

THAM NHỪNG VÀ CHỐNG THAM NHỪNG

Phân tích so sánh quốc tế

Lê Hồng Nhật*

Theo quan điểm chung, tham nhũng là việc quan chức chính phủ sử dụng quyền lực công cho lợi ích tư. Chẳng hạn như việc quan chức ở nhiều quốc gia đòi phí cho việc cung cấp giấy phép kinh doanh hoặc chứng chỉ hành nghề, cho việc chuyển hàng qua cửa khẩu, hoặc ban hành điều lệ ngăn cản tự do cạnh tranh. Tham nhũng khá phổ biến trên thế giới, đặc biệt là tại các nền kinh tế đang chuyển đổi. Nơi mà thể chế pháp lý chưa kịp phát triển lên theo sự mở rộng của thị trường, trong khi những thiết chế truyền thống, chẳng hạn như giá trị đạo đức của người làm công hay của người trí thức, lại bị suy đồi quá nhanh chóng. Điều đó đặt ra 3 vấn đề cần xem xét: (1). Tham nhũng lan tỏa theo cơ chế nào? (2) Nó tác động gì tới tăng trưởng kinh tế? và (3) Giải pháp chống lại sự lây lan của tham nhũng là gì? Chúng ta học được gì từ các kinh nghiệm thành công hay thất bại trên thế giới?

1. Cơ chế lan truyền của nạn tham nhũng

Hãy xét trường hợp đơn giản nhất, khi viên chức chính phủ kiểm soát việc cung cấp chỉ một dịch vụ công, như quota xuất nhập khẩu, hay giấy phép mở trường học hay bệnh viện tư. Trên thực tế, người viên chức có quyền trì hoãn hoặc chối từ việc cung cấp những loại giấy phép đó. Vì vậy, họ có thể đòi hỏi cá nhân hay tổ chức kinh doanh trả một khoản phí “bôi trơn” nhằm đẩy nhanh những thủ tục cấp giấy phép. Theo Shleifer (Harvard), ta có thể chia hoạt động thu phí thành hai loại: *không chiếm dụng* và *chiếm dụng*. Ở loại hình thứ nhất, viên chức thu một khoản phí chính thức cho việc cung cấp giấy phép, và đem nộp khoản đó vào công quỹ; và chỉ giữ lại cho mình khoản phí bôi trơn. Trong trường hợp thứ hai, viên chức chẳng nộp cái gì vào công quỹ hết, và chỉ đơn giản là ém luôn khoản giao dịch. Vì vậy, về thực chất khoản tiền mà cá nhân trả cho viên chức chỉ còn là phí bôi trơn. Nó có thể thấp hơn phí chính thức quy định bởi luật lệ. Và thủ tục cũng trở nên ít nhiều khê hơn. Chính vì vậy, dạng hình tham nhũng này rất hấp dẫn đối với cá nhân hay tổ chức kinh doanh.

Cần phải nói rằng, việc viên chức cho phép mình thu phí bôi trơn là do có sự nhập nhằng giữa quyền được ủy thác với việc sử dụng quyền đó trên thực tế. Chính vì vậy, ở các nền kinh tế chuyển đổi, khi tiền lương không tương xứng với trách nhiệm; và trách nhiệm không được quy định rõ ràng bởi luật lệ, thì tham nhũng có cơ lan tràn. Việc trừng phạt viên chức tham nhũng có thể làm thay đổi mức họ đòi hỏi lộ, nhưng về cơ bản sẽ không làm thay đổi tình hình. Hơn nữa, nếu việc trừng phạt kẻ tham nhũng chỉ có tính thí điểm, thì rủi ro bị trừng phạt sẽ rơi nhiều nhất vào những kẻ quá lộ liễu. Vì vậy, nó sẽ thúc đẩy hoạt động tham nhũng trở nên tinh vi hơn, ẩn ngầm hơn. Nhưng tuyệt nhiên, sự trừng phạt làm gương đó sẽ không loại trừ được nạn tham nhũng.

Nếu sự nhập nhằng giữa quyền được ủy thác với việc sử dụng quyền đó trên thực tế cho phép người giữ quyền có thể kiểm soát từ phí bôi trơn, thì trên thực tế, sẽ có một cuộc cạnh tranh giữa các viên chức nhằm được bổ nhiệm vào các vị trí đó. Dĩ nhiên là người mà chỉ biết sống bằng tiền lương thì sẽ không thể lấy được công việc như vậy. Ngược lại, người đã nhận hối lộ sẽ có khả năng trả cao hơn để được bổ nhiệm vào vị trí đó. Sự cạnh tranh giữa các viên chức, do vậy, có xu hướng đẩy nạn tham nhũng gia tăng. Vì thế, một trong các cách chống tham nhũng là làm rõ các chỉ tiêu khách quan, minh bạch, nhằm đánh giá đúng chất lượng công chức. Và ràng buộc sự thăng tiến của cá nhân viên chức với những thành tích cụ thể mà anh ta đã đạt được.

Trên thực tế, cơ chế thúc đẩy sự lan truyền của tham nhũng không chỉ xuất phát từ sự cạnh tranh giữa các viên chức vào những vị trí béo bở. Quan trọng hơn, nó đến từ sự cạnh tranh giữa các cá nhân hay tổ chức kinh doanh. Chẳng hạn, nếu một nhà nhập khẩu có khả năng hối lộ hải quan để có thể nhập hàng nhanh hơn, với giá rẻ hơn, thì nó có thể đánh bật các đối thủ cạnh tranh trên thị trường hàng hóa. Nếu hầu hết các doanh nghiệp phải trốn thuế, thì ai không làm như vậy sẽ không thể tồn tại trên thương trường. Chính ở điểm này, có sự khác biệt giữa tham nhũng không chiếm dụng và dạng có chiếm dụng. Dạng hình thứ hai dễ lan truyền hơn vì có sự phù hợp về lợi ích giữa người trao và người nhận phí bôi trơn. Ví dụ, ở một số địa phương tại Việt Nam, người ta quan sát thấy xe chở khách thường hay vi phạm quy định về vệ sinh và an toàn giao thông. Chẳng hạn như chở súc vật cùng người, hoặc chở hàng lậu, hoặc chở quá số lượng khách cho phép. Thay vì phải nộp toàn bộ tiền phạt theo luật, cảnh sát

* Khoa Kinh Tế, trường ĐHQG, TP HCM

giao thông có thể “cưa đôi” với lái xe khoản phí đó. Tài xế chỉ phải trả có 50% tiền phạt; còn người cảnh sát địa phương ém khoản giao dịch, không nộp vào quỹ công. Rõ ràng là dạng hình tham nhũng có chiếm dụng này khó loại trừ hơn dạng hình không chiếm dụng. Vấn đề là dạng sau đặt lợi ích của người trao và người nhận hối lộ đối nghịch nhau. Hơn thế nữa, ở dạng không chiếm dụng, giao dịch được ghi lại trong sổ sách, nên nó sẽ làm dễ dàng cho việc thẩm tra lại, nếu có sự tố cáo với cơ quan luật pháp về tệ tham nhũng. Điều này gợi ý rằng, tạo lập các cơ chế kiểm toán đơn giản, hữu hiệu nhằm giảm bớt việc chiếm dụng các khoản nộp vào quỹ công sẽ cho phép làm giảm tham nhũng.

Gợi ý nêu trên càng có ý nghĩa, khi tham nhũng có chiếm dụng còn thể hiện dưới dạng bòn rút nguồn quỹ công đưa vào tài khoản tư. Marcos ở Philippines là trường hợp điển hình với việc lấy trộm hàng tỷ dollars từ tiền viện trợ và xuất khẩu để xây lâu đài, vườn thú cá nhân. Nhưng vụ PMU18 ở Việt Nam, với việc quan chức Bộ giao thông sử dụng hàng triệu dollars tiền vay ODA để đánh bạc cho thấy tham nhũng đã ảnh hưởng thế nào tới việc phát triển hạ tầng cho nền kinh tế, và làm tăng gánh nặng nợ nần cho thể hệ tương lai. Hiện tại, mỗi năm nền kinh tế Việt Nam phải trả nợ nước ngoài khoảng 2 tỷ dollars (theo báo Tuổi trẻ).

2. Tác động của tham nhũng tới phát triển kinh tế

Những phân tích trên đây gợi ý rằng, tham nhũng có tác động trực tiếp làm tăng phí tổn sản xuất do các doanh nghiệp phải trả phí bôi trơn. Ở nước Nga sau cải cách, người ta đánh giá rằng, số tiền chi vào việc hối lộ vượt tổng chi tiêu ngân sách cho giáo dục, khoa học, và chăm sóc sức khỏe. Tham nhũng làm chi phí sản xuất hàng hóa và dịch vụ ở Nga bị đội lên từ 5 đến 15%. Mỗi năm ở đó có khoảng 3000 vụ tham nhũng bị lộ ra ánh sáng; nhưng đó mới chỉ là cái chóp của tảng băng ngầm khổng lồ. Hầu hết các doanh nghiệp ở Nga khi được hỏi đều trả lời rằng họ phải trả tiền hối lộ cho đăng ký kinh doanh, cho kiểm dịch vệ sinh, và thanh tra thuế. Ở Balan, Rumani, và Slovakia, con số này là vào khoảng từ 20 đến 40%.

Một trong những nguyên lý cơ bản nhất trong kinh tế học là doanh nghiệp sẽ không đầu tư nếu họ không giữ lại được thành quả từ nỗ lực của mình. Sử dụng dữ liệu điều tra doanh nghiệp năm 2000 ở Nga, Balan, Rumani, và Slovakia, Mcmillan (Stanford) đã chỉ ra rằng, ý nguyện đầu tư từ lợi nhuận để lại của doanh nghiệp có mối liên hệ rõ ràng tới sự nhạy cảm của họ đối với tham nhũng. Những doanh nghiệp chịu rủi ro bị đòi tiền mãi lộ cao nhất có mức đầu tư thấp hơn nơi ít rủi ro nhất tới 40%. Ở Trung Quốc vào những năm 1980, người ta cũng nhận thấy tình hình tương tự. Quan chức các cấp thường “thăm viếng” các doanh nghiệp tư nhân và đòi phí phụ trội. Một điều tra vào năm 1988 tại tỉnh Liaoning cho thấy, chỉ riêng thuế và phí phụ trội đã chiếm tới 63% lợi nhuận của doanh nghiệp. Gánh nặng thuế khóa đó làm doanh nghiệp tư nhân khó mà tồn tại, trừ phi là trốn thuế hoặc che giấu hoạt động kinh doanh và thu nhập của họ (*China Economic Almanac*, 1989, p. 107).

Sử dụng dữ liệu liên quốc gia, Barro (Harvard) đã chỉ ra rằng tham nhũng càng nhiều, thì đầu tư càng ít, tăng trưởng càng thấp. Nhưng cũng có một vài ngoại lệ. Indonesia dưới thời Suharto đã tăng trưởng rất nhanh trong 3 thập kỷ liên tục, cho dù tham nhũng lan tràn. Và Việt Nam hiện nay, mức tăng trưởng cao trên 8% đã kéo dài cả thập kỷ và không có dấu hiệu gì cho thấy xu hướng này sẽ bị chậm lại, cho dù tham nhũng đã trở thành vấn đề nổi cộm. Liệu sự phát triển thị trường và tăng trưởng có thể cùng tồn tại với tham nhũng hay không? Hãy nhìn lại bài học từ Indonesia.

Vào cuối thập kỷ 1960, Indonesia là một trong các quốc gia nghèo nhất thế giới, hơn cả Bangladesh, Nigeria, và Ghana. Dưới thời Suharto, ổn định vĩ mô được duy trì, lạm phát được kiểm soát. Cải cách nông nghiệp thúc đẩy sản xuất lương thực, và xuất khẩu dầu thô đưa lại ngoại tệ. Tăng trưởng bền vững tiếp sau đã đưa Indonesia trở thành một nước có thu nhập trung bình trên thế giới. Vào đầu năm 1992, thu nhập đầu người tăng gấp 3 lần so với năm 1960. Tỷ lệ người sống dưới mức nghèo khổ giảm từ 60% vào các năm 1970 xuống còn 11% vào năm 1996, chỉ một năm trước khi nổ ra khủng hoảng tài chính Châu Á.

Trong thời gian đó, gia đình Suharto và nhóm lợi ích của nó trở nên giàu có vô biên; và bị coi là đã bơm hàng chục tỷ dollars vào các tài khoản của họ ở nước ngoài. Theo nghiên cứu của Mcmillan, ảnh hưởng của gia đình Suharto rất sâu và rộng. Họ có cổ phần ở hơn 1200 công ty, bao gồm ngân hàng, hàng không, hàng hải, khách sạn, viễn thông, siêu thị, truyền hình, và báo chí. Thành viên gia đình nhận được sự miễn thuế hoặc trợ cấp hào phóng, và kiếm được những hợp đồng chính phủ không thông qua đấu thầu cạnh tranh. Các công ty nước ngoài muốn làm kinh doanh ở Indonesia thường phải lấy

con em của gia đình Suharto như là đối tác hoặc người quản lý. Một số đánh giá chỉ ra rằng, Suharto “lạm dụng quyền hành một cách tùy tiện để lập nên những công ty độc quyền, thao túng các hợp đồng chính phủ, và sử dụng doanh nghiệp nhà nước cho lợi ích của riêng mình.”

Nếu so sánh các chỉ số tham nhũng, thì Indonesia vào thời Suharto còn tồi tệ hơn nhiều so với nước Nga dưới thời Einsin. Vậy sao ở Indonesia thị trường vẫn mở rộng nhanh chóng, trong khi ở Nga, thị trường lại bị bóp nghẹt?

Vấn đề là ở Nga sau tự do hóa, mỗi cơ quan trong bộ máy công quyền trở thành một ốc đảo. Nhân viên thuế vụ, cán bộ hải quan, nhân viên ngân hàng nhà nước, người cấp chứng chỉ kinh doanh, tất cả đều có quyền lực riêng biệt trong việc đòi doanh nghiệp phải nộp phí bôi trơn. Mỗi một trong số họ đều tìm cách đòi càng nhiều càng tốt tiền hối lộ; vì ai cũng biết rằng nếu không có “vắt” nốt khoản tiền còn đọng lại ở doanh nghiệp, thì ai đó sẽ lấy mất. Tình hình còn tồi tệ hơn vì nhiều điều lệ bổ sung, những quy định dưới luật được ban hành, mỗi nơi một khác. Khiến cho sau khi trả xong hối lộ, cá nhân doanh nghiệp vẫn thấy tiếp tục bị nhũng nhiễu. Khi mà quan chức các cấp đều tìm cách vắt kiệt hầu bao của nó, doanh nghiệp bị mất đi ý nguyện đầu tư. Logic của cuộc chơi này cũng tương tự như việc cạnh tranh săn bắt cá. Ai cũng tìm cách săn bắt cá càng nhiều càng tốt, vì nếu không ai đẩy sẽ bắt mất. Kết quả là vùng cá bị cạn kiệt vì cá mất khả năng tái sinh sản. Dĩ nhiên, nếu chỉ có một chủ độc quyền khai thác cá vùng cá, thì anh ta sẽ quan tâm hơn đến việc khai thác cá lâu dài, hơn là làm cạn kiệt nó một cách nhanh chóng. Đó là trường hợp của Suharto.

Indonesia lúc đó giống như một vương quốc với một ông vua mà quyền lực không bao giờ bị đặt thành vấn đề. Suharto tự mình chỉ định và cất nhắc các chức vụ trong chính phủ. Là người lính trước khi trở thành tổng thống sau vụ đảo chính 1967, ông ta biến bộ máy quân đội thành công cụ phục vụ cho mục đích chính trị của mình. Ông ta đưa sĩ quan vào bộ máy hành chính. Các doanh nghiệp lớn mua sự bảo hộ bằng việc thuê những sĩ quan về hưu vào làm, mà họ có thể tố cáo những quan chức quá nhũng nhiễu. Hối lộ nhỏ ở các cấp thấp trong bộ máy chính quyền là vô vàn. Nhưng ở cấp cao, Suharto thường xuyên cách chức những quan chức mà tham nhũng của họ đã trở nên quá tai tiếng. Một dẫn chứng điển hình là ông ta sa thải toàn bộ bộ máy hải quan vào năm 1985 do sự tham nhũng quá mức của nó. Như đã gợi ý, việc làm của Suharto không thể và không nhằm loại trừ tham nhũng. Ông ta chỉ tìm cách độc quyền kiểm soát nó.

Mục đích tối hậu của Suharto là làm nguồn tiền đổ vào gia đình và thuộc hạ của ông ta là lớn nhất. Trong cái vương quốc đó, luôn rõ ràng ai cần phải hối lộ và bao nhiêu. Tiền hối lộ sau đó được chia một cách tương xứng cho các quan chức có liên quan, mà họ đồng ý không đòi hỏi gì thêm nữa từ doanh nghiệp. Tham nhũng được kiểm soát chặt chẽ, do vậy, không cản trở đầu tư. Khi giới kinh doanh được bảo đảm rằng không ai có quyền chiếm đoạt thêm nữa lợi nhuận của mình, thì họ đầu tư và nền kinh tế phát triển. Những người ở trên đỉnh cao của quyền lực trở nên giàu có vô biên, vì tiền hối lộ tăng cùng với lợi nhuận.

Hệ thống của Indonesia dựa vào quyền lực của chỉ một cá nhân, và sụp đổ cùng với nó. Sự ra đi của Suharto một phần là do khủng hoảng tài chính châu Á, phần khác là do người dân đã hết chịu nổi chế độ của ông ta. Suharto phải từ chức sau khi đàn áp vụ bạo động năm 1997 của sinh viên và dân thường, nổ ra ngay sau cuộc khủng hoảng tài chính, làm hơn ngàn người chết. Bài học từ Indonesia là, không thể có một sự phát triển bền vững dựa trên nền tảng chính trị bị chi phối bởi tham nhũng. Quyền lợi của các doanh nghiệp phải dần được đảm bảo bởi luật pháp. Doanh nghiệp không thể dựa vĩnh viễn vào việc mua sự bảo hộ từ quyền lực của một cá nhân hay nhóm lợi ích cấu kết với nó. Nói khác đi, quan hệ vương triều phải dần được thay thế bởi các thể chế kinh tế và chính trị tích cực, như là nền tảng cơ bản cho hoạt động kinh tế.

3. Tạo lập thể chế công quyền cho phát triển kinh tế

Trung Quốc là một trường hợp khác về việc củng cố và phát triển hệ thống hành chính và chính trị. Trong tiến trình cải cách và tăng trưởng đầy ngoạn mục của nó từ cuối những năm 1970, viên chức chính quyền địa phương ở Trung Quốc ngày càng đóng vai trò tích cực trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng, thúc đẩy kinh doanh địa phương, và thu hút đầu tư nước ngoài. Vai trò đó của họ đối ngược lại với tệ tham nhũng của quan chức ở các nền kinh tế chuyển đổi và đang phát triển. Điều gì đã xảy ra ở Trung Quốc?

Trung Quốc là một quốc gia tập quyền, với Trung ương Đảng cộng sản là đầu não của hệ thống chính trị nhiều cấp, mà nó có quyền lực tối cao trong việc bổ nhiệm và bãi miễn các viên chức thuộc hệ thống đó. Cấu trúc tập trung cao về kiểm soát nhân sự đó vẫn còn tồn tại y nguyên cho đến tận bây giờ.

Tỉnh thành là đơn vị hành chính cấp hai trong hệ thống thứ bậc chính trị ở Trung Quốc. Ngoại trừ Đài loan, Hong Kong, và Macau, Trung Quốc có 31 đơn vị cấp tỉnh – 4 trung tâm hành chính và kinh tế là Bắc kinh, Thượng hải, Thẩm quyền (Tianjing), và Chongqing, 22 tỉnh và 5 khu tự trị. Cấp tỉnh được xếp ngang hàng với cấp bộ ở chính phủ Trung ương. Vị trí đứng đầu ở tỉnh là bí thư tỉnh ủy, tiếp sau là chủ tịch tỉnh. Điều đó thể hiện tính song trùng giữa đảng cộng sản và tổ chức chính phủ ở mỗi bậc trong hệ thống đảng cấp chính trị ở Trung Quốc.

Trung Quốc bắt đầu công cuộc đổi mới rộng khắp của nó từ năm 1978. Như ở hầu hết các nền kinh tế chuyển đổi, cái cách đặt ra một mâu thuẫn cơ bản giữa một bên là các đơn vị hành chính và kinh tế đòi hỏi quyền tự chủ cao hơn, với bên kia là nhà nước trung ương, bị mất quyền kiểm soát, và muốn hạn chế nhịp độ tự do hóa. Cụ thể là, quyền lực của cơ quan trung ương giám sát có hiệu quả hoạt động của các đơn vị trực thuộc tại các tỉnh bị suy giảm mạnh. Trong hoàn cảnh như vậy, việc đẩy quá nhanh nhịp độ tự do hóa tất yếu sẽ dẫn đến nạn cướp bóc tài sản công trên mức độ rộng khắp như ở nước Nga, hay việc quan chức địa phương tùy tiện ức hiếp doanh nghiệp tư nhân như ở tỉnh Liaoning, Trung Quốc.

Thách thức trên đây đã đưa cái cách ở Trung Quốc đi theo một hướng khá đặc thù. Phi tập trung hóa cho phép cấp tỉnh ngày càng đóng vai trò quan trọng hơn trong quản lý kinh tế so với cấp bộ ở trung ương, thể hiện tầm quan trọng chiến lược của lãnh đạo cấp tỉnh trong cái cách. Theo Qian (giám đốc trung tâm nghiên cứu Trung Quốc, đại học Berkely), cán bộ cấp tỉnh được trao quyền tự chủ ngày càng cao trong việc điều tiết nguồn lực kinh tế ở địa phương của họ. Những quyết định chính trị và kinh tế của họ ảnh hưởng quan trọng đến thành tựu kinh tế của những địa phương đó. Bởi vậy, họ cũng chịu hoàn toàn trách nhiệm cho hệ quả của những quyết định của mình. Ở mức độ nào đó, cán bộ cấp tỉnh cũng giống như người quản lý các cấp ở tập đoàn hay công ty lớn với nhiều bộ phận. Họ phải chịu trách nhiệm cho kết quả hoạt động của đơn vị mình.

Đặc thù cơ bản của cái cách của Trung Quốc, do vậy, là việc trao quyền tự chủ cao trong quản lý, gắn kết với việc kiểm tra chặt chẽ và đánh giá nhân sự sát sao. Nhìn kỹ hơn, sự gắn kết đó đòi hỏi phải có cái cách hệ thống quản lý nhân sự đi kèm với cái cách kinh tế, ngay từ khi khởi đầu quá trình chuyển đổi. Bước ngoặt quan trọng nhất trong quản lý nhân sự là sự thay đổi toàn diện chỉ tiêu đánh giá viên chức nhà nước. Sự trung thành chính trị, mà nó là chỉ tiêu duy nhất trước cái cách cho sự thăng tiến, nhường bước cho năng lực quản lý kinh tế và các chỉ tiêu đo lường khác về nghiệp vụ. Mặc dù rằng sự trung thành chính trị vẫn hết sức quan trọng, ba yếu tố mới được đưa vào quá trình đánh giá: Viên chức phải trẻ về độ tuổi, có trình độ học vấn đích thực, và thể hiện được sự thành thạo trong quản lý hành chính. Trên tất cả, thành tựu kinh tế địa phương trở thành chỉ tiêu quan trọng bậc nhất cho việc cán bộ cấp cao đánh giá nhân viên cấp dưới. Việc nhân viên các cấp lúc nào cũng quan tâm xem mình được đánh giá thế nào về thành tựu quản lý so với đồng nghiệp thể hiện thực tiễn đó. Báo cáo chính phủ hoặc sách niên giám thống kê thường xuyên chứa đựng những thông tin chi tiết về việc xếp hạng đánh giá các tỉnh, bắt đầu từ mức tăng trưởng GDP, cho tới sản lượng thép, cây số đường được xây dựng, số vốn đầu tư thu hút được, và khả năng tạo công ăn việc làm.

Vào năm 1980, lần đầu tiên trong lịch sử, ban chấp hành trung ương chính thức phế bỏ việc giữ trọng trách suốt đời của cán bộ đảng và nhà nước và yêu cầu cán bộ phải về hưu trước tuổi 65 nếu họ không được đề cử vào những chức vụ cao hơn. Theo chính sách mới, nhiều cán bộ có thâm niên cao ở tỉnh được thuyết phục rời bỏ vị trí để nhường bước cho lớp trẻ. Trên thực tế, việc về hưu bắt buộc, cũng như nhiều chính sách khác, không phải lúc nào cũng được chấp hành nghiêm chỉnh.

Mặc dù vậy, cái cách kinh tế và chính trị đã buộc lãnh đạo cấp tỉnh phải làm việc trong một khung khổ về chuẩn mực nghề nghiệp, được xác định một cách rõ ràng trong lòng cấu trúc chính trị nhiều cấp ở Trung Quốc. Cơ hội thăng tiến được đặt ra trước cho bí thư tỉnh ủy, thành viên của hội đồng tỉnh, và ủy ban hành chính tỉnh. Tỉnh trưởng, ở cấp dưới ngay sau bí thư đảng ủy, cũng có thể được bổ nhiệm vào chức bí thư tỉnh, hoặc vị trí tương đương ở cấp bộ hay ủy ban ở trung ương.

Bên cạnh việc thăng tiến, cho thôi việc, bao hàm cả việc cho về hưu hoặc giáng chức, cũng được sử dụng như một nhân tố kích thích. Cũng cần phải nêu thêm rằng, khác với các nước phương tây, nếu một viên chức ở Trung Quốc bị cho thôi việc, thì gần như chẳng còn đường để anh ta kiếm việc ở nơi

khác nữa. Điều đó gợi ý rằng, đe dọa bị thôi việc có ảnh hưởng mạnh đến hành vi của viên chức, buộc họ phải thận trọng khi ra các quyết định quản lý.

Sử dụng dữ liệu thống kê, một nghiên cứu gần đây của khoa kinh tế, đại học Stanford, kết hợp với trường quản trị Thanh Hoa (Guanghua school of management), đại học Bắc Kinh, đã chỉ ra rằng, cơ hội thăng tiến của lãnh đạo cấp tỉnh ở Trung Quốc tăng cùng với thành tựu kinh tế của địa phương họ; và khả năng bị thôi việc giảm đi cùng với thành tựu kinh tế đó. Điều này có phần trùng hợp với nghiên cứu của Besley và Case, theo đó, thành tựu kinh tế của từng tiểu bang so với các bang kế cận ở Mỹ có ảnh hưởng tích cực tới triển vọng được bầu lại của thống đốc bang.

Mối quan hệ giữa sự thăng tiến của các cấp lãnh đạo với thành tựu kinh tế của địa phương đã được nêu lên sớm nhất bởi Tiebout (đại học Chicago) từ năm 1956. Nếu sự thăng tiến chính trị được ràng buộc với thành tựu kinh tế, thì có nghĩa là sẽ có sự cạnh tranh giữa các bang hoặc tỉnh thành, nhằm thu hút nguồn lực cho phát sự phát triển kinh tế của địa phương mình. Ở Mỹ, học thuyết đó được biết đến với cái tên là “người dân bầu bằng bước chân của mình!” (people vote by their feet!) Tại mỗi bang, để cực đại nguồn thu thuế, chính quyền bang phải cung cấp các dịch vụ công, từ hệ thống giao thông thuận lợi, cho đến các luật lệ bảo đảm quyền sở hữu trên thực tế của người kinh doanh. Khi đó, nếu viên chức địa phương của một bang tìm cách những nhiều đòi hỏi lợi, thì cá nhân nhà kinh doanh sẽ tìm đến bang khác, mà quyền sở hữu của họ được bảo vệ hữu hiệu hơn bởi luật pháp tiểu bang. Ngược lại, khi sự phát triển của một tiểu bang thu hút mạnh nguồn lao động và tài chính tới nó, thì các tiêu chuẩn sàng lọc cũng được đặt ra chặt chẽ hơn, cho phép tuyển chọn những nguồn lực hiệu quả nhất chảy vào địa phương. Kết quả là kinh doanh phát triển lên theo cùng nhịp với sự tiến bộ về thể chế. Và nguồn thu thuế cũng tăng lên cùng với lợi nhuận. Sức mạnh kinh tế đem lại sức mạnh chính trị cho lãnh đạo địa phương.

Ở Trung Quốc, sự thi đua giữa các cá nhân và tổ chức nhà nước bao hàm rằng, nếu một viên chức tìm cách đòi hỏi lợi, thì viên chức hay tổ chức khác, hoặc địa phương khác, có thể sẽ cung cấp cùng một dịch vụ tốt hơn, nhằm thu hút nhiều “người mua” hơn đến với mình. Vì rằng, những thành tựu quản lý đó sẽ được ghi lại rất tỉ mỉ, và có tác động trực tiếp tới cơ hội thăng quan, hay khả năng bị giáng chức của họ. Qian (Berkely) và Maskin (Harvard) còn chỉ ra rằng, Trung Quốc cho đến bây giờ vẫn kiểm soát khá chặt thị trường vốn và ngoại hối. Vốn đầu tư có thể tự do chảy vào Trung Quốc, nhưng không dễ dàng chảy ra. Một khi đã nằm trong nền kinh tế, nguồn vốn đó có thể tự do chảy tới nơi, mà nhà đầu tư cho là có triển vọng lợi nhuận tốt nhất. Cũng hết như vậy, lao động ở Trung Quốc có thể dịch chuyển khá năng động tùy thuộc vào khả năng của cá nhân đáp ứng cơ hội về việc làm. Như vậy, ở địa phương mà tham nhũng hoành hành, thì vốn và lao động năng suất cao có xu hướng bị “đuổi” khỏi đó, và chảy về nơi, mà cơ sở hạ tầng và pháp lý cho kinh doanh phát triển hơn. Điều này cũng lý giải tại sao những cơ chế hạch toán rõ ràng, minh bạch, cho phép xếp hạng môi trường kinh doanh giữa các tỉnh thành lại được hoàn thiện và làm cho phổ biến nhanh tới như vậy ở Trung Quốc. Vai trò chính của những thể chế đó là định hướng các dòng chảy của vốn, lao động, và phối hợp nỗ lực quản lý giữa các khu vực.

4. Kết luận

Như North đã nói: Sự phát triển và giàu có của một quốc gia không phải chủ yếu là do nó có tài nguyên giàu có như dầu mỏ. Cũng không phải chỉ do sự can thiệp của số đông người lao động. Mà chủ yếu là do những yếu tố kích thích, gắn kết bên trong những thể chế về quản lý và tổ chức, cho phép thúc đẩy đầu tư và phát triển. Một sự phát triển lâu bền không thể dựa trên một thể chế quản lý bị lũng đoạn bởi tham nhũng. Và một nền kinh tế lạc hậu không phải là không bao giờ có thể đuổi kịp các nước tiên tiến. Vấn đề là phải tạo lập cho được hệ thống công quyền tích cực, nhằm bảo đảm quyền sở hữu của các cá nhân, và thúc đẩy sự tiến bộ của xã hội.