưởng năng suất trong các ngành chế tạo, khiến các ngành này trở nên cạnh tranh hơn.

Toàn cầu hóa hỗ trợ cho quá trình này thông qua các vòng đàm phán thương mại đa

phương giúp mở cửa thị trường các nước OECD cho hàng hóa từ các nước đang phát triển. Đồng thời, tự do hóa cũng đặt những nhà sản xuất nội địa trước sự cạnh tranh quốc tế. Những nhà sản xuất ở Mỹ La-tinh, từng được bảo hộ trong nhiều năm bởi chính sách thay thế nhập khẩu, không chỉ không thâm nhập được thị trường các nước OECD mà trên thực tế còn chứng kiến vị trí vốn được bảo hộ của họ tại thị trường trong nước bị suy yếu bởi tự do hóa thương mại.

Việt Nam đang đi theo bước chân của những nhà phát triển thành công trong khu vực khi đạt được mức tăng trưởng nhanh trong ngành chế tạo và xuất khẩu. Thách thức trong tương lai sẽ là vươn lên khỏi những ngành sản xuất truyền thống - như may mặc, da giày và đồ gỗ - để chuyển sang những sản phẩm có giá trị gia tăng cao hơn như đồ điện tử, hóa chất và đặc biệt là những sản phẩm dựa trên tài nguyên thiên nhiên. Là một nước phát triển sau, Việt Nam sẽ không có nhiều công cụ của chính sách công nghiệp đã từng được các nước trong khu vực sử dụng thành công, và do đó sẽ phải đưa ra những chiến lược mới kiên định với các cam kết quốc tế của mình theo các thoả thuận đa phương và song phương. Đây không phải là công việc dễ dàng, nhưng cũng không phải là không làm được, và trên thực tế là cần thiết để duy trì sự phát triển cho tương lai. Điều cần phải có là một cam kết nhất quán về nâng cấp công nghệ, xây dựng năng lực và, nhờ đó, cải thiện được khả năng cạnh tranh quốc tế.

2. Bất bình đẳng trong một nước

Việc thúc đẩy sự bình đẳng trong nội bộ các nước là điều cần thiết để đấu tranh chống đói nghèo. Khi bất bình đẳng tăng lên, tác động của tăng trưởng kinh tế vào các đối tượng thuộc diện nghèo sẽ giảm đi cả về mức độ và quy mô (Ravallion 2004). Bất bình đẳng nặng nề trong sự tiếp cận tư liệu sản xuất, như ruộng đất và tín dụng, làm giảm ảnh hưởng của tăng trưởng đối với công tác giảm đói nghèo và có thể làm chậm tăng

trường nếu người nghèo không có được các cơ hội kinh tế và tăng năng suất lao động. Bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục, ví dụ như bất bình đẳng giới trong giáo dục là một sự lãng phí tài năng và trí tuệ, và làm giảm năng suất quốc gia. Bất bình đẳng trong giáo dục là đặc biệt nguy hại vì chúng có tác động qua nhiều thế hệ, vì các bà mẹ được giáo dục sẽ có khuynh hướng coi trọng giáo dục cho các con hơn, làm tăng khả năng thế hệ sau sẽ có mức thu nhập cao hơn và thoát khỏi cảnh nghèo nàn. Những phụ nữ có trình độ học vấn cao cũng có tỷ lệ sinh giảm, con cái khỏe mạnh và có tuổi thọ cao hơn (Liên hợp quốc 2005). Bình đẳng tiếp cận những cơ hội được chăm sóc sức khỏe không chỉ tác động đến chất lượng cuộc sống, mà còn tác động đến sự tiếp cận các cơ hội kinh tế và sản xuất cho các cá nhân cũng như các thành viên khác trong gia đình, những người phải điều chỉnh thời gian và công sức để chăm sóc cho những thành viên gia đình đau ốm.

Một mức độ thịnh vượng kinh tế cơ bản và sự tiếp cận bình đẳng các dịch vụ xã hội cơ bản là rất cần thiết cho việc xây dựng tính đoàn kết và ổn định xã hội, cũng như các thể chế dân chủ. Nhà xã hội học nổi tiếng T. H. Marshall, viết năm 1950 (1992[1950], 18), coi mối quan hệ giữa các quyền dân sự, chính trị và xã hội trong khái niệm của ông về "công dân xã hội" như là "Một địa vị mà những người là thành viên đầy đủ của một cộng đồng có được". Nhắc lại Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền, Marshall đã liên hệ an sinh xã hội cơ bản với nghĩa vụ đóng góp cho cộng đồng thông qua công việc và các phương tiện khác. Công dân xã hội là một khái niệm hữu ích nhấn mạnh các điều kiện tiên quyết cơ bản về tính thành viên cùng tồn tại trong cộng đồng và vai trò của cộng đồng trong việc thúc đẩy sự liên kết xã hội và chính trị. Đối với những nước như Việt Nam, có tầng lớp thanh niên chiếm số đông trong dân số, sự bình đẳng trong cơ hội và quyền tiếp cận giáo dục bình đẳng là cần thiết để phát triển nhận thức về một bản sắc chung trong những công dân trẻ.

Một số nghiên cứu gần đây đã chỉ ra sự bất bình đẳng trong một nước đang tăng lên kể từ năm 1980 (Jomo cùng với Baudot [hiệu đính] 2007). Về mặt lịch sử, ở các nước khu vực Mỹ La-tinh và vùng cận sa mạc Sahara, đặc biệt là những nước thuộc địa, bất bình đẳng đã tồn tại ở mức độ cao. Và bất bình đẳng đang tăng tại những khu vực này, đặc biệt là tại vùng cận Sahara trong những năm gần đây. Bất bình đẳng thu nhập tăng ở mức độ vừa phải ở những nền kinh tế chuyển đổi thuộc Trung Âu trong những năm 1990, và tăng mạnh ở những nước thuộc Liên Xô cũ (Milanovic 1999; Cornia và Kiiski 2001). Một khuynh hướng đáng lo ngại là bất bình đẳng đang tăng lên tại Nam Á và Đông Á, những khu vực đã từng được ca ngợi trước đây vì đã kết hợp được tăng trưởng kinh tế nhanh với bình đẳng (Cornia, Addison và Kiiski 2004). Đáng chú ý nhất là bất bình đẳng tăng lên ngay trong những nước OECD, diễn ra tại Hoa Kỳ và Anh (Atkinson 2003; Weaks 2005).

Mối quan hệ giữa toàn cầu hóa và bất bình đẳng trong một nước diễn ra rất phức tạp và không thể thấu hiểu cận kề. Tôi sẽ bàn về những vấn đề phức tạp đó sau. Tuy nhiên, các nhà kinh tế học đồng ý với nhau về một số nhân tố có liên quan chặt chẽ với sự tăng lên bất bình đẳng. Khủng hoảng tài chính là một trong những nguyên nhân như vậy. Bằng chứng từ các nước Mỹ La-tinh và Đông Á cho thấy rằng bất bình đẳng trong lương bổng đã tăng lên khi khủng hoảng kinh tế diễn ra, khi thị trường lao động ế ẩm làm giảm mức lương của công nhân không lành nghề. Điều này đặc biệt nghiêm trọng đối với các nước không có hệ thống an sinh xã hội hoặc có hệ thống an sinh không toàn diện (Liên hợp quốc 2005). Tương tự như vậy, những điều chỉnh kinh tế vĩ mô cơ bản - bao gồm phá giá tỷ giá hối đoái, tăng lãi suất và áp dụng chính sách tài khóa thắt chặt - nhìn chung ưu ái cho các nguồn vốn đầu tư hơn là cho những người làm công ăn lương và gây ra bất bình đẳng về lương bổng (Bourguignon và Morrisson 1992). Tuy nhiên, lạm phát cao

cũng thường đi đôi với bất bình đẳng về lương bổng (Bulir 2002).

Một trở ngại lớn cho việc hiểu rõ những vấn đề này là chất lượng của các số liệu về thu nhập và tiêu dùng ở cấp quốc gia. Những số liệu này thu được trên cơ sở điều tra hộ gia đình có chất lượng và độ bao phủ khác nhau, và dù đã có nhiều nỗ lực lớn, chúng ta vẫn không có được số liệu có thể so sánh được ở cấp quốc tế. Những khác biệt giữa các nước là do tính đại diện, phương pháp chọn mẫu, định nghĩa về hộ gia đình và các đơn vị phân tích. Sự theo dõi ở một số nước về thu nhập (trước hoặc sau trừ thuế) và các khoản chi tiêu khác, cũng như các cuộc điều tra là không nhất quán trong phương pháp tiếp cận để tính toán giá trị sản xuất của hộ gia đình, thu nhập của người tự tạo việc làm và điều chỉnh theo thời vụ. Do đó, không ngạc nhiên là những kết quả của các cuộc điều tra được tiến hành ở cùng một nước lại tạo ra những kết quả không nhất quán (Atkinson và Brandolini 2001). Tóm tắt về chất lượng của bằng chứng ở Mỹ La-tinh, Szekely và Hilgert (1999:43) kết luận rằng xếp hạng bất bình đẳng tại khu vực này liên quan nhiều đến các vấn đề về phương pháp nghiên cứu hơn là quy mô thực của bất bình đẳng kinh tế:

Thật ngạc nhiên là phân tích của chúng tôi cho thấy rằng ấn tượng thu được từ việc xếp hạng các nước trên lĩnh vực bất bình đẳng, và quan điểm của chúng tôi về tác động của bất bình đẳng đối với các chỉ số phát triển khác chỉ là một ảo tưởng xuất phát từ những khác biệt trong tính chất của các cuộc điều tra hộ gia đình, và cách số liệu từ các cuộc điều tra này được xử lý.

Do đó, chúng ta cần hết sức thận trọng khi đánh giá về mối quan hệ giữa bất bình đẳng, tăng trưởng và toàn cầu hóa.

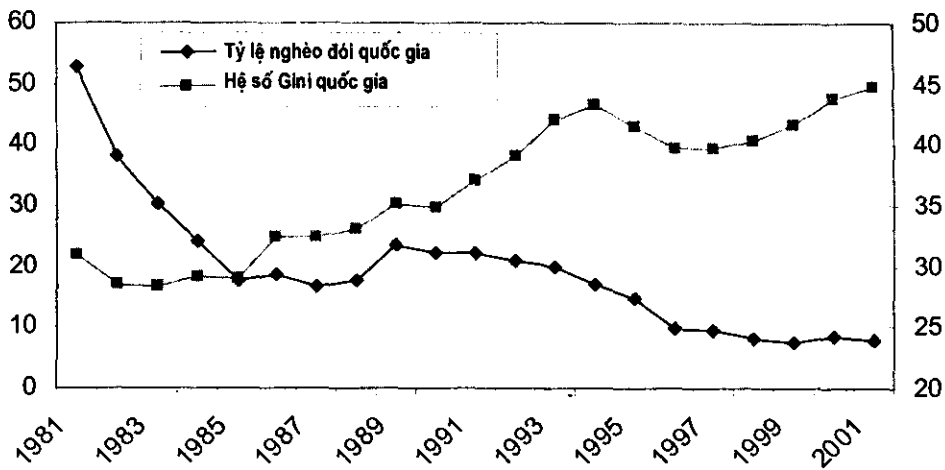
Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2002) có tiêu đề: *"Toàn cầu hóa, tăng trưởng và nghèo đói: xây dựng một nền kinh tế Thế giới có sự tham gia của người dân"*, kết luận rằng: các nước tiến hành toàn cầu hóa, tăng trưởng nhanh hơn và giảm nghèo nhanh hơn do mở

cửa không liên quan đến tình trạng phân phối thu nhập bất bình đẳng đi. Theo Ngân hàng Thế giới, do đó các nước nên tự do hóa thể chế thương mại và đầu tư của họ để đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh, giảm nghèo và không có xu hướng gia tăng bất bình đẳng thu nhập.

Lập luận thực chứng mạnh mẽ nhất cho rằng tự do hóa thương mại không có liên hệ hệ thống tới bất bình đẳng thu nhập. Lập luận này khác xa với dự đoán tự tin của nhiều sách giáo khoa kinh tế cho rằng: thương mại tự do là một động lực mạnh mẽ cho bình đẳng. Về vấn đề này, trường hợp của Trung Quốc là rất điển hình, vì ở đó có diễn ra trùng hợp cả tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao chưa từng có và khuynh hướng gia tăng rõ ràng của bất bình đẳng. Nếu tự do hóa là tốt cho bình đẳng thì tại sao "công xưởng của thế giới" (nước Trung Quốc) lại chuyển địa vị của mình từ một nước bình đẳng nhất thế giới năm 1978 để trở thành một trong những xã hội mất bình đẳng nhất châu Á như ngày nay? Bất bình đẳng tăng lên tại Trung Quốc cũng làm chậm công tác giảm đói nghèo, và một số nhà quan sát kết luận rằng mức nghèo tuyệt đối tại đô thị thực tế đã tăng lên trong giai đoạn 1988 - 1995 (Khan và Riskin 2001, xin xem thêm Sengupta và Ghosh 2007).

Bản báo cáo của Ngân hàng Thế giới giải thích bất bình đẳng tăng lên tại Trung Quốc như là sản phẩm của sự phát triển không đồng đều, bất bình đẳng tăng lên "Giữa các vùng nông thôn và các vùng đô thị đang phình ra, và giữa những tỉnh có các thành phố lớn và những tỉnh không có" (Ngân hàng Thế giới 2002: 48). Những nhân tố này chắc chắn đã góp phần làm cho bất bình đẳng gia tăng tại Trung Quốc. Ở Trung Quốc, bất bình đẳng thu nhập giữa nông thôn và thành phố là lớn hơn nhiều ở tất cả các nước khác trong khu vực, và rõ ràng có sự phân chia lớn trong thu nhập bình quân theo đầu người giữa miền Đông và miền Tây (Yao, Zhang và Hanmer 2004).

BIỂU ĐỒ 5: Nghèo đói và bất bình đẳng giai đoạn 1981-2001



Nguồn: Ravallion và Chen 2004

Nhưng với 60% dân số sống ở nông thôn, bất bình đẳng ngay tại nông thôn cũng là một yếu tố quan trọng trong phân phối thu nhập nói chung. Những năm trước tiến hành cải cách, Trung Quốc đã giảm đáng kể nghèo đói thông qua việc phân phối lại ruộng đất khi tiến hành giải tán các hợp tác xã. Như biểu đồ 5 cho thấy vào nửa đầu thập kỷ 1980, tỷ lệ đói nghèo giảm mạnh, bất bình đẳng gần như không thay đổi khi năng suất nông nghiệp và thu nhập tăng. Nhưng bất bình đẳng lại tăng mạnh vào nửa sau của thập kỷ đó khi nhà nước lại tập trung đầu tư vào các khu công nghiệp và thực hiện kiểm soát giá cả một cách phân biệt không có lợi cho khu vực nông nghiệp. Trong giai đoạn này, việc làm được trả lương là nguồn thu nhập lớn thứ hai tại nông thôn Trung Quốc. Tuy nhiên, việc tiếp cận cơ hội việc làm lại không bình đẳng và tầm quan trọng của lương đã làm cho bất bình đẳng tại nông thôn tăng mạnh (Khan và Riskin 2001).

Bất bình đẳng ở Trung Quốc không phải là "tự nhiên" hay không thể tránh khỏi, mà là kết quả của những lựa chọn chính sách cụ thể của giới lãnh đạo Trung Quốc. Những chính sách hạn chế chứ không phải mở rộng khả năng tiếp cận việc làm được trả lương càng làm sâu sắc hơn bất bình đẳng kinh tế và xã hội đang tồn tại và giảm hiệu quả giảm

đói nghèo do tăng trưởng mang lại. Đầu tư nhà nước vào cơ sở hạ tầng nông thôn sẽ trực tiếp tạo việc làm và có hiệu quả đa chiều vì đầu tư của tư nhân thường đổ vào các vùng có đường bộ hay đường xe lửa tốt, hệ thống viễn thông tin cậy, có hệ thống cung cấp điện và nước.

Bất bình đẳng tăng lên tại Trung Quốc cũng đi kèm với việc người nghèo bị giảm cơ hội tiếp cận các dịch vụ giáo dục, y tế và lương hưu. Giờ đây, thu nhập hộ gia đình là nhân tố chính trong chi tiêu cho y tế và giáo dục, dẫn đến tình trạng tư nhân hóa *một cách không chính thức* các dịch vụ này. Tỷ lệ đi học thấp ở các vùng nông thôn đã hạn chế đáng kể cơ hội của người dân có được việc làm trả lương (Liu 2005). Sự xuống cấp của các cơ chế an sinh xã hội dựa trên cơ sở các doanh nghiệp đã không được thay thế bởi cơ chế cung cấp an sinh xã hội cho toàn dân, làm cho những người có bệnh, người già và người tàn tật càng dễ bị bần cùng hóa (Khan và Riskin 2001).

Một nhân tố quan trọng khác là hệ thống đăng ký hộ khẩu. Giống Việt Nam, Trung Quốc cố gắng điều tiết việc di cư và tiếp cận việc làm tại thành phố thông qua hệ thống đăng ký thường trú. Mặc dù các quy định đã được nới lỏng trong những năm gần đây, nhưng hệ thống này vẫn là một trở ngại đối

với dân cư nông thôn tìm kiếm việc làm tại thành phố. Khi đến sống tại thành phố, những người di cư không đăng ký sẽ dễ bị lôi kéo, bóc lột và lạm dụng vì họ không có được quyền hợp pháp như những người có hộ khẩu thành phố. Những người ngoại tỉnh cư trú tạm thời ở thành phố cũng phải trả nhiều tiền hơn cho giáo dục và chăm sóc sức khỏe. Do đó, hệ thống hộ khẩu đang góp phần làm tăng bất bình đẳng nông thôn - thành phố và bất bình đẳng nội thị, vì số người cư trú tạm thời tại đô thị ngày càng tăng đang hình thành một tầng lớp xã hội thấp hơn gồm những người lao động được trả lương thấp và không có những quyền hợp pháp như người thành phố.

Số liệu bất bình đẳng ở Việt Nam ít thay đổi trong thời kỳ đổi mới. Hệ số Gini quốc gia, được tính trên cơ sở *Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam*, là 0,37 trong năm 2004, tăng lên từ 0,34 năm 1993. Tuy nhiên, đa số các nhà quan sát đồng ý rằng những nhà hoạch định chính sách của Việt Nam không thể tự thỏa mãn. Việt Nam vẫn đang trong giai đoạn đầu của công nghiệp hóa và có khả năng những nhân tố thúc đẩy bất bình đẳng ở Trung Quốc cũng sẽ phát triển tại Việt Nam trong quá trình đổi mới diễn ra. Giống như Trung Quốc, ở Việt Nam ngày càng ít lực lượng lao động được bao phủ bởi các cơ chế an sinh xã hội dựa trên cơ sở doanh nghiệp; và hệ thống an sinh xã hội cho toàn dân chưa được hình thành. Việt Nam ngày càng phải dựa vào việc thu lệ phí sử dụng của người dân để tạo nguồn thu cho chi tiêu y tế và giáo dục và chất lượng giáo dục hiện là một mối quan tâm lớn của xã hội.

Giống Trung Quốc, việc làm được trả lương đang tăng nhanh ở Việt Nam, và là một nguồn việc làm chính ở cả vùng nông thôn và thành phố. Việt Nam cũng đang duy trì hệ thống đăng ký hộ khẩu, đặt nhiều chi phí lên những người ngoại tỉnh và hạn chế người ngoại tỉnh có việc làm tốt hơn ở thành phố. Do vậy, dự đoán rằng bất bình đẳng ngay tại các vùng nông thôn và tại các thành phố ở Việt Nam sẽ tăng lên nếu không có các

chính sách phân phối đều công ăn việc làm và điều hòa tác động của chi phí giáo dục và chăm sóc sức khỏe lên phúc lợi của người nghèo.

3. Các chính sách làm giảm bất bình đẳng

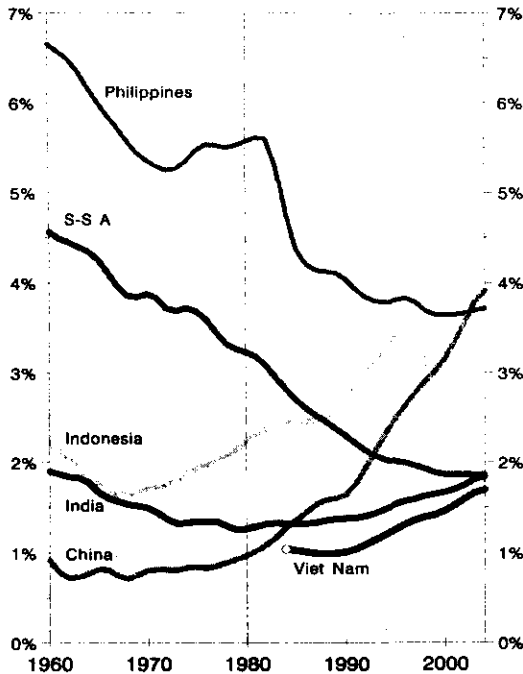
Từ đầu tới giờ, tôi đã lập luận rằng mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế, tự do hóa và bất bình đẳng diễn ra phức tạp hơn những gì mà phái ủng hộ và phái chống đối toàn cầu hóa thừa nhận. Tôi cũng đã chỉ ra rằng mức độ và khuynh hướng bất bình đẳng trên thế giới và trong một nước rất nhạy cảm trước các lựa chọn chính sách. Mặc dù tôi không có thời gian để cung cấp những chính sách giải quyết vấn đề bất bình đẳng, tôi xin nêu ra một số lĩnh vực mà tôi tin rằng rất phù hợp với công cuộc đổi mới ở đất nước này, dựa trên kiến thức hạn chế của tôi về Việt Nam.

Việt Nam đã có được mức độ thành công phi thường trong cải thiện vị trí trong bảng xếp hạng về mức độ thịnh vượng trên quốc tế trên cơ sở tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững (biểu đồ 6). Nhưng chúng ta cũng cần lưu ý một thực tế là Việt Nam bắt đầu từ một cơ sở thấp do cuộc kháng chiến toàn quốc vì độc lập và thống nhất đất nước kéo dài. Trước đây, tôi đã bàn đến tầm quan trọng của ngành chế tạo trong việc chuyển những thành tựu từ xuất khẩu sang tăng trưởng kinh tế, và thành tích vượt trội của Việt Nam trong lĩnh vực này đạt được trong công cuộc đổi mới.

Là một nền kinh tế nhỏ, việc tiếp cận được các thị trường lớn trên thế giới là rất quan trọng để duy trì một tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu cao và đạt được hiệu quả kinh tế theo quy mô. Việc gia nhập WTO sẽ hướng Việt Nam được tiếp cận theo đúng quy chuẩn vào thị trường các nước chiếm tới 97% thương mại toàn cầu. Nhưng nó cũng sẽ mở cửa thị trường nội địa cho sự cạnh tranh của hàng nhập khẩu, buộc các công ty nhà nước hoạt động trong khu vực xuất khẩu phi truyền thống phải tăng tốc quá trình học hỏi và nâng cấp công nghệ.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) có thể hỗ trợ cố gắng đó, tới mức độ là các công ty nước ngoài đem đến những công nghệ tiến tiến và kinh nghiệm thực tiễn về quản lý. Tuy vậy, chỉ riêng FDI thì không đủ. Việt Nam sẽ cần phải củng cố các chiến lược quốc gia để phát triển khả năng công nghệ trong nước, bao gồm cả việc chú trọng cải thiện chất lượng giáo dục đại học, các hình thức khuyến khích và sự hỗ trợ của nhà nước để thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu và triển khai cũng như các chính sách thúc đẩy việc phát minh sáng chế để các công ty trong nước hội nhập với các mắt xích cung ứng quốc tế.

BIỂU ĐỒ 6: GDP theo đầu nước trong tỷ lệ của OECD



Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới và tính toán của tác giả.

Các đối tác thương mại WTO của Việt Nam có thể tạo thuận lợi cho quá trình này bằng việc làm cho các vòng đàm phán thương mại toàn cầu Doha thực sự là một "vòng đàm phán phát triển". Năm 2002, trợ cấp của các nước công nghiệp cho nông dân của họ lớn gấp 6 lần số tiền viện trợ phát triển nước ngoài của họ (Stiglitz và Charlton 2005). Cách thức đánh thuế nhập khẩu leo thang, trong đó đánh thuế thấp hơn vào hàng nhập khẩu thô và sơ chế so với thực phẩm chế biến

vẫn là một trở ngại lớn cho quá trình công nghiệp hóa dựa trên tài nguyên thiên nhiên ở các nước đang phát triển. Hiệp định về Quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến thương mại (TRIPS) cần được chỉnh lý lại và những điều khoản áp đặt chi phí lớn cho việc cung cấp y tế công tại những nước đang phát triển phải được điều chỉnh hoặc bị xóa bỏ. Cần có sự đồng thuận về các tiêu chuẩn quốc tế cụ thể hơn trong việc sử dụng các biện pháp tự vệ để ngăn các nước giàu sử dụng các điều khoản chống bán phá giá như một hàng rào phi thuế quan chống lại các nước đang phát triển.

Tự do hóa tài chính làm tăng nguy cơ khủng hoảng tại các nước đang phát triển. Trong nhiều trường hợp, tự do hóa đã kéo theo những dòng vốn vào lớn, nâng tỷ giá hối đoái thực, dẫn đến lạm phát và tỷ lệ lãi suất tăng cao, dẫn đến nhiều luồng vốn đổ vào hơn. Khi quá nhiều nguồn vốn và tín dụng săn đuổi một số lượng hạn chế các cơ hội đầu tư trong nước, giá tài sản sẽ bị đẩy lên, dẫn đến "hiệu ứng sung túc" và thậm chí cho vay nhiều hơn. Nếu không có các biện pháp điều chỉnh để kiểm soát dòng vốn đổ vào và tín dụng, bong bóng đầu cơ cuối cùng sẽ vỡ tung, tạo ra những hậu quả nghiêm trọng cho tăng trưởng và phân phối (Ocampo 2002). Cấu trúc của hệ thống tài chính quốc tế cần được điều chỉnh để hạn chế nguy cơ khủng hoảng tài chính và tạo cho các nước một phạm vi chính sách mà họ cần để thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô chống khủng hoảng theo chu kỳ. Điều này đòi hỏi tăng sự kiểm soát và điều tiết dòng vốn quốc tế và bảo đảm có sự quan tâm thích hợp đối với các phương diện xã hội trong các chương trình điều chỉnh.

Ở phần trước, tôi đã giới thiệu khái niệm về công dân xã hội của Marshall như là việc các quyền lợi dân sự, chính trị và xã hội được kết hợp với nghĩa vụ đóng góp cho cộng đồng. Công dân xã hội nhấn mạnh mối quan hệ gắn gũi giữa quyền bình đẳng trước pháp luật trong đời sống chính trị, và tới mức độ thịnh vượng kinh tế phù hợp với sức khỏe và phẩm giá con người. Công dân xã hội cũng có

ý nghĩa về tăng sự đoàn kết và phát triển các thể chế dân chủ như là một sản phẩm của việc trao quyền cho tất cả người dân, trong đó có quyền hưởng các dịch vụ cơ bản và an sinh xã hội.

Công dân xã hội chắc chắn là một ước nguyện chính đáng, nhưng có thực tế không khi đưa ra một khái niệm như vậy cho một nước đang phát triển như Việt Nam? Liệu Việt Nam có thể có tham vọng đạt được việc cung cấp an sinh xã hội cho toàn dân (chủ nghĩa phổ cập), hay Chính phủ nên dành nguồn lực giới hạn của mình cho những người nghèo nhất và dễ bị tổn thương nhất?

Mục tiêu hóa các chương trình xã hội là một quan điểm có sức hấp dẫn, và thường được các nhà kinh tế học hiểu biết về ngân sách ưa thích. Nhưng như Amartya Sen đã từng viết: “Phúc lợi dành riêng cho người nghèo thường trở thành những phúc lợi tồi” (Sen 1995, 14 và cũng xem Mkandawire 2007). Người nghèo và người dễ bị tổn thương thường không có quyền lực và địa vị chính trị trong cộng đồng. Nếu họ là những người duy nhất được nhận những dịch vụ công và trợ giúp công, chất lượng những dịch vụ và hỗ trợ này sẽ xuống cấp bởi vì chúng không được những người có địa vị hay quyền lực quan tâm đến. Vì không có những quyền lợi và nghĩa vụ được chia sẻ, xã hội sẽ bị phân chia theo giai cấp, sắc tộc hoặc các nguồn gốc bản sắc khác. Sự đoàn kết xã hội cần được tạo ra trên cơ sở quyền lợi và nghĩa vụ được chia sẻ.

Điều này rất đúng trong trường hợp bảo hiểm y tế xã hội. Nếu bảo hiểm y tế xã hội chỉ dành cho người nghèo, đó là bảo hiểm xã hội tồi. Nếu những người tham gia bảo hiểm chỉ là các hộ gia đình có nguy cơ cao và đóng góp rất ít, hệ thống sẽ không tập trung được rủi ro để bảo hiểm một cách bền vững. Sẽ tốt hơn nhiều nếu hệ thống bao gồm tất cả mọi người, giàu cũng như nghèo, trong một cơ chế bảo hiểm y tế xã hội bắt buộc. Nếu các hộ gia đình khá giả hơn muốn mua thêm bảo hiểm để bổ sung cho hệ thống công thì tùy họ quyết định. Nhưng họ phải có nghĩa vụ đóng góp cho chương trình chung này.

Một vấn đề của việc mục tiêu hóa an sinh xã hội là nó không có hiệu quả. Người ta thường chi quá nhiều tiền cho việc thu thập và xử lý thông tin chỉ để quyết định ai là đối tượng mục tiêu cần nhắm đến, và duy trì một bộ máy công chức để cung cấp những phúc lợi này cho một số ít đối tượng được chọn. Peter Lindert, trong cuốn sách *Khu vực công đang tăng trưởng*, kết luận rằng các chính sách xã hội thành công nhất đã kết hợp được chủ nghĩa phổ cập với mức thuế tương đối chung nhằm khuyến khích doanh nghiệp và người lao động.

Việc trao quyền lợi cho mọi người dân sẽ loại bỏ sự cần thiết có những chế độ thuế lũy tiến phức tạp mà có thể không khuyến khích người dân làm việc chăm chỉ hơn hoặc khuyến khích người nộp thuế tìm mọi cách để trốn tránh thuế. Hệ thống thuế đó cũng tạo ra sự cần thiết bảo đảm rằng mọi người nộp đủ phần đóng góp của mình.

Do vậy, chủ nghĩa phổ cập có hiệu quả và bền vững hơn nhiều việc mục tiêu hóa việc cung cấp an sinh xã hội. Lấy ví dụ về lương hưu. Ở Việt Nam, tình trạng nghèo gắn liền với tuổi già đang gia tăng, vì các cơ chế hỗ trợ truyền thống bị tụt đi dưới sức ép của thay đổi xã hội và kinh tế. Một giải pháp có thể là trợ cấp bằng tiền mặt cho những người già có mức thu nhập dưới một ngưỡng nào đó. Nhưng việc tiến hành một cuộc điều tra thu nhập để xét đối tượng được hưởng trợ cấp sẽ rất tốn kém, và cuối cùng sẽ có một số người nghèo bị loại ra. Các nước khác đã quyết định trợ cấp một mức lương hưu nhỏ, đầu tiên cho những người cao tuổi – có thể là từ 75 tuổi. Tìm những người này không quá khó vì mọi người đều có chứng minh thư. Chi phí hành chính cho chương trình này sẽ ít tốn kém, và điều này sẽ giúp xây dựng mối đoàn kết xã hội và ý thức xã hội tôn trọng những người cao tuổi. Nghiên cứu đã cho thấy rằng người cao tuổi ở các nước đang phát triển thường xuyên dùng khoản trợ cấp xã hội này để hỗ trợ con cháu họ, đóng góp vào chi phí giáo dục và giúp đỡ những gia đình đối phó với những sự kiện bất thường trong cuộc sống (Tổ chức giúp người cao tuổi quốc tế 2004). Vì

vậy, chương trình này sẽ tạo một phương tiện toàn dân, hữu hiệu chống đói nghèo.

Một số người lập luận rằng trong thời đại toàn cầu hóa này, các chính phủ không thể tiếp tục cung cấp an sinh xã hội được nữa. Họ cho rằng cạnh tranh quốc tế buộc các nước vào một “cuộc chạy tụt hậu” để cắt giảm lương, thuế, và do vậy cả chi tiêu xã hội. Nhưng bằng chứng lại cho thấy điều ngược lại. Sau khi điều tra những kinh nghiệm của các nước châu Âu và Bắc Mỹ, Lindert đã đồng ý với kết luận của Karl Polanyi về một “chuyển động kép” trong “Chuyển biến vĩ đại” của châu Âu:

Các nước chọn tiếp tục mở cửa nhiều hơn cho cạnh tranh thương mại quốc tế cũng đã chọn sử dụng nhiều các loại thuế hơn cho trợ cấp xã hội dưới hình thức chuyển giao (Lindert 2004: 186).

Lô-gíc là những nước đi theo toàn cầu hóa thành công giúp công dân của mình ứng phó với những rủi ro mà hội nhập kinh tế quốc tế đem lại. Sự thất bại của nhà nước trong việc này sẽ phá hỏng quá trình hội nhập và dẫn đến hạn chế mở cửa.

Cuối cùng, các chính sách làm giảm sự bất bình đẳng cũng phải bao hàm những phương diện dân sự và chính trị. Thúc đẩy sự tôn trọng dân chủ, tính pháp trị, trách nhiệm giải trình và sự minh bạch sẽ đẩy lùi những bất bình đẳng được thể chế hóa và giúp xây dựng tình đoàn kết. Điều cần thiết là phụ nữ và các dân tộc thiểu số phải được hưởng quyền lợi chính trị và dân sự bình đẳng, và rằng phải có những nỗ lực đặc biệt để tạo cho những nhóm đối tượng dễ bị tổn thương có khả năng tham gia vào quá trình chính trị. Công dân xã hội sẽ không xây dựng được các thể chế dân chủ ổn định nếu những quyền lợi như vậy không được trao cho toàn dân.

Kết luận

Tiêu đề bài trình bày của tôi bắt đầu bằng một câu hỏi: “Đổi mới kinh tế cho ai?” Câu trả lời của tôi: cải cách kinh tế phải cho tất cả mọi người. Việt Nam đã có những bước tiến lớn trong xây dựng nền kinh tế, xã hội và

những thể chế dân chủ trong công cuộc đổi mới, nhưng giai đoạn khó khăn đang ở phía trước. Sẽ phải đối mặt với nhiều thách thức, một số thách thức Việt Nam đã chuẩn bị kỹ để ứng phó nhưng một số khác sẽ diễn ra hết sức bất ngờ.

Thông điệp quan trọng nhất mà tôi muốn chuyển tới hôm nay là đối phó với những thách thức sẽ trở nên dễ dàng hơn khi mọi cơ hội được tận dụng để thúc đẩy ý thức mạnh mẽ về tình đoàn kết trong tất cả nhân dân Việt Nam. Giai đoạn tiếp theo của công cuộc đổi mới cần phải bao hàm sự phát triển công dân xã hội dựa trên việc trao quyền dân sự, chính trị và xã hội cho mọi người dân, kết hợp với nghĩa vụ chung đóng góp cho cộng đồng.

Và quá trình hội nhập kinh tế mà nhiều người gọi là toàn cầu hóa là gì? Nó giống như câu chuyện ngụ ngôn 6 người mù xem voi bằng cách sờ vào những phần khác nhau của con vật và mỗi người đều kết luận rằng chỉ qua phần đó thôi người đó có thể miêu tả được tổng thể con voi. Ngoài ra, Pranab Bardhan (2005) đã nói rất hay rằng “Toàn cầu hóa không phải là nguyên nhân chính của những vấn đề (chúng ta) đang đối mặt, khác với những chỉ trích về toàn cầu hóa; cũng như toàn cầu hóa không phải giải pháp chính cho những vấn đề đó, đối lập với tuyên bố của những người quá sốt sắng ủng hộ tự do thương mại”.

Toàn cầu hóa có thể được ví như một chiếc xe ô-tô mới đẹp đẽ. Nó bóng lộn, hào nhoáng và rất hấp dẫn. Điều khiển bằng trí thức, kỹ năng và sự cẩn trọng, nó sẽ rất hữu dụng đưa anh tới đích muốn đến. Nhưng vào tay lái ấu, nó có thể rất nguy hiểm, thậm chí gây tử vong. Vận hành nó cần sự chín chắn, thực tế và nhiều kỹ năng.

Dựa trên những thành tích đã đạt được của Việt Nam, tôi tuyệt đối tin rằng Việt Nam sẽ là một tay lái cừ khôi trong những năm tới đây. Lời khuyên duy nhất của tôi là: hãy bảo đảm rằng không một người nào bị bỏ lại phía sau./.