

# VỀ THÍ ĐIỂM CẢI CÁCH KINH TẾ Ở TRUNG QUỐC

PHẠM SỸ THÀNH<sup>(\*)</sup>

*Nhìn lại lịch sử chuyển đổi của Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu trước kia, có thể nhận thấy, trong khi Trung Quốc có thể tiến hành các thử nghiệm cải cách mang tính khu vực (dù do bộ chủ quản hay chính quyền khởi xướng) – và các cải cách này có vai trò quan trọng trong việc giúp Trung Quốc tránh các cú shock trong khi chuyển đổi – thì các quốc gia nêu trên lại thất bại hoặc vấp phải nhiều khó khăn khi thiết lập mô hình cải cách này. Ngoài ra, trong khi Liên Xô và các nước Đông Âu đa phần đều lựa chọn phương thức chuyển đổi mang tính tức thời (liệu pháp shock) thì Trung Quốc lại lựa chọn cách thức cải cách dần dần. Đây là nguyên nhân của những khác biệt nêu trên? Bài viết sử dụng lý thuyết tổ chức để chỉ ra rằng sự khác biệt về kết cấu tổ chức kinh tế (M-form và U-form) là một trong những nguyên nhân có thể giải thích cho sự khác biệt này.*

## I. Phương thức cải cách mang tính thí điểm ở Trung Quốc

Theo dõi quá trình chuyển đổi của Trung Quốc từ năm 1978 đến nay, có thể nhận thấy trong thời gian đầu Trung Quốc thường xuyên thực thi những cải cách mang tính thí điểm. Chẳng hạn, thực thi chế độ khoán trách nhiệm đến hộ trong lĩnh vực nông nghiệp, xây dựng đặc khu kinh tế Thâm Quyển hay thí điểm cải cách doanh nghiệp nhà nước, v.v... Sự thí điểm này phần nào được phản ánh qua bảng mô tả ở trang sau.

Có điều thú vị là trước năm 1989, Liên Xô và Đông Âu cũng tiến hành nhiều thử nghiệm cải cách nhưng đều thất bại, cho dù có thành công ở một số địa phương lại không thể mở rộng ra

phạm vi cả nước. Vì sao Trung Quốc lại có thể sử dụng phương thức thí điểm trong khi tiến hành hầu hết mọi lĩnh vực cải cách? Chúng tôi cho rằng kết cấu tổ chức kinh tế hình chữ M của Trung Quốc và hình chữ U của Liên Xô, Đông Âu có thể phần nào lý giải cho điều này.

## II. Kết cấu tổ chức hình chữ U và chữ M

### 1. Giới thiệu kết cấu hình chữ U và hình chữ M

Tên gọi kết cấu tổ chức hình chữ U và chữ M do Chandler (1) đưa ra khi ông nghiên cứu về *mô hình tổ chức* của doanh nghiệp. Sau này, chịu ảnh hưởng của Chandler, khi nghiên cứu về các doanh nghiệp công thương của Mỹ, Williamsons (2) cũng dùng hai từ này.

<sup>(\*)</sup> TS. kinh tế, Khoa Đông phương học, Trường Đại học KHXH & NV (Đại học Quốc gia Hà Nội).

Bảng: Các loại khu thí điểm chủ yếu được chính quyền trung ương phê chuẩn

Stt	Loại hình khu thí điểm	Thời gian	Số lượng
1.	Đặc khu kinh tế	Từ 1979	5
2.	Thành phố thí điểm cải cách tổng hợp	Từ 1981	72
3.	Khu khai phát kinh tế kỹ thuật	Từ 1984	54
4.	Khu khai phát kinh tế ven biển	Từ 1985	7
5.	Khu thí điểm cải cách nông thôn	Từ 1987	30
6.	Khu thí điểm phát triển kinh tế hàng hóa Ôn Châu	1987-1989	1
7.	Khu nghiên cứu phát triển các ngành kỹ thuật mới & cao	Từ 1988	53
8.	Vườn đầu tư của thương nhân Đài Loan	Từ 1989	4
9.	Khu mới Phố Đông Thượng Hải	Từ 1990	1
10.	Khu bảo đảm thuế quan (hưởng mức thuế suất đặc thù)	Từ 1990	15
11.	Khu hợp tác kinh tế biên giới	Từ 1992	14
12.	Khu thí điểm cải cách đồng bộ tổng hợp	Từ 2005	2
13.	Khu thí điểm cải cách đồng bộ tổng hợp thống nhất thành thị - nông thôn	Từ 2007	2

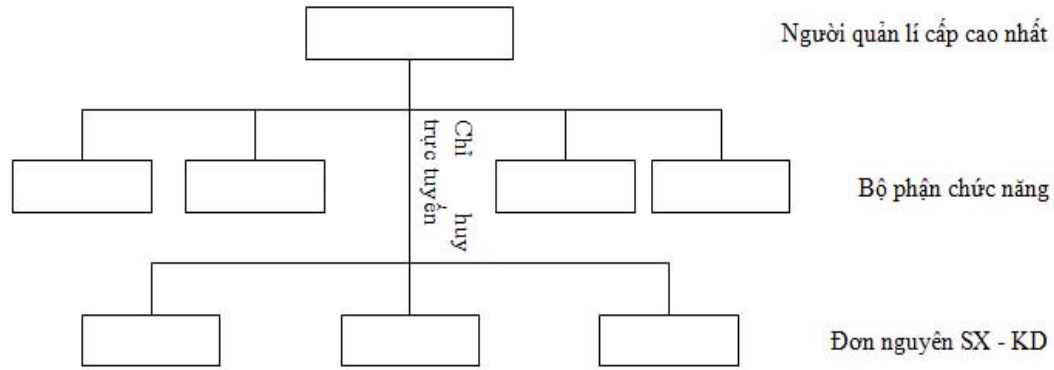
Nguồn: Văn phòng Quốc vụ viện (chủ biên): “Khu thí điểm cải cách mở cửa của Trung Quốc”; “Niên giám cải cách thể chế kinh tế Trung Quốc” (1989 đến nay), [www.rcrc.cn](http://www.rcrc.cn), [www.gwytb.gov.cn](http://www.gwytb.gov.cn).

Tổ chức hình chữ U – “U-form organization” viết tắt của cụm từ “Unitary form organization” – ban đầu dùng để chỉ hình thức doanh nghiệp theo chế độ đơn nhất được thiết lập căn cứ theo chức năng, hình thành vào khoảng đầu thế kỷ XIX. Sau này nó được dùng để chỉ kết cấu tổ chức trực tuyến – chức năng (Line – Staff) trong doanh nghiệp. Đây là một dạng kết cấu tổ chức theo *chế độ tập quyền* với đặc trưng là quyền lực tập trung trong tay tầng lớp quản lý cao cấp của doanh nghiệp. Nội bộ doanh nghiệp được phân chia thành một số bộ phận chức năng, thực hiện phân công chuyên môn hóa, tính độc lập tương đối nhỏ. Trong kết cấu tổ chức này có hai bộ phận chức năng và nhân viên: bộ phận thứ nhất là bộ phận chỉ huy trực tuyến và nhân viên. Họ trực tiếp chỉ huy quá trình sản xuất kinh doanh; một bộ phận khác (như tài vụ, kế hoạch, nhân sự, kỹ

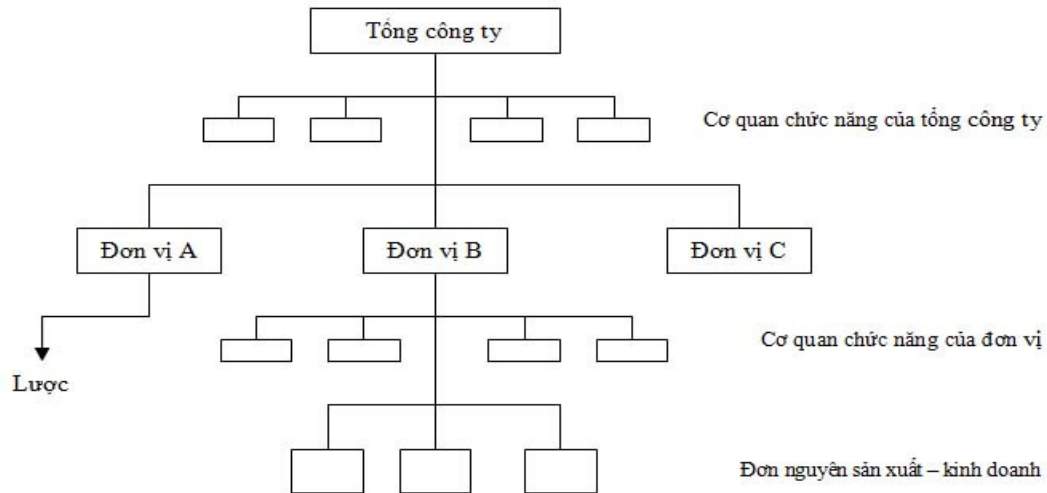
thuật) có vai trò là tham mưu của bộ phận chỉ huy trực tuyến, không thể trực tiếp tham gia vào quá trình sản xuất kinh doanh (hình 1).

Kết cấu tổ chức hình chữ M (“M-form organization” viết tắt của cụm từ “Multi-divisional form organization”) còn gọi là kết cấu tổ chức đa đơn vị. Đặc trưng của loại kết cấu này là *sự phân quyền* giữa bộ phận trung ương và tầng lớp lãnh đạo trung gian của công ty (9). Công ty căn cứ theo nhân tố sản phẩm hoặc khu vực để thiết lập các đơn vị tương đối độc lập, dưới đơn vị lại có các bộ phận chức năng để điều phối hoạt động sản xuất – kinh doanh (hình 2).

Mượn dùng hai thuật ngữ về kết cấu tổ chức của doanh nghiệp để nghiên cứu về kết cấu tổ chức nền kinh tế của Trung Quốc, Liên Xô và Đông Âu có thể nhận thấy, trong khi kết cấu tổ chức của bộ máy hành chính ở Liên Xô và Đông Âu



Hình 1. Kết cấu tổ chức trực tuyến – chức năng (U – form)



Hình 2. Kết cấu tổ chức đa đơn vị (M – form)

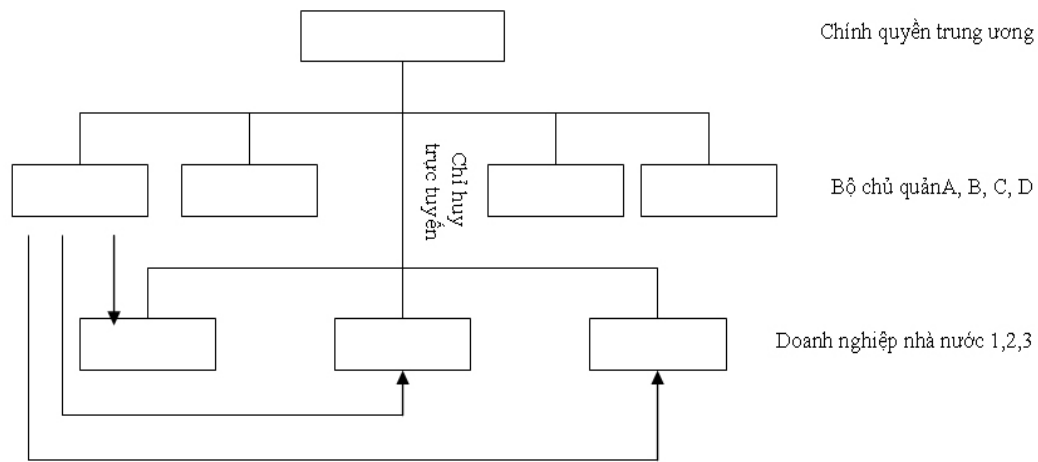
giống như một kết cấu hình chữ U thì Trung Quốc lại là kết cấu hình chữ M. Tuy nhiên, khác với nội hàm của thuật ngữ này trong khi nghiên cứu về hình thức tổ chức doanh nghiệp, kết cấu hình chữ M ở đây không phải là kết cấu đơn tầng đa đơn vị mà là chỉ chế độ tầng nấc đa tầng/đa khu vực (multi-regional form).

## 2. Nền kinh tế tầng nấc hình chữ U (U-form hierarchical economy) của Liên Xô và một số nước Đông Âu

Đại bộ phận doanh nghiệp được phân loại theo nhóm ngành công

nghiệp, đồng thời nằm dưới sự giám sát trực tiếp của Bộ chủ quản, vai trò của chính quyền địa phương chỉ là thu thập thông tin cấp cơ sở và phục tùng các kế hoạch mà trên giao phó chứ không có quyền tự chủ (hình 3).

Để tận dụng tối đa lợi thế mà hiệu ứng quy mô kinh tế đem lại, tránh tình trạng xung đột trong khi vận hành, giữa các bộ phận chức năng trong kết cấu chữ U hầu như không có sự trùng lặp về chức năng, doanh nghiệp đạt đến trình độ chuyên môn hóa rất cao, quy mô cực



Hình 3. Kết cấu tổ chức kinh tế theo mô hình đơn tầng (U-form) hay trực tuyến - chức năng

lớn. Để đảm bảo sự vận hành thông thường của kết cấu tổ chức này, một hệ thống kế hoạch hoàn bị và chặt chẽ, quản lý hành chính tập quyền là những yếu tố vô cùng quan trọng. Chính quyền Stalin đề cao chế độ chuyên gia quản lý xưởng, hạch toán kinh tế, quản lý theo tầng nấc v.v cho đến thời kì Brezhnev đề cao mô hình phân bổ tối ưu. Cuối thập niên 70, Ủy ban kế hoạch quốc gia Liên Xô phải điều hành hơn 62 bộ, khoảng 4.800 kế hoạch và 12 triệu loại sản phẩm (xem thêm: 3).

Khi nền kinh tế còn ở giai đoạn phát triển thấp, các mục tiêu rõ ràng và quyết sách giản đơn thì ưu thế của kết cấu chữ U là giảm thiểu sự ma-sát giữa các đơn vị chức năng, nhanh chóng tập trung và xử lý thông tin phục vụ cho việc hoạch định kế hoạch và ra quyết sách. Nhưng khi nền kinh tế trở nên phức tạp với hàng chục triệu loại sản phẩm và giao dịch thì kết cấu chữ U nhanh chóng bộc lộ những khiếm khuyết chí mạng. Đó là, thiếu hụt thông tin và phản ứng chậm chạp với thông tin. Thu thập đầy

đủ thông tin là điều không thể. Do thiếu hụt thông tin, lại phải truyền dẫn thông tin qua nhiều tầng nấc từ địa phương đến trung ương nên kinh tế kế hoạch luôn xuất hiện tình trạng phản ứng chậm chạp trước sự thay đổi của tình hình thực tế - sự phản ứng yếu ớt trước sự thay đổi của giá cả là một ví dụ (6). Đó là hạn chế của thể chế tập quyền trong khi xử lý thông tin. Phê phán điều này, F. von Hayek đã chỉ rõ: “Chúng ta không thể hi vọng giải quyết vấn đề này bằng cách trước khi xuất hiện những thay đổi bất chợt, lại có thể truyền toàn bộ thông tin đến một bộ ngành hoặc cơ quan trung ương toàn năng nào đó để tổ chức này ra quyết sách” (4).

Trong một nỗ lực thay đổi kết cấu tổ chức, Khrusov đã xóa bỏ tất cả các bộ, thay thế nó bằng thể chế đơn tầng – đa khu vực, qua đó thành lập 105 ủy ban kinh tế khu vực, tất cả các doanh nghiệp nhà nước đều nằm dưới sự quản lý của 105 đơn vị này. Tuy nhiên, kết quả của sự thay đổi này không như mong đợi. Ở Liên Xô, thông thường một

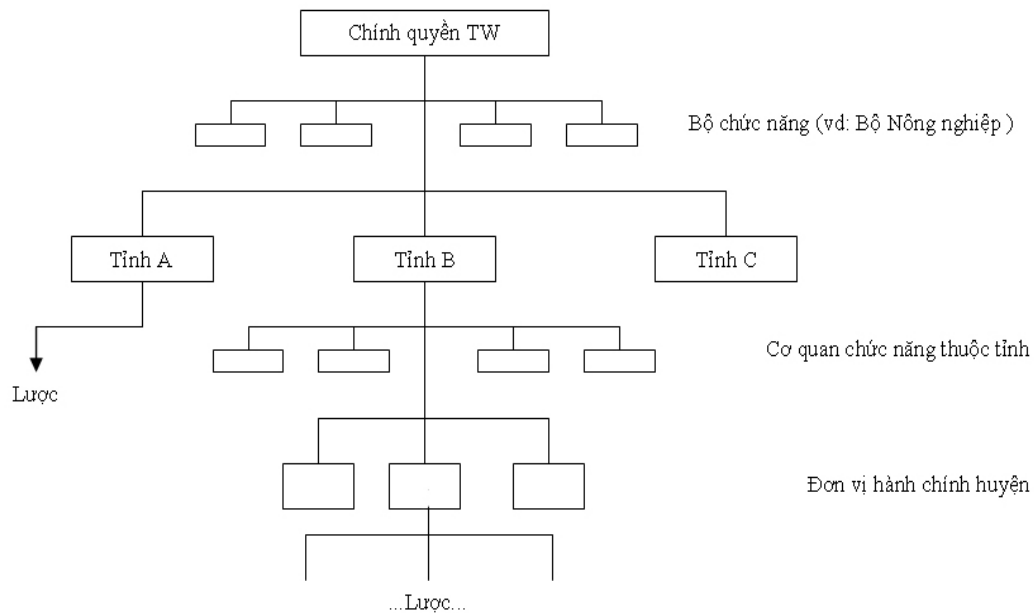
số doanh nghiệp cực lớn sẽ sản xuất một loại sản phẩm cho toàn bộ nền kinh tế. Việc thay đổi kết cấu tổ chức từ hình thức đơn nhất sang hình thức đa khu vực đòi hỏi phải xây dựng trùng lặp. Do đó, chi phí cần thiết để cải cách kết cấu tổ chức nhiều khi lớn hơn ích lợi mà nó đem lại. Điều mỉa mai là, năm 1965, trước sự phản đối dữ dội với những vấn đề mới mà ủy ban kinh tế khu vực gây ra, cơ chế điều tiết mang tính khu vực đã bị thay thế bằng chính thể chế Bộ - ủy ban trước kia (5).

### 3. Kết cấu tổ chức hình chữ M của Trung Quốc

Khác với Liên Xô và Đông Âu, nền kinh tế Trung Quốc được tổ chức theo kết cấu đa tầng nấc/đa khu vực dựa trên nguyên tắc phạm vi quản hạt – tức hình thức “khối khối” (blocks), tổ chức theo

vùng hàng ngang. Trong đó mỗi khu vực địa lý của một tầng đều được coi là đơn vị vận hành. Mỗi đơn vị lại được tiếp tục phân chia về mặt địa lý, đồng thời đơn vị này quản lý doanh nghiệp của mình theo phương thức chức năng. Các đơn vị trong quá trình chấp hành kế hoạch đều mang tính bán tự chủ và tự cấp.

Trong thể chế tầng nấc đa khu vực của Trung Quốc có ít nhất 6 tầng quản lý hành chính: trung ương, tỉnh, địa khu, huyện, xã (trước kia là công xã) và thôn (trước đây là đại đội). Theo thể chế này, dưới sự quản lý của trung ương đồng thời tồn tại song song khoảng 30 khu vực cấp tỉnh và vài chục Bộ chức năng. Khác với Liên Xô, một chức năng quan trọng của các Bộ ở Trung Quốc là ngoài việc trực tiếp quản lý một số doanh



Hình 4. Kết cấu tổ chức kinh tế Trung Quốc theo mô hình đa tầng nấc/đa khu vực (M-form)

ngành nhà nước quy mô lớn thuộc trung ương, nó còn gián tiếp quy hoạch và điều phối hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước thuộc quyền quản lý của chính quyền địa phương, số lượng Bộ cũng ít hơn nhiều so với Liên Xô (chỉ có khoảng 30 Bộ). Kết cấu đa khu vực ở trong mỗi khu vực là một bản sao của chính quyền trung ương. Có thể nói, kết cấu tổ chức chữ M là điển hình của sự phân quyền mang tính hành chính<sup>(\*)</sup>. Trong đó, hai lần phân quyền giai đoạn tiền chuyển đổi là phân quyền năm 1958 (là năm thực hiện Đại nhảy vọt) và năm 1970 có ảnh hưởng quan trọng đến việc thay đổi trọn vẹn kết cấu tổ chức của nền kinh tế Trung Quốc so với Liên Xô và Đông Âu (3).

### III. So sánh kết cấu tổ chức chữ U và chữ M

Đối với bất kỳ tổ chức nào, để có thể vận hành trơn tru, thường đòi hỏi phải giải quyết ổn thỏa những vấn đề sau: (1) Thu thập thông tin; (2) Xử lý thông tin; (3) Điều phối hoạt động; (4) Vấn đề khích lệ.

*1. Thu thập thông tin.* Ngay từ đầu, có thể thấy, do là dạng tổ chức mang tính phân quyền nên kết cấu tổ chức chữ M có ưu thế hơn kết cấu chữ U trong việc thu thập và nắm bắt những thông tin xác thực. Kinh tế học thông tin cho chúng ta biết rằng, trong một hệ thống, đơn vị cơ tầng luôn nắm nhiều thông tin và có chất lượng thông tin tốt hơn tầng nấc ở trên. Trong một ngành bất kỳ, cơ quan chủ quản ở địa phương hiểu doanh nghiệp của mình hơn cơ

quan chủ quản cấp trên. Vì thế, việc đề địa phương ra quyết sách cho doanh nghiệp thuộc quyền quản lý của địa phương mình luôn đảm bảo một ưu thế về thông tin hơn việc đề chính quyền cấp cao hơn ra quyết sách.

*2. Về hiệu quả điều phối.* Một trong những khiếm khuyết của kinh tế kế hoạch ở Trung Quốc là khi chính quyền tỉnh đua tranh phát triển công nghiệp gang thép “của mình”, công nghiệp dệt may “của mình” thì kết cấu tổ chức chữ M sẽ dẫn đến tình trạng xây dựng – đầu tư trùng lặp. Liên Xô và Đông Âu cũng có ưu thế hơn trong việc tận dụng hiệu ứng quy mô kinh tế cũng như phát triển phân công lao động. Nhưng khi tiến hành cải cách, Trung Quốc lại có nhiều sự lựa chọn linh động hơn trong việc thí điểm. Quả thực, việc đưa cải cách vào thí điểm ở một khu vực (so với cả nước) có thể đem lại lợi ích vô cùng to lớn trong việc đúc rút kinh nghiệm, với một chi phí quay ngược trở lại trước cải cách cực thấp. Trong thể chế kinh tế kế hoạch Đông Âu, do các doanh nghiệp của các địa phương có mối liên hệ phân công hóa theo hàng dọc rất bền chắc nên việc thí điểm cải cách chỉ với doanh nghiệp trong một khu vực mà không gây ảnh hưởng đến hoạt động của doanh nghiệp ở nơi khác là việc hầu như không thể thực hiện được. Khó khăn của kết cấu tổ chức chữ U khiến việc thí điểm thường hay thất bại là do nó không thể tách riêng một đơn vị chức năng ra để tiến hành mà lại không ảnh hưởng đến lượng và chất thông tin cung cấp cho các đơn vị khác trong cùng chuỗi hệ thống. Từ đó, gây ra khó khăn cho việc điều phối. Bởi vậy, “cho dù bản thân việc quy hoạch (cải cách) là tốt, do sự điều tiết kém cỏi trong khi thực thi vẫn có thể không thu được kết quả như mong đợi” (6).

(\*) “Phân quyền mang tính hành chính” chỉ việc trao thêm quyền lực cho chính quyền các địa phương, trong khi “phân quyền mang tính kinh tế” là hoạt động tăng cường quyền tự chủ cho doanh nghiệp.

Sự khó khăn trong khi điều phối do đặc tính của kết cấu chữ U còn thể hiện rõ hơn qua các ví dụ dưới đây. So với Trung Quốc, mặc dù khó lòng tiến hành các thí điểm cải cách mang tính khu vực, nhưng không thể phủ nhận là một số quốc gia chuyển đổi nêu trên vẫn có thể tiến hành các thí điểm cải cách ở trong bộ ngành. Nhưng cho dù vậy, hình thức của các thí điểm này cũng phức tạp hơn Trung Quốc rất nhiều. Trong bối cảnh các đơn vị chức năng của ngành nông nghiệp chưa cải cách thì các quốc gia Đông Âu không thể tiến hành cải cách nông nghiệp như Trung Quốc (6).

Trong kết cấu tổ chức chữ U của ngành nông nghiệp Liên Xô, máy kéo do trạm máy kéo điều động tập trung. Các dịch vụ khác cung cấp cho nông dân như thu hoạch, tích trữ, chế biến, vận chuyển, quản lý xây dựng đường xá v.v... cũng được phân cho các đơn vị chức năng độc lập (7). Nhà kho và xưởng chế biến có thể cách nông trang cả trăm kilomet (8). Việc thiết kế một thể chế kế hoạch như vậy là nhằm thông qua việc khiến nông nghiệp hoàn toàn phụ thuộc vào sản xuất chuyên môn hóa để ngăn chặn sự quay trở lại của sản xuất nông nghiệp cá thể nhỏ lẻ. Nhưng khác với Trung Quốc, chính quyền địa phương ở Liên Xô không thể kiểm soát được hoạt động sản xuất nông nghiệp (6), thường bị cuốn vào các hoạt động quản lý rời rạc, thứ yếu, gây ra hậu quả to lớn trong công tác điều phối. Mặc dù đã có những thử nghiệm cải cách nhưng điều phối trong kết cấu tổ chức chữ U vẫn không thể đem lại hiệu quả trông đợi. Vào những năm 1980, để phối hợp hoạt động của các bộ ngành khác nhau trong cùng một khu vực, người ta đã sáng tạo ra tổ chức Liên hợp nông nghiệp khu vực (RAPO). Trong nhiều nội dung điều

phối sản xuất nông nghiệp của RAPO có nội dung đưa hợp đồng cho thuê (aranda) vào trong sản xuất nông nghiệp, tuy nhiên hoạt động của RAPO nhanh chóng rơi vào thất bại (8). Sau khi Liên Xô tan rã, kết cấu tổ chức chữ U vẫn để lại cho nền nông nghiệp tư nhân Nga những hậu quả nặng nề: quy mô bình quân của nông trường quá lớn (bình quân mỗi hộ 60 ha, Trung Quốc chỉ có khoảng 40 ha), phụ thuộc quá nhiều vào sự hoạt động của các tổ chức bên ngoài (về máy móc, phân bón, tích trữ v.v...).

### 3. Về quan hệ chi phí – lợi ích thu được dưới tác động của kết cấu tổ chức khác nhau

Nghiên cứu của Qian, Roland và Xu (xem thêm: 5) chỉ ra rằng khi thực hiện các thí điểm cải cách trong kết cấu tổ chức chữ M thì tốc độ học tập kinh nghiệm sẽ càng nhanh, lợi ích thu được từ việc mô phỏng một cải cách thành công ở khu vực khác sẽ lớn hơn chi phí khi bản thân phải đồng thời tiến hành nhiều thử nghiệm khác nhau.

So với các quốc gia tiến hành chuyển đổi theo liệu pháp shock, ở Trung Quốc, ngay cả khi thí điểm cải cách thất bại, đối với toàn bộ những địa phương không tham gia thí điểm, chính quyền ở đây đã tiết kiệm được *chi phí khởi động cải cách*. Chi phí này có thể là chi phí trả cho việc hoạch định cải cách, chi phí bù đắp lợi ích cho những thành phần mà cải cách có thể làm phương hại đến lợi ích sẵn có của họ và kể cả chi phí để duy trì cải cách, v.v. Như trên vừa nêu, nếu thí điểm thành công địa phương mô phỏng sẽ thu được ích lợi lớn hơn chi phí bỏ ra khi tự mày mò cải cách. Trong trường hợp thí điểm thất

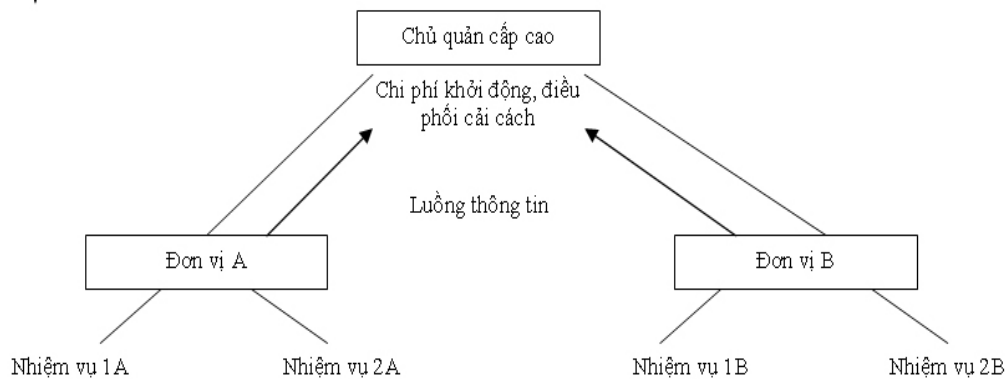
bại việc cần làm của địa phương mô phỏng chỉ là tránh biện pháp vừa thực thi hoặc điều chỉnh cho phù hợp với địa phương mình.

Ngoài ra, một điểm quan trọng là kết cấu tổ chức chữ U khó lòng thu được ích lợi từ các cải cách tiệm tiến – tức cải cách theo dạng thức thử nghiệm, thí điểm (6). Bởi lẽ, ngay khi tiến hành cải cách, mọi bộ phận của hệ thống đều phải chịu một chi phí khởi động (Xem hình 5).

Do mức độ lệ thuộc giữa các đơn vị của hệ thống kết cấu chữ U rất cao – đặc trưng hình thành từ sự kết hợp bởi nguyên tắc phân công, chuyên môn hóa – nên thí điểm tại một hoặc một số đơn vị có thể phá vỡ sự vận hành thông thường của toàn bộ hệ thống. Giống như trong khi muốn cái đồng hồ vẫn chạy bình thường, chúng ta lại kiên quyết lấy một vài bánh răng bên trong ra lau chùi. Điều này khiến cho ngay cả khi hệ thống chấp nhận thí điểm thì phạm vi của việc thí điểm cũng bị thu hẹp đáng kể.

Nhìn chung, kết cấu M-form tạo ra quyền lực tự chủ lớn cho các đơn vị chức năng ở mọi tầng nấc. Đây là điều kiện quan trọng để đơn vị chức năng tiến hành các thí điểm cải cách mang tính tự phát. Thực tiễn khoán nông nghiệp, cải cách doanh nghiệp nhà nước “nắm lớn buông nhỏ”, xây dựng đặc khu kinh tế hay chế độ hai giá đều là những cải cách mang tính tự phát – điều không thể có được trong thể chế tập quyền cao độ đề cao và đòi hỏi sự phục tùng cũng như phụ thuộc chặt chẽ của đơn vị chức năng đối với cơ quan quản lý cấp trên.

Tiếp theo, *quan trọng hơn cả*, kết cấu M-form phù hợp hơn cho việc phát động thí điểm cải cách là bởi mức độ phụ thuộc lẫn nhau của các đơn vị chức năng trong tổ chức phân quyền hàng ngang luôn yếu hơn trong hệ thống tập quyền và chuyên môn hóa hàng dọc. Điều này khiến cho chi phí thí điểm cải cách ngay cả khi thất bại cũng không quá lớn.



Hình 5. Mô hình kết cấu chữ U khi tham gia vào cải cách thí điểm

(xem tiếp trang 48)