

## Chương 2

### Cân đối chính sách tăng trưởng và chính sách xã hội

*Đương đầu với những vấn đề do tăng trưởng gây ra*

Các nền kinh tế thành công ở Đông Á thường theo đuổi chính sách bao gồm hai hợp phần cơ bản là: *chính sách tăng trưởng kinh tế và chính sách xã hội*. Các chính sách tăng trưởng bao gồm các biện pháp thúc đẩy và duy trì tính năng động của khu vực tư nhân như đưa ra các định hướng dài hạn, chương trình, chiến lược; giáo dục và đào tạo; chuyên giao công nghệ; cơ sở hạ tầng; công nghiệp hỗ trợ và các doanh nghiệp vừa và nhỏ; thu hút FDI; huy động vốn, hỗ trợ phát triển ngành<sup>1</sup>. Mặt khác các chính sách xã hội bao gồm các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề do tăng trưởng tạo ra như bất bình đẳng, ô nhiễm môi trường, vấn đề đô thị hóa, ùn tắc giao thông, nhà ở, dịch chuyển dân số nông thôn-thành thị, bong bóng bất động sản, tham nhũng, ma túy, lối sống hưởng thụ và suy giảm các giá trị truyền thống. Chính sách tăng trưởng là tiên quyết và chính sách xã hội là thứ yếu theo nghĩa chính sách xã hội chỉ cần thiết khi chính sách tăng trưởng được thực hiện một cách thành công.

Yasusuke Murakami, một nhà nghiên cứu xã hội của Nhật Bản đã khẳng định tầm quan trọng của việc thực hiện song song chính sách tăng trưởng và chính sách xã hội (theo cách gọi của Ông là các chính sách bổ trợ) nhằm loại bỏ những ảnh hưởng tiêu cực của quá trình phát triển. Ông viết,

Khi các ngành công nghiệp chủ đạo bắt đầu tăng trưởng mạnh, người lao động trong những ngành này và những ngành liên quan sẽ bắt đầu thay đổi cách sống cũng như quan điểm sống. ... [Đ]ặc biệt đối với những nước phát triển sau, cơ cấu xã hội, bao gồm cả tâm lý dân tộc sẽ bị ảnh hưởng mạnh bởi tư tưởng “hiện đại hóa” và loại bỏ các tư tưởng xã hội mong manh. Tư tưởng này đặc biệt nghiêm trọng ở các nước có sự chênh lệch lớn về thu nhập và về cách sống giữa khu vực thành thị và nông thôn. Điều này đặc biệt rõ ràng thông qua việc hình thành các khu đại đô thị và các khu ổ chuột tại Châu Mỹ La Tinh và Châu Á. Trong bối cảnh như vậy, thất bại trong việc giải quyết những vấn đề xã hội có thể dẫn tới các xung đột về chính trị và cản trở quá trình phát triển (Murakami, 1994, trang 192, Bản dịch tiếng Anh)

Một khi xuất hiện tăng trưởng cao, sự thay đổi trong xã hội là điều không thể tránh khỏi. Nó bao trùm nhiều khía cạnh của đời sống xã hội như cách sống, tâm lý, quan điểm sống, công việc, giải trí, quan hệ gia đình, cộng đồng, di chuyển, môi trường, văn hóa và chính trị. Không thể duy trì được sự phát triển nếu không cân đối được các chính sách phát triển và chính sách xã hội. Nội dung của các chính sách này thay đổi theo từng quốc gia và cần được xây dựng và thực hiện nhằm giải quyết vấn đề của từng quốc gia riêng biệt. Tại Đông Nam Á, chỉ quốc gia nào xây dựng và thực thi thành công hai chính sách trên mới đạt được sự tăng trưởng kinh tế thần kỳ.

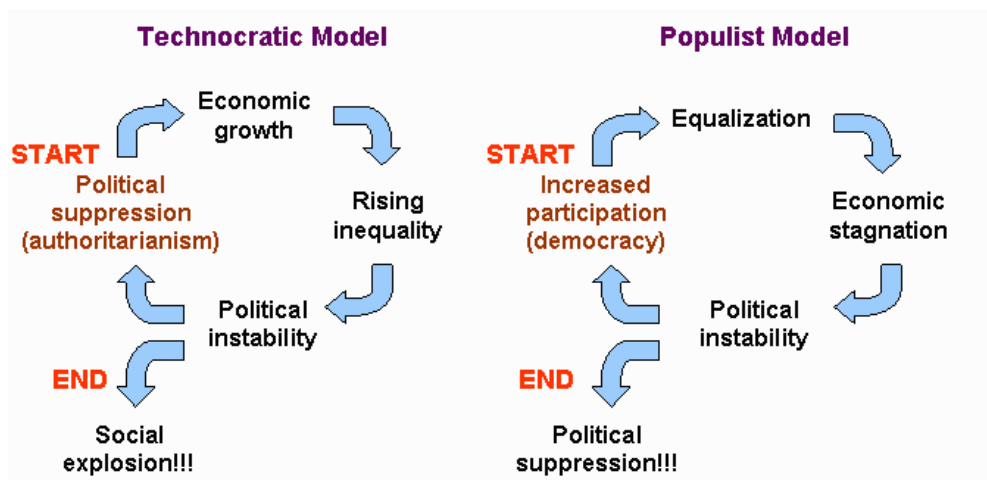
Quan sát bối cảnh đen tối ở các nước Châu Mỹ La Tinh trong giai đoạn 1960-1970 khi các nhà độc tài tàn ác và những người theo chủ nghĩa dân túy bắt tài lên nắm quyền, Huntington

---

<sup>1</sup> Một số các biện pháp cũ như bảo hộ bằng thuế, hạn ngạch nhập khẩu, trợ cấp xuất khẩu, tỷ lệ nội địa hóa bắt buộc, kiểm soát tỷ giá đã bị cấm trong khuôn khổ WTO. Tuy vậy một số biện pháp không vi phạm các nguyên tắc của WTO vẫn có thể áp dụng cho các chính sách công nghiệp ngày nay.

và Nelson (1976) kết luận rằng sự hỗn loạn là kết cục tất yếu bất kể quốc gia đó phát triển theo mô hình nào (Hình 2-1). Trong *mô hình kỹ trị*, nhà nước độc tài với các chính sách đàn áp sẽ khiến sự phát triển tạo ra sự bất bình đẳng và các mâu thuẫn xã hội sâu sắc. Để đối phó với tình hình đó, các qui định đưa ra sẽ ngày càng hà khắc hơn. Sau vài lần như vậy, bất mãn trong xã hội sẽ lên tới đỉnh điểm, dân chúng biểu tình, và xã hội bùng nổ. Ngược lại trong *mô hình chủ nghĩa dân túy*, nhà nước dân chủ luôn luôn cho phép sự tham gia của cộng đồng. Chính phủ sẽ phân phối các quyền lợi kinh tế có thể giữa các nhóm liên quan. Tuy nhiên chính phủ lại không mấy thành công trong việc thúc đẩy tăng trưởng GDP. Suy thoái kinh tế dẫn đến sự bất mãn trong xã hội và đảo chính quân sự lật đổ chính quyền sẽ diễn ra. Do vậy có thể kết luận rằng không dễ dàng có thể đạt được tăng trưởng kinh tế cao đồng thời giữ vững ổn định chính trị.

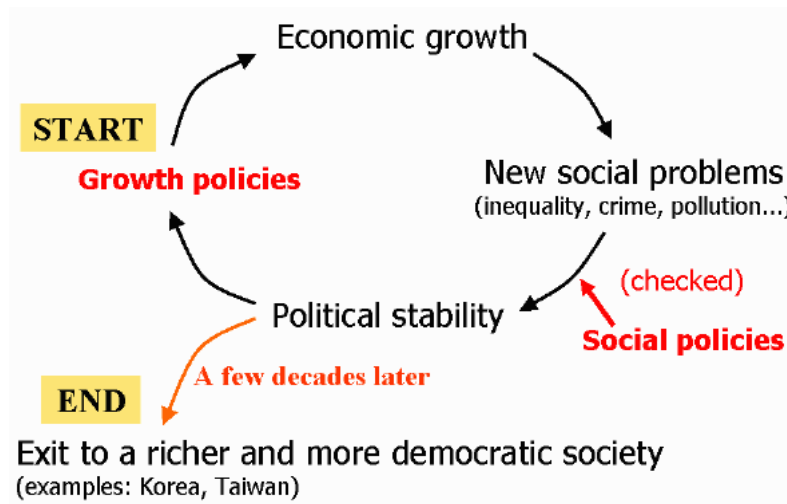
**Hình 2-1 Sự lựa chọn khó khăn?**



Nguồn: Theo Huntington và Nelson (1976).

Theo cách phân tích đó, những gì các nền kinh tế thành công ở Đông Á đã làm được có thể xem như việc áp dụng mô hình kỹ trị sửa đổi, trong đó vấn đề gia tăng bất bình đẳng hay các vấn đề khác nảy sinh trong quá trình phát triển được cải thiện bằng các chính sách xã hội (Hình 2-2). Với tổ hợp chính sách như vậy, khủng hoảng sẽ được ngăn chặn, chu kỳ tăng trưởng kinh tế và ổn định chính trị sẽ được giữ vững trong nhiều thập kỷ cho đến khi xuất hiện những thay đổi xã hội từ bên trong (xem phần dưới). Sự kết hợp khéo léo giữa các chính sách ở Đông Á là câu trả lời cho vấn đề của các nước Châu Mỹ La Tinh mà Huntington và Nelson đã đặt ra. Đường đi đã rõ tuy nhiên vấn đề quan trọng là các nước sẽ áp dụng nó như thế nào.

Hình 2-2 Kết hợp chính sách cho sự phát triển thành công



Indônêxia và Philipin là hai quốc gia tham gia vào mạng lưới sản xuất Đông Á và vẫn tiếp tục đấu tranh để giữ vững tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội. Các vấn đề chính yếu xuất phát từ chính trị và cơ cấu xã hội của các quốc gia này đã cản trở việc áp dụng thành công chính sách tăng trưởng và chính sách xã hội. Từ tháng 9 năm 2006 cùng với việc phế truất thủ tướng Thaksin Shinawatra, Thái lan cũng phải đương đầu với một cuộc khủng hoảng chính trị nhỏ. Đằng sau đó chính là vấn đề về khoảng cách cơ cấu thu nhập giữa Băng-Cốc và các vùng nông thôn.

Sự phát triển thành công của Việt Nam trong những năm tới cũng sẽ được xây dựng trên cơ sở cân đối giữa việc vận hành các chính sách tăng trưởng và chính sách xã hội. Trong bối cảnh của Việt Nam một số vấn đề xuất phát từ tăng trưởng cao cần đặc biệt lưu tâm:

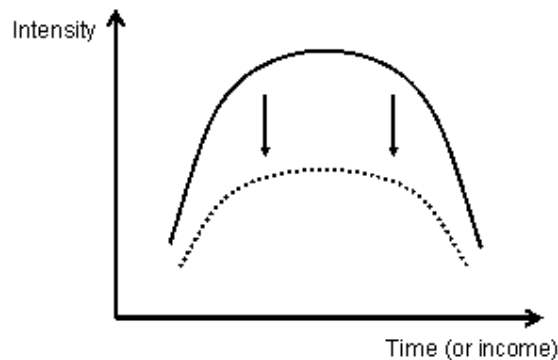
- Sự gia tăng đáng lo ngại số vụ ùn tắc và tai nạn giao thông tại Hà Nội và TP. HCM do xe máy và ô tô gây ra. Tốc độ phát triển của các phương tiện này vượt xa tốc độ phát triển của cơ sở hạ tầng.
- Nguy cơ bệnh tật do suy thoái môi trường nước, không khí, chất thải rắn tại các vùng đô thị và khu công nghiệp.
- Bùng nổ lạm phát do nền kinh tế phát triển nóng. Đa phần dân chúng cho rằng giá cả tăng nhanh hơn mức tăng của thu nhập.
- Khoảng cách về thu nhập và bất bình đẳng về tài sản gia tăng. Nguyên nhân chính là do đầu cơ bất động sản và sự phát triển không đồng đều giữa nông thôn và thành thị.
- Động thái dân số như di dân từ khu vực nông thôn đến các thành phố lớn, mai một các gia đình truyền thống, già hóa, các đối tượng không được bảo trợ, các vấn đề liên quan tới an sinh xã hội, văn hóa, các cộng đồng nông thôn và thành thị.

#### Mô hình chữ U ngược

Trong quá trình tăng trưởng công nghiệp hóa, nhiều hiện tượng xã hội diễn ra theo mô hình chữ U ngược. Mức độ trầm trọng của từng vấn đề có thể thay đổi theo thời gian hay mức thu nhập (Hình 2-3). Rất nhiều vấn đề xã hội trở nên trầm trọng khi thu nhập tăng đến một ngưỡng nào đó rồi sau đó giảm dần. Những vấn đề đó bao gồm hủy hoại môi trường, ùn tắc

và tai nạn giao thông, lạm phát, trẻ em đường phố, và một số tệ nạn xã hội khác như ma túy, mại dâm và HIV/AIDS<sup>2</sup>.

**Hình 2-3 Mô hình chữ U ngược**



Ví dụ ở Nhật Bản, số vụ tử vong do tai nạn giao thông tăng mạnh từ 4,429 vụ năm 1951 lên 16,765 vụ năm 1970. Đây là hệ quả của quá trình cơ giới hóa nhanh chóng khi các biện pháp an toàn đường bộ và phương tiện còn thiếu hụt và nhận thức của quần chúng về an toàn giao thông còn thấp. Năm 1970 Chính phủ Nhật Bản thông qua Đạo luật về các biện pháp an toàn giao thông và xem an toàn giao thông là ưu tiên hàng đầu của quốc gia. Năm 1979 số vụ tử vong do tai nạn giao thông giảm xuống còn 8,466 vụ mặc dù số lượng xe ô tô đưa vào sử dụng vẫn gia tăng. Tương tự như vậy, ô nhiễm nước và không khí đặc biệt nghiêm trọng vào những năm 1960. Các chiến dịch môi trường của cộng đồng cũng như hàng loạt các vụ kiện về ô nhiễm không khí liên tục nổ ra. Chính phủ đã phải ban hành Luật về các biện pháp chống ô nhiễm không khí năm 1967 và thành lập Cục môi trường năm 1971. Chất lượng môi trường không khí ở các khu vực đô thị đã được cải thiện đáng kể trong những năm 1970.

Rất nhiều mô hình chữ U ngược có thể sử dụng để giải thích việc đầu tư không hiệu quả về công nghệ và cơ sở hạ tầng nhằm giảm thiểu những thiệt hại xã hội trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa. Vấn đề này tồn tại bởi lẽ trong giai đoạn đó cả chính phủ và cộng đồng đều quá đề cao tăng trưởng kinh tế đến mức gây ra thiệt hại cho xã hội. Khi mức sống tăng cao, con người sẽ dần dần thoát ra khỏi chủ nghĩa vật chất và hướng tới những mối quan tâm xã hội lớn hơn.

Nhiều người cho rằng, sự thay đổi trong quan hệ xã hội là tự nhiên và các nước có thu nhập thấp phải chấp nhận sự xuống cấp về môi trường, ùn tắc giao thông và tội phạm nhằm đạt được sự tăng trưởng kinh tế cao. Tuy nhiên cũng dễ dàng nhận thấy, chi phí ngăn ngừa thấp hơn rất nhiều so với chi phí xử lý thiệt hại một khi những tác động tiêu cực đã xảy ra. Hơn nữa nhiều chi phí như sinh mạng con người, phá rừng sẽ không bao giờ có thể tính được hoặc khôi phục với bất cứ giá nào. Tuy nhiên con người luôn chọn cách dễ dàng nhất bởi chi phí phòng ngừa phải trả trước, còn chi phí xử lý sẽ do ai đó trả sau này.

Đây là vấn đề mang tính thời gian, và chính phủ cần phải tiến hành những biện pháp cần thiết để kịp thời điều chỉnh tình hình. Có thể giải thích hiện tượng này thông qua mô hình chữ U

<sup>2</sup> Mô hình chữ U ngược liên quan tới bất công bằng được gọi là đường cong *Kuznets* (ch.3). Nguyên nhân cũng như thực nghiệm về đường cong này vẫn còn nhiều tranh luận. Các hiện tượng xã hội không nhất thiết được xem là xấu cũng có thể được mô tả thông qua mô hình chữ U ngược, như di dân nông thôn-thành thị, sử dụng người giúp việc, xuất khẩu lao động, hoạt động của các nghiệp đoàn, v.v.

ngược trong Hình 2-3. Thậm chí đối với các quốc gia có thu nhập thấp, nhiều chính sách xã hội vẫn có thể được thực thi với chi phí về tài chính và nguồn lực không đáng kể. Những chính sách này cần thiết để đảm bảo chất lượng cuộc sống tối thiểu trong một xã hội đang tăng trưởng.

### *Trung Quốc và Việt Nam*

Trung Quốc và Việt Nam là hai quốc gia tăng trưởng mạnh nhất trong khu vực Đông Á. Đây cũng là hai nước xã hội chủ nghĩa với mô hình độc đảng. Cả hai quốc gia đều trong giai đoạn công nghiệp hóa và chuyển dịch xã hội. Mặc dù có những khác biệt về diện tích, lịch sử, mô hình quản lý cũng như mô hình kế hoạch hóa trong quá khứ<sup>3</sup>, cả hai quốc gia đều có chung một số vấn đề. Thách thức lớn nhất của hai quốc gia là giải quyết những vấn đề xã hội nảy sinh từ việc tăng trưởng nhanh, trong khi tăng trưởng chậm lại do sự tăng trưởng mạnh không kiểm soát được của khu vực tư nhân.

Không giống như Nhật Bản và Hàn Quốc trong quá khứ khi chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc hoạch định các mục tiêu công nghiệp cụ thể, nâng cấp công nghệ và định hướng đầu tư, vấn đề tăng trưởng của Trung Quốc và Việt Nam chủ yếu do sự năng động của khu vực tư nhân. Tại hai quốc gia này, vai trò chính của chính phủ là từng bước tự do hóa khu vực tư nhân nhằm thúc đẩy tính năng động; chuẩn bị cơ sở hạ tầng, năng lượng, nguyên liệu cần thiết cho sự tăng trưởng; và đưa ra những qui định, luật lệ mới phù hợp với những thay đổi mới. Có thể đây đã là những thành công lớn về chính sách tuy nhiên chính phủ các nước Đông Á khác đã làm nhiều hơn thế trong kỷ nguyên tăng trưởng của họ<sup>4</sup>. Các dòng đầu tư FDI và đầu tư tư nhân là động lực chính của quá trình tăng trưởng, một số ít đầu tư của khu vực nhà nước. Sản xuất công nghiệp tư nhân chiếm ưu thế trong khi khu vực nhà nước giảm dần.

Về việc cân đối giữa tăng trưởng kinh tế và các vấn đề xã hội, dưới thời Đặng Tiểu Bình (1978-1997) Trung Quốc đặc biệt đề cao tăng trưởng kinh tế và đã đạt được nhiều thành tích ngoạn mục về tăng trưởng kinh tế trong những năm 1990. Tuy nhiên những hậu quả không tránh khỏi của quá trình phát triển nóng như bất bình đẳng, phá hủy môi trường, tham nhũng, di dân, bong bóng bất động sản và nhiều vấn đề khác không khỏi làm chính phủ quan ngại. Có thể nói, vấn đề quan tâm nhất của chính phủ hiện nay là giải quyết các vấn đề xã hội hơn là tăng trưởng kinh tế. Hơn nữa, vấn đề quản lý vi mô tốc độ tăng trưởng cũng như định hướng ngành đã vượt quá khả năng kiểm soát của chính phủ Trung Quốc.

Khác với Trung Quốc, quốc gia chủ trương chuyển hẳn từ chính sách trọng tăng trưởng kinh tế sang chính sách hài hòa các mục tiêu kinh tế và xã hội, Việt Nam chủ trương theo đuổi cả mục tiêu tăng trưởng và mục tiêu xã hội. Do đó sẽ không có sự thay đổi mạnh trong chính sách của Việt Nam. Xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ các công đồng thiểu số và cân đối đầu tư giữa các vùng được nhấn mạnh. Tuy nhiên trong tương lai việc giải quyết các vấn đề này sẽ

---

<sup>3</sup> Sự khác biệt cơ bản giữa Trung Quốc và Việt Nam là: (i) về truyền thống, người Trung Quốc đặc biệt có tài kinh doanh và có mạng lưới thương mại toàn cầu rộng lớn trong khi người Việt Nam lại không có đặc điểm này; (ii) Trung Quốc trải qua cách mạng văn hóa đau thương trong khi Việt Nam chưa có kinh nghiệm về vấn đề này; (iii) Phong cách lãnh đạo của Việt Nam mang tính đa cấp và liên đới nhiều hơn so với cách điều hành từ trên – xuống theo mô hình Trung Quốc; và (iv) Mô hình kế hoạch xã hội chủ nghĩa và đầu tư công nghiệp của Trung Quốc dài hơn so với Việt Nam.

<sup>4</sup> Ví dụ Chính phủ Hàn Quốc có quan hệ quan chặt chẽ với các tập đoàn *chaebols* và ngân hàng nhằm thiết lập ngành công nghiệp thép, đóng tàu và công nghiệp ô tô. Ở Nhật Bản, dưới thời Minh Trị (1868-1912), chính phủ đã khuyến khích thay thế nhập khẩu trong các ngành vận tải đường biển, đóng tàu, sợi bông, thép, đầu máy xe lửa và xe vận hành bằng đường ray v.v.

phụ thuộc nhiều vào khả năng của chính phủ trong việc thực thi các chính sách nhằm giải quyết các vấn đề tương tự như Trung Quốc và đảm bảo tăng trưởng kinh tế.

### *Sự nổi lên của tầng lớp trung lưu*

Tiếp tục duy trì mức độ tăng trưởng kinh tế cao sẽ làm thay đổi quan điểm và cơ cấu xã hội, và hệ quả là tạo ra nhu cầu mới về các dịch vụ và tổ chức xã hội. Tuy Việt Nam mới ở giai đoạn đầu của quá trình phát triển, những thay đổi trong tương lai là tất yếu và có thể dự đoán.

Tại Hàn Quốc, một quốc gia đã chuyển từ nền nông nghiệp lạc hậu sang sản xuất công nghiệp cạnh tranh toàn cầu chỉ trong vòng 3 thập kỷ, quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa và hiện đại hóa diễn ra với tốc độ cao. Những thay đổi này tạo ra những bước ngoặt về văn hóa chính trị và cơ cấu xã hội. (Nguyễn Thị Thanh Huyền, 2004). Văn hóa chính trị được hiểu là sự thay đổi về nhận thức, chấp nhận sự thỏa hiệp, tham gia, bình đẳng, và điều tiết để hài hòa các quan điểm khác nhau nhằm có được một quyết định chung (hơn là đe dọa, ép buộc, hay mua chuộc). Cơ cấu xã hội là sự thay đổi trong thành phần dân số từ những ngành nghề truyền thống như nông dân, quân nhân, chủ đất sang những ngành nghề mới như nhân viên văn phòng, chuyên gia, các doanh nhân vừa và nhỏ. Nhóm sau được gọi chung là *tầng lớp trung lưu*.

Văn hóa chính trị và cơ cấu xã hội tương tác với nhau tạo cơ sở cho việc hình thành quan hệ chính trị xã hội thích hợp cho xã hội công nghiệp hóa. Tầng lớp trung lưu càng lớn mạnh thì nhu cầu về tự do, giao tiếp xã hội cũng như môi trường kinh doanh sẽ càng tăng cao. Chính phủ cần phải có sự phản hồi tích cực bằng luật pháp, chính sách, cơ chế nhằm đáp ứng nhu cầu thực tế.

Năm 1961, 80% dân số của Hàn Quốc là nông dân nghèo. Nhưng chỉ 15 năm sau khi công nghiệp hóa thành công, công nhân (hơn 50%) và tầng lớp trung lưu (khoảng 40%) đã chiếm đại đa số trong cơ cấu xã hội năm 1985 của Hàn Quốc. Hàn Quốc đã chuyển sang chế độ dân chủ năm 1987 khi Roh Tae Woo trở thành tổng thống đắc cử đầu tiên thông qua bỏ phiếu. Những thay đổi về kinh tế- xã hội do tăng trưởng kinh tế cao đã tạo cơ sở cho những thay đổi về chính trị vào cuối những năm 1980 mà vốn dĩ là không tưởng vào những năm 1960 và 70.

Tầng lớp trung lưu của Việt Nam mới ở giai đoạn đầu của quá trình hình thành. Sinh viên, nhân viên phòng, giáo viên, bác sĩ và các doanh nhân tại các thành phố lớn với thu nhập cao và phong cách sống mới sẽ là nền tảng cho tầng lớp trung lưu của Việt Nam trong tương lai. Những khát vọng của họ sẽ đặc biệt quan trọng cho việc hình thành chính sách của quốc gia trong tương lai.