

Making Difficult Choices: Vietnam in Transition



Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi

Martin Rama

Based on conversations
with H. E. Võ Văn Kiệt
with Professor Đặng Phong
and Đoàn Hồng Quang

Martin Rama

Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố
Thủ tướng Võ Văn Kiệt
cùng với Giáo sư Đặng Phong và
Đoàn Hồng Quang

Bilingual/Song ngữ



WORKING PAPER NO. 40

Making Difficult Choices: Vietnam in Transition



Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi

Martin Rama

*Based on conversations
with H. E. Võ Văn Kiệt
with Professor Đặng Phong
and Đoàn Hồng Quang*

Martin Rama

*Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố
Thủ tướng Võ Văn Kiệt
cùng với Giáo sư Đặng Phong và
Đoàn Hồng Quang*



DFID Department for
International
Development

Dutch Ministry
of Foreign Affairs



Bilingual/Song ngữ

© 2008 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
On behalf of the Commission on Growth and Development
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
www.growthcommission.org
E-mail: info@worldbank.org
contactinfo@growthcommission.org

All rights reserved

1 2 3 4 5 11 10 09 08

This working paper is a product of the Commission on Growth and Development, which is sponsored by the following organizations:

Australian Agency for International Development (AusAID)
Dutch Ministry of Foreign Affairs
Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)
U.K. Department of International Development (DFID)
The William and Flora Hewlett Foundation
The World Bank Group

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein do not necessarily reflect the views of the sponsoring organizations or the governments they represent.

The sponsoring organizations do not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the sponsoring organizations concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

All queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Cover design: Naylor Design

About the Series

The Commission on Growth and Development led by Nobel Laureate Mike Spence was established in April 2006 as a response to two insights. First, poverty cannot be reduced in isolation from economic growth—an observation that has been overlooked in the thinking and strategies of many practitioners. Second, there is growing awareness that knowledge about economic growth is much less definitive than commonly thought. Consequently, the Commission’s mandate is to “take stock of the state of theoretical and empirical knowledge on economic growth with a view to drawing implications for policy for the current and next generation of policy makers.”

To help explore the state of knowledge, the Commission invited leading academics and policy makers from developing and industrialized countries to explore and discuss economic issues it thought relevant for growth and development, including controversial ideas. Thematic papers assessed knowledge and highlighted ongoing debates in areas such as monetary and fiscal policies, climate change, and equity and growth. Additionally, 25 country case studies were commissioned to explore the dynamics of growth and change in the context of specific countries.

Working papers in this series were presented and reviewed at Commission workshops, which were held in 2007–08 in Washington, D.C., New York City, and New Haven, Connecticut. Each paper benefited from comments by workshop participants, including academics, policy makers, development practitioners, representatives of bilateral and multilateral institutions, and Commission members.

The working papers, and all thematic papers and case studies written as contributions to the work of the Commission, were made possible by support from the Australian Agency for International Development (AusAID), the Dutch Ministry of Foreign Affairs, the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), the U.K. Department of International Development (DFID), the William and Flora Hewlett Foundation, and the World Bank Group.

The working paper series was produced under the general guidance of Mike Spence and Danny Leipziger, Chair and Vice Chair of the Commission, and the Commission’s Secretariat, which is based in the Poverty Reduction and Economic Management Network of the World Bank. Papers in this series represent the independent view of the authors.

Acknowledgments

This paper was prepared for the high-level Commission on Growth and Development (“Spence Commission”). The views and interpretations in it are exclusively those of the author and not those of the World Bank. As an input for this paper, Professor Đặng Phong also prepared a background study on “Fence-Breaking: the Eve of Doi Moi in Vietnam.” Comments and suggestions by David Dollar, Homi Kharas, Klaus Rohland, Carolyn Turk, and Brian Van Arkadie are gratefully acknowledged. Interpretation and secretarial assistance were provided by Trần Thị Ngọc Dung, Lê Minh Phương, Nguyễn Thị Minh Hoà and Lê Bích Vân.

Abstract

After decades of war, with a dilapidated infrastructure and millions of people dead, wounded or displaced, Vietnam could have been considered a hopeless case in economic development. Yet, it is now about to enter the ranks of middle-income countries. The obvious question is: how did this happen? This paper goes one step further, asking not which policies were adopted, but rather why they were adopted. This question is all the more intriguing because the process did not involve one group of individuals displacing another within the structure of power.

To answer this question, the paper relies on the insights of those who were actually involved in the economic experiments, conceptual discussions, and political maneuvering that led to the adoption of key reforms. Especially, it builds on a series of long and regular conversations with H. E. the late Võ Văn Kiệt, one of Vietnam's leading figures. In doing so, it brings into the open the inside story of Doi Moi, a process that is not known by outsiders and remains opaque to most Vietnamese.

The relevance of this exercise is not merely historical. Understanding how reforms were engineered may yield valuable lessons for other developing countries. It is also relevant for Vietnam, as two decades of rapid economic growth have resulted in dramatic changes in its economy and society. While praising the decision-making processes that allowed Vietnam to successfully emerge from poverty, the paper also explores the adjustments that could be needed for it to become an industrial country.

Contents

About the Series	iii
Acknowledgments	iv
Introduction: Understanding Decision-Making Processes	9
A Decade in Search of Solutions	13
Two Decades of Comprehensive Reform	19
Dubious Explanations of the Drive for Reform	23
Limited Confrontation and Few Losers.....	28
Processing and Accepting New Ideas	32
Emerging Challenges and Risks	39
Which Role for the International Community?	42
Conclusion: Sustaining Reform in the Next Decade	45
Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi.....	51

Making Difficult Choices: Vietnam in Transition

Martin Rama

*Based on conversations with H. E. Võ Văn Kiệt,
with Professor Đặng Phong and Đoàn Hồng Quang¹*

It is hard to say who the overall architect of the renovation process was because in reality there was no overall plan drawn up from the beginning to guide the process. Vietnam's transition path is such that only by traveling does the road become clear

(Professor Đặng Phong, June 2007)

Introduction: Understanding Decision-Making Processes

Vietnam is arguably one of the most successful cases in economic development in recent times. Yet, not so long ago it would have been considered a hopeless case. Decades of war had left a dilapidated infrastructure and millions of people dead, wounded or displaced. Central planning in the North and a massive foreign military presence in the South had resulted in two dysfunctional and disconnected economies. By the early 1990s, when the first somewhat reliable statistics could be compiled, income per capita was among the lowest in the world. Less than 20 years later, Vietnam is about to enter the ranks of middle-income countries, and the prospect of it becoming an industrial country within a generation is not unrealistic.

Over these two decades, Vietnam avoided the collapse in economic activity experienced by countries in the former Soviet Union, the plunge in government revenue suffered by China in the early stages of its transition, and the economic crisis that affected the East Asia region in the late 1990s. This strong performance has been accompanied by one of the fastest reductions in poverty ever documented. Recent macroeconomic turbulence may cast a shadow on Vietnam's accomplishments, but the turbulence is mainly the result of the

¹ Martín Rama is Lead Economist for the World Bank in Vietnam (mrama@worldbank.org).

H. E. Võ Văn Kiệt was Prime Minister of Vietnam from 1991 to 1997. Formerly, he was acting Prime Minister (1988–90), Deputy Prime Minister and Chairman of the State Planning Commission (1982–86), Secretary of the Party of Ho Chi Minh City (1975–1982), and Secretary of the Communist Party in Saigon-Gia Dinh during the American War. H. E. Võ Văn Kiệt died on June 11, 2008.

unprecedented volume of capital inflows Vietnam is attracting. For sure those massive inflows show that the country is entering into a new era, facing government with new challenges. But it would be wrong to see them as the end of a success story, because they are part of it.

China's growth record is usually considered to be stronger. However, since the early 1990s, exports have grown faster in Vietnam. Based on internationally comparable figures, poverty rates fell at a similar pace, if not faster too. But inequality has remained relatively stable in Vietnam, whereas it increased considerably in China.

The obvious question is: how did it all happen?

At a superficial level, the answer to this question is available. There are numerous studies documenting the policy reforms undertaken by Vietnam since the beginning of Doi Moi, its renovation process. There might be some remaining disagreements as to how those reforms related to observed development outcomes. For instance, some may consider that delaying privatization, as Vietnam did, resulted in slower economic growth and the build-up of contingent liabilities for the government, whereas others may argue that it prevented a collapse in economic activity and the emergence of a group of "oligarchs." But the sequence of decisions made, including the reluctance to privatize massively in the early stages of transition, is relatively uncontroversial.

At a deeper level the main issue is not which policies were adopted, but rather how come they were adopted? And how come the direction of reform could be sustained for two entire decades? Shortly after reunification, the 4th Party Congress reflected a strong consensus on the planned economy model, whose superiority seemed obvious after the military defeat of much stronger, "capitalist" powers. By then, the possibility of keeping the economic model of South Vietnam on a temporary basis, raised by respected Party leaders, was not seriously entertained. Thirty years later, the 10th Congress reflected a similar consensus on the need to rely on market mechanisms wherever possible. The option of going back to a planned economy deserved no consideration. By then, the debate had gradually started shifting towards the need for "democratization," and its appropriate pace and modalities.

The real question, then, is: how did Vietnam make the transition from one consensus to another? This question is all the more intriguing because the process did not involve one group of individuals displacing another within the structure of power. Unlike in other transition countries, there were no internal coups, no political purges, no open infighting.... Some of the same leaders who embraced the planned economy model in the 4th Congress were leading Doi Moi by the time of the 6th.

Equally striking, the reform process did not involve heavy outside influences. Vietnamese leaders had learned from the former Soviet Union and from China about the classical socialist model and its implementation. And they were certainly observing subsequent reform experiences in these two countries,

some times with concern. They were also eagerly learning lessons from successful East Asian countries. But the renovation process of Vietnam was not an outright imitation or import of any prepackaged economic model. The international financial institutions only became active in the early 1990s. And Vietnam was always careful to avoid aid dependency, so as to retain control over its economic policies.

Answers to this deeper question are not readily available. There are patchy accounts and abundant speculation as to the process through which key economic decisions came to be made. But it will be argued below that those interpretations tend to be quite removed from reality. A solid answer requires the insights of those who were actually involved in the economic experiments, conceptual discussions and political maneuvering that led to the adoption of key reforms.

Such is the approach adopted in this paper, which builds on a series of long and regular conversations with H. E. the late Võ Văn Kiệt. Those conversations, held in Ho Chi Minh City and Hanoi during most of 2007 and early 2008, were a unique privilege from a personal point of view. The generosity of Mr. Võ Văn Kiệt in sharing his time and insights also made those conversations an unusually rich source of information about the decision-making processes of Vietnam. More broadly, this paper can be seen as the outcome of a dialogue between an informed outsider and a leading insider, with critical historical and economic inputs from colleagues on both sides.

From a methodological perspective, the paper is in the spirit of policy history, more than economic analysis. Policy history is the investigation of the sources of unfolding policy developments, often requiring attention to processes that play out over considerable periods of time. It assumes that the shaping of public policy is more than a matter of change at a particular moment, to be captured through a snapshot. Key decisions are framed by prior events and processes. This time dimension implies that policy history may yield valuable insights on contemporary issues as well.

As with all historic accounts, it could be argued that the outcome is somewhat one-sided. Not all participants in the process stood a chance to voice their views, and a dose of subjective interpretation was involved. However, the insights offered by this approach probably outweigh its methodological limitations. The inside story of Doi Moi is not known by outsiders and, due to the political context in which reforms took place, the process through which key decisions were made remains opaque to most Vietnamese. Moreover, there are few documents to draw upon, making the personal experience of the key protagonists all the more valuable.

The relevance of this exercise is not merely historical. Understanding how consensus was built on difficult economic reforms may yield valuable lessons for other developing countries, in their often frustrated quest for prosperity. Identifying the drivers of change, as well as the obstacles along the way, could

help others navigate the turbulent waters of policy reform. Such understanding could also be useful to outsiders, especially those in the development community, as they seek to influence policy outcomes and push for further reform, in Vietnam and elsewhere.

Understanding how it all happened is also relevant for Vietnam, as it tries to cope with the macroeconomic turbulence created by its own success and strives to join the ranks of industrial nations. While many developing countries have reached middle-income status, very few have managed to go past that stage. Strong economic institutions are required to react to shocks in the short term, and to sustain productivity gains in the long term. Prudent monetary policy and effective financial sector supervision, the organization of efficient markets for infrastructure services, social insurance programs providing the right incentives, sound natural resource management and environmental protection, and a clean and transparent public administration will be needed for Vietnam to keep growing at a rapid pace, minimize the macroeconomic turbulence associated with massive capital inflows, and eventually become a high-income country.

Two decades of rapid economic growth have resulted in dramatic changes in the Vietnamese economy and society. Linkages across sectors have become much stronger, especially through finance, so that policy mistakes can entail much higher social costs. Agglomeration effects are increasingly at play, resulting in a remarkable dynamism in the main hubs of the country, but also in a growing inequality between regions and across households. And the relationship between state and society has changed as well, with the explosion in the number and diversity of stakeholders making it more difficult for the government to collect feedback on their issues and concerns.

These fundamental economic and social transformations raise new challenges for Vietnam. In the absence of a strong technical capacity to regulate and monitor increasingly complex activities, there is a risk of fundamentally misallocating resources or even wasting them in a short-term crisis. Growing inequality and displays of conspicuous wealth could generate social resentment, especially if the prevalence of corruption casts doubts on the legitimacy of the new fortunes. Weak mechanisms to gather and process the demands of specific population groups, no matter how narrow, could encourage them to voice their frustration through unauthorized channels, resulting in political turmoil. These risks are hypothetical for now, but they have materialized before in the region, in countries at a development level similar to the one Vietnam is now attaining.

It is not clear that the decision-making processes that allowed Vietnam to successfully emerge from poverty and become a thriving market economy will be sufficient to develop the strong economic institutions it needs to become an industrial country. While praising such processes, the paper also explores the adjustments that could be needed to take the country to a substantially higher level of development. Knowing how it all happened may thus hold the key to

building on that success and overcoming the emerging challenges and risks along the way.

A Decade in Search of Solutions

Understanding the success of Doi Moi requires a historical approach, one that highlights the process of trying, failing, learning and adjusting, in the hope of seeing the light at the end of the tunnel.

At the time of reunification, military victory was seen as obvious proof that the economic system of the North was superior. And central planning had indeed been well suited to running the country in times of war. But the reality is that Party leaders had very limited understanding of economics, all absorbed as they were in fighting two consecutive wars. In their eyes, the model of the South was associated with French colonialism first and American aggression later, so that they could only perceive it as evil. But their education was clearly insufficient to manage a country. They possessed weak knowledge about the world and about public administration. And victory had unfortunately reduced their inclination to listen and learn.

At that time, Soviet central planning appeared to be a successful model, one that had taken a backward agrarian economy all the way to space conquest in barely four decades. The few technical cadres of Vietnam had been trained mainly in the Soviet block, whose massive economic assistance also masked the deficiencies of central planning. This combination resulted in a series of almost unconditional beliefs, of deeply rooted norms, that should not be challenged. Among them were the rigid principles of state ownership, central planning and Party leadership.

Reunification was in many ways a brutal period. An assertive state of mind prevailed among the leadership. This was when the decision was made to change the name of the Party (from Labor to Communist) and even the name of the country (from Democratic to Socialist Republic). This was also the time of massive reeducation programs, a euphemism for sending cadres and officers of the Saigon regime to prison on a massive scale.

Reunification was also a time of overconfidence and voluntarism in relation to economic development. And in all honesty, some degree of exuberance among Party leaders was understandable, after having taken a poor rural country to victory against three of the five permanent members of the Security Council of the United Nations.

It is in this upbeat atmosphere that the 4th Party Congress was held. The Congress was unanimous on the need to set a direction for the development of the country as a whole, not for the North and the South separately. In practice, this implied that the people in the South had to adopt the model of the North. Participants in the 4th Party Congress were confident that this was the right

decision, one that would allow Vietnam to escape from poverty and engage in the way to prosperity. According to the view of the leaders of the time, economic success could not be difficult compared to the hardship of fighting a war.

Yet, during the first few months after the liberation of the South, a small group of Party figures regrouped around Mr. Lê Duẩn saw merit in experimenting with the economic model of the South, at least temporarily, while keeping the socialist model in the North. Mr. Lê Duẩn, then identified as Mr. 3, was the soul of that period. Born in the central Quang Tri province in 1907, he became one of the first members of the Indochina Communist Party in 1930 and was made its General Secretary in 1960, a position he retained until his death in 1986. During the French war, he was the Party Secretary of the South and enjoyed a high reputation among local cadres and the population at large. In the 1950s, he had expressed reservations about carrying out land reform, northern style. In the same spirit, at the time of reunification he thought that the South could provide a useful pilot for the use of market mechanisms. However, he did not push for this idea and his views were not discussed at the 4th Party Congress.

The exuberant mindset of the time had resulted in an almost absolute confidence of the Party and Mr. Lê Duẩn himself that Vietnam would succeed at whatever it would attempt. Military victory against the mighty United States, while owing to support from other socialist countries, was mainly attributed to an innovative, truly Vietnamese way of fighting the war. Why would not the same hold true in the struggle for economic development? While building on the experience of other socialist countries, the 4th Party Congress was seen as an opportunity to embrace a Vietnamese version of the planned economy model. This version was an attempt to rapidly industrialize agriculture, by bringing mass production to the rural sector thanks to irrigation, fertilizers and tractors. The operation of this model, in turn, required a minimum scale, which districts alone were supposed to provide. The Vietnamese version of the planned economy model thus came to be known as “the district as a fortress.”

In an almost surprising turn of events, this version was also Mr. Lê Duẩn’s brainchild. One of his most cited statements was “to advance fast, strongly and directly to the socialist mass production, bypassing the stage of capitalist development.” The concept of the “district as a fortress” was somewhat influenced by the агро-промышленный комплекс, or agro-industrial complex, a model first introduced in the former Soviet Union that became popular in smaller socialist countries such as Bulgaria and East Germany. Mr. Lê Duẩn proposed this concept in light of the determination of the Politburo and the Central Committee to have a single economic model for the entire country. But he was genuinely enthusiastic about what he saw as an innovative approach. The Politburo accepted his views, and the “district as a fortress” approach was adopted by the 4th Party Congress.

The planned economy model soon proved to be a blatant failure. Production had been forecasted to double between 1976 and 1980, but in reality it grew more

slowly than population did. The Five-Year Plan endorsed by the 4th Party Congress, which had been touted as a great leap forward to socialism, skipping the stage of capitalism development, was actually associated with a decline in living standards compared to the already harsh war period. The tension with China only aggravated matters, leading Vietnam to join the Comecon trading block in 1978, a decision it had hesitated to make for two decades. This resulted in much higher prices for imports than before, when domestic prices from the Soviet Union applied to goods shipped to Vietnam.

The inadequacy of the planned economy model became more evident in the South, where reunification was associated with a dramatic change in the organization of the economy, than in the North, where no similar transformation was necessary. Cadres from the South were sent to the North to learn about central planning, but the administrative prices they were requested to enforce were totally inadequate. Industry and trade stagnated. Food shortages emerged, pushing Vietnam close to famine in the 1980s. Massive numbers of people fled the country, at the risk of their lives. Those fleeing were not only individuals with close ties with the previous regime, but also people who had contributed to the fight for independence. They all just wanted to leave, as material and spiritual lives had become unbearable.

The local population gradually lost trust in the leadership, while the international image of Vietnam was seriously damaged. The feeling that the country was reaching a dead end became widespread.

Even in Ho Chi Minh City, amidst a region known as the “rice basket” of Vietnam, where nature is generous and resources plentiful, people did not have enough rice to eat. Making ends meet was extremely difficult for everyone, and local leaders started to realize that the limits of tolerance were being reached. There was also a growing sense of frustration among the leadership itself, as they witnessed the failure to achieve the idealistic aspirations of the 4th Party Congress. The ensuing crisis was then not only economic, but also social and political.

The “district as a fortress” was thus an innovative concept, but clearly not a correct one from an economic point of view. Towards the end of his life, in private, Mr. Lê Duẩn recognized the failure of his brainchild. However, it was not him but rather a set of local leaders who took on changing the course of events. They initially did so through initiatives known as the “fence breaking” experiments. What all those initiatives had in common was their reliance on market mechanisms. The local leaders behind them were desperately seeking approaches that would work, and to understand why they worked. The process required experimentation beyond what was allowed by the rules. Sometimes, dangerously so.... But all these local leaders had one thing in common, and that was to be politically “bullet proof,” given their track record during the wars.

Most of the “fence breaking” experiments took place in the South. This is not surprising, given that market mechanisms were a fresh memory there, and the

entrepreneurial spirit was still alive. But in addition, the South had been granted a transitional period for the collectivization of land. The final objective was to establish the same model as in the North, but there was agreement that the transformation would have to be gradual. Distorted agricultural prices undermined the incentives to cultivate and trade, and the prospect of having to get organized in cooperatives and collectives had eroded the farmers' enthusiasm for reunification. But at least the foundations for a supply response were present.

"Fence breaking" experiments in agriculture mainly involved allocating land to farmers and directly contracting with them at prices above those set by the plan. This approach had precedents in the North, even before reunification. In 1966, Mr. Kim Ngọc, the Party Secretary of northern Vinh Phuc province, had already experimented with it. But in 1968 Mr. Trường Chinh, the chairman of the National Assembly, a member of the Politburo and the chair of the Central Committee on Theory, convened a meeting of all key Party leaders and read a long statement denouncing the Vinh Phuc experiment. Mr. Kim Ngọc was severely criticized because of his support for "illegal" contracting and the experiment was terminated.

Circumstances were more favorable after reunification, especially in the South, where supply was more responsive. And where direct contracting was used, living conditions improved visibly. What had been treated as a dangerous deviation in the late 1960s started to be seen as innovative "unbundling" one decade later.

Examples of "fence breaking" experiments are quite telling. In the late 1970s, villagers in the North were struggling to make ends meet. Many of those in Doan Xa commune had chosen to migrate to the nearby city of Haiphong and become beggars. In 1979, some of those remaining in the commune argued that it was necessary to farm out the land to individual households. The proposition was put to vote and supported by nine to one. But the inhabitants of Doan Xa also agreed not to leave any paper trail of this decision, swearing secrecy and mutual support if the authorities were to discover the "sneak contract." The result was a six-fold increase in crop volume and a dramatic improvement in living standards.

News of this development soon reached the Party leadership at the district level, and a team of investigators was sent to the commune. The initial reaction was not to renew the Party membership of the local leaders. But gradually, information about this experiment spread, and Doan Xa became a model for the entire district.

By 1980 the Party Secretary of Haiphong, Mr. Bùi Quang Tạo, had not only extended the contracting approach to the entire province: he also vowed to lobby the Party Central Committee so that the approach could be scaled up nationwide. Knowing that Mr. Trường Chinh would be reluctant to endorse farming contracts, he first exposed the "spontaneous" farming out process to Mr.

Lê Duẩn, who had the reputation of being practical. Mr. Lê Duẩn soon visited the province to assess the situation in person; he was enthused by what he saw. Shortly after, Prime Minister Mr. Phạm Văn Đồng visited in turn and expressed sympathy for the difficulties the villagers had faced. By the time the Haiphong leadership could finally expose the situation to Mr. Trường Chinh, who was by then the President of Vietnam, he did not make any comment. This time nobody was disciplined, and by 1981 the Party Secretariat had officially endorsed the contracting approach for the entire country.

Flexibility was also introduced in the industrial sector, with production plans gradually broken down into several tiers, known as Plans 1, 2 and 3, with higher-number tiers allowing enterprises a greater independence in making production decisions and selling their products on the market. Radical breakthroughs took place in specific organizations, localities and firms. Informal trading was also allowed, increasingly, in commerce.

Meanwhile, in Ho Chi Minh City bold “fence breaking” steps had included buying rice from farmers at the market price, in spite of it being five times higher than the price set by planners in Hanoi. In an eventful breakfast convened in 1979 by Mr. Võ Văn Kiệt, Party Secretary for the city at that time, the local bank agreed to provide the necessary funding, and the finance and trade departments committed to complete the administrative formalities. Mme. Ba Thi, the director of the city’s food products company, was requested to lead the unit that would purchase rice throughout the Mekong delta. This unit came to be known as “the rice smuggling committee,” a nickname that suggests how risky its activities were. Mme. Ba Thi actually expressed her concern of being arrested if she had to travel to Hanoi, to which Mr. Võ Văn Kiệt answered that he would make sure that she got food while in prison. Eventually, a sufficient supply of rice was secured for Ho Chi Minh City. Not only did Mme. Ba Thi escape prison: she ended up being awarded the Hero title instead.

Even bolder steps were undertaken subsequently. After Vietnam had joined Comecon, in 1978, Ho Chi Minh City faced many bottlenecks in imports. To address them, the local authorities allowed Chinese traders to make contacts in Singapore and Hong Kong, China and to buy products such as tobacco, fabric and gasoline, and to buy agricultural and fishery products in Vietnam to pay for the imports. To evade control by the centrally managed customs authority, goods were traded at “sea mark number zero,” with no transaction recorded.

After a few successful deals of this sort, the People’s Committee of the City authorized lower levels of government to establish companies with names beginning or ending in “imex,” to directly handle foreign trade. Soon, some of them were booming. Cholimex had eight factories, one of them assembling electronic products. Others had cold storage facilities to preserve their export items. The activities of the “imexes” gradually expanded to other regions, including Northern provinces. Before Doi Moi, exports by these “imexes”

already exceeded the centrally controlled exports of Vietnam to market economies by a factor of ten.

Having the Party leadership tolerate, then embrace and finally scale up the “fence breaking” experiments required a careful strategy by the local leaders who had initiated them. Such a strategy was inspired by the warfare theory developed by Mr. Lê Duẩn to fight the American army and its Southern ally. Its main thrust was to avoid direct confrontation with the enemy, given its overwhelming power, and instead to gradually undermine its determination. In his own words, the goal was “not to defeat the Americans but to defeat the invading spirit of America.” This was to be accomplished by choosing isolated units as targets, dealing with them one at a time, sapping the morale of the enemy, and eventually winning by attrition. During the war, this approach had gained much praise in Vietnam, proving that sophistication was more important than strength.

The group of local leaders adopting this approach to foster economic reform included Mr. Võ Văn Kiệt as one of its most respected figures, but also several Party Secretaries at the provincial level and many directors of state-owned enterprises. In trying to promote change on a broader scale, they did not want to subvert Party hierarchies. They respected the country leadership and did not aim to uproot it; instead, they wanted it to change its mind and come to a new consensus. But they knew that this would not be easy, as “fence breaking” experiments were initially seen with suspicion by senior leaders. For instance, upon arrival to Ho Chi Minh City airport the Minister of Foreign Trade at that time, Mr. Lê Khắc, commented that he could detect the smell of Yugoslavia in the air. And that sounded more as like threat than a compliment.

At the time, the Politburo had about ten members, but in reality a few of them concentrated most of the decision-making power. This narrower group included the Secretary General, the President, the Prime Minister and the head of the Personnel Department of the Central Committee. Having an open discussion of the “fence breaking” experiments with the Politburo in its entirety would have been self-defeating, as even the reform-minded would not have dared to challenge the collective on a taboo-like issue. Instead, the fence breakers identified the mechanisms at work in each of the experiments and targeted the key Politburo members who would be more interested in learning about them. Those members were approached on an individual basis, and invited to see first-hand the experiment selected for demonstration purposes.

Even then, senior leaders would not be presented with full information about the experiments, but only with their more positive aspects, highlighting the difficulty being addressed, and the way in which “fence breaking” helped overcome such difficulty. Often, local leaders had to pose as emergency fire-fighters, as opposed to determined innovators. A systematic effort was also made to avoid any discussion of the “sacred principles” endorsed by the 4th Party Congress. Key Politburo members were instead exposed, one at a time, to

functioning enterprises, to improved living standards, and to local populations supportive of the Party.

Avoiding confrontation is actually one of the main principles of the Party in Vietnam. To abide by this principle, cross referencing was chosen as part of the strategy; for instance, by mentioning to the targeted senior leader that some other key member had witnessed another, similar experiment, and had expressed support. Local leaders were repeatedly asking for permission to travel to Hanoi, to expose what they had accomplished and request the authorization to pilot new initiatives, in the spirit of those already acknowledged as successful.

By the time the support of the four key Politburo members had been secured, larger-scale economic reform was at hand, without having to resort to wasteful fights, purges or internal coups. Among insiders, the exciting years during which consensus was built in favor of the “fence breaking” experiments came to be known as “the beautiful period.” And the series of episodes leading to the new consensus was seen as captivating at every turn, like the road from Phan Rang to Dalat.

In the end, innovative local leaders who could have been whistled out were entrusted to hold the whistle, and to build upon their “fence breaking” experiments. They were invited to Hanoi, not to be thrown into jail, but to take upon bigger responsibilities. This is how Mr. Võ Văn Kiệt became the chairman of the State Planning Commission first, then Deputy Prime Minister, and finally Prime Minister. Mr. Bùi Quang Tạc, the Party Secretary of Haiphong who had scaled up direct contracting, was promoted to Head of the Central Committee on Inspection, in Hanoi. The Chairman of Haiphong, Mr. Đoàn Duy Thành, became Minister of Trade and subsequently Deputy Prime Minister. And Mr. Nguyễn Văn Chính, the Party Secretary of southern Long An province, who had adopted a high-price contracting policy, was promoted to Minister of Food, then to Deputy Prime Minister. By then, economic difficulties and the blatant failure of the planned economy model had made the norms embraced by the 4th Party Congress much less sacred. The time for change had finally come.

Two Decades of Comprehensive Reform

Large-scale economic renovation, Doi Moi, was embraced by the 6th Party Congress, which was held in 1986, only months after Mr. Lê Duẩn’s death from a prolonged illness. By then, the prevailing mindset had changed, and an agreement could be reached on the urgency of renovation. The agreement included the need for the Party to provide a critical assessment of what had been accomplished in terms of economic development, accepting responsibility for the failures, and proposing remedial action. This decision was a breakthrough of historical significance. It marked a turning point, from decline to recovery.

Above all, it represented the beginning of a change in the main economic mechanism, from plan to market.

The 6th Party Congress represented a remarkable success in terms of consensus building. Discussions were not always smooth, and participants needed to be reminded, time and again, of the value of reconciling differences. Those who wanted to move fast had to agree to slow down. Those who preferred a slower pace were asked to speed up. The end result was a middle course, restraining the fast movers and speeding up the slow ones. The compromise was to see Doi Moi as a process, whose momentum was to be built up over time in light of experience.

One clear illustration of the tensions at play concerns international relations. One group wanted to improve ties with all countries, including former enemies. Another favored a more cautious approach, still sticking to alignment with the socialist block, out of fear of weakening Vietnam's position and eventually making it fall. The compromise here was to make friends with all countries, but not to change colors. The stated goal was global integration, not ideological dissolution. Slogans were introduced by the Party to remind its members of Vietnam's decision to embrace socialism and to call for awareness of any signs of misdirection or disorientation.

The general agreement, for quick and slow movers alike, was to always work within the framework of the Party resolutions. Having to move within clearly delimited boundaries had both advantages and disadvantages. But in retrospect, when comparing resolutions over time, all the way to that of the 10th Party Congress, it is clear that this agreement allowed sustained economic reform.

The 6th Party Congress also embodied a shift in leadership mechanisms, from individual to collective. Strong personal leadership is not uncommon in East Asian countries, socialist or not. Mr. Lee Kwan Yew in Singapore and Mr. Park Chung Hi in the Republic of Korea are obvious examples of this. In Vietnam, individual leadership played a very important role during the war effort. Mr. Hồ Chí Minh, in particular, had enormous prestige among the population. Subsequently, from the late 1960s until his final illness, Mr. Lê Duẩn became the dominant figure in Vietnamese politics. His credibility derived from his contribution to the victory over the American army and the liberation of the South. But the example of the district as a fortress approach also showed that strong individual leadership could result in incorrect economic choices.

Centralized decision making was thus replaced by strong leadership but without individual leaders. There was a move towards balancing the weight of different regions (North, Center and South) in the overall distribution of senior positions. Accumulation of multiple positions by the same person was not allowed. Retirement rules were strictly enforced, even if this could result in losing highly qualified individuals. Promotions within the Party structure often involved testing an individual's ability to operate and deliver in a province he or

she was not originally from. And decisions could not be reached without previous consultation and debate, initially within the Party, increasingly reaching out beyond its boundaries.

From then on, it became very difficult to single out a decision maker. In lieu of an individual, there was a team whose members were waiting for each other. In the absence of a prestigious leader providing a sense of direction, the collective was the decision-making body. This made it more important to thoroughly discuss the issues. The collective thus became a way to mobilize intellectual resources, both from inside and outside the Party. And a consistent effort went into avoiding the division of the Party into factions, waiting for each other, and favoring solidarity over division.

An illustration of this new approach was the process followed to join the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). The Politburo delegated the decision on whether to become a member of ASEAN to a standing committee. But viewpoints within this committee were very different, and the debate became so heated that in the end a vote was needed to break the deadlock. Three members of the committee favored joining ASEAN, whereas one adamantly opposed. But once the votes were cast, the Party enforced discipline, and went ahead with the choice of the majority. This kind of discipline ensured the continuity of Doi Moi as a process.

The first, critical step in this process was to change the mechanism to set the price of rice. Initial moves in this direction had happened in the context of the “fence breaking” experiments, starting in 1979. But those experiments had been geographically scattered. Across most of the country, the subsidy mechanism remained in place, resulting in the supply of rice being insufficient and an inefficiently allocated.

The story of this first step is revealing of the way decisions were made by the collective. It was argued that an instruction by the Prime Minister, liberating the market, would lead to self-regulation, akin to a magic wand. Initially, this proposal was met with resistance for fear that reliance on market mechanisms would amount to abandoning socialism. It was noted, however, that the market predated capitalism, so that it could not be deemed a capitalist invention: it was rather an ingenious invention of mankind. This way of reconciling a practical goal with broader principles was far removed from anything a Western advisor could have said in favor of market mechanisms. But in Vietnam’s political context the proposal became acceptable, and the instruction was signed by the Prime Minister.

The result was so convincing that several other food markets were liberated shortly after. Even in disaster prone areas, food shortages receded. The disappearance of food rationing became the first tangible success of economic reform in Vietnam. It helped build support for doing away with the subsidy mechanism and letting goods and services flow freely.

As for socialist objectives, such as ensuring some degree of equality, they could be catered for using other policy instruments. Land reform played a fundamental role in this respect. Between 1986 and 1993 a large fraction of Vietnam's agricultural land was distributed to rural households, on a remarkably egalitarian basis.

The combination of deregulated food markets and autonomy for farmers to make cultivation decisions resulted in a dramatic increase in food supply. It also boosted the incomes of rural households. By then, barely more than one fifth of Vietnam's population lived in urban areas. While living standards were consistently meager at the time, urban dwellers tended to be better off. The sequence of reforms was such that economic growth got kick-started in the countryside, where poverty was more prevalent, and deeper. This is one of the reasons why inequality barely increased over the Doi Moi period, whereas poverty rates plummeted.

At the risk of simplifying, three main strands can be identified in the economic reform process. The focus of the first one, which includes the liberalization of the price of rice and other key products, was to introduce stronger incentives for suppliers of goods and services, be they public or private. The monopoly of state trading companies was abolished and international trade barriers were gradually reduced. Entry by the private sector was authorized in an increasingly large number of sectors and a regime supporting foreign direct investment (FDI) was approved. The management of state-owned enterprises (SOEs) was gradually freed from administrative interference and policy lending was taken out of state-owned commercial banks (SOCBs). Transaction costs for enterprise registration were substantially lowered, whereas the equitization process resulted in a gradual divestiture of state assets, increasingly affecting large SOEs and bringing in strategic investors.

A second group of measures aimed at upgrading the mechanisms through which budget allocations are made and resources channeled. Strengthening public financial management and increasing its transparency were key ingredients of this effort. There was also a transfer of responsibility for budget appropriations to the National Assembly and People's Councils, with decisions on almost half of public expenditures shifted by now to subnational levels of government. Currently, the exercise of state ownership rights in SOEs and SOCBs is being moved out of agencies with responsibility for setting or implementing policies, into a sovereign wealth fund. The management of public investments is being revamped as well. The centralized compilation of a priority list by the Ministry of Planning (MPI) is being replaced by a more transparent management of the project cycle, from budget allocations to implementation units.

As Vietnam approaches middle-income status, a third set of more complex innovations is currently taking shape. The policy agenda is evolving from the structural reforms needed to transition from plan to market, to the institutional

reforms needed to sustain growth over time, and allow Vietnam to eventually become an industrial country.

Building on the landmark Bilateral Trade Agreement with the United States (USBTA), accession to the World Trade Organization (WTO) is leading to a substantial upgrade in legislation and standards, while fostering competition in services. An ambitious banking reform roadmap includes the creation of a modern central bank in charge of monetary policy, strengthened supervision of the financial sector, and the equitization of SOCBs. If anything, the recent macroeconomic turbulence shows how much more progress is needed on this front. In infrastructure sectors characterized by network externalities, efforts aim at creating markets and encouraging private sector entry. The health sector is starting a move from supply-side to demand-side funding, with the ambition of attaining universal coverage for health insurance. A similar transformation is taking place in relation to old-age pensions, from a transfer program for public sector workers to an insurance scheme accessible to an increasingly larger share of the population.

Some of the biggest challenges in relation to these more complex innovations concern the governance area. There has been progress in streamlining bureaucratic processes and reducing red tape. But there is concern that public administration reform has not progressed as steadily as hoped. There is also a strong determination to fight corruption, through the strengthening of government systems, an increased openness to complaints and denunciations, and the monitoring of the assets of civil servants and their immediate families. But there is also recognition that in a booming economy there are enormous opportunities for graft, and corruption will be difficult to uproot. Even the emerging concern for environmental protection has a clear governance dimension, as sound natural resource management and regional development planning will be essential for development sustainability.

When considered together, these three main sets of policy changes amount to a comprehensive economic reform, spanning all policy areas, but conducted in a pragmatic manner. The comprehensive nature of the changes undertaken is at odds with the idea, widely accepted these days, that development efforts must focus on just one or a few “binding constraints.” In Vietnam, on the contrary, it would seem that no stone was left unturned. The flip side of this diversity of reform initiatives is often their uneven progress across sectors.

Dubious Explanations of the Drive for Reform

Securing the continuation of Vietnam’s success at developing its economy and reducing poverty requires a better understanding of the forces underlying Doi Moi and the revamping of collective decision-making mechanisms that took place around the 6th Party Congress. Identifying the drivers of change can also

help pinpoint new obstacles that might have emerged over these two decades of comprehensive reform. But it may be useful to first dispel some commonly held views, which might look plausible at a first glance but do not shed so much light in practice.

One of those commonly held views sees the reform process as the outcome of a struggle between “reformers” and “conservatives.” In this view, key decision makers stood on one or the other side of some invisible line whereas circumstances, from economic hardship to natural death, gradually shifted the balance of power in favor of the reformist camp. And there is no doubt that circumstances helped. However, on a closer examination this view is problematic on more than one count. To begin with, circumstances kept changing, but the speed of reforms did not seem to be affected. If anything, the relative hardship resulting from the East Asian crisis was associated with a slowdown of reforms, not with their acceleration.

Moreover, it is very difficult for outsiders to tell who was on which side of the alleged, invisible line. For instance, Mr. Võ Văn Kiệt has been often portrayed by Western observers as a determined communist. The fact that he was from a family of poor farmers made him trusted by his comrades and paved the way for him to become a member of the Politburo at the 4th Party Congress. And with absolute confidence in communism and in the Party leaders, he implicitly endorsed the adoption of the economic model on the North across the entire country. However, he subsequently realized the problems with this model from his own experience in Ho Chi Minh City, and became one of the leading figures in the “fence breaking” experiments and in the drive up to the 6th Party Congress.

Even Mr. Lê Duẩn, on the surface a hardliner, was a more complex and subtle figure than it could seem at a first glance. While he was in charge of liberated territories in the South, during the French war, he did not favor land reform Chinese style. He did not want to prosecute landlords, and instead tried to convince them to voluntarily and temporarily surrender the use of their assets. Only landlords who were closely collaborating with the French colonial regime saw their assets confiscated on a permanent basis. Subsequently, when the country was reunified, Mr. Lê Duẩn was personally in favor of keeping the economic model of the South as a pilot to experiment with market mechanisms, at least on a temporary basis.

As for the “district as a fortress” initiative, incorrect as it might have been from an economic point of view, it was probably an attempt to bypass the slogans of proletarian dictatorship and class struggle. Following Marxist principles, each Party Congress was expected to identify the “fundamental contradiction” that needed to be solved. At reunification, many in the Party saw the tension between capitalism and socialism as such a fundamental contradiction. If so, victory required crushing the capitalists. Mr. Lê Duẩn moved into identifying a different contradiction, one between obsolete, small-scale farming and mass industrial production. Within this approach, there was no

clear enemy to defeat. From this perspective, the “district as a fortress” was not as bad a choice as its economic consequences might suggest. Mr. Lê Duẩn did not make his reasoning explicit, at least not publicly. But his close assistants knew about his political motivation. Had it not been for him, reunification would have been a much harder time.

Beyond the specific examples of Mr. Võ Văn Kiệt and Mr. Lê Duẩn, what comes out of the “beautiful period” is not a story of reformers defeating conservatives, but rather one of a reformist mindset gradually winning over. Former conservatives were not displaced, they were convinced. One telling example is that of Mr. Trường Chinh, who replaced Mr. Lê Duẩn as General Secretary of the Party in 1986. It can be argued that Mr. Trường Chinh was initially a conservative, strictly adhering to the “untouchable” principles of Marxism-Leninism. But as part of the “fence breaking” experiments, he and Mr. Phạm Văn Đồng were respectfully invited to pay visits to the field and see by themselves. This reality check, not involving any confrontation, triggered a change in their perspectives and eventually led to their support to Doi Moi.

It can even be argued that this willingness to switch to new thinking is a characteristic of politicians in Vietnam. Not only Mr. Lê Duẩn and Mr. Võ Văn Kiệt but also many others were conservative at some point in their life and reformers at some other point. In fact, some switched from being reform-minded initially to becoming more conservative over time. Ignoring this dynamic interplay of ideas and just classifying the key actors in antagonist camps is a simplification that does not help understand how economic reforms came to be embraced in Vietnam.

One variation of the “reformers versus conservatives” view associates the latter with the old generation, trained in the former Soviet block, and the former with a younger group, more exposed to Western ways of thinking. This, again, is a dubious simplification of the mechanisms at play. The key steps in the reform process were all handled by people without any formal Western training and with limited exposure to the outside world. This is clearly illustrated by their dull “packaging” of presentations and arguments, their limited fluency in English, and the resulting frustration by Western experts, often more responsive to PowerPoint presentations, catchy phrases and buzz words.

Perhaps the most obvious rebuttal of this simplified view is provided again by the example of Mr. Võ Văn Kiệt, who is widely recognized as one of the champions of reform in Vietnam. Not only did Mr. Võ Văn Kiệt lack any formal Western training: as he was actively advocating for further reform in recent years, he could not be considered young, not even by the lenient standards of East Asian societies. A similar pattern can be found at lower levels in the hierarchy.

Another interpretation of economic reforms in Vietnam sees them as the belated triumph of the South over the North. In a way, the North would have won the war, but the South would have taken the country back in times of peace.

This interpretation has some appeal, given the obvious differences between Vietnamese people from the South and the North. The former tend to be more pragmatic, more impatient, and more free-spirited too. The latter are often tougher, more cultivated, more frugal, and more disciplined. This interpretation is also supported by the history of “fence breaking” experiments, which took place massively in the South. Moreover, until recently statistics on exports per person, FDI per person, or private investment per person, in the most dynamic provinces on each side, showed the Southern ones routing those in the North.

However, from the point of view of reforms, the main difference between South and North is one of initial development levels. The North had been subject to central planning for two decades and had suffered enormously from the American war. Reunification did not make any substantial difference in living standards; if anything, peace improved the well-being of the population. On the contrary, the South was used to market mechanisms, had a better infrastructure, and a more capital-intensive agriculture. The shift to central planning, even under its “district as a fortress” version, represented a dramatic transformation, and clearly not for the better. It is not surprising that most “fence breaking” experiments happened there, relying on the more recent experience of the population with market mechanisms and a still lively entrepreneurial spirit.

As the “fence breaking” experiments clearly proved the merits of abandoning the subsidy approach and a new mindset took over, it was not only people from the South who embraced economic reform. A large fraction of cadres in government and the Party came from Nghe An and Ha Tinh, two northern provinces. On the other hand, Mr. Lê Duẩn, often portrayed as a hardliner, was born in the center of the country, and was in many ways a man of the South.

Overall, the South still does better in economic terms, which is not surprising given its higher initial development level. But the gap is narrowing by now. The fastest-growing province in Vietnam, since the early 1990s, has been northern Quang Ninh. And in terms of its dynamism, the “triangle” between Hanoi, Haiphong and Halong is already starting to resemble a coastal province in China. A closer examination of provincial performance shows success stories both in the South and in the North, mainly where the local leadership is committed to reform. Given the practice to send cadres with high potential to prove themselves in provinces they are not originally from, local leadership may not even be truly local.

Finally, another commonly held view of economic reforms in Vietnam sees them as a struggle between a grassroots movement and the central authority of the Party. Depending on the version, reforms worked because Vietnam abandoned communism, or are bound to eventually fail because it did not fully abandon communism. Beyond divergences on the outcome of this alleged struggle, in this interpretation the leadership was unable to correctly read emerging signs that were obvious to all, being as oblivious to economic realities

as it was appreciative of wartime opportunities. The reform process was therefore bottom up, and not top down. One implication of this view is that the government was not responsible for the dramatic improvement in living conditions, but rather an unnecessary irritant.

This interpretation is correct in highlighting the importance of local developments in generating change, as illustrated by the “fence breaking” experiments. But it ignores the role played by Party structures in transforming those local developments into larger-scale reforms.

The local leaders who launched this dynamic were actually high in the Party structure, and this is one of the reasons why they were “bullet proof.” Many of them were Party Secretaries at the provincial level, as was the case with Mr. Võ Văn Kiệt in Ho Chi Minh City, Mr. Nguyễn Văn Hôn in An Giang, Mr. Nguyễn Văn Chính in Long An, or Mr. Bùi Quang Tạo in Haiphong. Many, again starting with Mr. Võ Văn Kiệt, had also shown extraordinary courage during the independence wars. Mr. Đoàn Duy Thành had earned his credentials in the Con Dao prison. Mr. Nguyễn Văn Chính had been a leader in some of the fiercest battles in the Mekong Delta. Mr. Nguyễn Văn Hôn was a resolute activist in the occupied zone. Mr. Nguyễn Văn Phi, director of the Ho Chi Minh City department for foreign trade overseeing the “imexes,” had carried out secret underground activities in Saigon. And Mr. Nguyễn Nhật Hồng, director of Vietcombank in Ho Chi Minh City, was involved in secret overseas financial transactions.

These were mostly people who had fought in the war, had been tested for their political beliefs, and were trusted by the Politburo. What these local leaders did was not to subvert the existing order, but rather to convey to higher levels in the structure the solutions they had come up with, out of their own ingenuity and that of the local population. And this is why they received attention from more senior leaders.

Admittedly, the “fence breaking” experiments that paved the way for comprehensive reform later on were conducted on the fringes of the system, at the very edge of legality. However, those who led the experiments still had confidence in the Party, and this is why they respectfully raised their concerns.

The hierarchy, in turn, was responsive and gave consideration to those concerns. It is clear that not all those who tried to introduce changes were successful. But the economic difficulties associated with the old mechanism somehow reduced the opposition towards fence-breakers. As a result, fences were broken locally, but dismantled centrally. In 1979, in an effort to overcome hardship, the 6th Plenum of the Party’s Central Committee implicitly endorsed fence-breaking actions by issuing a policy on “untying production.” In 1980 local authorities were authorized by the central government to export and import directly, thus legitimizing the “imexes.” In 1981, the Secretariat authorized contractual arrangements throughout the agricultural sector of Vietnam. And in 1981, the three-tier system for enterprises was legalized, together with the

promotion of horizontal relations among enterprises and between enterprises and the market.

Doi Moi substantially amplified this trend. But it also took place within the context of Party resolutions, not outside them. In sensitive areas, moving from local experiments to nationwide policy required the endorsement of the Politburo. The drive for reform was thus processed inside the Party, not against it.

What these commonly held views on economic reforms share is their depiction of the underlying politics in confrontational terms. In all cases, the implicit hypothesis seems to be the existence of a non-cooperative equilibrium, involving a tension between two antagonistic camps. The identity of those in each camp varies slightly depending on the specific view considered, from reformers-versus-conservatives to young-versus-old to Southerners-versus-Northerners to grassroots-versus-leadership. And those who hold these views appear to sympathize with one of the two camps. Simplifying, their support goes for a more or less idealized group of young grassroots reformers from the South, even if the boundaries or membership of such group would be difficult to spell out.

This overlap between interpretation of a political process and alignment with one set of participants in it, in turn, suggests that the most commonly held views about reform in Vietnam are not that scientific. It is difficult not to sense in these views a deep antipathy for communism, the regime of the North, the influence of the former Soviet block or some combination of them. Regardless of whether such antipathy is justified or not, it may taint the interpretation of facts and thus reduce its usefulness. In a way, it feels as if those holding these views about economic reform in Vietnam, unlike those who undertook the “fence breaking” experiments or implemented the reforms under Doi Moi, were still fighting the Vietnam war.

Limited Confrontation and Few Losers

The reform process of Vietnam is better understood as a basically cooperative way of processing change, in which key participants went to great lengths to avoid “defeating” others, even if that entailed costly compromises. The willingness not to create losers was most obvious at the economic level. But it can also be found at the political and ideological levels.

Seeking consensus seems to be a long-rooted tradition in Vietnam, one that some historians trace back to the kings of the 13th century. Regardless of its origins, it can be argued that this tradition also permeated the Communist Party. Over its history, it is difficult to pinpoint a major political purge or an episode where one group of Party members physically suppressed another.

While a centralization of power took place during the American war, the 6th Party Congress reinstated consensus building as the main decision-making mechanism. Power then shifted back from individual leaders to the collective. In

a strict application of the principle of “democratic centralism,” the minority had to align with the Party line. Once a resolution was passed, there was no further questioning, and everybody was called to support its implementation. Internal debate was encouraged in the process of making a decision. But lively debates, or even fights over ideas, did not amount to factionalism. In practice, when consensus could not be reached, participants tended to adopt the “wait and see” attitude, rather than try to impose their views.

The search for consensus was not without costs. Its flip side was, at times, the adoption of watered-down policy measures, not going to the root of the problems being addressed. And the process to adopt key measures was often protracted. This has resulted in frustration among Western experts, who have complained repeatedly about the slow pace of reform in Vietnam, despite the fact that progress on development outcomes (from output to exports to poverty) was among the fastest in the world.

For instance, it is clear that Vietnam could have signed the USBTA much earlier than it did, and it possibly could have entered the WTO earlier than China. But a group of senior leaders approached these two critical steps to global integration in a cautious manner, and needed time to come to terms with them. Similarly, many thought that the resolution of the 10th Party Congress was not up to the new challenges faced by Vietnam at the time. But they agreed to live with that decision.

The determination to avoid conflict was also brought to bear on international affairs. As part of the Doi Moi process, Vietnam chose to disengage from factionalism in the global arena. One of the decisions of the 6th Party Congress was to befriend all countries in the world, including former enemies. Before, a distinction was made between three groups of countries. Those in the socialist group, embracing “proletarian internationalism,” were seen as siblings. Countries in the Third World group, which had in common their efforts to free themselves from colonialism, were considered friends. The remaining countries, capitalist and imperialist, represented the enemy; for different reasons China also fell in this last group. But this classification had isolated Vietnam, and the 6th Party Congress decided to do away with it. Seeking to treat the United States and China as partners, rather than enemies, represented a major step away from confrontation.

Economic reform was also associated with a clear attempt to avoid creating losers in the ideological arena. There were limits not to trespass in this respect, with a thin line separating the acceptable “renovation” from the unacceptable “peaceful evolution.” Moving from the subsidy system to market mechanisms was never presented as the rejection of socialist principles, but rather as a tool for their implementation. Agreement was reached that markets were not a capitalist invention. And to make it clear that economic reform did not amount to ideological renunciation, the expression “market economy with a socialism orientation” was coined.

Many would question the vagueness of this concept. It suggests a stronger emphasis on equality and a bigger role for the state, compared to a “capitalist” market economy. But beyond that general statement, it is difficult to identify specific implications on how markets should be organized. And yet, this very vagueness might have helped avoid a potentially difficult ideological discussion.

The compromise here was to move ahead on economic reforms, but not to question the Party’s “sacred principles.” This was a way to give reassurance to those who were concerned about abandoning Vietnam’s political system. For instance, when the leaders of Haiphong vowed to extend the contracting approach to the entire nation, the first thing they set up to do was to read carefully the statement by Mr. Trùng Chinh, criticizing the Vinh Phuc experiment. This was to push for reform without embarking in an ideological confrontation.

A similar ambiguity is at play when the Party continues to identify itself as the representative of “workers,” despite the fact that an increasingly large fraction of its members is made of successful entrepreneurs. In practice, from the 6th Party Congress onwards the notion of “class struggle” has been downplayed. Insisting on a struggle, any struggle, would have been at odds with the effort to rely on consensus as the main mechanism for the collective to make decisions. But openly abandoning the class struggle would have amounted to renouncing Marxist principles, which in turn would have alienated a substantial constituency within the Party.

Vietnam’s success in adopting comprehensive reforms is also associated with the determination to avoid creating losers from a material point of view. In this respect, the focus on poverty reduction and social inclusion can be seen as application of the Pareto principle, according to which a reform can be considered welfare improving only if at least some people benefit from and nobody is made worse off because of it.

Not making losers was easy in the initial stages of Doi Moi, given that the situation was extremely difficult for almost everyone. With the country at the edge of famine, no one could do much worse. So initially there was no need to think about compensating anyone for the consequences of economic reforms. However, as the economy emerged from extreme crisis conditions the move from the subsidy system to market mechanisms could have had a negative impact on specific population groups, or have favored some groups much more than others. Policy measures adopted after the initial stages of the Doi Moi process tried to prevent both declines in living standards and increases in inequality.

Consider the reform of SOEs, which aimed at enhancing the authority of directors to make decisions without administrative interference. Those directors could lose from market liberalization and the privatization of state assets. But they were spared. The introduction of stronger incentives to maximize profits was done in such a way that insiders could appropriate a significant share of those profits through bonuses and other additional payments (some of them not

official). As for privatization, the initial phases of the equitization process allowed SOE directors to become partial owners of the enterprises they managed.

Workers in the public sector, probably the only large group that would have qualified as privileged under the subsidy system, were also spared. When some basic forms of social protection such as access to old-age pension were extended to the formal private sector, the benefits of public sector workers were grandfathered, with the budget making up for unpaid social security contributions.

A cash compensation program was also set up for redundant workers from SOEs. In its initial phase, the amount of compensation was determined in a hurry, to cope with the factory closures prompted by the collapse of trade with the former Soviet block. Subsequent stages saw a deliberate effort to set compensation at a level that would make redundant SOE workers roughly indifferent to job separation. Tracer surveys of separated workers reveal a relatively high level of satisfaction with the assistance received, suggesting that the effort was successful. This program has been maintained for years, in spite of its considerable cost to the budget.

The overall growth strategy also had the effect of raising the income of agricultural households, which were certainly not part of the public sector elite. The eminently egalitarian redistribution of agricultural land, combined with the liberalization of trade in commodities, did much to boost rural living standards and reduce poverty. The measures taken to attract FDI, to a large extent in labor-intensive sectors, also provided an avenue out of poverty for unskilled rural migrants. The commercialization of agriculture and the rapid creation of wage employment were thus instrumental in preventing great increases in inequality, in spite of the fast pace of economic growth.

More recently, a sound system of intergovernmental transfers has been put in place, to redistribute resources from richer to poorer provinces. The move towards greater fiscal decentralization, in 2002, led to the establishment of transparent rules to allocate budget funding to lower levels of government, first for recurrent expenditures and subsequently for capital expenditures. Combined with targeted programs aimed at providing benefits to specific population groups, these budget allocation norms result in substantial income redistribution. With some of the poorest provinces receiving the equivalent of half of their GDP through transfers of this sort, the volume of resources channeled to lagging regions in Vietnam is much larger, in relative terms, than it ever was in the European Union. This arrangement, again, is an illustration of the deliberate effort of the Vietnamese government to preserve social inclusion, hence to minimize resentment and social tensions as the country grows richer.

Processing and Accepting New Ideas

Because of its ability to minimize confrontation and to avoid creating many losers, the reform process in Vietnam can be better understood as a basically cooperative undertaking, with policy changes driven by the acceptance of new approaches by the leadership, rather than by the victory of one group of insiders over another. This interpretation, in turn, makes it important to understand how information and views are collected, processed, and brought to the attention of those with the authority to approve them and to launch their implementation.

What makes a new idea interesting and potentially acceptable? At some point, specific innovations may seem too bold or too radical, given the historical context, to be given serious consideration. For example, the proposal by Mr. Lê Duẩn in September 1975 to keep the economic system of the South on a temporary basis, so as to experiment with market mechanisms, falls into this category. But other daring innovations ended up being accepted by the Politburo and other senior members of Party and government. Where did the impetus come from? At the risk of simplifying, there are three main sources of innovative ideas: international experience, local think tanks, and experimentation on the ground. The relative importance of these sources varies depending on the circumstances.

International experience featured prominently in the policy orientations of Vietnam, even before reunification. For instance, there was an important role of Chinese advisors until the mid-1950s, when Maoism was seen as classic theory by many Vietnamese. The Chinese version of land reform became popular, and its implementation led to extremely grave consequences. It took a public statement by Mr. Hồ Chí Minh to revert this trend. As a result, from 1956 onwards Chinese orientations such as the great leap forward, people's communes or the Cultural Revolution were watched with greater concern. For Vietnamese leaders, the Cultural Revolution represented a brutal attempt to suppress divergence of opinion in the face of economic decline. From that point onwards, the Chinese influence on Vietnam receded, with the ties between the two countries being completely severed after reunification.

Reliance on Russian experts became more common during the American war, when the direct influence of the Soviet block became stronger. There was of course recognition of the differences between, say, the Soviet Union and countries like Romania, Hungary or Poland. In fact, the Bulgarian experience was an important inspiration for the "district as a fortress" approach of Mr. Lê Duẩn. The shift towards the model of the Soviet block became unambiguous around the time of reunification.

Towards the end of the American war, Vietnam invited two delegations of economic advisors from the Soviet block. The first one, from East Germany, arrived in 1973; the second one, from Russia, in 1974. Size considerations explain the interest in East Germany. Russia was deemed as too big an economy for its experience to be directly relevant for Vietnam. However, not much of practical value came out of these missions.

Another socialist country whose size was commensurate to that of Vietnam was the Democratic People's Republic of Korea. In 1973, Mr. Lê Duẩn had sent a delegation there. It was led by Mr. Trần Phương, head of the Institute of Economics and a direct advisor to Mr. Lê Duẩn. But the delegation was unimpressed. Upon its return Mr. Trần Phương reported that there was nothing for Vietnam to learn from the economic model of the Democratic People's Republic of Korea.

Shortly after reunification, those external models which Vietnam had been studying initiated their own transitions. In China, Mr. Deng Xiao Ping came to power in 1978 and initiated the reform process in 1979. However, this was also a time of military conflict between the two countries. At that time, Vietnamese leaders regarded China's economic reforms and the four-modernization drive with suspicion, as the initiative of an enemy and a betrayer of socialism. There was more receptiveness to the changes happening in Russia, with the assumption of power by Mr. Mikhail Gorbachov in 1985, and his move towards glasnost and perestroika. The government of Vietnam was definitely interested in these experiences, and open to adopt new ideas that would work. However, such openness did not lead to outright copying. For instance, Russia went through economic reform but also through political reform. From a Vietnamese perspective, the latter was a source of considerable turbulence, undermining the Party's authority and interfering with the smooth implementation of economic reforms, so that it was not seen as a model to imitate.

As for Western countries, for quite a long time Vietnamese leaders had very limited information about them. They were aware of the socialist model, which they perceived as successful, and felt a sense of solidarity with other socialist countries. They also knew that there were a number of politically independent countries with their economies built alongside the capitalist model, which they lumped together in a Third World group. But their knowledge of the specifics of a market economy was totally insufficient to serve as guidance for economic reforms. And Third World ideas did not have any significant impact either.

The first serious exposure to economies organized along different principles was in the East Asia region. Military intervention in Cambodia had resulted in a complicated external situation for Vietnam. On the diplomatic front, that was the worst time ever, with criticism coming from all quarters, including from otherwise friendly socialist countries (not to mention China's vehement opposition). In 1988, Mr. Võ Văn Kiệt met then with Singapore's Mr. Lee Kwan Yew, who stated that a precondition for the normalization of relations with

Vietnam was its withdrawal from Cambodia. Such withdrawal had already been decided by the time of the meeting, which facilitated the dialogue and transformed Mr. Le Kwan Yew into an important reference for Vietnam. His optimism about the country's potential made him an enthusiastic advisor of senior leaders. The spectacular economic success of Singapore certainly made it a model to learn from. And the combination of market principles with a considerable degree of political control made it particularly attractive to the Vietnamese government.

The Republic of Korea became another country for Vietnam to watch. As a technical assistance program was set up by the United Nations Development Programme (UNDP), one of its first uses was to fund a study tour to Seoul, in 1990. The delegation was led by Mr. Trần Xuân Giá, who was then chairman of the Office of Government and later became Minister of Planning and Investment. The delegation was impressed by the speed at which the Republic of Korea had developed after the end of its own devastating war. In a telling reflection of the difficult times Vietnam was going through, it alternated between official banquets, to honor the victors of the Vietnam war, and meals on sidewalks, to save on UNDP per diems, which amounted by then to months of salaries.

Donor assistance played an important role too. Having maintained a continuous presence in Hanoi, the Swedish were influential in sponsoring workshops, bringing experts and funding study tours. As the momentum of reform gathered pace, the government also maintained an active dialogue with Japanese experts, whose views on economic strategy often varied from those of their Western colleagues.

The normalization of the relationship with the Bretton Woods institutions formally took place in 1993. But contacts had been established earlier than that. In 1989, an important initiative was undertaken to separate budgetary functions from central bank functions; to move the commercial operations of the State Bank of Vietnam to commercial banks; and to authorize the establishment of joint stock banks, credit cooperatives, and foreign bank branches. Mr. Võ Văn Kiệt was the first Deputy Prime Minister at the time. To handle this eminently complicated issue he took an unprecedented approach in the socialist system, namely to set up two independent groups of specialists to conduct studies and provide advice. Mr. Võ Văn Kiệt listened carefully to the advice of the two groups and combined their most suitable proposals for the development of an ordinance on the banking sector. Mr. Huỳnh Bửu Sơn was then charged to contact the International Monetary Fund (IMF), which shortly after sent a mission to Vietnam to help finalize the legal documents for this important reform.

The UNDP, which together with Sweden was among the few donors with a presence in Vietnam, was instrumental in mobilizing expertise from the World Bank before the normalization of the relationship with the Bretton Woods institutions.

Still, for quite a while several senior leaders saw those institutions with suspicion, as controlled by industrial countries and in particular by the United States. At first, they were mainly treated as a source of finance. And the government of Vietnam was keen to avoid depending too much on their resources, so as to keep policy choices fully under its control. As the sense of suspicion was gradually dispelled and the relationship with the Bretton Woods institutions matured, more importance was attached to their technical inputs and economic analyses. But throughout the 1990s the government stuck to its choices when the recommendations were not deemed well-suited to the circumstances of Vietnam, as in relation to rapid privatization for instance.

Over time, the relationship with the World Bank was substantially deepened, to the point where Vietnam is by now the largest borrower from its concessional lending arm, the International Development Association, except for India. The World Bank also acquired an increasingly important role as coordinator of the donor community and purveyor of analytical work. From 2001 onwards, a regular cycle of policy lending operations was established, with an increasingly large number of donors supporting it, through both funding and technical inputs. These operations only involved strict policy conditionality at their inception, gradually evolving into a mechanism to ensure the coherence, timeliness and content of policy reforms.

On the other hand, the relationship with the IMF became increasingly loose, with disbursements stopping in 2002 and the last lending program expiring in 2004. On the surface, the fallout was over a technical issue, namely the possibility of subjecting the central bank to external auditing. But the fact that no side wanted to compromise reflected a growing disagreement on the speed of policy reforms, especially in relation to the privatization of SOEs and SOCBs. Vietnamese leaders had also been sensitive to critical views from senior policy makers in the region on the way the IMF had handled the East Asian crisis of 1997.

Universities and research centers started to be established by independent Vietnam at the end of the 1950s. Examples include the Economic Institute, created in 1960 under the Vietnamese Academy of Social Sciences (VASS) and the Central Institute for Economic Management (CIEM), founded in 1978. However, until well into the Doi Moi process, the contribution by these institutions to economic reform was quite limited. This can be explained both by their official mandate and their human resources policy. The mandate was to support the leadership, not to provide independent views. In particular, following economic developments and policy debates in market economies was not part of the mandate. As for their human resources, key advisors and researchers were selected by the Central Committee of the Party after clearance from its Personnel Department. As a result, those recruited tended to be chosen on the basis of their political loyalty, ideological alignment, or ability to interpret the views of the leadership, more than on their technical merit. Not surprisingly,

their basic knowledge was drawn from the classical works of Karl Marx and V. I. Lenin and most of their reference books were of Russian origin.

During the decade in search for solutions, “informal” think tanks actually made a more important contribution to economic reform than mainstream institutions. The case of Ho Chi Minh City is telling in this respect. In 1976, unsatisfied with the official economic advice received from the North, and aware of the limited technical knowledge of the team in charge of running the city, Mr. Võ Văn Kiệt established a unit in charge of mobilizing the intellectual resources from the former regime in the South. The goal was to ask for honest advice, confront the views from all sides, and to choose in each case the recommendations that seemed more appropriate. One of the members of this unit was Dr. Nguyễn Văn Hào, a specialist in macroeconomic policy. More striking was the participation of Mr. Nguyễn (“Jacky”) Xuân Oánh, a former Deputy Prime Minister of the regime of the South and a Harvard-trained economist whose father had a close relationship with the resistance. The work of this unit was not without frustrations. After some time, discouraged by the fact that few of his suggestions had been retained, Dr. Nguyễn Văn Hào asked for the permission to leave the country with his family, which was granted.

Developments accelerated around 1984. By then Mr. Lê Duẩn’s health had deteriorated and his personal prestige was undermined by the failure of the “district as a fortress” approach, which people saw as his idea. In parallel, the role and prestige of General Secretary Mr. Trường Chinh were on the rise. Mr. Trường Chinh convened a group of highly respected, open-minded specialists to help develop thinking innovations. This group was led by Mr. Hà Nghiệp and Mr. Trần Nhâm. Jointly with a dozen other experts from various sectors, this group was directly involved in the preparation of the contents of the 6th Party Congress.

In subsequent years a number of researchers and journalists started to report on the “fence breaking” experiments and to analyze the reasons for their success. First in a cautious way, more openly over time, workshops and seminars were held to provide information to senior leaders and even to the Politburo. This intellectual ferment greatly contributed to the reform momentum that led to the 6th Party Congress. By then, the role of think tanks and research institutions started to be seen in a more positive light.

A change in the role played by mainstream think tanks and research institutes is noticeable since Doi Moi. In 1989, the Institute for International Relations undertook to translate Mr. Paul Samuelson’s famous economics textbook into Vietnamese. Lacking the resources to pay for the copyright, it wrote to the author, who graciously waived any fees for Vietnam. Gradually, other books and documents were translated, and courses on the market economy were organized. Also in 1989, a team from the World Bank institute in charge of training was even invited to give a course on inflation and stabilization, with attendance by the Prime Minister and various ministers.

The composition of the two independent groups set up by Mr. Võ Văn Kiệt to study and give advice on banking reform is equally revealing of the spirit of the time. One of the groups consisted of scientists who had been trained in the Soviet block and held high-ranking positions in government. The other group consisted of banking specialists from the old regime in the South.

Between 1989 and 1993, a critical contribution was made by a project set up in the Office of the Council of Ministers under the leadership of Mr. Vũ Tất Bội. This project put together funding from the UNDP and various agencies, and used it to translate a large amount of material, organize ministerial level seminars, and send young economists and lawyers to study abroad. From this group emerged individuals who were later instrumental in international trade negotiations and the formulation of new regulations for business development.

By now, several of the mainstream think tanks and research institutes are playing a much more active role in informing public policies and supporting economic reform. CIEM has made important contributions to the legal framework for doing business, including enterprise registration, corporate governance and investment approvals. It has also conducted rigorous evaluations of the impact of SOE equitization. VASS has been the focal point for the sectoral studies supporting the negotiations for WTO accession, and is playing an important role in the analysis of poverty and related social issues. The Institute of Labor Studies and Social Affairs (ILSSA) is making increasingly important contributions in relation to labor policies and social insurance. Equally valuable initiatives are under way at the Ministry of Health, in relation to health insurance, and at the Ministry of Industry and Trade, in relation to power sector reform. In all cases, a drive towards increased analytical rigor is noticeable.

Underlying this upgrading of the technical input to public policy is the availability of better data. For quite some time, hard evidence was not an essential input for policy making in Vietnam. No sophisticated impact evaluations were needed to realize that the “fence breaking” experiments were associated with better economic outcomes. The channeling of resources to the poor could rely on the classification of households produced by local authorities, often involving consultations with villagers and even direct voting on the list of “poor households.”

As the economy becomes more developed, and the policy issues more complex, the tools needed to inform economic policy become more sophisticated too. The first official effort to estimate GDP took place in 1989. The first nationally representative household survey for Vietnam was conducted in 1993, with funding from UNDP and technical support from the World Bank. Since then, surveys of that sort have become part of the core business of the General Statistics Office (GSO). Samples are much bigger and the frequency of data production is higher. Since 2000, GSO has also conducted annual enterprise surveys. The quality and accessibility of budget data has also improved substantially, thanks to sustained efforts by the Ministry of Finance (MOF). And

experimentation is under way on governance indicators. On the other hand there is considerable room for improvement in critical areas such as monetary policy and the financial sector, public expenditures at subnational levels, public debt data, and the balance of payments.

In the end, major policy decisions still require the blessing of the Politburo. The viewpoints of VASS on WTO accession would not had been so relevant if it were not for the ability of its chairman, Dr. Đỗ Hoài Nam, to convey them to the Prime Minister, especially prior to the 8th round of negotiations, in 2004. At that time, several leaders were still approaching accession from a “concessions” perspective, rather than from a “development” perspective. Similarly, the support of the Politburo for an ambitious roadmap for banking reform, secured in 2006, was greatly facilitated by the personal involvement of Dr. Cao Sỹ Kiêm, former Vice-chairman of the Economic Commission of the Party. This was after almost one year of low-key technical work by a small group of domestic and foreign experts.

The impact of technical inputs like those produced by research institutes and think tanks is clearly amplified when an effective communication channel exists with senior leaders. Such communication still involves “bullet proof” mediators, who can convince the highest instances of the Party of the merit of new ideas, without running the risk of being labeled as revisionists. For important reforms, the mere technical soundness or attractive packaging of technical inputs is not enough. Senior leaders must be convinced that recommendations are based on the reality of the country, would serve its best interests, and would be compatible with political stability.

To some extent, this cautious attitude can be seen as a legacy of the decade in search of solutions. At the time, assistance from other socialist countries might actually have delayed economic reforms, by masking the deficiencies of central planning. More importantly, the blind copying of outside models, not well-suited to the realities of Vietnam, appeared as a mistake not to repeat. This was true of the models of China and the former Soviet block. After Doi Moi, the same caution applied to the “lessons of international experience” or “best practice models” advocated by Western experts without first making sure that they were relevant in Vietnam’s case. This cautious attitude was reinforced, from 1989 until the early 1990s, by the collapse of the former Soviet block. Senior leaders were then concerned about the implications of “peaceful evolution,” and this is how slogans such as “integrate but do not dissolve” and “renovate but do not change colors” came to be coined.

In an almost paradoxical manner for a country ruled by a Communist Party, this cautious attitude and the emphasis on relevance have led to a deep sense of mistrust of anything that may look ideological, regardless of whether it is inspired on the “sacred principles” of socialism or on economic “first principles.” Inductive reasoning tends to be favored over deductive approaches. Piloting new ideas and extensively discussing the outcomes is a common practice, one which

represents a defensible approximation to policy evaluation. And there is no scaling up of the pilots until consensus has been reached on their merits. Admittedly, this process takes time and often leads to frustration, especially among Western experts who are not aware of its history. But the Vietnamese approach to processing and accepting new ideas also reduces the risk of major policy blunders and costly policy reversals. This approach is clearly an important legacy of the decade in search of solutions and the “fence breaking” experiments.

Emerging Challenges and Risks

The basically cooperative way in which new ideas on economics were processed and accepted by the Vietnamese leadership over the last two decades may explain why the country was so successful at raising living standards, reducing poverty and avoiding major crises. But continuity should not be taken for granted as Vietnam moves into the ranks of middle-income countries. Its own success is confronting the country with new challenges, and the mechanisms underlying Doi Moi may be less well-suited to address them than they were to support the transition from plan to market.

Simplifying, the emerging challenges for Vietnam can be classified into three main categories. First, as the economy has become more integrated, both domestically and internationally, the effects of inadequate policy decisions can be greatly amplified. Financial crises, in particular, are among the biggest risks usually faced by middle-income countries. They are an even bigger risk in Vietnam, given the unprecedented capital inflows the country is attracting as a result of its own success. Second, as agglomeration effects favor rapid productivity growth in the urban hubs of the country, maintaining moderate levels of inequality will become increasingly difficult. In a context where corruption is still widespread, the legitimacy of wealth could be called into question, resulting in social discontent. And third, as the economy has become more diversified and the number of stakeholders has exploded, channeling their feedback to the government will become more difficult. Failure to acknowledge the change in the relationship between state and society could in turn fuel political turmoil.

These three risks have actually materialized in the region before, affecting other countries at a development level similar to that Vietnam is currently attaining. In Thailand, inadequate supervision of the financial sector and the liberalization of the capital flows combined with inappropriate exchange rate policies resulted in the Thai baht crisis, subsequently compounded by an excessively tight budgetary policy. While the country recovered from the turmoil, it has not managed to return to its previous growth performance. In Indonesia, three decades of rapid economic growth had raised incomes across the board, but a small urban group with very good connections at the highest

levels of power became conspicuously rich. Resentment about this apparently ill-acquired wealth contributed to the Suharto backlash, and since then Indonesia's economy has not done so well. In China, high inflation and urban unemployment led to social unrest and alienation in the late 1980s. One visible manifestation of the discontent was the Tiananmen Square demonstration, which the government could easily suppress, but at a considerable cost in terms of international image.

The first risk, namely failing to effectively manage and guide economic developments, is amplified by the increasing financial interdependence of the economy. The last two decades have witnessed a considerable financial deepening, so that the inability of one group of stakeholders to service their debts, or their capacity to rapidly restructure their assets, can launch shock waves throughout the economy. In the past, the nonperforming loans of SOEs made SOCBs unprofitable, if not formally insolvent, resulting in a liability for the government budget. But they did not threaten the overall economic stability of Vietnam. Capital could not flow freely in and out of the country either, so that turbulence in foreign financial markets had limited consequences for Vietnam. This is not the case anymore. Both financial deepening and international capital mobility can increase economic efficiency, but they also create vulnerabilities requiring highly capable economic management.

The quest for consensus, in turn, has resulted in reforms advancing at different paces across sectors. The resulting imbalances also reduce the capacity of policy makers to control economic developments. For instance, consensus was reached on the need to accede to the WTO earlier than on the urgency to reform the financial sector. To some extent, this sequencing was justified. WTO commitments were used as a way to "lock in" major economic reforms, including increased competition in financial services. The practical irreversibility of those commitments, in turn, made the reform of the banking sector a necessity. But the result is a mismatch between a surge in capital inflows and the absence of a modern central bank, with strong capacities to conduct monetary policy and supervise the financial sector.

Imbalances of this sort are also obvious in other areas. In relation to infrastructure services, and especially to electricity, the need to cope with a surge in demand is leading to massive investments before appropriate market organization and regulation are in place. As a result, capital could be inefficiently allocated, market power could be concentrated among a few players, and the price of electricity could be excessively high. In relation to the environment, industrialization is advancing at a fast pace before instruments for pollution control and natural resource management are effective. The consequences could be costly to reverse later on. In these two examples, the uneven pace of reforms may not result in short-term crises, but the long-term consequences cannot be ignored.

The second major risk faced by Vietnam as it enters the group of middle-income countries is to confront growing social resentment. By redistributing agricultural land in an equitable way and promoting FDI in labor-intensive sectors, the Doi Moi process dramatically raised the incomes of rural households and unskilled workers. This in turn helped contain the increase in inequality, to a remarkable extent for a rapidly growing country. But the economy has become much more sophisticated, with a rapid transformation taking place in industries with higher value added and in services. High incomes are now associated with information technology, financial services, real estate, or upscale retailing. These sectors greatly benefit from agglomeration effects, and are bound to develop in the economic hubs of the country. The earnings gap between urban and rural areas could then increase dramatically, with those less able to integrate in this modern economy (and especially ethnic minorities) being left behind.

Inequality is also bound to increase as a result of capital gains, especially in relation to land. With a booming economy, rapid urbanization and massive land conversion, properties in the “right” locations see their value surge. Knowing what the right locations are and being able to acquire the properties before the surge in prices takes place is a sure road to riches. But not everybody knows and not everybody can acquire. Insufficient transparency in zoning policies, limited issuance of land-use right certificates, inappropriate pricing of land plots and weak capacity of land administration offices all result in relatively few people making fortunes. Those who see their land reclaimed at low prices and witness how others make the capital gains can only feel aggravated.

The prevalence of corruption could add to the resentment. In the poor Vietnam of the early years of Doi Moi, petty corruption was an accepted way to make ends meet. It was the individual equivalent of “fence breaking” in the face of an overregulated and inefficient system. As the economy develops, markets function more adequately and people grow richer, corruption is increasingly associated with greed, more than need. The prevalence of corruption may thus undermine the legitimacy of wealth more generally. In a context where many people can be expected to become rich in a few years, sometimes very rich, doubts about the legitimacy of wealth may lead to bitterness among those who fall behind.

The third risk is more political in nature. When Doi Moi was launched, the diversity of stakeholders was very limited in Vietnam. Caricaturing only slightly, there were rural households engaged in small-scale agriculture and urban households linked in one way or another to SOEs or the government. Therefore, the diversity of issues and concerns faced by the Vietnamese people was limited too. And most of those issues were in one way or another related to securing a subsistence-level living under very difficult conditions. Under these circumstances, it was relatively easy for the Party to gather the views of the population. It could not go wrong by favoring the average farmer in the deltas,

or the average public sector worker in the cities, even if this approach did not work so well for ethnic minority households in the highlands.

Two decades later, the number of stakeholders in the Vietnamese economy has exploded. In addition to small-scale agricultural units and the public sector, there is a large group of FDI companies and a thriving private sector. Hundreds of thousands of domestic private enterprises have been created, and a large minority of Vietnamese households runs a small business of one sort or another. The diversity of production and exports has also increased remarkably, with new dynamic sectors emerging one after the other, from garments to sea products to furniture to software. And there are even a growing number of civil society organizations.

These multiple stakeholders have specific concerns in product markets, in labor markets, or in their relationships with a range of government agencies. But the traditionally effective mechanisms used by the Party to gather feedback from society are not necessarily well suited to handle so much diversity. Understanding the issues faced by all these groups, and addressing them properly, amounts to an enormous information processing task. Measures are being taken to increase the government's capacity to perform such a task. But there is still a risk that specific groups of stakeholders may become alienated if their concerns are not addressed, and could seek to express their grievances in destabilizing ways.

Which Role for the International Community?

Over the two decades since the beginning of Doi Moi, donors and international organizations have provided both resources and advice to support the reform drive of Vietnam and to help it emerge from poverty. This process has included both successes and failures. As the country moves higher into the ranks of middle-income countries, the volume of international assistance is bound to decline in relative and even in absolute terms, which makes the next decade a very crucial one in terms of engagement. This is the time to assist Vietnam in laying the institutional foundations for it to continue on a sustained growth path, even after many donors wrap up their development cooperation.

The Vietnamese government has a tested approach to policy reform, one that involves exploring new economic ideas and creating consensus around them. But in order to address the emerging challenges, this approach also needs adjustments, some of which could be perceived as threatening. Reassuring the senior leadership that this is not the case, and that the proposed adjustments are in Vietnam's best interest, may require emulating the process whereby innovators managed to convince the Politburo that relying on market mechanisms was not incompatible with the objectives of socialism.

Members of the international community will be unable to make the case for adjustments of this sort unless they are “bullet proof,” as were the provincial Party leaders who carried out the “fence breaking” experiments. Outsiders will not be listened to if they seem to have a poor grasp of Vietnamese realities. And their recommendations will only be credible if it is clear that they are not driven by hidden agendas, and especially by politically motivated agendas. If there is no trust, there is little chance that new ideas volunteered by donors and international organizations will get serious consideration by Vietnam’s senior leaders.

The successes and failures of the last two decades are telling in this respect. At one end of the spectrum, a donor like Sweden had the necessary credibility, because it stood by Vietnam’s side during the most difficult years of the American war. This tested solidarity allowed the Swedish cooperation agency to engage in a dialogue on corruption with the Party at a time when the issue was almost taboo. Probably no other donor would have been listened to. This engagement, while frustrating at times, paved the way for an important change in policy. The Party identified the fight against corruption as a top priority at the end of 2003, at which point it chose to move away from a mainly punitive anti-corruption strategy to one involving systemic reforms and increased transparency.

At the other end, initially there was limited trust in the Bretton Woods institutions, which were feared by some to be at the service of industrial countries in general, and the United States in particular. The World Bank had a solid engagement in relation to infrastructure development and poverty reduction programs. But skepticism remained in relation to the advice being provided on structural reforms, especially in the aftermath of the East Asian crisis, when the Vietnamese leadership became more cautious. At that time, the World Bank and the IMF insisted on the privatization of SOEs and SOCBs as the cornerstone of any serious reform program. In doing so, they faced resistance from Vietnamese authorities, who preferred a more gradual approach.

To encourage the government to be more decisive, the Bretton Woods institutions argued that timid reform could result in an economic meltdown. Vietnam was included in the list of Highly Indebted Poor Countries (HIPC), as if its external situation was weak enough to warrant debt relief. By now it is clear that Vietnam is at low risk of external debt distress. Vietnam’s growth performance was also questioned, with the Bretton Woods institutions reporting figures much below those of the government. Those alternative figures were based on simple macroeconomic consistency models, known for their sensitivity to assumptions. These bleak scenarios might have worried Vietnamese authorities for some time, but exaggeration is not a solid foundation for credibility.

In 2001, an agreement was finally reached between the Bretton Woods institutions and the government on a structural reform agenda. This agreement

paved the way for a series of policy lending operations which eventually became the main platform for the policy dialogue between the government and the international community. Shortly after, Vietnam was also taken out of the HIPC list.

In 2003, the World Bank retroactively accepted official statistics on growth and dropped its own alternative figures. It also accepted the government's gradualist approach in relation to SOE and SOCB reform. Its focus shifted instead towards WTO accession as the main mechanism to "lock in" further reforms. Importantly, the World Bank moved away from a negotiation approach towards an active analytical collaboration with the institutes and individuals who advised senior policy makers. This engagement approach had been used since the late 1990s with MOF and MPI, effectively, in relation to public financial management reform and planning reform respectively. Among others, it was subsequently extended to VASS, in relation to WTO accession, and to the Economic Commission of the Party, in relation to financial sector reform. Working together with those who could in turn directly discuss with senior leaders improved mutual understanding and helped build mutual trust.

The IMF, on the other hand, remained unimpressed by the government's stance on SOE and SOCB reform. In 2004, a dead end was reached and the IMF's lending program formally expired. Since then its influence on Vietnamese economic policies has been more limited.

Another important lesson for the international community concerns the nature of the ideas put forward for consideration. Those leading the "fence breaking" experiments were particularly careful to avoid anything that could look ideological. Instead, they emphasized the practical aspects of their innovations, including the specific problem they aimed to address and the ways in which these innovations contributed to the wellbeing of the population. Opportunities were found to pilot the implementation of new ideas, and assess their consequences. Over time, especial attention was also given to the compensation of those who could stand to lose from reform.

This kind of practical, non-ideological focus has not always characterized the recommendations made by the international community. In relation to economics, supposedly universal "first principles" have at times taken prevalence over a good understanding of the actual institutional constraints faced and the way in which markets are organized on the ground. On issues related to regulation, some recommendations seem to be shaped by the donor's own legal tradition, which in spite of all the caveats is treated as preferable to the alternatives. Even regarding citizen's rights and participation, there is some difficulty to think of "democratization" as something potentially different from adopting a Western political system. Regardless of whether donors are right or not regarding those first principles, legal traditions and political systems, new ideas packaged this way could look too far removed from the needs and concerns of Vietnam. As a result, they could fail to receive serious consideration.

Those leading the “fence breaking” experiments also paid especial attention to the decision-making process underlying policy reforms. They cautiously identified who among the decision makers could be more receptive to an innovation, and who held an implicit veto power over its scaling up. For instance, for some the most significant initiatives, such as reforming the financial sector, the Politburo needs to give its approval. And there is a preparation process leading to the discussion. Conveying the right message is thus not enough; the message also needs to be delivered to the right place. This is again an area where the successes and failures of the last two decades carry important lessons for the international community. Often, massive technical assistance was provided by donors to government units that had no authority to decide on the proposed reforms, and no real inclination to support them either.

The international community may also need to learn patience. There may be no action on a specific reform initiative until consensus is reached among the key players in government and in the Party. If so, donors could be well advised to adopt the “wait and see” approach, as did so many times those leading the “fence breaking” experiments. Banging on the table may not do much to speed up matters, while it may deteriorate the relationship with government, and reduce the opportunity to contribute once the decisions are made. A natural complement of patience is comprehensiveness. Which initiatives will move fast and which will stall is seldom clear, even for insiders. Being able to provide substantive inputs across a range of policy areas increases the chance of supporting change, wherever it happens.

Conclusion: Sustaining Reform in the Next Decade

The consensual mechanisms that allowed Vietnam’s transition from plan to market, and from poverty to middle-income levels, should continue to support its transformation past that stage, into becoming an industrial country. Seeking new ideas to improve economic management, finding ways to build consensus around them, and compensating those who could stand to lose from their adoption, should go a long way in that direction. However, adjustments may also be needed, so as to address the emerging challenges brought by two decades of rapid economic growth and social transformation.

The risk of losing control over economic developments, stemming from increased financial integration and the uneven progress of reform across policy areas, requires a rapid upgrade of the government’s technical capacity.

The traditional approach to policy reform, which included piloting, assessing the results, building consensus, and scaling up, would be useless in the event of a financial crisis. The measures needed to support global integration, banking supervision, the regulation of infrastructure, environmental protection, or health sector reform, are basically technical in nature. The commitments made

in the process of WTO accession, or the accounting and auditing standards needed to support business transparency, build on an enormous body of internationally accepted standards and norms. Assessing the options to set the price of electricity, or to compensate health care providers, requires sophisticated microeconomic analysis.

All the creativity of “fence breaking” experiments would be insufficient to move into these new areas. The search for consensus, while making policy reversals more difficult, could now lead to missed opportunities and excessively slow reactions. The “wait and see” approach, which helped minimize conflict, would entail massive costs when a crisis needs to be averted, or addressed.

Competent policy units in line ministries and regulating agencies, well-staffed think tanks able to conduct solid policy reviews, and strong economic departments in universities will be increasingly needed to identify the most promising measures and conduct a rigorous evaluation of their outcomes. But the experience of think tanks in the run up towards Doi Moi should be considered in this respect. Then, the most useful knowledge did not come from official institutes, staffed with researchers chosen on the basis of their political loyalty and their ability to interpret the views of the leadership. Unofficial think tanks, involving true experts, made a more important contribution. In the same spirit, the upgrading of the government’s technical capacity should be based on principle of excellence, mobilizing talent from all quarters.

Strengthening the technical component of economic policy will be all the more important as powerful interest groups start to emerge. Until quite recently, the Party was the only real power in Vietnam. Moreover, almost everybody stood to gain from reforms, and determined efforts went into compensating the few who would not, so that there was little economically-motivated maneuvering to influence economic policies. At most, there was procrastination in their implementation. However, the very success of reforms has created several influential economic units that would benefit if further reforms were not adopted. Among them are the large “economic groups” supposed to become Vietnam’s economic champions. These groups would benefit from retaining dominant positions in their sectors, and they would also be keen to mobilize financial resources in questionable ways.

Unlike the potential losers of the earlier phases of Doi Moi, these groups have the clout to articulate and convey their preferred policies in ways that make them look as serving the public interest. Lobbying of this sort is common in most countries, industrial and developing alike. If anything, Vietnam was an exception, due to the overwhelming weight of the Party in the decision-making process. But as interest groups emerge, the government needs to have the capacity to scrutinize their claims on technical grounds, so as to make sure that public goals are not undermined.

The risk of social resentment in the face of growing inequality requires measures both to preserve social inclusion and to fight corruption, and the

government is clearly moving in these two directions. But the magnitude of the challenge is such that success cannot be taken for granted.

There are now effective mechanisms in place to massively redistribute government revenue from richer to poorer provinces, and that should help. However, financial resources alone may not be enough for the living standards of ethnic minorities to catch up with the rest. Policies taking into account the cultural specificity of these groups, from the collective cultivation of land to the use of forests as public goods to the reluctance to pursue formal education, still need to be developed. This is easier said than done, unfortunately, and nobody seems to have workable solutions to rapidly lift ethnic minorities out of poverty.

The growing diversity of stakeholders also makes it more difficult to identify losers from policy changes and external shocks, and to set up effective mitigation mechanisms. In the past, creating opportunities for the directors of SOEs to benefit from liberalization and privatization, and providing cash compensation for redundant SOE workers, was enough to ensure a reform without losers. Today, there is uncertainty as to who exactly will be affected by the commitments made to access the WTO, or by fluctuations in international prices. In the presence of such uncertainty, an insurance approach is warranted. Setting up universal mechanisms effectively providing protection to all households, regardless of the source of the shocks they face, will be essential to preserve social inclusion, and with it the support for further reform. A modern social insurance system would then be the substitute for the more targeted compensation mechanisms used over the last two decades.

The risk of facing social resentment would be aggravated if some of the emerging fortunes were seen as ill-acquired. From this perspective, containing corruption is an urgent priority and the government is taking determined steps in this direction. Eliminating red tape, increasing financial transparency, strengthening administrative systems, processing complaints and denunciations, monitoring the assets of senior civil servants and their immediate families, and regularly assessing popular satisfaction with government agencies are all steps in the right direction. However, in a booming economy the opportunities for corruption may expand more rapidly than the capacity of the government to contain it. Even determined efforts could fail to offset the perception of widespread corruption, regardless of whether it is justified or not.

In practice, an effective fight against corruption may require more room for independent reporting and criticism. Subordinates or colleagues of a corrupt civil servant may know more about the specifics (which modalities, which assets?) than officials from a watchdog government body, no matter how diligent. Those asked to pay bribes in exchange for services, or losing business opportunities because others paid bribes, may be in the best position to uncover the wrongdoing. Journalists may be able to investigate and cross-check popular gossip, helping to either defuse it or to provoke a response through appropriate administrative or judiciary channels. But for these more independent

mechanisms to work effectively, the government needs to adopt a less defensive stance. Some defamation and unjustified criticism could be the price to pay for this increased openness. But the potential benefits probably outweigh the cost.

This sort of increased openness would also help defuse the third major risk faced by Vietnam as it joins the group of middle-income countries, namely the possibility of turmoil prompted by groups (no matter how small) who feel alienated.

In practice, this would require gradually strengthening citizens' rights. The Vietnamese government has been better than most developing country governments at delivering social services and improving the wellbeing of the population. But it has also tended to be more defensive than others when, for any reason, the supposed beneficiaries do not feel satisfied, and voice their grievances. This should not come as a surprise. The fight against French colonialism first and then against American invasion had prompted a neglect of the law. In a process that was common to other, newly independent countries, the government ruled by decree. No objection to administrative orders was permitted, legality became more of a formality, and even the Ministry of Justice was eliminated until 1981.

Nowadays, there is a clear reversal of this trend, with the enforcement of the rule of law as one of the main objectives of the reform process. Specific measures are being adopted that should strengthen the ability of citizens to convey their views, and seek redress if needed. They include the shifting of increasingly larger responsibilities to the National Assembly and People's Councils, as well as the emphasis on "grassroots democracy" at the commune level. Meanwhile, a clear vision has emerged in relation to legal and judiciary reform, and it clearly goes in the right direction.

However, as for the fight against corruption, effective implementation will take time, and meanwhile some turbulence can be expected. Additional initiatives could be considered to mitigate such possible turbulence, including experiments with new feedback mechanisms from society to state. Strengthening the capacity of the National Assembly (in particular, its specialized committees) and enhancing its role in the drafting of laws would be one such initiative. In the same spirit, People's Councils should be better able to exercise their oversight functions, especially in relation to budgetary allocations. On the judicial front, upgrading legal aid services and effectively processing administrative complaints would help as well. At some point, increasing the number of candidates participating in elections for the National Assembly and allowing referendum initiatives at local levels could help channel the growing diversity of views through the system, rather than outside of it.

In sum, the decision-making processes of Vietnam might be the main reason why the country has done so well, constantly identifying obstacles, seeking solutions, and building consensus around them. Those processes should also help Vietnam move into its next phase of development and become a middle-

income country. However, their very success has resulted in fundamental changes in the Vietnamese economy and society. To address these changes, the decision-making processes may need some adjustment too. Reinforcing the capacity of an independent technocracy, allowing more openness in relation to corruption, or strengthening the rights of citizens may hold the key for Vietnam to sustain its success and become an industrial country within a generation.

Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi

Martin Rama

*Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt
cùng với Giáo sư Đặng Phong và Đoàn Hồng Quang*

Lời tựa

Trải qua hàng chục năm chiến tranh với cơ sở hạ tầng bị tàn phá nặng nề, hàng triệu người bị chết, bị thương hoặc ly hương, khả năng phục hồi và phát triển kinh tế của Việt Nam dường như là một điều không tưởng. Nhưng giờ đây, Việt Nam đang sắp sửa gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình trên thế giới. Thông thường, người ta sẽ hỏi sự việc đó diễn ra như thế nào? Bài nghiên cứu này lựa chọn một cách tiếp cận mới, rộng hơn để trả lời câu hỏi này. Thay vì đề cập đến những chính sách đã được thực hiện, bài viết đi sâu nghiên cứu quá trình các chính sách đó được đưa ra như thế nào. Câu hỏi này còn thú vị hơn nhiều bởi trong quá trình đưa ra các quyết sách đó đã không xảy ra chuyện nhóm này thay thế nhóm kia trong cơ cấu quyền lực.

Để giải đáp thắc mắc này, bài viết dựa trên hiểu biết sâu sắc của những người từng thực tế tham gia vào các cuộc thử nghiệm kinh tế, thảo luận chủ trương và vận động chính trị, dẫn đến việc thông qua các cải cách cơ bản. Đặc biệt, bài viết này dựa trên nội dung một loạt buổi đàm thoại trực tiếp với cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt, một trong những nhà lãnh đạo hàng đầu của Việt Nam. Qua đó, bài viết góp phần làm sáng tỏ câu chuyện bên trong của Đổi mới, một quá trình còn là điều bí ẩn đối với nước ngoài và vẫn khá mơ hồ đối với phần lớn người Việt Nam.

Nghiên cứu này không chỉ có ý nghĩa về mặt lịch sử. Việc hiểu rõ các cuộc cải cách được khởi động như thế nào có thể đem lại những bài học quý giá cho các quốc gia đang phát triển khác. Các bài học này cũng đặc biệt có giá trị cho bản thân Việt Nam, bởi hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã dẫn đến những thay đổi to lớn về kinh tế và xã hội. Không chỉ đánh giá cao các quy trình ra quyết định đã đưa đất nước thoát nghèo thành công, nghiên cứu này còn đồng thời tìm tòi những giải pháp điều chỉnh cần thiết để có thể đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp.

Giới thiệu về tuyển tập

Ủy ban Tăng trưởng và Phát triển do Mike Spence, người được nhận giải thưởng Nô-ben, sáng lập tháng 4 năm 2006 nhằm giải quyết hai vấn đề. Thứ nhất, tỷ lệ nghèo không thể tự giảm xuống mà không đi kèm với tăng trưởng kinh tế — một nhận xét đã bị các nhà thực hành bỏ qua không nghĩ tới hay đưa vào chiến lược phát triển. Thứ hai, người ta ngày càng nhận thức rõ hơn rằng tri thức về tăng trưởng kinh tế không hoàn toàn rõ ràng như ta vẫn tưởng. Do đó, mục tiêu của Ủy ban là “điểm lại các lý luận và thực tiễn tăng trưởng kinh tế nhằm rút ra các ý nghĩa tác động về mặt chính sách cho các thể hệ hoạch định chính sách hiện nay và trong tương lai.”

Để tìm hiểu kho tàng tri thức này, Ủy ban đã mời các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách hàng đầu của các nước đang phát triển và các nước công nghiệp hóa tham gia tìm hiểu và thảo luận các vấn đề kinh tế mà Ủy ban thấy thích hợp cho tăng trưởng và phát triển, kể cả các vấn đề còn gây nhiều tranh cãi. Các nghiên cứu chuyên đề này đánh giá kiến thức và nêu bật các nội dung còn nhiều tranh cãi trong các lĩnh vực như chính sách tài khóa và tiền tệ, thay đổi khí hậu, công bằng và phát triển. Thêm vào đó, 25 nghiên cứu quốc gia đã được thực hiện nhằm tìm hiểu các động lực phát triển và thay đổi trong bối cảnh riêng của từng quốc gia.

Các bài nghiên cứu trong tuyển tập này đã được trình bày và xem xét tại các cuộc hội thảo do Ủy ban tổ chức trong hai năm 2007-08 ở Washington, D.C., thành phố New York và New Haven, Connecticut. Mỗi nghiên cứu đều nhận được ý kiến nhận xét góp ý của những người tham gia hội thảo, bao gồm các nhà nghiên cứu, nhà hoạch định chính sách, nhà thực hành phát triển, đại diện của các tổ chức song phương và đa phương, cùng các thành viên của Ủy ban.

Các bài nghiên cứu này, cùng toàn bộ các bài chuyên khảo và nghiên cứu quốc gia viết cho Ủy ban, đã nhận được sự hỗ trợ của Cơ quan Hợp tác Phát triển Úc (AusAID), Bộ Ngoại giao Hà Lan, Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển (SIDA), Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh (DFID), Quỹ William và Flora Hewlett, và Nhóm Ngân hàng Thế giới.

Tuyển tập này đã được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của Mike Spence và Danny Leipziger, Chủ tịch và Phó Chủ tịch Ủy ban, và Ban Thư ký của Ủy ban dựa vào bộ phận Mạng Nghiên cứu Giảm nghèo và Quản lý Kinh tế của Ngân hàng Thế giới. Các bài viết trong tuyển tập này chỉ thể hiện quan điểm cá nhân của các tác giả.

Lời cảm ơn

Bài viết này được thực hiện theo yêu cầu của Ủy ban cấp cao về Tăng trưởng và Phát triển (“Ủy ban Spence”). Các quan điểm được nêu trong bài là quan điểm của riêng tác giả chứ không phải quan điểm của Ngân hàng Thế giới. Bài viết này có sử dụng tài liệu của Giáo sư Đặng Phong với tên gọi “Thời kỳ phá rào: Đềm trước của Đổi Mới ở Việt Nam”. Chúng tôi xin ghi nhận với sự biết ơn các ý kiến đóng góp của David Dollar, Homis Kharas, Klaus Rohland, Carolyn Turk and Brian Van Arkadie. Trần Thị Ngọc Dung, Lê Minh Phương, Nguyễn Thị Minh Hoà và Lê Bích Vân hỗ trợ dịch thuật và hành chính.

Mục lục

Lời tựa.....	51
Giới thiệu về tuyển tập.....	52
Lời cảm ơn.....	53
Lời giới thiệu: tìm hiểu quy trình ra quyết định	57
Một thập kỷ tìm kiếm giải pháp	61
Hai thập kỷ cải cách toàn diện	68
Sự lý giải không rõ ràng về động lực của cải cách	72
Rất ít sự đổi đầu và một vài người bị thua thiệt.....	77
Xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới.....	81
Các thách thức và nguy cơ mới nổi	88
Vai trò nào dành cho cộng đồng quốc tế?	91
Kết luận: Duy trì cải cách trong thập kỷ tới	94

Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi

Martin Rama

*Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt
cùng với Giáo sư Đặng Phong và Đoàn Hồng Quang²*

*“Khó có thể nói được ai là tổng công trình sư duy nhất của công
cuộc đổi mới, vì thực ra không có một tổng sơ đồ được thiết kế ngay
từ đầu cho lộ trình đó. Con đường chuyển đổi ở Việt Nam là loại
đường mà cứ đi thì mới thành đường.”*

(Giáo sư Đặng Phong, Tháng 6 năm 2007).

Lời giới thiệu: tìm hiểu quy trình ra quyết định

Việt Nam có thể được coi là một trong những trường hợp thành công nhất về phát triển kinh tế trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, chỉ trước đó không lâu, đất nước này đã từng bị coi là một trường hợp hết hy vọng. Mấy thập kỷ chiến tranh đã để lại một cơ sở hạ tầng bị phá nát, hàng triệu người chết, bị thương hoặc mất nhà cửa. Cơ chế kế hoạch hóa tập trung ở miền Bắc và sự hiện diện quân sự trên quy mô lớn của nước ngoài ở miền Nam là những nguyên nhân dẫn đến hai nền kinh tế hoạt động kém hiệu quả và tách biệt. Vào đầu những năm 1990, khi đã có những số liệu thống kê đầu tiên tin cậy được, thì thu nhập theo đầu người của Việt Nam xếp vào hạng thấp nhất thế giới. Chưa đầy 20 năm sau, Việt Nam đã chuẩn bị bước vào hàng ngũ các quốc gia có thu nhập trung bình, và triển vọng trở thành một nước công nghiệp sau một thế hệ không còn là điều không tưởng.

Trong vòng hai thập kỷ này, Việt Nam đã tránh được vết xe đổ về kinh tế mà các nước Liên xô cũ mắc phải, sự sụt giảm trong thu ngân sách của Chính phủ mà Trung Quốc phải đương đầu trong giai đoạn đầu chuyển đổi, và cuộc khủng hoảng kinh tế tác động mạnh đến khu vực Đông Á vào cuối những năm 1990. Kết quả ấn tượng này đi kèm với tốc độ giảm nghèo thuộc nhóm nhanh

² Martin Rama là chuyên gia kinh tế trưởng, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (mrama@worldbank.org). Ông Võ Văn Kiệt là Thủ tướng Chính phủ Việt Nam từ năm 1991 đến năm 1997. Trước đó, ông từng là quyền Thủ tướng Chính phủ (1988-1990), Phó Thủ tướng và Chủ nhiệm Ủy ban Kế hoạch Nhà nước (1982-1986), Bí thư Thành Ủy thành phố Hồ Chí Minh (1975-1982) và Bí thư Khu Ủy Sài Gòn-Gia Định trong thời gian chiến tranh chống Mỹ. Ông qua đời ngày 11 tháng 6 năm 2008.

nhất được ghi nhận từ trước tới nay. Một số bất ổn về kinh tế vĩ mô trong thời gian gần đây có thể tạo ra một số băn khoăn về thành tựu của Việt Nam, tuy nhiên những bất ổn đó chủ yếu do luồng vốn kỷ lục mà Việt Nam thu hút được gây ra. Chắc chắn là những luồng vốn này cho thấy đất nước đang tiến vào một kỷ nguyên mới, đồng thời cũng tạo ra nhiều thách thức cho Chính phủ. Tuy nhiên sẽ là sai lầm khi cho rằng điều đó sẽ đặt dấu chấm hết cho câu chuyện thành công của Việt Nam, vì những khó khăn luôn song hành cùng thành công.

Kỷ lục tăng trưởng của Trung Quốc thường được xem là cao hơn Việt Nam. Tuy nhiên kể từ đầu những năm 1990, xuất khẩu ở Việt Nam tăng nhanh hơn Trung Quốc. Theo các con số thống kê quốc tế, tỷ lệ nghèo Việt Nam cũng giảm nhanh hơn hay ít nhất cũng với tốc độ tương đương. Đồng thời, mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam được duy trì khá ổn định trong khi tỷ lệ này đang tăng đáng kể ở Trung Quốc.

Câu hỏi ở đây là: tất cả những điều đó diễn ra như thế nào?

Nhìn bề ngoài, có thể đưa ra ngay câu trả lời. Có rất nhiều nghiên cứu đề cập đến những cải cách chính sách mà Việt Nam đã thực hiện kể từ khi bắt đầu quá trình *Đổi mới*. Có thể có những ý kiến không thống nhất về mối quan hệ giữa những cải cách đó và các kết quả phát triển được ghi nhận. Ví dụ, một số người có thể cho rằng việc chậm tư nhân hóa, như Việt Nam đã làm, là lý do làm chậm lại tốc độ tăng trưởng và tăng thêm các khoản nợ dự phòng cho Chính phủ, trong khi số khác lại lập luận rằng điều đó giúp ngăn chặn không chỉ sự sụp đổ về kinh tế mà cả sự hình thành nhóm nhỏ với quyền lực chính trị tối cao. Tuy vậy, nhìn chung ít có sự bất đồng trong đánh giá về trình tự các quyết định được đưa ra, kể cả thái độ lưỡng lự đối với việc tư nhân hoá đại trà trong giai đoạn đầu chuyển đổi.

Nếu đi sâu hơn, thì vấn đề chính không phải là những chính sách nào đã được áp dụng, mà là tại sao các chính sách đó được lựa chọn? Làm sao mà đường lối cải cách lại có thể được duy trì suốt hai thập kỷ? Ngay sau khi thống nhất đất nước, Đại hội Đảng IV đã thể hiện sự nhất trí cao với mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung, và mô hình này dường như tỏ ra hơn hẳn với bằng chứng cụ thể là những thế lực “tư bản” mạnh hơn nhiều đã bị đánh bại về quân sự. Lúc này, khả năng tạm thời giữ lại mô hình kinh tế của miền Nam Việt Nam mà một số nhà lãnh đạo Đảng có uy tín đưa ra đã không được tán thành. Ba mươi năm sau, Đại hội Đảng X đã thể hiện sự nhất trí tương tự đối với việc cần thiết phải dựa vào các cơ chế thị trường trong mọi trường hợp có thể được. Khả năng quay trở lại mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung là không thể có. Đến lúc này, nội dung tranh luận đã dần dần chuyển sang nhu cầu “dân chủ hóa”, cùng với lộ trình và các hình thái phù hợp.

Câu hỏi thực sự là: Việt Nam đã chuyển đổi từ thái cực nhất trí này sang thái cực khác như thế nào? Câu hỏi này còn gây tò mò hơn nữa bởi trong quá trình này không có chuyện nhóm này lật đổ nhóm kia trong cơ cấu quyền lực. Không giống như các nước đang chuyển đổi khác, ở đây không có các cuộc đảo chính nội bộ, không có sự thanh trừng chính trị, không đấu đá công khai... Một số nhà

lãnh đạo từng ủng hộ mô hình kế hoạch hóa tập trung trong Đại hội IV sau này lại lãnh đạo công cuộc *Đổi mới* khởi xướng từ Đại hội Đảng VI.

Đáng ngạc nhiên không kém là quá trình cải cách này không chịu nhiều ảnh hưởng từ bên ngoài. Các nhà lãnh đạo Việt Nam đã tham khảo cấu trúc và tiến trình thực hiện mô hình xã hội chủ nghĩa kinh điển từ Liên bang Xô viết cũ và Trung Quốc. Đồng thời, chắc chắn họ cũng đã theo dõi sát sao quá trình thực hiện đổi mới ở hai nước này, đôi lúc với những quan ngại. Họ cũng đã tìm hiểu kỹ các bài học thành công từ các nước Đông Á. Tuy nhiên, tiến trình đổi mới của Việt Nam không phải là sự bắt chước rập khuôn hay du nhập bất kỳ mô hình kinh tế có sẵn nào. Các định chế tài chính quốc tế chỉ bắt đầu hoạt động tích cực ở Việt Nam từ đầu những năm 1990. Và Việt Nam đã luôn thận trọng để tránh bị phụ thuộc vào viện trợ, nhằm giữ vững sự tự chủ trong việc hoạch định các chính sách kinh tế.

Hiện chưa có sẵn những câu trả lời cho câu hỏi đi sâu hơn về bản chất này. Có rất nhiều báo cáo hoặc suy đoán chấp vá về quá trình mà các quyết định kinh tế chủ chốt được đưa ra. Song theo như lập luận dưới đây thì những cách giải thích đó đều khá xa rời thực tế. Một câu trả lời đúng đắn cần phải dựa trên những hiểu biết sâu sắc về nội tình của những người đã thực tế tham gia vào các thử nghiệm kinh tế, thảo luận chủ trương đường lối và vận động chính trị, dẫn đến việc ban hành những cải cách cơ bản.

Đó cũng chính là phương pháp tiếp cận của bài viết này, được xây dựng dựa trên một loạt những cuộc đối thoại trực tiếp với cố Thủ tướng Chính phủ Võ Văn Kiệt. Những cuộc đối thoại này, chủ yếu được thực hiện trong năm 2007 và những tháng đầu năm 2008 tại TP Hồ Chí Minh và Hà Nội, là những cơ hội quý báu cho nhóm tác giả. Cố Thủ tướng Chính phủ Võ Văn Kiệt đã dành thời gian chia sẻ những thông tin, cách nhìn bên trong về quá trình ra quyết định của Việt Nam. Tài liệu này cũng có thể được coi như kết quả từ các cuộc đối thoại giữa một nhà lãnh đạo với thông tin chiều sâu từ bên trong với những nhà nghiên cứu bên ngoài, kết hợp với những ý kiến đóng góp quan trọng về lịch sử và kinh tế của các đồng nghiệp từ hai phía.

Xét về phương pháp luận, bài viết này được thực hiện theo tinh thần tìm hiểu lịch sử chính sách hơn là phân tích kinh tế. Lịch sử chính sách là việc tìm hiểu các nguồn gốc hình thành và quá trình phát triển của chính sách, do vậy thường xem xét các quá trình diễn biến trong một khoảng thời gian đáng kể. Lịch sử chính sách coi quá trình hình thành chính sách công có ý nghĩa nhiều hơn là sự thay đổi diễn ra tại một thời điểm cụ thể, giống như được ghi lại bằng một cú bấm máy. Các quyết định cơ bản được đưa ra dựa trên những sự kiện và quá trình diễn ra trước đó. Thông qua khung thời gian này, lịch sử chính sách có thể mang lại những hiểu biết sâu có giá trị giúp làm sáng tỏ các vấn đề đương đại.

Cũng giống như các ghi chép lịch sử, kết quả của phương pháp này đôi khi bị xem là mang tính một chiều. Không phải tất cả mọi người tham gia vào quá trình đều có cơ hội bày tỏ quan điểm, và có cả những diễn giải mang tính chủ quan. Tuy nhiên, những thông tin chiều sâu mà phương pháp này mang lại có

thể khắc phục những hạn chế về phương pháp luận. Câu chuyện nội bộ về *Đổi mới* chưa được tiết lộ ra ngoài, và do bối cảnh chính trị khi diễn ra các cuộc cải cách nên đa số người Việt Nam vẫn còn thiếu thông tin rõ ràng đầy đủ về quá trình ra các quyết định chủ chốt. Hơn thế nữa, chỉ có rất ít tài liệu để tìm hiểu, khiến cho trải nghiệm cá nhân của những người đóng vai trò chính càng trở nên có giá trị hơn.

Việc làm này không chỉ có ý nghĩa về mặt lịch sử. Hiểu rõ quá trình đạt được sự đồng thuận trong việc ra quyết định cải cách kinh tế khó khăn có thể sẽ là bài học quý báu cho các quốc gia đang phát triển khác trong hành trình đầy gian khổ của họ để tìm đến sự phồn vinh. Việc xác định được các động cơ dẫn đến sự thay đổi, cũng như những trở ngại trên đường đi, có thể giúp các nước khác định hướng trong dòng xoáy cải cách chính sách. Sự hiểu biết đó cũng có thể có ích cho những người bên ngoài, đặc biệt là cộng đồng các tổ chức phát triển, bởi họ luôn cố gắng tìm cách tác động tới các kết quả chính sách và khuyến khích cải cách nhiều hơn nữa ở Việt Nam, cũng như ở bất kỳ nơi nào khác trên thế giới.

Việc hiểu rõ các quá trình này đã diễn ra như thế nào cũng sẽ rất hữu ích đối với Việt Nam trong nỗ lực vượt qua những bất ổn kinh tế vĩ mô nảy sinh từ chính thành công của mình và gia nhập hàng ngũ các nước công nghiệp. Tuy nhiều nước đang phát triển đã đạt được vị thế là quốc gia có thu nhập trung bình, song mới chỉ có một vài nước vượt qua được giai đoạn đó. Cần phải có các thể chế kinh tế vững mạnh để đối phó với những cú sốc bất lợi trước mắt và duy trì việc tăng năng suất trong dài hạn. Chính sách tiền tệ cẩn trọng và cơ chế giám sát hiệu quả đối với khu vực tài chính, việc tổ chức thị trường hiệu quả cho các dịch vụ hạ tầng, các chương trình bảo hiểm xã hội phù hợp tạo ra những động lực đúng đắn, việc quản lý chặt chẽ các nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường, cùng một nền hành chính công trong sạch và minh bạch là những điều mà Việt Nam cần để tiếp tục tăng trưởng với tốc độ nhanh chóng, đồng thời giảm thiểu những bất ổn kinh tế vĩ mô do luồng vốn lớn có thể gây ra, đạt mục đích trở thành quốc gia có thu nhập cao.

Hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã dẫn đến những thay đổi căn bản trong nền kinh tế và xã hội Việt Nam. Mức độ liên kết phụ thuộc lẫn nhau giữa các khu vực kinh tế lớn hơn, đặc biệt là thông qua kênh tài chính, khiến những sai lầm về chính sách có thể kéo theo những chi phí xã hội cao hơn rất nhiều. Ảnh hưởng của sự tích tụ ngày càng lớn, tạo nên sự năng động đáng kể tại các trung tâm kinh tế chính của đất nước, song đồng thời cũng tạo nên sự bất bình đẳng ngày càng tăng giữa các vùng và giữa các hộ gia đình. Mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội cũng thay đổi, với sự bùng nổ về số lượng và thành phần tham gia. Do vậy Chính phủ gặp khó khăn hơn trong việc thu thập thông tin phản hồi về các vấn đề và những mối quan ngại của người dân.

Các cuộc chuyển đổi cơ bản về kinh tế và xã hội đang tạo ra những thách thức mới cho Việt Nam. Việc thiếu năng lực kỹ thuật đủ mạnh để điều tiết và giám sát hiệu quả các hoạt động đang ngày càng trở nên phức tạp có thể đưa lại

một số nguy cơ như phân bổ các nguồn lực không đúng hay thậm chí bị lãng phí trong một cuộc khủng hoảng ngắn hạn. Sự bất bình đẳng đang gia tăng và sự giàu có được phô bày có thể gây nên sự bất bình trong xã hội, đặc biệt nạn tham nhũng tràn lan có thể khiến người ta nghi ngờ tính hợp pháp của những khối tài sản mới tạo dựng được. Cơ chế thu thập và xử lý các yêu cầu của một số nhóm dân cư cụ thể nào đó, dù là rất nhỏ, nếu yếu kém sẽ khiến cho họ lên tiếng bày tỏ sự thất vọng thông qua những kênh trái phép, gây nên tình trạng mất ổn định về chính trị. Những nguy cơ này hiện mới chỉ là giả thuyết, song thực tế đã từng xảy ra ở một số nước trong khu vực có trình độ phát triển tương tự như Việt Nam hiện nay.

Hiện chưa rõ liệu các quá trình ra quyết định từng thành công trong việc đưa Việt Nam thoát khỏi tình trạng nghèo đói và trở thành một nền kinh tế thị trường vững mạnh có đủ để phát triển những thể chế kinh tế hùng mạnh cần thiết để đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp. Trong khi đánh giá cao những quá trình đó, bài viết này còn tìm kiếm những đề xuất điều chỉnh cần thiết để có thể đưa Việt Nam lên một mức phát triển cao hơn hẳn. Vì thế, việc hiểu rõ các quá trình này đã diễn ra như thế nào có thể là chìa khoá để phát huy những thành công và vượt qua những thách thức cũng như nguy cơ sẽ xuất hiện trên đường.

Một thập kỷ tìm kiếm giải pháp

Để hiểu được sự thành công của *Đổi mới* cần có một phương pháp tiếp cận mang tính lịch sử, nêu bật được quá trình thử nghiệm, thất bại, học hỏi và điều chỉnh, với hy vọng nhìn thấy ánh sáng ở cuối đường hầm.

Vào thời điểm đất nước thống nhất, chiến thắng về mặt quân sự được xem như là bằng chứng rõ rệt chứng tỏ sự ưu việt của hệ thống kinh tế ở miền Bắc. Cơ chế kế hoạch hóa tập trung quả thực đã rất thích hợp trong thời kỳ đất nước có chiến tranh. Tuy nhiên, thực tế thì các nhà lãnh đạo Đảng thời đó có rất ít kiến thức kinh tế, bởi họ đã dành hết thời gian và nỗ lực cho hai cuộc chiến tranh liên tiếp. Trong mắt họ, mô hình kinh tế của miền Nam trước hết gắn liền với chủ nghĩa thực dân Pháp và sau đó là đế quốc Mỹ, khiến họ chỉ có thể xem nó như là một thứ xấu xa. Do bối cảnh chiến tranh lúc đó, họ đã không có đủ kiến thức về thế giới và quản trị công để điều hành và quản lý đất nước một cách hiệu quả. Và thật không may, chính thắng lợi đã làm giảm nhu cầu lắng nghe và học hỏi.

Lúc đó, mô hình kế hoạch hóa tập trung kiểu Liên bang Xô viết tỏ ra khá thành công, đã đưa một nước với nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu trở thành cường quốc chinh phục vũ trụ chỉ trong vòng chưa đầy bốn thập kỷ. Một số cán bộ kỹ thuật Việt Nam đã được đào tạo chủ yếu ở các nước thuộc khối Xô viết cũ, những nơi mà viện trợ kinh tế quy mô lớn đã giúp che đậy sự thiếu hụt và kém hiệu quả của một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Sự kết hợp này là nguyên nhân dẫn đến những niềm tin vô điều kiện, những chuẩn mực đã bắt rễ ăn sâu,

không thể thay đổi. Trong số đó có các nguyên tắc bất di bất dịch về quyền sở hữu nhà nước, cơ chế kế hoạch hóa tập trung và vai trò lãnh đạo của Đảng.

Thời kỳ thống nhất đất nước, xét về nhiều mặt, là một thời kỳ đầy khắc nghiệt. Ban lãnh đạo tỏ ra rất quyết đoán. Điều này được thể hiện bằng việc ra quyết định đổi tên Đảng (từ Đảng Lao động sang Đảng Cộng sản) và cả tên nước (từ Dân chủ Cộng hòa sang Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa). Đây cũng là thời kỳ thực thi các chương trình học tập cải tạo ô ạt, một cách nói tránh đi của việc bắt giam hàng loạt những viên chức và sĩ quan của chế độ Sài Gòn.

Thời kỳ thống nhất đất nước còn là thời kỳ của sự tự mãn và duy ý chí xét dưới góc độ phát triển kinh tế. Và nói một cách thực lòng thì tâm trạng phấn khởi này của các nhà lãnh đạo Đảng là điều có thể hiểu được, sau khi đã đưa một đất nước nông nghiệp nghèo đói tới chiến thắng ba trong số năm nước thành viên thường trực của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc.

Đại hội Đảng IV đã diễn ra trong bầu không khí phấn khởi này. Đại hội đã nhất trí cần phải đề ra đường lối phát triển đất nước chung, không phân biệt miền Bắc và miền Nam. Trên thực tế, điều này có nghĩa là người dân miền Nam phải thực hiện mô hình kinh tế của miền Bắc. Các đại biểu tham dự Đại hội Đảng IV tin tưởng rằng đây là quyết định đúng đắn, và quyết định này sẽ cho phép Việt Nam thoát khỏi đói nghèo và vững bước trên con đường đi tới ấm no, hạnh phúc. Theo suy nghĩ của các nhà lãnh đạo Việt Nam lúc đó, thành công về kinh tế không thể là một điều nan giải, nếu so với những gian khổ của chiến tranh.

Tuy vậy, vài tháng đầu tiên sau ngày giải phóng miền Nam, một nhóm cán bộ Đảng tập hợp lại xung quanh ông Lê Duẩn đề xuất ý kiến nên thử nghiệm mô hình kinh tế của miền Nam, ít nhất là tạm trong một thời gian ngắn, trong khi vẫn duy trì mô hình xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc. Ông Lê Duẩn, bí danh là anh Ba, là linh hồn của thời kỳ đó. Sinh năm 1907 tại Quảng Trị, ông đã trở thành một trong số những đảng viên đầu tiên của Đông Dương Cộng sản Đảng năm 1930, trở thành Tổng bí thư năm 1960 và giữ vị trí này cho đến khi qua đời năm 1986. Trong kháng chiến chống Pháp, ông là Bí thư Xứ ủy Nam Kỳ và có uy tín rất cao trong cán bộ đảng viên và nhân dân. Những năm 1950, ông đã có ý không muốn tiến hành cải cách ruộng đất theo kiểu miền Bắc ở đây. Trên tinh thần đó, vào thời điểm đất nước thống nhất, ông đã cho rằng miền Nam có thể là nơi thích hợp thí điểm việc áp dụng cơ chế thị trường. Tuy nhiên, ông đã không thể kiên trì theo đuổi ý tưởng này và quan điểm của ông đã không được đưa ra xem xét thảo luận tại Đại hội Đảng IV.

Tâm trạng lạc quan lúc đó đã dẫn đến niềm tin tuyệt đối trong Đảng và ông Lê Duẩn rằng Việt Nam sẽ thành công với bất kỳ mô hình nào. Thắng lợi về quân sự đối với nước Mỹ hùng mạnh, tuy phần nào nhờ vào sự hậu thuẫn của các nước xã hội chủ nghĩa khác, đạt được chủ yếu là do đường lối quân sự sáng tạo rất riêng của Việt Nam. Vậy tại sao lại không thể làm được điều đó trong công cuộc phát triển kinh tế? Tuy dựa vào kinh nghiệm của các nước xã hội chủ nghĩa khác, Đại hội Đảng IV là cơ hội để xây dựng một phiên bản mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung của riêng Việt Nam. Phiên bản này là sự cố gắng nhằm

nhANH chóng hiện đại hóa nông nghiệp thông qua sản xuất lớn nhờ sử dụng hệ thống thủy lợi, phân bón và máy kéo. Việc thực hiện mô hình này cần một quy mô tối thiểu, và cấp huyện đã được lựa chọn. Mô hình kế hoạch hóa tập trung theo phiên bản Việt Nam do đó được biết đến với chủ trương xây dựng “mỗi huyện là một pháo đài”.

Điều đáng ngạc nhiên là mô hình này cũng chính là đứa con tinh thần của ông Lê Duẩn. Một trong những tuyên bố được trích dẫn nhiều nhất của ông là “tiến nhanh, tiến mạnh, tiến vững chắc lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa, bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa”. Quan điểm “mỗi huyện là một pháo đài” phần nào chịu ảnh hưởng của mô hình *Агропромышленный Комплекс*, hay liên hiệp công-nông nghiệp, một mô hình được áp dụng trước tiên ở Liên bang Xô viết cũ, sau đó được nhân rộng ở các nước xã hội chủ nghĩa nhỏ hơn như B-un-ga-ri và Đông Đức. Ông Lê Duẩn đã đề xuất quan điểm này để đáp ứng quyết tâm của Bộ Chính trị và Trung ương Đảng trong việc xây dựng một mô hình phát triển kinh tế duy nhất cho cả nước. Ông Lê Duẩn đã tỏ ra rất lạc quan về phương pháp tiếp cận mà ông xem là sáng tạo này. Bộ Chính trị đã đồng ý với quan điểm của ông và phương pháp “mỗi huyện là một pháo đài” đã được Đại hội Đảng IV thông qua.

Mô hình kế hoạch hóa tập trung chẳng bao lâu sau đã tỏ ra thất bại nặng nề. Sản lượng theo kế hoạch dự kiến sẽ tăng lên gấp đôi trong khoảng thời gian từ 1976 đến 1980, song trên thực tế lại tăng chậm hơn là mức tăng dân số. Kế hoạch 5 năm do Đại hội Đảng IV đề ra, vốn được xem như là bước nhảy vọt lên chủ nghĩa xã hội, bỏ qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa, trên thực tế lại gắn với sự đi xuống của mức sống so với thời kỳ chiến tranh vốn đã rất khó khăn. Sự căng thẳng trong quan hệ với Trung Quốc càng làm cho tình hình tồi tệ hơn, khiến Việt Nam phải gia nhập khối Comecon năm 1978, một quyết định mà Việt Nam đã do dự suốt hai thập kỷ trước đó. Điều này đã dẫn tới giá hàng hóa nhập khẩu tăng mạnh so với thời gian trước đó, khi giá trong nước của hàng hóa được sản xuất tại Liên bang Xô Viết được sử dụng tính cho hàng xuất khẩu sang Việt Nam.

Mô hình kế hoạch hóa tập trung ngày càng cho thấy rõ là không phù hợp với miền Nam, nơi mà sự thống nhất gắn liền với những thay đổi về cơ bản trong tổ chức hoạt động kinh tế, nhiều hơn là với miền Bắc, nơi không cần phải tiến hành các cải cách tương tự. Các cán bộ miền Nam đã được cử ra Bắc để học tập về mô hình kế hoạch hóa tập trung, song mức giá cả hàng hóa mà họ phải áp đặt với biện pháp hành chính lại hoàn toàn không phù hợp. Công nghiệp và thương mại đình đốn. Tình trạng thiếu lương thực xuất hiện, đẩy Việt Nam gần đến nạn đói trong những năm 1980. Rất nhiều người liêu mạng rời bỏ đất nước ra đi. Những người ra đi ấy không chỉ là những người từng có quan hệ mật thiết với chế độ cũ, mà cả những người đã đóng góp vào cuộc đấu tranh giành độc lập. Họ đều mong muốn ra đi bởi đời sống tinh thần và vật chất đều đã vượt quá sức chịu đựng.

Do đó, sự tín nhiệm của người dân đối với lãnh đạo bị mai một dần, đồng thời, hình ảnh Việt Nam trên trường quốc tế cũng bị giảm sút nghiêm trọng. Suy nghĩ cho rằng Việt Nam đang dần sụp đổ ngày càng phổ biến.

Ngay tại thành phố Hồ Chí Minh, nằm giữa vùng được xem là “vựa lúa” của Việt Nam, được thiên nhiên ưu đãi và dồi dào nguồn lực, người dân cũng không có đủ gạo để ăn. Xoay xở cho đủ sống là việc làm vô cùng khó khăn đối với tất cả mọi người, và các nhà lãnh đạo địa phương bắt đầu nhận thức được rằng tình hình chẳng bao lâu nữa sẽ vượt quá sức chịu đựng. Ngay trong nội bộ ban lãnh đạo cũng có tâm trạng thất vọng ngày càng tăng khi chứng kiến sự thất bại do không thể đạt được các mục tiêu lý tưởng mà Đại hội Đảng IV đề ra. Cuộc khủng hoảng diễn ra sau đó không còn đơn thuần về mặt kinh tế nữa, mà còn mang tính xã hội và chính trị.

Mô hình “mỗi huyện là một pháo đài” là một ý tưởng sáng tạo, song rõ ràng không đúng hướng nếu xét từ góc độ kinh tế. Đến cuối đời, ông Lê Duẩn cũng tự thấy sự thất bại của đứa con tinh thần của mình. Tuy nhiên, không phải ông, mà là một nhóm cán bộ lãnh đạo địa phương đã làm thay đổi tình hình. Ban đầu, họ thực hiện điều đó qua những sáng kiến được gọi là “phá rào” với điểm chung là chúng đều được dựa trên các cơ chế thị trường. Các nhà lãnh đạo địa phương khi đưa ra các sáng kiến đó đều hết sức mong muốn tìm kiếm những phương pháp thích hợp và cố gắng để hiểu được vì sao chúng lại hiệu quả. Quá trình này đòi hỏi sự thử nghiệm vượt quá ranh giới mà luật lệ cho phép, đôi khi còn nguy hiểm nữa... Song tất cả các nhà lãnh đạo địa phương này đều có một điểm chung, đó là về mặt chính trị họ đều “được miễn trừ” do những đóng góp của mình trong chiến tranh.

Đa số các cuộc thử nghiệm “phá rào” diễn ra ở miền Nam. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên, bởi cơ chế thị trường vẫn còn là ký ức nóng hổi ở nơi đó, và máu kinh doanh vẫn còn chảy trong huyết quản. Thêm vào đó, miền Nam cũng đã có một giai đoạn quá độ trước khi tiến hành hợp tác hoá đất đai. Mục đích cuối cùng cũng là thiết lập một mô hình giống như ở miền Bắc, song việc chuyển đổi được chấp nhận là sẽ diễn ra từ từ. Giá lương thực bị ép theo quy định đã làm mất đi động cơ khuyến khích người nông dân gieo trồng và buôn bán, và triển vọng phải vào hợp tác xã, làm ăn tập thể khiến họ không còn thấy phấn khởi về sự thống nhất nữa. Tuy vậy, ít nhất những nền tảng cho hiệu ứng cung vẫn còn hiện hữu.

Các thử nghiệm “phá rào” trong nông nghiệp chủ yếu là việc giao đất cho nông dân và ký kết hợp đồng mua bán trực tiếp với giá cao hơn giá quy định. Phương pháp này trước đây đã từng được thực hiện ở ngoài Bắc, từ trước khi thống nhất đất nước. Năm 1966, ông Kim Ngọc, Bí thư tỉnh Vĩnh Phúc, đã thử nghiệm chính sách đó. Tuy nhiên, năm 1968, ông Trường Chinh, Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Bộ Chính trị kiêm Trưởng Ban Tư tưởng đã triệu tập một cuộc họp lãnh đạo Đảng và phát biểu một bài dài phê phán việc làm của Vĩnh Phúc. Ông Kim Ngọc bị chỉ trích nặng nề vì đã ủng hộ việc khoán “chui” và thử nghiệm này buộc phải chấm dứt.

Tình hình trở nên thuận lợi hơn sau khi đất nước thống nhất, nhất là ở miền Nam, nơi có các điều kiện cung cấp lương thực dễ dàng hơn. Ở những nơi thực hiện cơ chế khoán, đời sống được cải thiện lên trông thấy. Việc làm bị xem là sự chệch hướng nguy hiểm vào cuối những năm 1960 thì mười năm sau đây bắt đầu được xem là sự “gỡ rối” đầy sáng tạo.

Có những ví dụ về thử nghiệm “vượt rào” rất gây ấn tượng. Vào cuối những năm 1970, nông dân ở miền Bắc phải rất vất vả và lo miếng ăn. Nhiều người dân xã Đoàn Xá đã bỏ nhà ra thành phố Hải Phòng ở gần đó đi ăn xin. Năm 1979, những người còn ở lại xã nói rằng cần phải giao đất cho các hộ gia đình. Đề nghị đó đã được đưa ra biểu quyết và tỷ lệ ủng hộ là 9 trên 1. Tuy nhiên, những người dân Đoàn Xá cũng nhất trí không lưu lại bút tích về quyết định này, thể giữ bí mật và tương trợ nhau nếu cấp trên phát hiện ra việc “khoán chui” này. Kết quả là sản lượng tăng gấp 6 lần và đời sống được cải thiện rõ rệt.

Tin tức nhanh chóng đến tai lãnh đạo Huyện ủy và một đoàn kiểm tra đã được cử về Đoàn Xá. Phản ứng ban đầu là không phát thẻ Đảng mới cho các đảng viên ở Đoàn Xá. Rồi dần dần, thông tin về cuộc thử nghiệm này lan rộng, và Đoàn Xá trở thành mô hình cho toàn huyện làm theo.

Đến năm 1980, Bí thư Thành ủy Hải Phòng Bùi Quang Tạo không chỉ cho nhân rộng phương thức khoán trong toàn tỉnh, mà ông còn hứa sẽ vận động Trung ương Đảng cho phép nhân rộng phương thức này trên cả nước. Biết rằng sẽ khó thuyết phục ông Trường Chinh ủng hộ phương thức khoán, nên trước tiên ông Tạo nói chuyện với ông Lê Duẩn, một người có tiếng là thực tế. Ông Lê Duẩn đã tự mình đi kiểm tra tình hình và tỏ ra rất phấn khởi. Ngay sau đó, Thủ tướng Phạm Văn Đồng đã về thăm và bày tỏ sự cảm thông với những khó khăn mà người dân nơi đây đang phải đối mặt. Cuối cùng, khi lãnh đạo Hải Phòng trình bày vấn đề này với ông Trường Chinh, khi đó là Chủ tịch nước, thì ông không tỏ thái độ gì. Lần này thì không ai bị kỷ luật và đến năm 1981 Ban Bí thư Trung ương đã chính thức cho phép áp dụng phương thức khoán trên cả nước.

Sự linh hoạt cũng được áp dụng trong lĩnh vực công nghiệp, theo đó kế hoạch sản xuất dần được chia thành nhiều cấp độ khác nhau: kế hoạch cấp 1, 2 và 3. Ở kế hoạch cấp càng cao thì các doanh nghiệp nhận được sự tự chủ cao hơn trong việc ra quyết định sản xuất và bán sản phẩm của mình ra thị trường. Một số đột phá đã được diễn ra tại các tổ chức, địa phương và doanh nghiệp. Công việc kinh doanh không chính thức đã được hợp thức hóa, đặc biệt trong thương nghiệp.

Trong khi đó, thành phố Hồ Chí Minh táo bạo quyết định “phá rào” bằng cách thu mua lúa gạo của nông dân với giá thị trường, mặc dù mức giá này cao gấp 5 lần mức giá do các nhà hoạch định ở Hà Nội đưa ra. Trong một bữa ăn sáng quan trọng do ông Võ Văn Kiệt, lúc đó là Bí thư Thành ủy, triệu tập năm 1979, một ngân hàng thành phố đồng ý cho vay vốn, còn Sở thương nghiệp và Tài chính hứa sẽ đứng ra lo thủ tục. Bà Ba Thi, giám đốc công ty lương thực, được đề nghị đứng đầu đơn vị đi thu mua gạo ở đồng bằng sông Cửu Long. Đơn vị này được biết đến với tên gọi là “tổ buôn lậu gạo”, một biệt danh mà nghe qua

đã đủ thấy hoạt động của nó nguy hiểm thế nào. Bà Ba Thi đã bày tỏ với ông Võ Văn Kiệt mối lo ngại có thể bị bắt nếu bà phải ra Hà Nội. Ông Võ Văn Kiệt trả lời rằng ông sẽ lo đem cơm nuôi bà nếu bà bị đi tù. Cuối cùng, thành phố Hồ Chí Minh đã được cung cấp đủ gạo ăn. Bà Ba Thi không những không phải đi tù mà sau đó còn được trao tặng danh hiệu Anh hùng.

Sau đó là những bước đi mạnh bạo hơn. Năm 1978, sau khi Việt Nam gia nhập Comecon, thành phố Hồ Chí Minh đã gặp nhiều vướng mắc trong hoạt động nhập khẩu. Để giải quyết những vướng mắc này, chính quyền thành phố đã nhờ các thương nhân người Hoa liên lạc với đối tác ở Singapore và Hồng Kông để mua chịu một số hàng hóa như thuốc lá, sợi dệt, xăng dầu, và cho họ mua các mặt hàng nông thủy sản ở Việt Nam để xuất khẩu trả nợ. Để tránh sự kiểm soát của hải quan trung ương, hàng hóa đều được trao đổi tại “phao số 0”, không có giấy tờ giao dịch gì cả.

Sau những bước mở đầu thành công, Ủy ban Nhân dân thành phố cho phép các quận, huyện lập ra các công ty có tên “imex” ở đầu hoặc đuôi để trực tiếp tiến hành các hoạt động ngoại thương. Chỉ một thời gian ngắn sau, các công ty này đã phát triển rất mạnh. Cholimex có 8 nhà máy, một trong số đó lắp ráp hàng điện tử. Các công ty khác có kho lạnh để bảo quản hàng xuất khẩu. Hoạt động của các công ty “imex” nhanh chóng lan sang các địa phương khác, trong đó có các tỉnh phía Bắc. Trước *Đổi mới*, xuất khẩu của các công ty “imex” này đã vượt xa tổng mức xuất khẩu của Trung ương sang các nước có nền kinh tế thị trường đến 10 lần.

Để ban lãnh đạo Đảng thông cảm, sau đó là ủng hộ và cuối cùng là nhất trí với các thử nghiệm “phá rào” đòi hỏi các nhà lãnh đạo địa phương chủ trương thử nghiệm phải có một chiến lược khôn khéo. Chiến lược đó chịu ảnh hưởng không nhỏ của lý thuyết chiến tranh do chính ông Lê Duẩn soạn ra để chiến đấu chống lại quân đội Mỹ và quân đội đồng minh miền Nam. Chiến thuật chính là tránh đối đầu trực tiếp với kẻ thù, do lực lượng của đối phương mạnh hơn, mà thay vào đó là từ từ đập tan quyết tâm của đối phương. Theo chủ trương của ông, mục đích không phải là “đánh thắng Mỹ mà là đánh bại ý chí xâm lược của Mỹ”. Điều này được thực hiện bằng cách chọn các mục tiêu riêng lẻ, đánh lui từng bộ phận, làm kẻ địch nhụt ý chí, và cuối cùng chiến thắng bằng cách tiêu hao sinh lực địch. Trong chiến tranh, phương pháp này rất được ca ngợi ở Việt Nam, chứng tỏ rằng tư duy chiến lược quan trọng hơn sức mạnh gấp nhiều lần.

Trong số các nhà lãnh đạo địa phương đã lựa chọn phương pháp này để thúc đẩy cải cách kinh tế gồm có ông Võ Văn Kiệt, một người lãnh đạo cao cấp giàu uy tín và một số Bí thư tỉnh uỷ, cùng nhiều giám đốc các doanh nghiệp nhà nước. Dù cố gắng để thúc đẩy sự thay đổi diễn ra trên quy mô rộng hơn, họ vẫn không muốn làm khó cho lãnh đạo Đảng cấp cao. Họ tôn trọng ban lãnh đạo đất nước và không hề muốn lật đổ, mà chỉ muốn ban lãnh đạo thay đổi tư duy và cùng đi đến sự nhất trí mới. Tuy nhiên, họ biết rằng việc làm này không phải là dễ, và ban đầu những thử nghiệm “phá rào” của họ đã bị lãnh đạo cấp cao nghi ngờ. Ví dụ, khi bước xuống sân bay Tân Sơn Nhất, Bộ trưởng Bộ Ngoại thương

thời đó là ông Lê Khắc đã nhận xét rằng ông thấy không khí sặc mùi Nam Tư. Nhận xét đó mang tính răn đe nhiều hơn là lời khen.

Thời đó, Bộ Chính trị có khoảng 10 uỷ viên, song trên thực tế quyền ra quyết định chỉ tập trung trong tay vài người. Nhóm này bao gồm Tổng Bí thư, Chủ tịch nước, Thủ tướng và Trưởng Ban Tổ chức Trung ương. Đưa vấn đề thử nghiệm “phá rào” ra thảo luận công khai trước cuộc họp có đông đủ các uỷ viên Bộ Chính trị thì chắc chắn là tự chuốc lấy thất bại, bởi ngay cả những người ủng hộ cải cách nhất cũng không dám đối đầu với cả tập thể về vấn đề huỷ kỵ như thế này. Thay vào đó, các nhà cải cách phá rào xác định từng cơ chế thích hợp cho từng thử nghiệm và hướng tới các thành viên chủ chốt nào của Bộ Chính trị muốn tìm hiểu vấn đề này. Họ tiếp cận riêng từng vị và trình bày trước hết về thử nghiệm đã được chọn lọc.

Thậm chí, các vị lãnh đạo cũng không được nghe trình bày toàn bộ về các cuộc thử nghiệm, mà chỉ những mặt tốt, nêu bật những khó khăn đang được tháo gỡ, và cách thức để các thử nghiệm “phá rào” này giúp vượt qua khó khăn. Thường thì các nhà lãnh đạo địa phương phải làm cho mọi người cảm thấy họ giống như những người lính cứu hỏa cứu cháy khẩn cấp, chứ không tỏ ra là những nhà cải cách kiên định. Họ cũng cố gắng một cách có hệ thống nhằm tránh thảo luận những “nguyên tắc bất khả xâm phạm” mà Đại hội Đảng IV đề ra. Từng thành viên chủ chốt của Bộ Chính trị thay vào đó được nghe trình bày riêng về việc các xí nghiệp hoạt động tốt, đời sống được cải thiện, và người dân địa phương đồng lòng ủng hộ Đảng.

Tránh đối đầu là một trong những nguyên tắc cơ bản của Đảng Cộng sản Việt Nam. Theo nguyên tắc này, nhắc đến sự ủng hộ của người khác cũng là một phần của chiến lược; ví dụ nói với nhà lãnh đạo cấp cao này là một số nhà lãnh đạo chủ chốt khác cũng đã được nghe nói về một thử nghiệm khác tương tự và đã tỏ ra ủng hộ. Các nhà lãnh đạo địa phương thường xuyên xin phép về Hà Nội để có dịp trình bày những việc họ đã làm được và xin phép được thử nghiệm những sáng kiến mới, trên tinh thần của những thử nghiệm đã thành công.

Khi đã nhận được sự ủng hộ của cả bốn thành viên chủ chốt của Bộ Chính trị rồi thì công cuộc cải cách kinh tế trên quy mô lớn đã sẵn sàng mà không xảy ra các hành động chống đối, thanh trừng hay đảo chính phí công vô ích. Theo những người trong cuộc thì những năm tháng cùng xây dựng sự đồng thuận đối với các cuộc thử nghiệm “phá rào” được gọi là “thời kỳ tươi đẹp”. Một loạt các sự kiện dẫn tới sự đồng thuận mới này được coi là con đường đi ngoạo mục ở từng khúc quanh, giống như con đường từ Phan Rang lên Đà Lạt.

Cuối cùng, các nhà lãnh đạo địa phương đầy sáng tạo đó, những người lẽ ra bị thối còi, lại được giao cho trách nhiệm cầm còi và tiếp tục phát huy các thử nghiệm “phá rào” của họ. Họ được mời ra Hà Nội, song không phải để ở tù, mà để gánh vác những trọng trách lớn hơn. Đây cũng là con đường mà ông Võ Văn Kiệt đã đi lên để trở thành trước tiên là Phó Thủ tướng, Chủ nhiệm Ủy ban Kế hoạch Nhà nước, và sau đó là Thủ tướng. Ông Bùi Quang Tạo, Bí thư thành ủy Hải Phòng, người nhân rộng phong trào khoán, được bổ nhiệm làm Chủ nhiệm

Ủy ban Kiểm tra trung ương. Ông Đoàn Duy Thành, Chủ tịch UBND TP Hải Phòng được bổ nhiệm Bộ trưởng Thương mại và sau đó là Phó Thủ tướng. Còn ông Nguyễn Văn Chính, Bí thư tỉnh ủy Long An, người áp dụng chính sách khoán theo giá thị trường được bổ nhiệm Bộ trưởng Lương thực, sau đó là Phó Thủ tướng. Đến lúc ấy, các khó khăn kinh tế và thất bại nặng nề của mô hình kế hoạch hóa tập trung đã khiến các nguyên tắc mà Đại hội Đảng IV đề ra không còn là bất khả xâm phạm nữa. Cuối cùng cũng đã đến lúc phải thay đổi.

Hai thập kỷ cải cách toàn diện

Chủ trương *Đổi mới* và công cuộc cải cách kinh tế trên qui mô lớn đã được thông qua trong Đại hội Đảng VI diễn ra năm 1986, chỉ vài tháng sau khi ông Lê Duẩn qua đời sau một thời gian dài bị bệnh nặng. Đến lúc ấy, tư duy chung đã thay đổi, và do đó có thể đạt được sự đồng thuận về sự cấp thiết phải đổi mới. Trong sự đồng thuận này có cả sự nhất trí về việc Đảng cần đánh giá trên tinh thần tự phê những việc đã làm được trong phát triển kinh tế, chịu trách nhiệm về những thất bại, và đề ra biện pháp sửa chữa. Quyết định này là một sự đột phá có ý nghĩa lịch sử. Nó đánh dấu một bước ngoặt từ suy thoái sang hồi phục. Trên hết, nó đánh dấu sự khởi đầu của những thay đổi trong cơ chế quản lý kinh tế chủ chốt—chuyển từ kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường.

Đại hội Đảng VI phản ánh thành công to lớn của quá trình xây dựng sự đồng thuận. Các cuộc thảo luận không phải lúc nào cũng êm xuôi, và những người tham gia được nhắc nhở thường xuyên về tinh thần đoàn kết trong việc khắc phục những sự bất đồng. Những người chủ trương cấp tiến phải đồng ý chờ đợi, còn những người bảo thủ được thuyết phục tăng tốc cho nhanh hơn. Kết quả là lựa chọn tốc độ chuyển đổi trung bình, kìm bớt những người muốn tiến nhanh và thúc đẩy những người thích đi chậm. Như vậy, cần xem *Đổi mới* như một quá trình mà động lực thay đổi được xây dựng từ từ theo thời gian và theo kinh nghiệm thu được.

Một minh họa rõ nét về sự căng thẳng lúc ấy được thể hiện trong sự khác biệt về quan điểm đối với các mối quan hệ quốc tế. Một nhóm thì chủ trương cải thiện quan hệ với tất cả các nước, kể cả những kẻ thù cũ. Nhóm khác lại muốn thận trọng hơn, chỉ liên kết với khối xã hội chủ nghĩa, vì lo sợ sẽ làm suy yếu vị thế của Việt Nam và từ đó sẽ sụp đổ. Sự nhất trí đạt được ở đây là làm bạn với tất cả các nước, song không đổi màu. Mục đích được nêu ra là hội nhập quốc tế song không để mất lập trường tư tưởng. Các khẩu hiệu do Đảng đưa ra nhằm nhắc nhở các đảng viên luôn ghi nhớ quyết tâm của Việt Nam là đi theo con đường xã hội chủ nghĩa và cảnh giác với những luận điệu ru ngủ hay làm chệch hướng.

Cả những người chủ trương tiến nhanh lẫn những người ủng hộ đi chậm đều nhất trí làm theo các nghị quyết của Đảng. Việc phải vận động trong những ranh giới đã được xác lập rõ ràng vừa có những thuận lợi, vừa có nhiều bất cập.

Tuy vậy khi nhìn lại và so sánh các nghị quyết được đưa ra theo thời gian, tính cho đến đại hội Đảng X, có thể thấy rõ ràng rằng phương thức này đã cho phép duy trì công cuộc cải cách kinh tế.

Đại hội Đảng VI còn thể hiện sự chuyển đổi trong cơ chế lãnh đạo, từ cá nhân sang tập thể. Cơ chế lãnh đạo dựa vào cá nhân không phải là hiếm gặp ở các quốc gia Đông Á, dù có phải là nước xã hội chủ nghĩa hay không. Ông Lý Quang Diệu ở Singapore và ông Pắc Chung Hi ở Hàn Quốc là những ví dụ tiêu biểu. Ở Việt Nam, cơ chế lãnh đạo dựa vào cá nhân đã đóng vai trò rất quan trọng trong thời kỳ chiến tranh. Đặc biệt, ông Hồ Chí Minh là người có uy tín rất lớn đối với nhân dân. Tiếp sau đó, từ cuối những năm 1960 cho đến khi lâm trọng bệnh, ông Lê Duẩn cũng đã là nhân vật thống lĩnh trên chính trường Việt Nam. Uy tín của ông có được là nhờ những đóng góp to lớn vào chiến thắng chống Mỹ và giải phóng miền Nam. Tuy nhiên, ví dụ về mô hình xây dựng huyện thành pháo đài cũng cho thấy cơ chế lãnh đạo dựa vào cá nhân có thể dẫn đến những lựa chọn kinh tế sai lầm như thế nào.

Cơ chế ra quyết định tập trung sau đó đã được thay thế bằng một ban lãnh đạo đất nước vững vàng, song không đề cao vai trò lãnh đạo cá nhân, và có xu hướng cân bằng tỷ lệ giữa các vùng (Bắc, Trung và Nam) trong phân công các vị trí lãnh đạo cấp cao. Không được phép tập trung nhiều chức vụ vào tay một người. Các quy định về nghỉ hưu được thực hiện nghiêm túc, ngay cả khi điều đó có thể dẫn đến việc mất đi những người có trình độ cao. Việc cất nhắc cán bộ Đảng thường thông qua hình thức thử năng lực điều hành và thực hiện ở một địa phương không phải là quê hương của cá nhân đó. Các quyết định không được đưa ra mà không có sự tham vấn và thảo luận trước, đầu tiên là trong nội bộ Đảng, rồi sau đó ngày càng mở rộng ra bên ngoài.

Từ đó, rất khó có thể tách riêng một cá nhân ra quyết sách. Thay cho cá nhân, ở đó có cả một tập thể, người này chờ người kia. Tập thể là người ra quyết định thay cho việc một nhà lãnh đạo tối cao vạch ra đường lối. Điều này khiến cho việc bàn thảo kỹ càng các vấn đề càng trở nên quan trọng hơn. Do đó, tập thể là nơi có thể huy động mọi nguồn lực tri thức cả từ bên trong lẫn bên ngoài Đảng. Và nỗ lực trước sau như một nhằm tránh phân chia bè phái trong nội bộ Đảng, chờ đợi ý kiến của nhau và đặt đoàn kết nội bộ lên trên chia rẽ.

Một ví dụ minh họa cho phương pháp mới này là quá trình gia nhập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Bộ Chính trị giao quyền ra quyết định có trở thành thành viên ASEAN hay không cho Thường vụ Bộ Chính trị. Tuy nhiên, quan điểm về vấn đề này trong nội bộ các thành viên cũng rất khác nhau. Cuộc tranh luận trở nên bất phân thắng bại và cuối cùng phải biểu quyết để tháo gỡ vấn đề. Ba ủy viên ủng hộ việc gia nhập ASEAN, trong khi một người cương quyết phản đối. Dù vậy, một khi đã biểu quyết thì Đảng thực hiện theo nguyên tắc và quyết định lựa chọn theo đa số. Bằng cách này, quá trình *Đổi mới* đã được đảm bảo tiếp tục thực hiện.

Bước tiến đầu tiên, quan trọng trong quá trình này là thay đổi cơ chế định giá gạo. Những bước đi ban đầu theo hướng này đã diễn ra trong bối cảnh của

những cuộc thử nghiệm “phá rào”, bắt đầu từ năm 1979. Tuy nhiên, các cuộc thử nghiệm đó diễn ra rải rác ở các vùng. Ở hầu khắp các địa phương trong cả nước, cơ chế bao cấp vẫn được duy trì, dẫn đến việc nguồn cung cấp lương thực bị thiếu hụt và phân phối không hiệu quả.

Câu chuyện về bước đi ban đầu này cho thấy cách thức mà tập thể đưa ra các quyết định. Có ý kiến cho rằng một chỉ thị của Thủ tướng với mục đích giải phóng thị trường sẽ tạo ra cơ chế tự điều tiết, giống như một cây đũa thần. Thoạt tiên, đề xuất này đã bị chống đối vì người ta lo ngại rằng phát triển dựa trên cơ chế thị trường sẽ đưa đến việc từ bỏ chủ nghĩa xã hội. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng thị trường có trước chủ nghĩa tư bản, vì thế nó không thể bị coi là sản phẩm của chủ nghĩa tư bản, mà là một sáng tạo tài tình của nhân loại. Cái cách kết hợp mục tiêu thực tiễn với các nguyên tắc sâu rộng hơn ấy khác xa điều mà một nhà cố vấn phương tây có thể nói về cơ chế thị trường. Song trong bối cảnh chính trị của Việt Nam thì đề xuất đó lại chấp nhận được, và chỉ thị đã được Thủ tướng ký ban hành.

Kết quả đạt được giàu sức thuyết phục đến nỗi chỉ ít lâu sau đó một số thị trường lương thực khác cũng được mở cửa. Ngay cả ở những vùng hay xảy ra thiên tai, tình trạng thiếu hụt lương thực cũng đã giảm dần. Việc xoá bỏ phân phối lương thực là thành công hiện hữu đầu tiên của công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam. Nó củng cố sự ủng hộ đối với việc từ bỏ cơ chế bao cấp, để hàng hoá và dịch vụ được tự do lưu thông.

Việc thực hiện các mục tiêu xã hội chủ nghĩa, như đảm bảo quyền bình đẳng, có thể thông qua việc sử dụng các công cụ chính sách khác. Về mặt này, việc sửa đổi chính sách ruộng đất đóng vai trò quan trọng. Trong khoảng thời gian từ 1986 đến 1993, một diện tích lớn đất nông nghiệp đã được chia cho các hộ nông thôn tính theo bình quân đầu người.

Việc giảm mức độ can thiệp hành chính vào các thị trường lương thực và giao quyền tự quyết hoạt động sản xuất cho nông dân đã dẫn đến kết quả là sản lượng lương thực tăng đột biến. Điều này cũng giúp tăng cao thu nhập cho các hộ gia đình ở nông thôn. Lúc này, chỉ có hơn 1/5 dân số Việt Nam sống ở khu vực thành thị. Trong khi đời sống vẫn tiếp tục ở mức nghèo vào thời điểm đó, song người dân thành phố đã bắt đầu giàu lên. Thử tự của các hoạt động cải cách đã thúc đẩy được sự tăng trưởng kinh tế ở nông thôn, nơi tình trạng nghèo phổ biến hơn và sâu sắc hơn. Đây là một trong những lý do tại sao tình trạng bất bình đẳng chỉ tăng nhẹ trong suốt quá trình *Đổi Mới*, trong khi tỷ lệ nghèo giảm nhanh.

Nếu nói một cách đơn giản thì có thể nêu ba cấu phần chính của quá trình cải cách kinh tế. Trọng tâm của cấu phần thứ nhất, bao gồm giải phóng giá gạo và các loại sản phẩm thiết yếu khác, là nhằm áp dụng các biện pháp khuyến khích mạnh hơn đối với nhà cung cấp hàng hoá và dịch vụ, không phân biệt nhà nước hay tư nhân. Vai trò độc quyền của các công ty thương mại quốc doanh bị xoá bỏ và các rào cản thương mại quốc tế dần dần được tháo gỡ. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào nhiều ngành, nhiều lĩnh vực ngày càng tăng và cơ chế hỗ

trợ Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được thông qua. Các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) dần dần thoát khỏi sự can thiệp về quản lý hành chính và hoạt động cho vay chính sách được tách ra khỏi chức năng của các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN). Chi phí đăng ký doanh nghiệp giảm đi đáng kể, trong khi quá trình cổ phần hóa dẫn đến việc giảm dần tài sản của nhà nước trong các doanh nghiệp công. Quá trình này ngày càng tác động nhiều hơn đến các DNNN lớn và do vậy thu hút các nhà đầu tư chiến lược.

Nhóm thứ hai gồm các biện pháp nhằm nâng cấp các cơ chế giúp Chính phủ ra các quyết định phân bổ ngân sách và nguồn lực. Tăng cường quản lý tài chính công và nâng cao tính minh bạch trong quản lý tài chính công là những biện pháp chính của nỗ lực này. Trách nhiệm quản lý ngân sách cũng đã được chuyển giao cho Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, trong đó quyết định về gần một nửa số chi tiêu công nay đã được chuyển giao cho các cấp chính quyền địa phương. Hiện nay, chức năng thực thi quyền sở hữu nhà nước ở các DNNN và NHTMNN đã được chuyển từ các cơ quan chịu trách nhiệm hoạch định và thực hiện chính sách sang một quỹ đầu tư vốn độc lập. Việc quản lý các hoạt động đầu tư công cũng đang được điều chỉnh lại. Nhiệm vụ thiết lập danh mục ưu tiên mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư (BKHĐT) vẫn thực hiện trước đây nay được thay thế bằng một cơ chế quản lý minh bạch hơn các chu trình dự án, từ phân bổ ngân sách tới các đơn vị thực hiện.

Trong khi Việt Nam đang tiến dần tới vị thế của một quốc gia có thu nhập trung bình, một bộ sáng kiến phức hợp thứ ba hiện đang được hình thành. Chương trình cải cách chính sách đang chuyển từ các cuộc cải cách cơ cấu, cần thiết cho việc chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường, sang các cuộc cải cách thể chế, cần thiết để duy trì tốc độ tăng trưởng theo thời gian và cho phép Việt Nam dần dần trở thành một quốc gia công nghiệp.

Dựa trên Hiệp định Thương mại song phương Việt-Mỹ (HĐTMV-M) có tính chất bước ngoặt, việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) thúc đẩy việc hoàn thiện về cơ bản luật pháp và các tiêu chuẩn, đồng thời thúc đẩy sự cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ. Một lộ trình cải cách ngành ngân hàng nhiều tham vọng bao gồm việc thiết lập một ngân hàng trung ương hiện đại chịu trách nhiệm về chính sách tiền tệ và cải thiện việc giám sát toàn bộ khu vực tài chính và cổ phần hóa các NHTMNN. Biến động về kinh tế vĩ mô gần đây cho thấy cần đạt được nhiều tiến bộ hơn nữa trên mặt trận này. Trong các lĩnh vực hạ tầng cơ sở, một lĩnh vực có tính lan tỏa cao, nỗ lực chính là xây dựng thị trường và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân. Khu vực y tế bắt đầu dịch chuyển từ cấp kinh phí theo cung sang theo nhu cầu, với tham vọng thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân. Việc chuyển đổi tương tự cũng diễn ra đối với chế độ hưu trí, từ chương trình dành cho cán bộ công nhân viên nhà nước sang một mô hình bảo hiểm để tiếp cận đối với ngày càng nhiều người.

Một số thách thức lớn nhất đối với nhóm những sáng kiến đổi mới phức hợp này thuộc về lĩnh vực quản trị nhà nước. Tiến bộ đã được ghi nhận trong việc

đơn giản hóa các quy trình hành chính và giảm bớt tệ quan liêu. Tuy vậy, điều đáng lo là cải cách hành chính công đã không đạt được tiến bộ ổn định như mong đợi. Chính phủ rất quyết tâm đấu tranh chống tham nhũng, thông qua việc củng cố các hệ thống công quyền, tạo điều kiện cho người dân khiếu nại và tố cáo, giám sát tài sản của cán bộ nhà nước và người thân của họ. Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng trong một nền kinh tế đang phát triển nhanh chóng, có rất nhiều cơ hội thuận lợi cho việc đút lót, hối lộ, và do đó tham nhũng khó có thể bị búng tận gốc rễ. Ngay cả mối quan ngại ngày càng cao về bảo vệ môi trường cũng liên quan nhiều đến quản trị nhà nước, bởi khả năng quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên hiệu quả và lập kế hoạch phát triển vùng là hết sức cần thiết để phát triển bền vững.

Khi được xem xét tổng thể, cả ba nhóm cải cách chính sách chủ chốt này đều hướng tới cải cách kinh tế toàn diện, rộng khắp mọi lĩnh vực chính sách, song được thực hiện tùy theo thực tiễn. Tính chất toàn diện của các cải cách đã được thực hiện khác biệt với tư tưởng được chấp nhận rộng rãi hiện nay là các nỗ lực phát triển phải tập trung vào chỉ một hoặc một vài “ràng buộc mang tính quyết định”. Ở Việt Nam thì trái lại, có vẻ như không hòn đá nào lại không bị lật lên. Mặt trái của những sáng kiến cải cách đa dạng này thường là tiến bộ không đồng đều giữa các lĩnh vực và các ngành.

Sự lý giải không rõ ràng về động lực của cải cách

Để đảm bảo Việt Nam tiếp tục thành công trong phát triển kinh tế và giảm nghèo, cần hiểu rõ hơn về các động lực đứng đằng sau quá trình *Đổi mới* và việc thay đổi các cơ chế ra quyết định tập thể diễn ra xung quanh Đại hội Đảng VI. Việc xác định các động lực của thay đổi cũng có thể giúp chỉ ra những trở ngại mới, có thể xuất hiện trong hai thập kỷ diễn ra cải cách toàn diện này. Tuy nhiên, có thể có ích nếu trước hết xem xét một số quan điểm thông thường mà thoát nhìn có vẻ như hợp lý, song trên thực tế lại không giúp ích gì nhiều.

Một trong số những quan điểm thường gặp này xem quá trình cải cách như là kết quả của cuộc đấu tranh giữa “phe ủng hộ cải cách” và “phe chủ trương bảo thủ”. Theo quan điểm này, các nhà ra quyết sách chủ chốt đứng ở bên này hay bên kia của một đường ranh giới vô hình, đồng thời hoàn cảnh, ví dụ khó khăn về kinh tế hay sự qua đời của một nhà lãnh đạo, từ từ làm cán cân quyền lực nghiêng về phía phe cải cách. Và không nghi ngờ gì là hoàn cảnh có thuận lợi lúc bắt đầu cải cách. Tuy nhiên, xem xét kỹ hơn thì thấy quan điểm này có vấn đề ở một vài điểm. Trước hết, hoàn cảnh liên tục thay đổi, song tốc độ của cải cách có vẻ không bị ảnh hưởng. Ngoài ra, khó khăn tương đối do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng Đông Á được gắn với sự giảm tốc của cải cách chứ không phải tăng tốc.

Hơn thế nữa, người ngoài cuộc rất khó nói ai đứng ở bên phía nào của đường ranh giới vô hình đó. Ví dụ, ông Võ Văn Kiệt có thời đã bị các nhà quan

sát phương Tây cho là một “người cộng sản sắt đá”. Trên thực tế, việc xuất thân từ một gia đình nông dân nghèo đã góp phần giúp ông có được sự tín nhiệm của các đồng chí, và sau đó trở thành Ủy viên Bộ Chính trị tại Đại hội IV. Với niềm tin cao độ vào chủ nghĩa cộng sản và đội ngũ lãnh đạo Đảng, ông đã kiên quyết ủng hộ việc áp dụng mô hình kinh tế của miền Bắc trên toàn quốc. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm thực tiễn tại TP Hồ Chí Minh, ông đã nhận ra những vấn đề nảy sinh đối với mô hình này và trở thành một trong những người đi đầu ủng hộ thử nghiệm “phá rào” trong thời kỳ trước Đại hội VI.

Ngay cả ông Lê Duẩn, người bề ngoài thể hiện rõ ràng là rất cứng rắn, song thực tế lại là người phức tạp và khéo léo hơn ta tưởng. Khi còn phụ trách vùng lãnh thổ phía Nam mới được giải phóng, thời kỳ kháng chiến chống Pháp, ông đã không ủng hộ cải cách ruộng đất theo kiểu Trung Quốc. Ông không muốn đấu tố các chủ đất, mà thay vào đó cố gắng thuyết phục họ tình nguyện và tạm thời giao quyền sử dụng tài sản của họ. Chỉ có những địa chủ nào hợp tác với chế độ thực dân Pháp trước đây thì mới bị tịch thu tài sản. Sau này, khi đất nước đã thống nhất, cá nhân ông Lê Duẩn dẫn đầu nhóm ủng hộ việc giữ lại mô hình kinh tế của miền Nam để thử nghiệm cơ chế thị trường, ít nhất là trong một thời gian ngắn.

Còn về sáng kiến “mỗi huyện là một pháo đài”, một quyết định có thể nói là sai lầm từ góc độ kinh tế, thì đó có lẽ là một cố gắng nhằm né tránh các khẩu hiệu về chuyên chính vô sản và đấu tranh giai cấp. Theo các nguyên tắc của chủ nghĩa Mác-xít thì mỗi Đại hội Đảng phải xác định được “mâu thuẫn cơ bản” cần giải quyết. Khi đất nước thống nhất, nhiều người trong Đảng xem sự căng thẳng giữa chủ nghĩa tư bản và chủ nghĩa xã hội như là mâu thuẫn căn bản. Nếu như vậy thì chiến thắng cần đạt được là đánh đuổi những kẻ theo chủ nghĩa tư bản. Ông Lê Duẩn đã chuyển sang xác định được một mâu thuẫn khác, mâu thuẫn giữa sản xuất nông nghiệp lạc hậu, nhỏ lẻ với sản xuất lớn theo công nghiệp. Theo cách tiếp cận này thì không có kẻ thù rõ ràng nào cần đánh bại. Xét từ lăng kính này, thì sáng kiến “mỗi huyện là một pháo đài” cũng không phải là một lựa chọn quá tệ như các hậu quả kinh tế sau đó cho thấy. Ông Lê Duẩn không nói thẳng, hay ít nhất là không công khai, lý do lựa chọn của mình. Song những trợ lý gần gũi của ông biết động cơ chính trị mà ông chọn. Nếu không phải là ông thì thời kỳ sau giải phóng chắc có thể đã khắc nghiệt hơn nhiều.

Ngoài các ví dụ cụ thể của ông Võ Văn Kiệt và ông Lê Duẩn, điều ghi nhận được từ “thời kỳ tươi đẹp” không phải là câu chuyện về việc các nhà cải cách đánh bại những người bảo thủ, mà chính là tư tưởng cải cách đang dần dần chiếm ưu thế. Những người bảo thủ trước đây không bị thay thế, mà bị thuyết phục. Một ví dụ đáng chú ý là trường hợp ông Trường Chinh, người thay thế ông Lê Duẩn ở cương vị Tổng bí thư. Có thể nói rằng ông Trường Chinh ban đầu là người theo phái bảo thủ, rất cứng rắn trong việc tuân thủ các nguyên tắc “bất di bất dịch” của chủ nghĩa Mác-Lê Nin. Tuy nhiên, trong thời gian diễn ra các cuộc thử nghiệm phá rào, ông và ông Phạm Văn Đồng đã được mời đi thăm quan thực tế

và mắt thấy tai nghe. Từ việc kiểm tra thực tế này, không gặp bất kỳ sự chống đối nào, họ đã thay đổi quan điểm và dần dần chuyển sang ủng hộ *Đổi Mới*.

Cũng có thể lý luận rằng thái độ sẵn sàng chuyển hướng sang tư duy mới là đặc điểm của các chính khách Việt Nam. Không chỉ ông Lê Duẩn và ông Võ Văn Kiệt, mà còn nhiều người khác cũng có lúc này theo phái bảo thủ song lúc khác lại theo phe cải cách. Thực tế, lại có một số người chuyển từ thái độ ủng hộ cải cách ban đầu sang trở nên bảo thủ hơn theo thời gian. Bỏ qua sự đan xen tích cực của các tư tưởng và chỉ phân loại những người đóng vai trò chính trong các phe phái đối lập tức là đã làm đơn giản hóa tình hình và do đó không thể hiểu được làm cách nào mà cải cách kinh tế có thể thực hiện được ở Việt Nam.

Một cách đánh giá khác của quan điểm về “phe cải cách và phe bảo thủ” gắn mác “bảo thủ” cho thế hệ đi trước, được đào tạo ở các nước thuộc khối Xô viết cũ, và mác “cải cách” cho thế hệ trẻ hơn, được tiếp cận nhiều hơn với tư tưởng phương Tây. Đây lại là một cách đơn giản hóa không rõ ràng các cơ chế hiện hành. Các bước đi chính trong quá trình cải cách được thực hiện bởi những người không hề được đào tạo ở phương Tây và ít tiếp xúc trực tiếp với thế giới này. Điều này được thể hiện rõ qua những bài trình bày và tranh luận nghèo nàn, vốn tiếng Anh ít ỏi, do đó làm thất vọng những chuyên gia từ các nước phương tây, vốn quen với các bài trình bày được soạn trên máy tính với phần mềm PowerPoint, sử dụng những câu chữ hấp dẫn và từ ngữ bóng bẩy.

Có lẽ, sự phủ nhận rõ ràng nhất đối với quan điểm đơn giản hóa này là ví dụ về ông Võ Văn Kiệt, được công nhận là người ủng hộ mạnh mẽ cho công cuộc cải cách ở Việt Nam. Ông Võ Văn Kiệt không chỉ không được đào tạo chính quy ở phương Tây, ông cũng không còn trẻ, ngay cả so với những tiêu chuẩn đánh giá dễ dãi của Đông Á. Những trường hợp tương tự có thể bắt gặp ở các cấp lãnh đạo thấp hơn.

Một cách lý giải khác về công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam coi đó là chiến thắng của miền Nam trước miền Bắc. Về một mặt nào đó, miền Bắc chiến thắng trong chiến tranh, song miền Nam đã giành lại đất nước trong thời hòa bình. Cách lý giải này khá hấp dẫn, nếu xét đến những sự khác biệt rõ rệt giữa người miền Nam và người miền Bắc. Người miền Nam thường thực tế hơn, ít kiên nhẫn hơn và tự do hơn. Người miền Bắc cứng rắn hơn, chịu khó hơn, tằn tiện hơn và có kỷ luật hơn. Cách lý giải này còn được củng cố bởi câu chuyện về các cuộc thử nghiệm “phá rào”, diễn ra chủ yếu ở miền Nam. Hơn thế nữa, số liệu thống kê về xuất khẩu theo đầu người, FDI theo đầu người, hay đầu tư tư nhân theo đầu người, của các tỉnh năng động nhất thuộc mỗi miền đều cho thấy các kết quả này ở miền Nam hơn hẳn miền Bắc.

Tuy nhiên, nhìn từ lăng kính của cải cách, điểm khác biệt chính giữa hai miền Nam và Bắc là xuất phát điểm phát triển. Miền Bắc thực thi mô hình kinh tế kế hoạch tập trung suốt hai thập kỷ và bị chiến tranh tàn phá nặng nề. Thống nhất đất nước không mang lại thay đổi cơ bản nào về mức sống; có lẽ, hòa bình đã cải thiện đời sống cho nhân dân. Trái lại, miền Nam đã quen với cơ chế thị trường, có cơ sở hạ tầng tốt hơn và một nền nông nghiệp được đầu tư nhiều hơn.

Việc chuyển đổi sang mô hình kế hoạch hoá tập trung, kể cả dưới hình thức “mỗi huyện là một pháo đài”, là một cuộc chuyển đổi đầy khó khăn, và rõ ràng là không theo chiều hướng tốt đẹp hơn. Không có gì đáng ngạc nhiên là hầu hết các thử nghiệm “phá rào” đã diễn ra ở đây, dựa trên kinh nghiệm còn nóng hổi của người dân về cơ chế thị trường và năng lực kinh doanh còn nguyên vẹn.

Các thử nghiệm “phá rào” đã chứng minh một cách rõ ràng lợi ích của việc từ bỏ mô hình bao cấp và tư tưởng mới đã thắng thế, nên không chỉ có người dân miền Nam ủng hộ cải cách kinh tế. Một số lượng lớn cán bộ lãnh đạo Đảng và Chính phủ xuất thân từ hai tỉnh miền Bắc là Nghệ An và Hà Tĩnh. Mặt khác, ông Lê Duẩn, người được xem là theo đường lối cứng rắn tuyệt đối, xuất thân từ miền Trung, và xét về nhiều mặt thì có thể được coi như người miền Nam.

Nhìn chung, miền Nam vẫn thành công hơn về mặt kinh tế, và điều này không đáng ngạc nhiên bởi miền Nam có xuất phát điểm cao hơn. Tuy nhiên, khoảng cách giữa hai miền hiện đang được thu hẹp. Tỉnh phát triển nhanh nhất Việt Nam kể từ đầu những năm 1990 là Quảng Ninh. “Tam giác” Hà Nội, Hải Phòng và Hạ Long đã bắt đầu có sự năng động giống một tỉnh ven biển của Trung Quốc. Nghiên cứu kỹ hơn kết quả phát triển của các địa phương cho thấy những câu chuyện về thành công có cả ở miền Nam và miền Bắc, chủ yếu ở những nơi mà ban lãnh đạo quyết tâm cải tổ. Với thực tiễn cử cán bộ có năng lực đến thử sức tại các địa phương không phải là nơi xuất thân của họ, nên lãnh đạo các địa phương không hoàn toàn là người địa phương.

Cuối cùng, một quan điểm thường gặp nữa về cải cách kinh tế ở Việt Nam cho rằng đây là cuộc đấu tranh giữa phong trào ở cơ sở và ban lãnh đạo Trung ương Đảng. Theo một nhánh của quan điểm này thì cải cách diễn ra thành công vì Việt Nam đã từ bỏ chủ nghĩa cộng sản, còn nhánh khác lại cho rằng cuối cùng sẽ thất bại vì chủ nghĩa cộng sản vẫn tồn tại. Ngoài những ý kiến bất đồng về kết quả của cuộc đấu tranh giả định này, theo quan điểm này thì ban lãnh đạo đã không nhận biết đúng các dấu hiệu mới xuất hiện mà tất cả mọi người khác đều thấy rõ, do không hiểu biết về thực tiễn kinh tế như đã từng biết nắm bắt các cơ hội thời chiến tranh. Quá trình cải cách, do đó, đi ngược từ dưới lên chứ không phải từ trên xuống. Quan điểm này có một ý cho rằng Chính phủ không có công lao đáng kể trong việc cải thiện điều kiện sống, mà thậm chí còn có những lúc gây trở ngại không cần thiết.

Cách lý giải này đúng ở chỗ đã nêu bật tầm quan trọng của sự phát triển ở địa phương nhằm tạo ra thay đổi, như trường hợp của các thử nghiệm “phá rào”. Tuy nhiên, nó bỏ qua vai trò của cấu trúc và hình thức tổ chức hoạt động của Đảng trong việc chuyển đổi sự phát triển của địa phương thành những cuộc cải cách có quy mô rộng hơn.

Các nhà lãnh đạo địa phương đã tạo ra động lực này thực tế giữ những cương vị cao trong Đảng, và đây là một trong những lý do khiến họ có khả năng “được miễn trừ”. Nhiều người trong số họ là Bí thư Tỉnh uỷ, như ông Võ Văn Kiệt ở thành phố Hồ Chí Minh, ông Nguyễn Văn Hớn ở An Giang, ông Nguyễn Văn Chính ở Long An hay ông Bùi Quang Tạo ở Hải Phòng. Nhiều người trong

số họ, ví dụ như ông Võ Văn Kiệt, đã tỏ rõ sự gan dạ phi thường trong chiến tranh. Ông Đoàn Duy Thành nổi tiếng ở nhà tù Côn Đảo. Ông Nguyễn Văn Chính đã chỉ huy những cuộc chiến đấu ác liệt nhất ở đồng bằng sông Cửu Long. Ông Nguyễn Văn Hôn là nhà hoạt động kiên cường trong vùng bị địch chiếm. Ông Nguyễn Văn Phi, giám đốc Sở Ngoại thương thành phố Hồ Chí Minh, quản lý các công ty “imex”, đã từng hoạt động ngầm tại Sài Gòn. Và ông Nguyễn Nhật Hồng, giám đốc Vietcombank thành phố Hồ Chí Minh, đã từng thực hiện các hoạt động giao dịch tài chính quốc tế mật trong chiến tranh.

Những người này đều đã tham gia chiến đấu trong chiến tranh, được thử thách về chính trị và được Bộ Chính trị tin tưởng. Các nhà lãnh đạo địa phương này đã không làm trái lệnh mà chọn cách chuyển lên các cấp lãnh đạo cao hơn những giải pháp mà họ tìm ra nhờ sự sáng tạo của bản thân và đóng góp của người dân địa phương. Cũng nhờ vậy mà họ đã thu hút được sự chú ý của ban lãnh đạo Đảng.

Phải thừa nhận rằng, các thử nghiệm “phá rào” mở đường cho công cuộc cải cách toàn diện sau này đã được tiến hành bên lề hệ thống, trên làn ranh giới của sự hợp pháp. Tuy nhiên, những người tiến hành các cuộc thử nghiệm này đều giữ vững lòng tin vào Đảng, và đây là lý do vì sao họ nêu lên các vấn đề mà họ quan ngại với thái độ tôn trọng.

Lãnh đạo Đảng đã phản hồi ngay và xem xét các mối quan ngại đó. Một điều rõ ràng là không phải ai cố gắng đưa ra các thay đổi cũng thành công. Nhưng những khó khăn về kinh tế nảy sinh từ cơ chế cũ đã làm giảm sự phản đối đối với những người thử nghiệm “phá rào”. Do đó, hàng rào mới chỉ bị chọc thủng ở cấp cơ sở, song cuối cùng lại được dẹp bỏ ở cấp trung ương. Năm 1979, trên tinh thần hoàn toàn ủng hộ phong trào “phá rào”, Hội nghị Trung ương VI đã coi hành động phá giá quy định là “cởi trói sản xuất”. Năm 1980, chính quyền địa phương đã được phép xuất nhập khẩu trực tiếp, nhờ đó hợp thức hóa được các công ty “imex”. Năm 1981, Ban Bí thư đã cho phép thực hiện khoán sản phẩm trong nông nghiệp. Và cũng trong năm 1981, hệ thống ba loại kế hoạch cho doanh nghiệp cũng đã được hợp thức hóa, cùng với việc thúc đẩy mối quan hệ giữa doanh nghiệp—doanh nghiệp và doanh nghiệp—thị trường..

Đổi mới đã đẩy mạnh và nhân rộng xu thế này. Tuy nhiên, *Đổi Mới* mới chỉ diễn ra trong khuôn khổ các nghị quyết của Đảng chứ không vượt ra ngoài. Ở những lĩnh vực nhạy cảm, việc chuyển từ thử nghiệm mang tính địa phương sang chính sách quốc gia đòi hỏi phải được Bộ Chính trị cho phép. Như vậy, động lực cho công cuộc cải cách đã được quyết định thống nhất trong nội bộ Đảng, chứ không chống lại Đảng.

Một điểm chung giữa các quan điểm thường gặp về cải cách kinh tế đó là mô tả bối cảnh chính trị theo hướng đối đầu. Trong mọi trường hợp, giả thiết ngầm cho là tồn tại một trạng thái cân bằng phi hợp tác, trong đó có sự căng thẳng giữa hai phe đối lập. Việc xác định thành viên của mỗi phe có thể khác nhau tùy theo quan điểm cụ thể, từ cải cách đối lập với bảo thủ, trẻ đối lập với già, Nam đối lập với Bắc, đến địa phương đối lập với trung ương. Những người

theo những quan điểm này có vẻ có thiện cảm với một trong hai phe. Nói một cách đơn giản hơn, họ ủng hộ nhóm gồm các nhà cải cách trẻ ở cơ sở từ miền Nam, ngay cả khi ranh giới hay thành phần của nhóm đó khó có thể xác định được.

Sự trùng hợp trong các cách lý giải một quá trình chính trị do gắn nó với một nhóm những người trong cuộc cho thấy rằng những quan điểm thường gặp về công cuộc cải cách ở Việt Nam hoàn toàn không mang tính khoa học. Để nhận thấy trong các quan điểm này mỗi ác cảm sâu sắc đối với chủ nghĩa cộng sản, với chế độ miền Bắc, hay với ảnh hưởng của khối Xô viết cũ, hoặc là một vài sự kết hợp của những tâm lý này. Dù mỗi ác cảm như vậy có thể biện minh hay không, nó cũng dẫn đến giải thích sai về các sự kiện và khiến cho cách giải thích đó bị giảm giá trị. Về mặt nào đó, dường như những người giữ những quan điểm như vậy về cải cách kinh tế ở Việt Nam vẫn còn đang tiếp tục cuộc chiến tranh Việt Nam, và không giống như những người đã tiến hành thử nghiệm “phá rào” và thực hiện *Đổi Mới*.

Rất ít sự đối đầu và một vài người bị thua thiệt

Về cơ bản, quá trình cải cách ở Việt Nam tốt nhất nên được hiểu là con đường hợp tác để cùng tạo ra sự thay đổi, mà trong đó những người tham gia đóng vai trò chủ chốt đã đều rất cố gắng để tránh “đánh bại” nhau, kể cả khi phải chấp nhận những sự thỏa hiệp tốn kém. Mong muốn không để ai bị thua thiệt có thể thấy rõ nhất ở góc độ kinh tế. Song cũng có thể thấy ở góc độ chính trị và tư tưởng.

Tìm kiếm sự đồng thuận có vẻ như là một truyền thống lâu đời ở Việt Nam, mà theo một số nhà sử học thì nó có từ thời các vị vua thuộc thế kỷ 13. Dù nguồn gốc thế nào đi nữa thì vẫn có thể nhận xét rằng truyền thống này cũng rất đậm nét trong Đảng Cộng sản. Trong suốt lịch sử phát triển của Đảng, khó có thể chỉ ra một cuộc đảo chính lớn hay một vụ việc quy mô lớn mà trong đó một nhóm Đảng viên này bị một nhóm khác đàn áp.

Tuy sự tập trung quyền lực có diễn ra trong thời kỳ chiến tranh chống Mỹ, song Đại hội Đảng VI đã một lần nữa khẳng định lấy sự đồng thuận làm cơ chế ra quyết định chính. Quyền lực sau đó đã được chuyển từ các cá nhân lãnh đạo trở về cho tập thể. Thực hiện nghiêm túc nguyên tắc “tập trung dân chủ”, thiếu số phải phục tùng đa số. Một khi nghị quyết đã được thông qua thì không còn hỏi han gì nữa, mọi người đều phải ủng hộ việc thực hiện. Thảo luận nội bộ là việc làm được khuyến khích trong quá trình ra quyết định. Song tranh luận, thậm chí nếu có ở mức gay gắt vì một ý tưởng nào đó cũng không dẫn đến tình trạng chia bè kéo cánh. Trên thực tế, khi không thể đạt được sự đồng thuận thì những người tham gia thường giữ thái độ “chờ đợi”, chứ không cố gắng áp đặt quan điểm của mình.

Quá trình tìm kiếm sự đồng thuận không phải là không trả giá. Mặt trái của nó là việc đôi khi phải áp dụng những biện pháp chính sách chiếu lệ, không đi sâu vào gốc rễ vấn đề cần giải quyết. Và quá trình thông qua các biện pháp chủ chốt thường bị kéo dài. Điều này gây thất vọng cho những người ngoài cuộc thiếu kiên nhẫn, những người luôn kêu ca về tiến độ cải cách chậm chạp của Việt Nam, mặc dù tiến bộ của các kết quả phát triển (từ sản lượng tới xuất khẩu và giảm nghèo) được xếp vào loại nhanh nhất trên thế giới.

Ví dụ, rõ ràng là Việt Nam đã có thể ký kết Hiệp định Thương mại Việt-Mỹ sớm hơn thực tế, và đã có thể gia nhập WTO trước Trung Quốc. Song một số ý kiến trong lãnh đạo cấp cao đã muốn xử lý hai bước đi quan trọng tiến tới hội nhập quốc tế này một cách thận trọng, và cần có thời gian để chấp nhận chúng. Tương tự, nhiều người nghĩ rằng nghị quyết Đại hội Đảng X không phản ánh hết được những thách thức mà Việt Nam phải đối mặt vào thời gian đó. Song mọi người chấp nhận làm theo quyết định đó.

Thái độ cương quyết tránh xung đột cũng được áp dụng cho các vấn đề quốc tế. Trong quá trình *Đổi Mới*, Việt Nam lựa chọn giải pháp rút lui khỏi chủ nghĩa bè phái trên trường quốc tế. Một trong những quyết định của Đại hội Đảng VI là làm bạn với tất cả các nước trên thế giới, kể cả những kẻ thù cũ. Trước đây, có sự phân biệt giữa ba nhóm nước. Những nước trong hệ thống xã hội chủ nghĩa, ủng hộ “tinh thần quốc tế vô sản”, được xem là các nước anh em. Những nước thuộc Thế giới thứ ba, cùng có chung nỗ lực là tự giải phóng khỏi chủ nghĩa thực dân, được xem là bạn bè. Những nước còn lại, tư bản hoặc đế quốc, là kẻ thù; và vì một số lý do khác nhau, Trung Quốc thời kỳ đó được xếp vào nhóm cuối này. Tuy nhiên, cách phân loại này khiến Việt Nam bị cô lập, nên Đại hội Đảng VI quyết định thay đổi. Chọn cách đối xử với Hoa Kỳ và Trung Quốc như những đối tác, chứ không phải kẻ thù, là một bước tiến lớn rời xa thời kỳ đối đầu.

Cải cách kinh tế còn gắn liền với cố gắng không tạo nên những người bại trận trên lĩnh vực tư tưởng. Về mặt này, có những giới hạn không được phép vi phạm, với một ranh giới mỏng manh ngăn cách các tư tưởng “cải cách” chấp nhận được và “diễn biến hòa bình” không chấp nhận được. Việc chuyển đổi từ hệ thống bao cấp sang cơ chế thị trường chưa bao giờ được xem là từ bỏ các nguyên tắc xã hội chủ nghĩa, mà là công cụ để thực hiện các nguyên tắc đó. Tất cả đều nhất trí rằng thị trường không phải là sản phẩm riêng của chủ nghĩa tư bản. Và để làm rõ rằng cải cách kinh tế không dẫn đến việc từ bỏ chủ nghĩa xã hội, khái niệm “nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” đã được đặt ra.

Nhiều người sẽ đặt câu hỏi về sự không rõ ràng của khái niệm này. Nó chú trọng nhiều hơn đến sự bình đẳng và vai trò lớn hơn của nhà nước, so với nền kinh tế thị trường “tư bản”. Tuy nhiên, ngoài tuyên bố chung chung đó, rất khó xác định ý nghĩa cụ thể của cụm từ “theo định hướng xã hội chủ nghĩa” tức là thị trường sẽ được tổ chức như thế nào. Và cuối cùng, sự không rõ ràng này có thể giúp tránh một cuộc tranh luận lớn đầy khó khăn về tư tưởng.

Sự thỏa hiệp ở đây là tiếp tục các cuộc cải cách kinh tế mà không đặt vấn đề về “các nguyên tắc bất di bất dịch” của Đảng. Đây là cách để trấn an những người còn lo ngại về việc từ bỏ hệ thống chính trị hiện nay của Việt Nam. Ví dụ, khi các nhà lãnh đạo Hải Phòng đề xuất ý kiến nhân rộng phương thức khoán trên toàn quốc, điều đầu tiên mà họ làm là đọc kỹ bài phê bình Vĩnh Phúc của ông Trường Chinh. Đây là cách để thúc đẩy cải cách mà không gây nên sự đối đầu về mặt tư tưởng.

Một sự không rõ ràng tương tự được đưa ra khi Đảng tiếp tục tự coi mình là đại diện của “những người lao động”, mặc dù một bộ phận ngày càng đông đảng viên là những nhà kinh doanh thành đạt. Trên thực tế, kể từ Đại hội Đảng VI, khái niệm “đấu tranh giai cấp” đã không còn được nhấn mạnh như trước nữa. Cố gắng dựa vào đấu tranh, bất kể là đấu tranh gì, cũng là mâu thuẫn với nỗ lực xây dựng sự đồng thuận như là cơ chế chính để đưa ra các quyết định tập thể. Tuy nhiên, công khai từ bỏ đấu tranh giai cấp cũng sẽ dẫn đến việc từ bỏ các nguyên tắc của chủ nghĩa Mác, và điều đó sẽ làm cho một bộ phận đảng viên quay lưng lại với Đảng.

Thành công của Việt Nam trong việc thực hiện cải cách toàn diện cũng gắn với quyết tâm tránh tạo ra những người bị thua thiệt về vật chất. Về mặt này, việc chú trọng tới giảm nghèo và hoà nhập xã hội được xem như là áp dụng các nguyên tắc Pareto, có nghĩa là một cuộc cải cách chỉ có thể được coi là nâng cao đời sống xã hội nếu ít nhất có một số người được hưởng lợi từ đó và tất cả không ai bị nghèo khổ đi vì cải cách.

Không để cho ai thua thiệt là việc khá dễ dàng trong thời kỳ đầu *Đổi Mới*, bởi tình hình không thể nào tệ hơn nữa đối với hầu hết mọi người. Khi đất nước đứng bên bờ của nạn đói thì không ai còn gì nhiều để mất. Như vậy, thoạt đầu không cần thiết phải suy nghĩ đến việc đền bù cho bất cứ ai về những hậu quả của cải cách kinh tế có thể gây ra. Tuy nhiên, khi kinh tế thoát khỏi khủng hoảng trầm trọng, thì việc chuyển đổi từ hệ thống bao cấp sang cơ chế thị trường có thể đã có tác động tiêu cực tới một số bộ phận dân cư cụ thể, hoặc ưu đãi một số nhóm này nhiều hơn các nhóm khác. Các biện pháp chính sách được áp dụng sau giai đoạn đầu của *Đổi Mới* đã cố gắng ngăn ngừa tình trạng mức sống suy giảm và bất bình đẳng gia tăng.

Ví dụ, một trong những mục đích của cải cách Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) là nâng cao quyền tự chủ của các giám đốc trong việc ra quyết định, không chịu sự can thiệp về mặt hành chính. Các vị giám đốc này có thể bị thua thiệt do quá trình tự do hóa và tư nhân hoá tài sản nhà nước. Song quyền lợi của họ đã không bị động chạm. Việc áp dụng các hình thức khuyến khích mạnh mẽ hơn nhằm tối đa hoá lợi nhuận được thực hiện theo cách để những người trong cuộc có thể thu được một phần lợi nhuận đáng kể trong số đó, dưới hình thức các khoản tiền thưởng và tiền chi trả thêm khác (trong đó có một số khoản chi trả không chính thức). Còn về tư nhân hóa thì giai đoạn đầu của quá trình cổ phần hóa cho phép các giám đốc DNNN tham gia sở hữu của doanh nghiệp mà họ quản lý.

Người lao động trong khu vực nhà nước, có lẽ là nhóm lớn duy nhất được hưởng chế độ ưu đãi dưới mô hình bao cấp, cũng không bị ảnh hưởng. Khi một số hình thức bảo trợ xã hội cơ bản như lương hưu được mở rộng ra cả khu vực tư nhân chính thức, thì các gói lợi ích mà người lao động thuộc khu vực nhà nước được hưởng đã tăng thêm, và tiền ngân sách được dùng để bù đắp cho phần đóng góp bảo hiểm xã hội chưa nộp.

Một chương trình đền bù bằng tiền mặt đã được lập ra để chi trả cho người lao động dôi dư thuộc các DNNN. Trong giai đoạn đầu, mức độ bồi thường đã được xác định một cách vội vàng, để kịp đáp ứng với tình hình nhiều nhà máy đóng cửa do sự sụp đổ về thương mại với khối Xô viết cũ. Trong những giai đoạn tiếp theo, đã có nhiều nỗ lực được tính toán cẩn thận hơn nhằm đặt ra mức đền bù đủ để khiến người lao động dôi dư không còn lo lắng về chuyện mất việc nữa. Các cuộc điều tra tiếp theo được tiến hành trên những người lao động dôi dư cho thấy mức độ hài lòng tương đối cao với sự hỗ trợ nhận được, chứng tỏ nỗ lực này đã thành công. Chương trình này được duy trì trong nhiều năm, mặc dù tốn kém khá nhiều cho ngân sách.

Chiến lược tăng trưởng chung còn nhằm mục đích tăng thu nhập cho các hộ nông dân, những người rõ ràng là không thuộc khu vực nhà nước được ưu đãi. Việc phân chia lại đất đai theo bình quân đầu người, cộng với việc tự do hóa thương mại, đã giúp nâng cao đời sống và giảm nghèo ở khu vực nông thôn. Các biện pháp được tiến hành nhằm thu hút FDI, chủ yếu vào các khu vực cần nhiều nhân công, cũng tạo ra một con đường thoát nghèo cho những di dân lao động nông thôn không có tay nghề. Thương mại hóa nông nghiệp và nhanh chóng tạo việc làm có trả lương, do đó, là công cụ để ngăn chặn sự gia tăng của tình trạng bất bình đẳng, dù cho kinh tế tăng trưởng rất nhanh.

Gần đây, một hệ thống điều tiết ngân sách Chính phủ hiệu quả đã được thiết lập nhằm tái phân bổ nguồn lực từ các tỉnh giàu sang các tỉnh nghèo hơn. Một bước đi hướng tới phân cấp tài chính mạnh mẽ hơn trong năm 2002 đã dẫn đến việc thiết lập các quy định công khai về phân bổ ngân sách cho chính quyền địa phương cấp thấp, trước tiên là cho chi thường xuyên và hiện nay là cho chi đầu tư. Kết hợp với các chương trình mục tiêu nhằm đem lại lợi ích cho các nhóm dân cư cụ thể, các quy định về phân bổ ngân sách dẫn đến việc phân phối lại thu nhập một cách cơ bản. Một số tỉnh nghèo nhất nhận được ngân sách nhà nước phân bổ chiếm tới 1/2 GDP của toàn tỉnh. Nếu đem so sánh về mức tương đối, thì thấy tỷ lệ lượng nguồn lực được phân bổ cho các vùng tụt hậu ở Việt Nam lớn hơn nhiều so với ở Liên minh châu Âu. Đây lại là một minh chứng nữa cho nỗ lực to lớn của Chính phủ Việt Nam nhằm giữ gìn sự hòa nhập xã hội, từ đó giảm thiểu sự bất bình và căng thẳng xã hội khi đất nước ngày càng giàu lên.

Xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới

Nhờ khả năng giảm thiểu đối đầu và tránh tạo ra những người bị thua thiệt nên quá trình cải cách ở Việt Nam về cơ bản có thể được xem là một hành động tập thể, ở đó các thay đổi về chính sách được thực hiện sau khi ban lãnh đạo đã chấp thuận các phương pháp tiếp cận mới, chứ không phải là chiến thắng của một nhóm này đối với nhóm khác trong nội bộ. Theo cách lý giải này, sự hiểu biết về quá trình thu thập, xử lý thông tin và quan điểm, đưa kiến nghị lên cấp có thẩm quyền phê chuẩn và ra quyết định thực hiện trở nên quan trọng.

Điều gì khiến một ý tưởng mới hấp dẫn và có khả năng được chấp nhận? Thông thường, các sáng kiến cụ thể có thể quá liều lĩnh hoặc quá cấp tiến, tùy theo bối cảnh lịch sử, để có thể được xem xét một cách nghiêm túc. Ví dụ, đề nghị của ông Lê Duẩn vào tháng 9 năm 1975 về việc tạm thời giữ lại hệ thống kinh tế của miền Nam, để thử nghiệm cơ chế thị trường, đã bị rơi vào tình trạng này. Song có những sáng kiến táo bạo khác cuối cùng lại được Bộ Chính trị, lãnh đạo Đảng và nhà nước chấp thuận. Ý tưởng đó xuất phát từ đâu? Dù có thể là đơn giản hóa vấn đề, nhưng có thể nói hiện có ba nguồn ý tưởng sáng tạo mới: kinh nghiệm quốc tế, các nhà tri thức trong nước và thử nghiệm thực tế. Mức độ quan trọng của những nguồn này có thể khác nhau tùy thuộc từng hoàn cảnh cụ thể.

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế là nét nổi bật trong định hướng chính sách của Việt Nam, ngay từ trước khi thống nhất đất nước. Ví dụ, các chuyên gia Trung Quốc đã có vai trò quan trọng cho đến cuối những năm 1950, khi chủ nghĩa Mao Trạch Đông được coi là kim chỉ nam đối với nhiều người Việt nam. Việc thực hiện cải cách ruộng đất theo mô hình của Trung Quốc đã dẫn tới những hậu quả nghiêm trọng, và Chủ tịch Hồ Chí Minh đã công khai tuyên bố từ bỏ chủ trương này. Do đó, sau năm 1956, những đường lối phát triển của Trung Quốc như “đại nhảy vọt”, “cách mạng văn hóa” đã được Việt Nam theo dõi với rất nhiều lo ngại. Đối với các nhà lãnh đạo Việt Nam, thì cuộc cách mạng văn hóa là một cố gắng tàn bạo nhằm đàn áp những ai bất đồng ý kiến trong khi kinh tế suy thoái. Từ đó, ảnh hưởng của Trung Quốc đối với Việt Nam giảm sút, và quan hệ hai nước trở nên căng thẳng sau khi Việt Nam thống nhất.

Gần cuối cuộc chiến tranh chống Mỹ, Việt Nam có mời hai đoàn cố vấn kinh tế từ khối Xô viết. Đoàn thứ nhất từ Đông Đức đến vào năm 1973. Đoàn thứ hai từ Nga vào năm 1974. Việc xem xét về quy mô giải thích lý do tại sao lại mời đoàn Đông Đức. Nga là nền kinh tế quá lớn để kinh nghiệm của Nga có thể phù hợp ngay với Việt Nam. Tuy nhiên, cả hai đoàn này đều không mang lại giá trị thực tiễn gì lớn.

Một nước xã hội chủ nghĩa khác có quy mô kinh tế tương tự như Việt Nam là Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên. Năm 1973, ông Lê Duẩn cử một đoàn sang đó nghiên cứu. Đoàn do ông Trần Phương, Viện trưởng Viện Kinh tế, cố vấn trực tiếp cho ông Lê Duẩn, dẫn đầu. Tuy nhiên, đoàn đã không có ấn tượng

tốt. Khi trở về, ông Trần Phương báo cáo lại rằng Việt Nam không thể học được gì từ mô hình kinh tế của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên.

Sau ngày đất nước thống nhất, những mô hình bên ngoài mà Việt Nam đã nghiên cứu, tìm hiểu, cũng bắt đầu quá trình chuyển đổi của họ. Ở Trung Quốc, Đặng Tiểu Bình lên nắm quyền năm 1978 và khởi xướng tiến trình cải cách từ năm 1979. Tuy nhiên, đây cũng là thời điểm xảy ra xung đột vũ trang tại biên giới giữa hai nước. Vào thời điểm đó, các nhà lãnh đạo Việt Nam theo dõi công cuộc cải cách kinh tế và 4 hiện đại hóa của Trung Quốc với thái độ hoài nghi, coi đó là hành động của kẻ thù, “kẻ phản bội” chủ nghĩa cộng sản. Còn những sự thay đổi ở Liên bang Nga lại được chấp nhận dễ dàng hơn sau khi Mikhail Gorbachov trở thành Tổng bí thư năm 1985 và khởi xướng “*glasnost*” và “*perestroika*”. Chính phủ Việt Nam chắc chắn rất quan tâm đến những kinh nghiệm này và sẵn sàng tiếp thu những tư tưởng mới phù hợp với bối cảnh và điều kiện Việt Nam. Tuy nhiên, sự cởi mở đó không dẫn đến việc sao chép nguyên bản. Ví dụ, Nga đã tiến hành cải cách kinh tế, song cũng tiến hành cải tổ chính trị. Theo quan điểm của Việt Nam, cải tổ chính trị là nguồn gốc gây ra sự đảo lộn nghiêm trọng, phá hoại quyền lực của Đảng, cản trở việc thực hiện thuận lợi các cuộc cải cách kinh tế, vì thế đó không phải là mô hình để làm theo.

Về phần các nước phương Tây, trong một thời gian dài, các nhà lãnh đạo Việt Nam đã có rất ít thông tin về các nước này. Họ hiểu biết về mô hình xã hội chủ nghĩa mà theo họ là thành công, và có tinh thần đoàn kết với các nước xã hội chủ nghĩa khác. Họ cũng biết rằng có một số nước độc lập về chính trị với nền kinh tế được xây dựng theo mô hình tư bản chủ nghĩa, nhưng họ gộp chung vào thành Thế giới thứ ba. Song hiểu biết của họ về kinh tế thị trường cụ thể thì hoàn toàn không đủ để dẫn đường cho các cuộc cải cách kinh tế. Kinh nghiệm của các nước thuộc Thế giới thứ ba cũng không có nhiều ảnh hưởng đối với Việt Nam.

Lần chạm trán đầu tiên nghiêm túc với các nền kinh tế được tổ chức theo các nguyên tắc khác đã diễn ra ở khu vực Đông Á. Việc can thiệp quân sự vào Campuchia đã đẩy Việt Nam vào một bối cảnh đối ngoại phức tạp. Trên mặt trận ngoại giao, đó là thời kỳ khó khăn nhất, với bao lời chỉ trích từ khắp bốn phương, kể cả các nước xã hội chủ nghĩa từng là bạn bè (không kể sự phản đối kịch liệt của Trung Quốc). Năm 1988, ông Võ Văn Kiệt gặp mặt Thủ tướng Singapore Lý Quang Diệu, và ông này tuyên bố rằng điều kiện tiên quyết để bình thường hóa quan hệ với Việt Nam là Việt Nam phải rút quân khỏi Campuchia. Việc rút quân đã được quyết định trước thời điểm diễn ra cuộc gặp, tạo điều kiện thuận lợi cho cuộc đối thoại giữa 2 bên và từ đó ông Lý Quang Diệu đã nhiều lần đóng góp ý kiến có giá trị cho Việt Nam. Thái độ lạc quan của ông Diệu về tiềm năng của đất nước này đã khiến ông trở thành một cố vấn nhiệt tình cho ban lãnh đạo cấp cao của Việt Nam. Thành công ngoạn mục về kinh tế của Singapore chắc chắn đã khiến nước này trở thành một hình mẫu để học tập. Sự kết hợp giữa các nguyên tắc thị trường với mức độ kiểm soát đáng kể về mặt chính trị khiến mô hình này đặc biệt hấp dẫn đối với Chính phủ Việt Nam.

Hàn Quốc là một quốc gia khác đáng để cho Việt Nam nghiên cứu. Trong một chương trình hỗ trợ kỹ thuật do Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) tài trợ, một trong những hoạt động đầu tiên của chương trình là cấp kinh phí cho một đoàn đi nghiên cứu học hỏi ở Seoul năm 1990. Đoàn do ông Trần Xuân Giá, người sau này trở thành Chủ nhiệm văn phòng Chính phủ và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, dẫn đầu. Đoàn khảo sát đã thực sự ấn tượng với tốc độ phát triển nhanh chóng và thành tựu của Hàn Quốc sau chiến tranh. Nhớ đến giai đoạn khó khăn mà Việt Nam vẫn đang phải trải qua, đoàn đã đánh đổi các buổi đón tiếp chính thức để chúc mừng chiến thắng của Việt Nam trong cuộc chiến tranh chống Mỹ bằng các bữa ăn đạm bạc nhằm tiết kiệm tiền công tác phí do UNDP cung cấp, mà tính ra cũng lên đến vài tháng lương.

Hỗ trợ của các nhà tài trợ cũng đóng một vai trò quan trọng. Thụy Điển có mặt ở Việt Nam từ lâu và rất có uy tín trong việc hỗ trợ tổ chức các cuộc hội nghị, hội thảo, cung cấp chuyên gia và tài trợ cho các đoàn đi học tập kinh nghiệm ở nước ngoài. Khi cải cách đã có đà, Chính phủ còn duy trì các cuộc đối thoại tích cực với các chuyên gia Nhật Bản, những người vốn có quan điểm về chiến lược kinh tế khác với các đồng nghiệp phương Tây của họ.

Việc bình thường hóa quan hệ với các thể chế Bretton Woods chính thức diễn ra năm 1993. Tuy nhiên, hai bên đã có liên hệ từ trước đó. Năm 1989, một sáng kiến quan trọng đã được thực hiện nhằm tách chức năng quản lý ngân sách ra khỏi hoạt động của ngân hàng trung ương, chuyển phần hoạt động thương mại của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sang các ngân hàng thương mại, cho phép thành lập các ngân hàng cổ phần, hợp tác xã tín dụng và các chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Vào thời điểm đó, ông Võ Văn Kiệt là Phó Thủ tướng thứ nhất. Để giải quyết những vấn đề phức tạp này, ông đã cho thành lập hai nhóm chuyên gia độc lập để nghiên cứu và tư vấn, một hành động chưa từng có tiền lệ trong hệ thống Xã hội chủ nghĩa. Ông đã lắng nghe, xem xét thực hiện những đề xuất phù hợp nhất của họ trong việc soạn thảo Nghị quyết điều chỉnh lĩnh vực ngân hàng. Ông Huỳnh Bửu Sơn được cử đi gặp đại diện Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). Một thời gian ngắn sau đó, một phái đoàn của IMF đã sang Việt Nam để giúp hoàn thiện các văn bản luật phục vụ công cuộc cải cách quan trọng này.

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), một trong số ít các tổ chức tài trợ sớm có mặt ở Việt Nam, cùng với Thụy Điển, đóng vai trò quan trọng trong việc huy động các nguồn lực chuyên môn từ phía Ngân hàng Thế giới (NHTG) trước khi quan hệ giữa Việt Nam và các thể chế Bretton Woods được bình thường hóa.

Tuy vậy, trong một thời gian dài, một số nhà lãnh đạo cấp cao vẫn nhìn các thể chế này bằng cặp mắt nghi ngờ và cho rằng các thể chế này do các nước công nghiệp, đặc biệt là Mỹ kiểm soát. Thoạt đầu, các thể chế này chỉ được xem như là nguồn cung cấp vốn. Và Chính phủ Việt Nam luôn tránh phụ thuộc quá nhiều vào nguồn vốn này, làm sao để tiếp tục kiểm soát hoàn toàn việc đưa ra các lựa chọn chính sách. Theo thời gian, khi sự nghi ngại đã biến mất và quan hệ với các thể chế Bretton Woods đã chín muồi, các ý kiến đóng góp về kỹ thuật và phân

tích kinh tế của các thể chế này đã được coi trọng nhiều hơn. Song trong suốt những năm 1990, Chính phủ vẫn trung thành với những lựa chọn của mình. Các khuyến nghị được đưa ra được xem là không hoàn toàn phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam, ví dụ như trong vấn đề thúc đẩy tư nhân hóa.

Theo thời gian, quan hệ với NHTG đã trở nên sâu sắc hơn nhiều. Việt Nam hiện nay đã là nước được vay nhiều nhất sau Ấn Độ từ Hiệp hội Phát triển Quốc tế, bộ phận cho vay ưu đãi của NHTG. NHTG cũng nắm giữ vai trò ngày càng tăng trong điều phối hoạt động của cộng đồng tài trợ và tiến hành các nghiên cứu phân tích. Từ năm 2001 trở đi, một chu trình hoạt động cho vay chính sách thường xuyên đã được thiết lập, với số lượng các nhà tài trợ ủng hộ hoạt động này ngày càng tăng, thông qua hình thức hỗ trợ vốn và hỗ trợ kỹ thuật. Các hoạt động này trong giai đoạn ban đầu được gắn với các điều kiện cho vay nghiêm ngặt, sau đó dần dần chuyển thành một cơ chế linh hoạt nhằm đảm bảo tính nhất quán, sự thích hợp về thời gian và nội dung của các cải cách chính sách.

Mặt khác, quan hệ với IMF trở nên lỏng lẻo hơn với việc ngừng giải ngân vào năm 2002 và chương trình cho vay cuối cùng của IMF kết thúc vào năm 2004. Bên ngoài, sự đứt quãng trong quan hệ này là do bất đồng về một vấn đề kỹ thuật, cụ thể là khả năng thực hiện kiểm toán bên ngoài đối với ngân hàng trung ương. Song thực tế không bên nào chịu nhượng bộ lại phản ánh sự bất đồng ngày càng tăng về tốc độ cải cách chính sách, đặc biệt trong vấn đề tư nhân hóa các DNNN và NHTMNN. Các nhà lãnh đạo Việt Nam cũng rất nhạy cảm đối với sự phê phán từ phía các nhà hoạch định chính sách trong khu vực về cách thức mà IMF xử lý cuộc khủng hoảng Đông Á năm 1997.

Các trường đại học và trung tâm nghiên cứu bắt đầu được thành lập ở nước Việt Nam độc lập vào cuối những năm 1950. Trong số các viện nghiên cứu chủ chốt có Viện Kinh tế, được thành lập năm 1960 thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (VKHXHVN) và Viện Nghiên cứu Quản Lý Kinh Tế Trung Ương thành lập năm 1978. Tuy nhiên, cho đến khi quá trình *Đổi mới* diễn ra, thì sự đóng góp của các viện nghiên cứu này cho công cuộc cải cách kinh tế vẫn còn rất hạn chế. Điều này có thể lý giải là do nhiệm vụ được giao và chính sách sử dụng nguồn nhân lực. Nhiệm vụ của các viện này là hỗ trợ ban lãnh đạo, chứ không phải đưa ra các quan điểm độc lập. Cụ thể, những cơ quan này không có trách nhiệm theo dõi tiến trình phát triển kinh tế và các cuộc tranh luận chính sách trong các nền kinh tế thị trường. Còn về nguồn nhân lực thì các chuyên gia cố vấn và nghiên cứu chủ chốt là do Ban chấp hành Trung ương Đảng lựa chọn sau khi Ban Tổ chức Trung ương thông qua. Kết quả, những người được bổ nhiệm được lựa chọn chủ yếu dựa trên sự trung thành về chính trị, sự vững vàng về tư tưởng hoặc khả năng nắm bắt quan điểm của lãnh đạo, chứ không phải dựa trên năng lực chuyên môn của họ. Không có gì đáng ngạc nhiên khi kiến thức của họ chủ yếu được dựa trên các tài liệu của Karl Marx và V.I. Lenin và tài liệu tham khảo chủ yếu của họ chủ yếu xuất xứ từ Nga.

Trong thập kỷ tìm kiếm giải pháp, các nhà cố vấn “không chính thức” thực tế đã đóng góp phần quan trọng hơn cho công cuộc cải cách kinh tế so với các

viện nghiên cứu chính thống. Trường hợp thành phố Hồ Chí Minh là ví dụ đáng chú ý về mặt này. Năm 1976, do không hài lòng với ý kiến tham mưu chính thức về kinh tế từ miền Bắc và hiểu được sự hạn chế về chuyên môn mang tính kỹ thuật của ban lãnh đạo thành phố, ông Võ Văn Kiệt đã thành lập một bộ phận chịu trách nhiệm huy động các nguồn lực trí thức của chế độ cũ ở miền Nam. Mục đích là để thu thập ý kiến đóng góp, đối chiếu quan điểm của tất cả các bên, và lựa chọn trong từng trường hợp những ý kiến đề xuất phù hợp nhất. Một trong những thành viên của bộ phận này là tiến sĩ Nguyễn Văn Hào, một chuyên gia về chính sách kinh tế vĩ mô. Ngoài ra còn có ông Nguyễn Xuân Oánh (Jacky), cựu Phó Thủ tướng của chế độ Sài Gòn cũ, từng được đào tạo tại Harvard, và cha ông là người có quan hệ mật thiết với quân kháng chiến. Công việc của nhóm cố vấn này không phải là hoàn toàn thuận lợi. Sau một thời gian, do thất vọng với việc chỉ có một số ít đề xuất của mình được sử dụng, tiến sĩ Nguyễn Văn Hào đã xin phép ra nước ngoài với gia đình và được chấp thuận.

Từ năm 1984, những sự thay đổi diễn ra nhanh hơn. Vào thời điểm này, sức khỏe của ông Lê Duẩn đã suy giảm nhiều. Sự thất bại của cách tiếp cận “quận huyện là pháo đài” mà mọi người xem là ý tưởng của ông Lê Duẩn cũng làm giảm uy tín cá nhân ông. Đồng thời, vai trò và uy tín của ông Trường Chinh lên cao. Ông Trường Chinh tổ chức một nhóm gồm các chuyên gia có uy tín cao, tư tưởng cởi mở nhằm hỗ trợ ông tìm tòi phát triển các tư tưởng giải pháp sáng tạo. Nhóm do ông Hà Nghiệp và ông Trần Nhâm lãnh đạo. Cùng với hơn một chục chuyên gia các lĩnh vực khác nhau, nhóm đã tham gia trực tiếp vào việc soạn thảo nội dung văn kiện Đại hội Đảng VI.

Trong những năm sau đó, một số nhà nghiên cứu và báo chí bắt đầu lên tiếng về các thử nghiệm “phá rào” và phân tích lý do tại sao các thử nghiệm đó lại thành công. Thoạt đầu rất thận trọng, sau đó dần dần công khai hơn, các cuộc hội nghị, hội thảo đã được tổ chức nhằm đưa thông tin đến với ban lãnh đạo cấp cao và thậm chí tới Bộ Chính trị. Sự vận động về tri thức này đã đóng góp to lớn cho động lực thúc đẩy cải cách, dẫn tới Đại hội Đảng VI. Đến lúc đó, vai trò của các cố vấn chính sách và viện nghiên cứu bắt đầu được nhìn nhận tích cực hơn.

Sự thay đổi về vai trò của các cố vấn chính sách và viện nghiên cứu trở nên dễ nhận thấy hơn kể từ khi bắt đầu quá trình *Đổi Mới*. Năm 1989, Học viện Quan hệ Quốc tế đã dịch cuốn giáo trình kinh tế nổi tiếng của Paul Samuelson sang tiếng Việt. Không có tiền để trả tiền tác quyền, học viện đã viết thư cho tác giả và được tác giả đồng ý miễn trả phí. Dần dần, các cuốn sách và tài liệu khác được dịch, và các khóa học về kinh tế thị trường được tổ chức. Cũng trong năm 1989, một nhóm chuyên gia về đào tạo của Viện Ngân hàng Thế giới đã được mời đến giảng một khóa học về lạm phát và bình ổn giá cả, có sự tham dự của Thủ tướng và một số Bộ trưởng.

Việc ông Võ Văn Kiệt thành lập hai nhóm nghiên cứu độc lập nhằm nghiên cứu và tư vấn về cải cách ngân hàng cũng là một ví dụ thể hiện rõ ràng tinh thần đổi mới thời điểm đó. Một nhóm bao gồm những nhà khoa học được đào tạo ở khối Xô Viết và đang đảm nhiệm những chức vụ quan trọng trong Chính phủ.

Trong khi nhóm còn lại bao gồm những chuyên gia ngân hàng từng làm việc cho chế độ cũ.

Trong khoảng giữa các năm 1989 và 1993, một dự án của Văn phòng Hội đồng Bộ trưởng do ông Vũ Tất Bội quản lý đã có đóng góp rất quan trọng. Dự án này sử dụng kinh phí được huy động từ UNDP và một số tổ chức khác để dịch thuật một số lượng lớn tài liệu, tổ chức các cuộc hội thảo cấp bộ trưởng, và cử các nhà kinh tế và luật sư trẻ đi học nước ngoài. Một số người trong số đó sau này đóng vai trò chủ chốt trong các cuộc đàm phán thương mại quốc tế và tham gia xây dựng các quy định mới về phát triển kinh doanh.

Đến nay, một số vị cố vấn chính sách và viện nghiên cứu đang đóng vai trò ngày càng tích cực trong việc phổ biến chính sách công và hỗ trợ công cuộc cải cách kinh tế. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương đã có những đóng góp quan trọng vào xây dựng khung pháp lý cho hoạt động kinh doanh, trong đó có các quy định về đăng ký kinh doanh, quản trị doanh nghiệp và cấp phép đầu tư. Viện cũng đã tiến hành đánh giá bài bản tác động của quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp. VKHXHVN lại là tâm điểm của các nghiên cứu ngành nhằm hỗ trợ cho các cuộc đàm phán gia nhập WTO, và đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc phân tích tình trạng nghèo và các vấn đề xã hội có liên quan khác. Viện Khoa học Lao động và Xã hội (ILSSA) đóng góp ngày càng nhiều cho việc nghiên cứu các chính sách lao động và bảo hiểm xã hội. Các sáng kiến có giá trị tương tự liên quan đến lĩnh vực bảo hiểm y tế hiện đang được Bộ Y tế tiến hành, hay liên quan đến cải cách ngành điện do Bộ Công nghiệp và Thương mại thực hiện. Trong mọi trường hợp, có thể dễ dàng nhận thấy xu hướng nâng cao tính kỹ thuật và sức thuyết phục của các nghiên cứu phân tích.

Hỗ trợ cho việc nâng cao chất lượng các ý kiến đóng góp kỹ thuật trong xây dựng chính sách công là việc thu thập được các bộ số liệu tốt hơn. Trong một thời gian khá dài, số liệu thực tế tốt không phải là một yếu tố đầu vào thiết yếu đối với quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam. Không cần phải tiến hành các đánh giá tác động phức tạp mới nhận ra rằng các cuộc thử nghiệm “phá rào” gắn với kết quả kinh tế tốt hơn. Việc phân bổ nguồn lực cho người nghèo do chính quyền địa phương tiến hành, thông qua việc hỏi ý kiến dân làng hay thậm chí biểu quyết trực tiếp chọn danh sách “hộ nghèo”.

Khi kinh tế phát triển hơn và các vấn đề chính sách trở nên phức tạp hơn, thì các công cụ cần thiết để cung cấp thông tin đầu vào cho việc lựa chọn chính sách kinh tế cũng trở nên phức tạp hơn. Nỗ lực chính thức đầu tiên để ước tính GDP được tiến hành năm 1989. Cuộc điều tra hộ gia đình mang tính đại diện cho toàn quốc lần đầu tiên được tiến hành vào năm 1993, với kinh phí do UNDP tài trợ và hỗ trợ kỹ thuật của NHTG. Kể từ đó, các cuộc điều tra như vậy trở thành một phần trong hoạt động cơ bản của Tổng cục Thống kê (TCTK). Cơ mẫu đã lớn hơn nhiều và tần suất thu thập số liệu cũng thường xuyên hơn. Kể từ năm 2000, TCTK còn tiến hành điều tra doanh nghiệp hàng năm. Chất lượng và khả năng tiếp cận số liệu về ngân sách cũng đã được nâng cao đáng kể, nhờ những nỗ lực của Bộ Tài chính (BTC). Và hiện bộ chỉ số về quản trị nhà nước cũng đang được

thử nghiệm. Mặt khác, một số lĩnh vực quan trọng như chính sách tiền tệ, lĩnh vực tài chính, chi tiêu công ở cấp địa phương, số liệu về nợ công và cân cán thanh toán còn yếu kém và có thể cải thiện được rất nhiều.

Cuối cùng, đa số các quyết sách vẫn cần phải được Bộ Chính trị cho phép. Các quan điểm của VKHXHVN về việc gia nhập WTO chắc không được coi là phù hợp đến vậy nếu Chủ tịch của Viện, TS. Đỗ Hoài Nam, không có khả năng chuyển tải tới Thủ tướng, đặc biệt là trước thêm vòng đàm phán thứ 8, năm 2004. Vào thời gian đó, một số nhà lãnh đạo vẫn tiếp cận việc gia nhập WTO từ quan điểm “nhượng bộ” hơn là từ quan điểm “phát triển”. Tương tự, việc Bộ Chính trị ủng hộ lộ trình nhiều tham vọng về cải cách ngành ngân hàng vào năm 2005, đạt được là nhờ có sự vận động cá nhân của TS. Cao Sỹ Kiêm, nguyên Phó Trưởng Ban Kinh tế Trung ương Đảng. Thành công này đạt được sau một năm tiến hành nghiên cứu kỹ thuật ít người biết của một nhóm chuyên gia trong nước và nước ngoài.

Thực tế cho thấy tác động của các đóng góp về mặt kỹ thuật của các viện nghiên cứu và cố vấn chính sách rõ ràng được nhân lên rất nhiều lần khi có kênh trao đổi thông tin hiệu quả với ban lãnh đạo đất nước. Hoạt động trao đổi thông tin kiểu đó vẫn có sự tham gia của các nhà trung gian “được miễn trừ”, những người có thể thuyết phục các lãnh tụ Đảng về giá trị của các ý tưởng mới, mà không sợ bị gán cho cái mác xét lại. Đối với các cải cách quan trọng thì chỉ có sự hợp lý về kỹ thuật hay trình bày các ý kiến đóng góp kỹ thuật một cách bắt mắt không thôi thì chưa đủ. Các nhà lãnh đạo cấp cao cần phải được thuyết phục rằng những kiến nghị đó xuất phát từ thực tế của đất nước, phục vụ cho những lợi ích tối cao của đất nước và phù hợp với sự ổn định về chính trị.

Ở một mức độ nào đó, thái độ thận trọng như vậy có thể được xem như là một hệ quả của một thập kỷ kiếm tìm giải pháp. Vào thời gian đó, sự trợ giúp của các nước xã hội chủ nghĩa khác có thể trên thực tế đã làm chậm lại quá trình cải cách kinh tế do che giấu đi những thiếu sót của mô hình kế hoạch hóa tập trung. Quan trọng hơn, việc sao chép một cách mù quáng các mô hình của nước ngoài, không phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, là một sai lầm không nên lặp lại. Điều này đúng trong trường hợp các mô hình của Trung Quốc và khối Xô viết cũ. Sau Đổi Mới, sự thận trọng đó đã được áp dụng với “các bài học kinh nghiệm quốc tế” hay “các mô hình mẫu” do các chuyên gia phương Tây rao giảng mà không cần kiểm tra kỹ xem chúng có phù hợp với Việt Nam hay không. Sự thận trọng đó càng cao hơn sau sự sụp đổ của khối Liên bang Xô viết trong giai đoạn từ năm 1989 đến những năm đầu thập kỷ 90. Những nhà lãnh đạo cao cấp lo ngại về tác động của “diễn biến hòa bình”, và đó cũng là lý do một số khẩu hiệu như “hòa nhập nhưng không hòa tan” và “đổi mới nhưng không đổi màu” xuất hiện.

Thái độ thận trọng và sự nhấn mạnh đến tính thực tiễn này, dường như trái ngược với những điểm thường thấy ở một quốc gia do Đảng Cộng sản cầm quyền. Cách tiếp cận này gắn với thái độ thiếu tin tưởng đối với tất cả những gì mang nặng tính lý thuyết hay tư tưởng, cho dù chúng có được xây dựng trên

“các nguyên lý bất di bất dịch” của chủ nghĩa xã hội hay trên “các nguyên lý cơ bản” của kinh tế học. Việc lý giải theo phương pháp quy nạp có vẻ được ưa dùng hơn là các phương pháp suy diễn. Thử nghiệm các ý tưởng mới và thảo luận rộng rãi kết quả là phương pháp thường gặp nhằm tìm hiểu tính phù hợp và tác động của các chính sách đưa ra. Các thử nghiệm này sẽ không được nhân rộng ra cho đến khi đạt được sự nhất trí về ảnh hưởng của chúng. Phải thừa nhận rằng quá trình này tốn nhiều thời gian và thường gây chán nản, đặc biệt là đối với những chuyên gia phương tây do không nắm rõ lịch sử của nó. Song phương pháp tiếp cận của Việt Nam trong việc xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới cũng làm giảm thiểu nguy cơ phạm những sai lầm chính sách lớn và những đảo ngược chính sách tốn kém. Phương pháp này rõ ràng là hệ quả quan trọng của một thập kỷ kiếm tìm giải pháp và các thử nghiệm “phá rào”.

Các thách thức và nguy cơ mới nổi

Phương thức về cơ bản là hợp tác trong quá trình xử lý và chấp nhận những ý tưởng mới về kinh tế của ban lãnh đạo Việt Nam trong hai thập kỷ qua có thể giải thích tại sao đất nước này lại thành công như vậy trong việc nâng cao mức sống, giảm nghèo và tránh được các cuộc khủng hoảng lớn. Tuy nhiên, tiếp tục áp dụng nguyên trạng phương pháp này khi Việt Nam bước vào hàng ngũ các quốc gia có thu nhập trung bình chưa hẳn sẽ đem lại những thành tựu tương tự. Việt Nam đang đối mặt với những thách thức mới do chính thành công đem lại. Do vậy, cơ chế áp dụng thành công trong quá trình *Đổi Mới* có thể sẽ kém phù hợp hơn, và thành công cũng có thể sẽ bị hạn chế hơn so với thời kỳ chuyển tiếp từ mô hình kế hoạch hóa tập trung sang thị trường.

Nói một cách đơn giản, các thách thức mới xuất hiện đối với Việt Nam có thể được phân thành ba loại chính. Thứ nhất, do nền kinh tế đã hội nhập nhiều hơn cả trong nước lẫn quốc tế, nên ảnh hưởng của các quyết sách không phù hợp có thể bị nhân lên gấp nhiều lần. Cụ thể, các cuộc khủng hoảng tài chính là những nguy cơ lớn nhất mà các quốc gia có thu nhập trung bình thường gặp phải. Nguy cơ này có thể nghiêm trọng hơn đối với Việt Nam, xuất phát từ dòng vốn kỷ lục thu hút được sau những thành công. Thứ hai, tác động cộng hưởng của sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng tại các trung tâm đô thị lớn của đất nước làm cho việc duy trì tình trạng bất bình đẳng ở mức trung bình sẽ ngày càng khó khăn hơn. Trong bối cảnh tệ nạn những vấn đề vẫn còn phổ biến, thì tính hợp pháp của tài sản tạo dựng được có thể bị nghi ngờ, gây nên sự bất mãn trong xã hội. Và thứ ba, do nền kinh tế đã gồm nhiều thành phần hơn và số lượng người tham gia đã bùng nổ, thì việc đưa các ý kiến phản hồi đến được với Chính phủ sẽ trở nên khó khăn hơn nhiều. Việc không nắm bắt được sự thay đổi diễn ra trong quan hệ giữa nhà nước và xã hội có thể làm bùng phát sự mất ổn định về chính trị.

Ba nguy cơ này thực tế trước đây đã diễn ra trong khu vực, làm ảnh hưởng đến các nước khác có cùng trình độ phát triển như Việt Nam hiện nay. Tại Thái

Lan, các biện pháp giám sát không thích hợp đối với khu vực tài chính kết hợp với chính sách tỷ giá không phù hợp đã dẫn đến cuộc khủng hoảng đồng Bạt, sau đó tình hình lại bị làm phức tạp thêm bởi một chính sách kiểm soát ngân sách quá chặt. Tuy Thái Lan cũng đã phục hồi sau khủng hoảng, song vẫn chưa đạt được tốc độ tăng trưởng cao như trước. Tại Indonesia, ba thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã giúp nâng cao thu nhập trên cả nước, song một nhóm nhỏ ở thành phố có quan hệ thân thiết với chính quyền cấp cao đã giàu lên một cách đáng ngờ. Sự bất bình về khối tài sản được tạo dựng một cách mờ ám này đã khiến cho Suharto bị lật đổ, và kể từ đó tới nay nền kinh tế Indonesia vẫn chưa đạt được kết quả tăng trưởng khả quan. Ở Trung Quốc, lạm phát và thất nghiệp ở thành thị cao đã đưa đến những bất ổn và bất bình xã hội vào cuối những năm 1980. Một minh chứng rõ nét cho sự bất bình này là cuộc biểu tình ở quảng trường Thiên An Môn mà Chính phủ có thể dễ dàng dập tắt, song cái giá phải trả là quá đắt cho hình ảnh của Trung Quốc trên trường quốc tế.

Nguy cơ đầu tiên, cụ thể là không quản lý và dẫn dắt hiệu quả sự phát triển kinh tế, được nêu lên bởi mức độ phụ thuộc lẫn nhau về tài chính ngày càng tăng của nền kinh tế. Hai thập kỷ qua đã chứng kiến sự gia tăng đáng kể của độ sâu tài chính, do vậy việc một nhóm này mất khả năng trả nợ hay thiếu năng lực để tái cơ cấu tài sản một cách nhanh chóng có thể tạo ra những cú sốc cho toàn bộ nền kinh tế. Trước đây, các khoản nợ xấu của các DNNN đã khiến các NHTMNN kinh doanh không có lãi, nếu không chính thức bị phá sản thì cũng khiến ngân sách nhà nước thêm gánh nặng phải trả. Tuy nhiên, chúng không đe dọa sự ổn định kinh tế nói chung của Việt Nam. Vốn cũng không thể điều chuyển vào hay ra khỏi đất nước một cách tự do nên sự hỗn loạn trên thị trường tài chính nước ngoài gây rất ít hậu quả đối với Việt Nam. Điều này hiện không còn đúng nữa. Cả việc độ sâu tài chính tăng lên lẫn huy động nguồn vốn nước ngoài đều có thể giúp nâng cao hiệu quả kinh tế, song cũng có thể tạo ra những yếu điểm, đòi hỏi phải có một năng lực quản lý kinh tế vững vàng.

Quá trình tìm kiếm sự đồng thuận đã giúp thúc đẩy cải cách với những tốc độ khác nhau giữa các ngành. Sự mất cân đối do quá trình đó gây ra cũng làm suy giảm khả năng kiểm soát sự phát triển kinh tế của các nhà hoạch định chính sách. Ví dụ, sự đồng thuận về việc cần thiết phải gia nhập WTO đã đạt được sớm hơn sự đồng thuận về việc cấp thiết phải cải cách khu vực tài chính. Ở một mức độ nào đó, thứ tự này là hợp lý. Các cam kết gia nhập WTO đã được sử dụng như là cách để “trói” các cam kết cải cách kinh tế chính, kể cả nâng cao tính cạnh tranh trong cung cấp các dịch vụ tài chính. Việc không thể đảo ngược các cam kết này trên thực tế đã khiến cho cải cách ngành ngân hàng trở nên cần thiết. Song kết quả là sự sai lệch không đồng bộ giữa dòng vốn đầu tư gia tăng kỷ lục và việc thiếu một ngân hàng trung ương hiện đại, có đủ năng lực để thực hiện chính sách tiền tệ và giám sát lĩnh vực tài chính.

Sự mất cân đối như thế này cũng có thể bắt gặp trong các lĩnh vực khác. Về các dịch vụ hạ tầng, và đặc biệt là điện, sự cần thiết phải đáp ứng nhu cầu tăng cao đang dẫn tới đầu tư ồ ạt trước khi các tổ chức và quy tắc thị trường thích hợp

được thiết lập. Kết quả là nguồn vốn có thể được phân bổ không hiệu quả, quyền định đoạt thị trường có thể tập trung trong tay một vài doanh nghiệp, và giá điện có thể sẽ cao ngất ngưởng. Về môi trường, công nghiệp hóa phát triển với tốc độ nhanh trước khi những công cụ kiểm soát ô nhiễm và quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên có hiệu lực. Việc giải quyết hậu quả sau này có thể sẽ rất tốn kém. Trong hai ví dụ này, cải cách không đồng bộ có thể sẽ không gây ra những cuộc khủng hoảng trước mắt, song hậu quả lâu dài thì không thể làm ngo.

Nguy cơ lớn thứ hai mà Việt Nam phải đối mặt khi gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình là phải đối đầu với sự bất bình ngày càng tăng trong xã hội. Bằng cách phân chia lại ruộng đất một cách quân bình và khuyến khích FDI trong những khu vực cần nhiều lao động, quá trình *Đổi Mới* đã làm tăng cao thu nhập của các hộ nông thôn và người lao động không có tay nghề. Điều này đã giúp kiềm chế sự gia tăng tình trạng bất bình đẳng ở một mức độ đáng khâm phục đối với một quốc gia đang tăng trưởng nhanh. Tuy nhiên, nền kinh tế đã trở nên phức tạp hơn, với sự chuyển đổi nhanh chóng trong các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao hơn và các ngành dịch vụ. Các ngành có thu nhập cao là công nghệ thông tin, dịch vụ tài chính, bất động sản hoặc bán lẻ cao cấp. Các ngành này đều hưởng lợi rất lớn do tác động của quy tụ sản xuất, và do vậy thường phát triển trong các trung tâm kinh tế của đất nước. Khoảng cách về thu nhập giữa khu vực thành thị và nông thôn khi ấy có thể sẽ tăng rất cao, và những người không có khả năng hội nhập vào nền kinh tế hiện đại này (đặc biệt là các dân tộc ít người) sẽ bị tụt hậu.

Sự bất bình đẳng còn có thể gia tăng do lợi nhuận thu được từ vốn, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai. Với một nền kinh tế đang trên đà tăng trưởng, tốc độ đô thị hoá nhanh chóng và chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai ồ ạt, thì các tài sản ở đúng các vị trí “đắc địa” có giá trị tăng nhanh vùn vụt. Biết chọn đúng những vị trí đẹp và có khả năng mua bất động sản trước khi giá cả tăng cao là cách chắc chắn để trở nên giàu có. Song không phải ai cũng biết và không phải ai cũng có khả năng mua. Thiếu sự minh bạch trong các chính sách quy hoạch, hạn chế trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, định giá đất không phù hợp và năng lực yếu kém của các cơ quan quản lý đất đai, đó là những nguyên nhân dẫn đến tình trạng chỉ có một số tương đối ít cá nhân trở nên giàu có. Những người có đất bị thu hồi với giá đền bù thấp và chứng kiến người khác kiếm lời chỉ có thể cảm thấy bất bình.

Tình trạng tham nhũng đang phổ biến có thể khiến cho sự bất mãn tăng thêm. Ở nước Việt Nam nghèo đói trong những năm đầu *Đổi Mới*, tham nhũng quy mô lặt vặt gần như là cách được chấp nhận để kiếm đủ sống. Đó cũng là cách “phá rào” của cá nhân trước một hệ thống có quá nhiều quy định và thiếu hiệu quả. Khi nền kinh tế phát triển, thị trường vận hành ổn định hơn và người dân đã giàu lên, thì tham nhũng là do tham lam nhiều hơn là do nhu cầu bức bách. Nạn tham nhũng, do đó, có thể làm ảnh hưởng đến tính hợp pháp của những tài sản tạo dựng được nói chung. Trong bối cảnh mà nhiều người có thể

trở nên giàu có trong vòng vài năm, đôi khi rất giàu, thì sự nghi ngờ về tính hợp pháp của tài sản có thể khiến những người bị tụt lại sau bất mãn.

Nguy cơ thứ ba về thực chất mang tính chính trị nhiều hơn. Khi công cuộc *Đổi Mới* bắt đầu, số lượng các giai tầng xã hội còn rất ít ỏi ở Việt Nam. Nói một cách hơi cường điệu thì lúc đó chỉ có các hộ gia đình ở nông thôn làm nông nghiệp nhỏ và các hộ gia đình ở thành phố chủ yếu gắn kết với các DNNN hay cơ quan Chính phủ. Do vậy, các vấn đề và mối quan tâm của người dân Việt Nam cũng chưa đa dạng. Và hầu hết các vấn đề về mặt này hay mặt khác đều có liên quan đến việc đảm bảo mức sống tối thiểu trong những điều kiện vô cùng khó khăn. Trong bối cảnh này, Đảng có thể dễ dàng thu thập ý kiến phản hồi của nhân dân. Do vậy sẽ không thể có sai lầm trong việc hỗ trợ những người nông dân ở các lưu vực sông hay những người làm công trung bình trong khu vực nhà nước tại thành thị, mặc dù cách tiếp cận này chưa hỗ trợ nhóm dân tộc thiểu số ở khu vực cao nguyên và miền núi một cách hiệu quả.

Hai thập kỷ sau, số lượng các thành phần tham gia nền kinh tế của Việt Nam đã bùng nổ. Bổ sung cho các đơn vị nông nghiệp quy mô nhỏ và khu vực nhà nước là một nhóm lớn các công ty có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và một khu vực tư nhân đang phát triển mạnh. Hàng trăm ngàn doanh nghiệp tư nhân trong nước đã được thành lập, trong khi nhiều hộ gia đình Việt Nam cũng hoạt động kinh doanh nhỏ dưới hình thức này hay hình thức khác. Hoạt động sản xuất và xuất khẩu cũng ngày càng đa dạng, với nhiều khu vực mới năng động lần lượt xuất hiện, từ may mặc tới thủy sản, đồ gỗ nội thất, phần mềm máy tính. Và ngày càng nhiều tổ chức xã hội dân sự xuất hiện.

Mỗi thành phần tham gia này đều gặp phải những vấn đề quan ngại cụ thể về thị trường sản xuất, thị trường lao động, hay trong quan hệ với các cơ quan Chính phủ. Song những cơ chế mà Đảng sử dụng trước đó để thu thập một cách hiệu quả ý kiến phản hồi từ xã hội không chắc đã phù hợp khi phải đối mặt với sự đa dạng này. Hiểu hết những vấn đề mà các nhóm này đang gặp phải và giải quyết chúng cho thấu đáo là một nhiệm vụ xử lý thông tin nặng nề. Chính phủ đang tiến hành các biện pháp nhằm nâng cao năng lực thực hiện nhiệm vụ đó. Tuy nhiên, vẫn còn nguy cơ một số nhóm có thể cảm thấy bị bỏ mặc nếu các vấn đề của họ không được giải quyết và có thể tìm cách thể hiện sự bất mãn bằng những cách thức gây mất ổn định.

Vai trò nào dành cho cộng đồng quốc tế?

Trong hai thập kỷ kể từ khi bắt đầu *Đổi Mới*, các nhà tài trợ và tổ chức quốc tế đã cung cấp cả nguồn lực lẫn ý kiến tư vấn để hỗ trợ công cuộc cải cách của Việt Nam và giúp Việt Nam thoát nghèo. Quá trình này bao gồm cả những thành công và thất bại. Bởi Việt Nam đang tiến dần tới vị thế của một nước có thu nhập trung bình, nên số tiền tài trợ quốc tế có xu hướng giảm xuống về tương đối hay thậm chí là tuyệt đối, do vậy thập kỷ tới sẽ là giai đoạn vô cùng quan trọng xét

về mặt cam kết hỗ trợ. Đây là lúc cần hỗ trợ Việt Nam xây dựng các nền móng thể chế để có thể tiếp tục con đường phát triển bền vững, ngay cả sau khi nhiều nhà tài trợ đã kết thúc hoạt động hợp tác phát triển của họ.

Chính phủ Việt Nam đã áp dụng phương pháp tiếp cận thử nghiệm đối với cải cách chính sách, bao gồm việc tìm kiếm những ý tưởng kinh tế mới và tạo nên sự đồng thuận xung quanh các ý tưởng này. Song để có thể vượt qua những thách thức mới nảy sinh, phương pháp này cũng cần được điều chỉnh, và rất có thể một số điểm cần điều chỉnh đó bị xem là nguy hiểm. Để thuyết phục ban lãnh đạo cấp cao rằng đó không phải là sự thực và các điều chỉnh đó được đưa ra vì lợi ích của Việt Nam, có thể cần thúc đẩy một quy trình để theo đó các nhà cải cách có thể thuyết phục Bộ Chính trị rằng việc phát triển dựa vào các cơ chế thị trường không phải là không tương thích với các mục tiêu của chủ nghĩa xã hội.

Các thành viên của cộng đồng quốc tế sẽ không thể đưa ra các đề xuất điều chỉnh này trừ phi họ đã được “miễn trừ”, giống như các nhà lãnh đạo Đảng địa phương từng thử nghiệm “phá rào”. Người ngoài sẽ không được lắng nghe nếu họ tỏ ra kém hiểu biết về thực tiễn của Việt Nam. Các đề xuất của họ sẽ chỉ có giá trị nếu họ chứng tỏ được rằng đằng sau họ không có ý đồ gì, đặc biệt là những ý đồ mang động cơ chính trị. Nếu không có sự tin tưởng thì sẽ có rất ít cơ hội để các ý tưởng mới mà các nhà tài trợ và cộng đồng quốc tế đưa ra sẽ được các nhà lãnh đạo Việt Nam xem xét một cách nghiêm túc.

Những thành công và thất bại trong hai thập kỷ qua là sự minh chứng khá điển hình về mặt này. Một mặt, có một số nhà tài trợ, ví dụ Thụy Điển, nhận được sự tin cậy nhiều bởi Thụy Điển đã sát cánh cùng Việt Nam trong những năm tháng khó khăn nhất của cuộc chiến chống Mỹ. Tình đoàn kết đã kinh qua thử thách này cho phép cơ quan phát triển Thụy Điển tham gia vào cuộc đối thoại về tham nhũng với Đảng ngay từ khi vấn đề này vẫn còn là một điều huy ky. Có lẽ lúc đó sẽ không có nhà tài trợ nào khác được lắng nghe ý kiến. Sự tham gia này, tuy đôi lúc có thất vọng, song đã mở đường cho một thay đổi chính sách quan trọng. Đảng đã xác định lấy cuộc đấu tranh chống tham nhũng làm một trong những ưu tiên hàng đầu và từ cuối năm 2003, Đảng quyết định chuyển từ chiến lược chống tham nhũng mang tính chất trừng phạt là chính sang một chiến lược bao gồm cải cách về hệ thống và nâng cao tính minh bạch.

Mặt khác, trong giai đoạn đầu, các thể chế Bretton Woods được tin cậy rất ít, do quan ngại rằng các thể chế này phục vụ cho các nước công nghiệp phát triển nói chung và Mỹ nói riêng. NHTG đã tham gia sâu vào các chương trình phát triển hạ tầng và giảm nghèo. Song sự nghi ngại vẫn còn đối với các ý kiến tư vấn về cải cách cơ cấu, đặc biệt là sau cuộc khủng hoảng Đông Á, thì ban lãnh đạo Việt Nam trở nên thận trọng hơn. Vào lúc đó, NHTG và IMF đã khẳng khái giữ ý kiến về việc tư nhân hóa rộng rãi các DNNN và NHTMNN, coi đó là nền tảng cho công cuộc cải cách thực sự. Bằng cách đó, họ đã vấp phải sự phản ứng của Chính phủ Việt Nam, bởi Chính phủ muốn áp dụng một cách tiếp cận từ từ hơn.

Để khuyến khích Chính phủ quyết đoán hơn nữa, các thể chế Bretton Woods đã đưa ra lý lẽ rằng cải cách không mạnh dạn có thể khiến nền kinh tế bị sụp đổ.

Việt Nam đã từng bị đưa vào danh sách các nước nghèo vay nợ nhiều (HIPC), như thể là tình hình nợ nước ngoài đã tồi tệ đến mức đủ điều kiện để được xóa nợ. Đến nay thì đã rõ rằng tình hình nợ nước ngoài của Việt Nam ở vào mức có nguy cơ thấp. Kết quả tăng trưởng của Việt Nam cũng bị nghi ngờ khi các thể chế Bretton Woods đưa ra những con số thấp hơn nhiều so với số liệu báo cáo của Chính phủ. Lý do là những số liệu đó (do các thể chế Bretton Woods đưa ra) được dựa trên các mô hình đơn giản kiểm tra tính nhất quán của kinh tế vĩ mô, vốn nhạy cảm với giả thiết của các mô hình này. Những kịch bản lạnh lùng này đã khiến Chính phủ Việt Nam lo lắng một thời gian, và sự phóng đại khó có thể là nền tảng tốt cho sự tin tưởng lẫn nhau.

Cuối cùng, Chính phủ và các thể chế Bretton Woods đã đạt được một thỏa thuận về một chương trình cải cách cơ cấu vào năm 2001. Thỏa thuận này đã mở đường cho một loạt các hoạt động cho vay chính sách, và cuối cùng đã trở thành bộ đỡ chính cho đối thoại chính sách giữa Chính phủ và cộng đồng quốc tế. Không lâu sau, Việt Nam đã được gạch tên khỏi danh sách HIPC.

Năm 2003, NHTG bắt đầu chấp nhận trên nguyên tắc hồi tố các số liệu thống kê chính thức về tăng trưởng và bỏ việc tự tính bộ số liệu khác của riêng mình. NHTG cũng chấp thuận phương pháp thực hiện từng bước của Chính phủ đối với việc cải cách hệ thống DNNN và NHTMNN. Trọng tâm của NHTG được chuyển sang hỗ trợ việc Việt Nam gia nhập WTO, coi đó là cơ chế để đảm bảo cho các cải cách tiếp theo. Điều quan trọng là NHTG đã chuyển từ phương pháp đàm phán sang chủ động hợp tác nghiên cứu phân tích với các viện nghiên cứu và cá nhân tham mưu cho các nhà hoạch định chính sách cấp cao. Phương pháp này đã được sử dụng rất hiệu quả từ cuối những năm 1990 với Bộ Tài Chính và Bộ Kế Hoạch và Đầu Tư trong lĩnh vực cải cách quản lý tài chính công và cải cách quy trình lập kế hoạch. Sau đó, phương pháp cũng được sử dụng với VKHXHVN trong vấn đề gia nhập WTO, với Ban Kinh tế Trung ương trong vấn đề cải cách khu vực tài chính. Phương thức làm việc cùng với những chuyên gia có thể trao đổi trực tiếp với lãnh đạo cấp cao đã giúp nâng cao sự hiểu biết và tin tưởng lẫn nhau giữa hai bên.

Trong khi đó, IMF vẫn tiếp tục xem quan điểm cải cách hệ thống DNNN và NHTMNN của Chính phủ Việt Nam là không có tính thuyết phục. Năm 2004, chương trình cho vay của IMF đã chính thức hết hạn và kể từ đó, ảnh hưởng của tổ chức này đối với chính sách kinh tế của Việt Nam bị hạn chế nhiều.

Một bài học quan trọng khác đối với cộng đồng quốc tế có liên quan đến bản chất của những ý tưởng sẽ được đưa ra xem xét. Những người từng tiến hành thử nghiệm “phá rào” đều đặc biệt thận trọng tránh những gì có vẻ mang tính tu tưởng. Thay vào đó, họ nhấn mạnh tính thiết thực của những sáng kiến đổi mới, bao gồm những vấn đề cụ thể mà họ định giải quyết và cách thức mà các sáng kiến của họ có thể đóng góp cho lợi ích của nhân dân. Họ đã tìm được các cơ hội để thử nghiệm thực hiện các ý tưởng mới và đánh giá hậu quả. Theo thời gian, sự chú ý đặc biệt đã được dành cho việc đền bù cho những người có thể bị thua thiệt vì cải cách.

Những đề xuất do cộng đồng quốc tế đưa ra không phải lúc nào cũng đặt trọng tâm vào tính thực tiễn và không mang tính tư tưởng. Về kinh tế, “những nguyên tắc đầu tiên” được coi là phổ thông đôi khi được đặt lên trên sự hiểu biết về những yếu điểm thể chế trên thực tế và cách thức tổ chức thị trường tại chỗ. Về những vấn đề liên quan đến điều tiết, một số đề xuất dường như xuất phát từ chính khung pháp luật truyền thống của nhà tài trợ, và được ưa dùng hơn các lựa chọn khác mặc dù đã có nhiều cảnh báo. Ngay cả về vấn đề quyền lợi và sự tham gia của công dân, khó có thể nghĩ “dân chủ hóa” là cái gì đó khác hơn hình mẫu được rút ra từ hệ thống chính trị phương Tây. Cho dù các nhà tài trợ có đúng hay không đi nữa về các nguyên tắc đầu tiên này, các khung pháp lý và hệ thống chính trị truyền thống, các ý tưởng mới được nhập khẩu trọn gói theo kiểu này có vẻ quá xa vời đối với các nhu cầu và mối quan tâm thực tế của Việt Nam. Kết quả là chúng có thể không được xem xét một cách nghiêm túc.

Những người đi đầu phong trào thử nghiệm “phá rào” còn đặc biệt chú ý đến quá trình ra quyết định đưa tới các cải cách chính sách. Họ rất thận trọng tìm hiểu xem ai trong số các nhà lãnh đạo có thể sẵn sàng chấp nhận cái mới hơn và ai nắm giữ quyền phủ quyết việc nhân rộng sáng kiến mới. Ví dụ, đối với một số sáng kiến quan trọng nhất như cải cách khu vực tài chính, sẽ cần có sự phê chuẩn của Bộ Chính trị. Và có cả một quá trình chuẩn bị để đưa vấn đề ra thảo luận. Truyền đạt đúng thông điệp chưa đủ; thông điệp còn cần phải được chuyển đến đúng địa chỉ. Đây lại là một lĩnh vực mà trong đó thành công và thất bại trong hai thập kỷ qua đem lại những bài học quan trọng cho cộng đồng quốc tế. Thông thường, hoạt động trợ giúp kỹ thuật quy mô lớn được các nhà tài trợ cung cấp cho các cơ quan Chính phủ không có đủ thẩm quyền quyết định các cải cách được đề xuất, và cũng không có ý định ủng hộ họ.

Cộng đồng quốc tế cũng cần học cách kiên nhẫn hơn. Có thể sẽ không có hành động nào đáp lại một sáng kiến cải cách cụ thể cho đến khi đạt được sự đồng thuận giữa các nhà lãnh đạo chủ chốt trong Đảng và Chính phủ. Như vậy, các nhà tài trợ có thể sẽ được khuyến áp dụng phương pháp “chờ đợi”, giống như những người thử nghiệm “phá rào” đã làm rất nhiều lần. Đập bàn đập ghế không thể làm sự việc tiến triển nhanh hơn được, mà có thể làm hỏng quan hệ với Chính phủ và giảm bớt cơ hội đóng góp khi quyết định được đưa ra. Một sự bổ sung tự nhiên của kiên nhẫn là tính toàn diện. Ngay cả những người trong cuộc cũng ít khi biết trước những sáng kiến nào sẽ tiến nhanh và sáng kiến nào sẽ bị trì hoãn. Khả năng đưa ra các ý kiến đóng góp chất lượng cao cho nhiều lĩnh vực chính sách khác nhau làm tăng thêm cơ hội hỗ trợ sự thay đổi, cho dù sự thay đổi diễn ra ở đâu.

Kết luận: Duy trì cải cách trong thập kỷ tới

Cơ chế đồng thuận, thành công trong việc giúp Việt Nam chuyển đổi từ mô hình kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường và từ nghèo đói lên đạt mức thu

nhập trung bình, cần được duy trì để giúp Việt Nam vượt qua giai đoạn thu nhập trung bình để trở thành một nước công nghiệp. Việc tìm kiếm những ý tưởng mới để nâng cao chất lượng quản lý kinh tế, tìm cách xây dựng sự đồng thuận đối với các ý tưởng đó và đền bù cho những người có thể bị thua thiệt vì các ý tưởng đó cần tiếp tục được thực hiện theo hướng này. Tuy nhiên, có thể cần có sự điều chỉnh, làm sao để giải quyết được những thách thức mới xuất hiện sau hai thập kỷ phát triển kinh tế với tốc độ cao và chuyển đổi về mặt xã hội.

Nguy cơ đánh mất sự kiểm soát đối với phát triển kinh tế, xuất phát từ sự hội nhập tài chính ngày càng tăng và tiến bộ không đồng đều của cải cách giữa các lĩnh vực chính sách, đòi hỏi phải nhanh chóng nâng cao năng lực kỹ thuật của Chính phủ.

Phương pháp tiếp cận truyền thống đối với cải cách chính sách, trong đó bao gồm thử nghiệm, đánh giá kết quả, xây dựng sự đồng thuận và nhân rộng, sẽ là vô ích trong trường hợp xảy ra khủng hoảng tài chính. Các biện pháp cần thiết để hỗ trợ quá trình hội nhập quốc tế, giám sát ngành ngân hàng, điều tiết hạ tầng, bảo vệ môi trường hoặc cải cách khu vực y tế, về cơ bản đều mang tính kỹ thuật. Các cam kết gia nhập WTO, hay các chuẩn mực kế toán và kiểm toán cần thiết để hỗ trợ sự minh bạch trong kinh doanh, được xây dựng trên một bộ các tiêu chuẩn và chỉ tiêu được thế giới công nhận. Việc đánh giá các lựa chọn nhằm quy định giá điện hay mức thù lao cho cán bộ y tế đòi hỏi phân tích kinh tế vi mô phức hợp hiện đại.

Sự sáng tạo kiểu các thử nghiệm “phá rào” sẽ là không đủ để xử lý các lĩnh vực mới này. Tìm kiếm sự đồng thuận, tuy có hiệu quả trong ngăn chặn đảo ngược chính sách, có thể dẫn tới việc bỏ lỡ các cơ hội và phản ứng quá chậm. Phương pháp “chờ đợi”, vốn giúp giảm thiểu sự xung đột trước đây, nay sẽ kéo theo những trả giá rất lớn khi cần đẩy lui hay xử lý một cuộc khủng hoảng.

Các đơn vị chính sách có đủ năng lực thuộc các bộ ngành và cơ quan Chính phủ, các cơ quan tham mưu có đội ngũ chuyên gia giỏi có thể thực hiện các đánh giá chính sách chuẩn xác, và các khoa kinh tế mạnh của các trường đại học sẽ ngày càng được cần đến để xác định các biện pháp nhiều tiềm năng nhất và tiến hành đánh giá cận kẽ các kết quả thu được. Tuy nhiên, về mặt này, kinh nghiệm về các nhà tham mưu trong giai đoạn trước *Đổi Mới* cần phải được xem xét. Trong thời kỳ đó, những kiến thức có ích nhất lại không xuất phát từ các viện nghiên cứu chính thức, với đội ngũ nghiên cứu được lựa chọn trên cơ sở lòng trung thành về chính trị và khả năng hiểu ý lãnh đạo. Các nhà tham mưu không chính thức, gồm những chuyên gia giỏi thực sự, đã có những đóng góp quan trọng hơn nhiều. Cũng trên tinh thần đó, việc nâng cao năng lực kỹ thuật của Chính phủ phải được dựa trên các nguyên tắc về sự ưu tú, huy động nhân tài từ tất cả các nơi.

Việc tăng cường về khía cạnh kỹ thuật trong hoạch định chính sách kinh tế sẽ ngày càng trở nên quan trọng bởi các nhóm lợi ích lớn đang bắt đầu xuất hiện. Mãi cho đến gần đây, Đảng vẫn nắm quyền lực tối cao ở Việt Nam trong hoạch định chính sách kinh tế. Hơn thế nữa, cho tới nay hầu như ai cũng được hưởng

lợi từ cải cách, còn những người không được lợi thì cũng nhận được sự đền bù, cho nên hầu như không có sự vận động nào xuất phát từ lý do kinh tế nhằm cố gắng gây ảnh hưởng tới các chính sách kinh tế. Nhiều lắm thì cũng chỉ là sự trì hoãn thực hiện. Tuy nhiên, chính thành công của cải cách đã tạo ra một số đơn vị kinh tế có ảnh hưởng lớn và họ là những người sẽ tiếp tục hưởng lợi nếu cải cách không được duy trì. Trong số này có những “tập đoàn kinh tế” lớn, có khả năng sẽ trở thành những đầu tàu kinh tế của Việt Nam. Các tập đoàn này sẽ có lợi nếu duy trì được vị trí thống lĩnh trong lĩnh vực kinh doanh của họ, và họ còn rất sẵn sàng huy động các nguồn tài chính bằng những cách thức đáng đặt dấu hỏi.

Không giống những người có khả năng bị thua thiệt trong thời kỳ đầu *Đổi Mới*, các tập đoàn này có khả năng thuyết phục và vận động cho các chính sách mà họ có lợi theo cách khiến cho họ trông giống như đang phục vụ cho các lợi ích công. Kiểu vận động hành lang thế này không xa lạ gì ở nhiều nước khác, cả các nước công nghiệp lẫn các nước đang phát triển. Có lẽ, Việt Nam là một ngoại lệ nhờ sức mạnh áp đảo của Đảng trong quá trình ra quyết định. Tuy nhiên, do các nhóm lợi ích đang xuất hiện, Chính phủ cần phải có năng lực để nghiên cứu kỹ lưỡng các đề xuất yêu cầu của các nhóm lợi ích như các tập đoàn kinh tế về mặt kỹ thuật, làm sao để đảm bảo rằng các mục tiêu công không bị phá hoại.

Nguy cơ về sự bất mãn trong xã hội do sự bất bình đẳng tăng lên đòi hỏi vừa bảo toàn quá trình hòa nhập xã hội, vừa chống tham nhũng, và Chính phủ rõ ràng hiện đang đi tiến theo cả hai hướng này. Song tầm quan trọng của thách thức này lớn đến mức không thể coi thành công là điều đương nhiên.

Hiện có một số cơ chế hữu hiệu giúp phân phối lại đáng kể nguồn thu của Chính phủ từ các tỉnh giàu hơn sang các tỉnh nghèo hơn, và điều này chắc chắn đã hỗ trợ nhiều cho các tỉnh nghèo. Tuy nhiên, chỉ các nguồn lực tài chính không thôi thì không đủ để nâng cao mức sống của các nhóm dân tộc thiểu số ngang bằng với những nhóm còn lại. Cần tiếp tục xây dựng các chính sách có tính đến đặc điểm văn hóa của các nhóm dân tộc này, từ canh tác đất đai tập thể, sử dụng rừng như là tài sản chung đến tâm lý ngại không muốn đi học. Không may là nói thì dễ hơn làm, và chưa ai đưa ra được các giải pháp khả thi giúp các nhóm dân tộc thiểu số thoát nghèo.

Sự đa dạng ngày càng tăng của các bên liên quan cũng làm cho việc xác định những nhóm bị thua thiệt do ảnh hưởng của thay đổi chính sách, cú sốc từ bên ngoài và xây dựng cơ chế giảm nhẹ thiệt hại trở nên khó khăn hơn. Trong những năm trước, việc mang lại cơ hội hưởng lợi cho những nhà quản lý DNNN thông qua cổ phần hóa/tư nhân hóa các DNNN và trợ cấp tiền cho lao động dôi dư dường như đã đủ để tiến hành cải cách mà không làm ai bị thua thiệt. Ngày nay, việc xác định chính xác nhóm nào bị tác động bởi các cam kết, nghĩa vụ WTO hoặc do thay đổi giá cả trên thị trường quốc tế không hề dễ dàng. Trong trường hợp này, bảo hiểm có thể là một cách tiếp cận phù hợp. Xây dựng những cơ chế phổ cập bảo vệ hiệu quả mọi hộ gia đình trước các cú sốc họ gặp phải, cho dù những cú sốc đó phát sinh từ nguồn nào, là điều rất quan trọng để đảm bảo sự hòa nhập xã hội và ủng hộ đối với những cải cách tiếp theo. Một hệ thống bảo

hiếm xã hội hiện đại có thể là sự thay thế tốt đối với cơ chế bồi thường cho nhóm đối tượng xác định hoặc mục tiêu cụ thể được áp dụng trong hai thập kỷ gần đây.

Nguy cơ phải đối mặt với sự bất mãn trong xã hội càng trầm trọng thêm nếu một số tài sản mới tạo dựng được coi là phi pháp. Từ lăng kính này, kiểm chế nạn tham nhũng là một ưu tiên cấp bách và Chính phủ đang thực hiện những bước đi cương quyết theo hướng này. Xoá bỏ tệ quan liêu, tăng cường tính minh bạch tài chính, củng cố hệ thống hành chính, xử lý khiếu nại, tố cáo, giám sát tài sản của các quan chức cấp cao và người thân trong gia đình họ, và đánh giá thường xuyên mức độ hài lòng của người dân với các cơ quan Chính phủ, là những bước đi đúng hướng. Tuy nhiên, trong một nền kinh tế đang tăng trưởng nhanh, các cơ hội cho tham nhũng tăng có lẽ còn nhanh hơn năng lực kiểm chế tham nhũng của Chính phủ. Do đó, có thể ngay cả quyết tâm cũng không ngăn được cảm nhận rằng tham nhũng đang lan tràn, dù điều đó trong thực tế có đúng hay không.

Trên thực tế, một cuộc đấu tranh chống tham nhũng có hiệu quả cần các báo cáo đánh giá và phê bình mang tính độc lập được đưa ra thường xuyên hơn và từ nhiều nguồn hơn. Các nhân viên dưới quyền hay đồng nghiệp của một quan chức tham nhũng có thể biết chi tiết (hình thức nào, tài sản nào?) nhiều hơn là các quan chức từ cơ quan thanh tra của Chính phủ, cho dù họ có miễn cán thế nào đi nữa. Những người bị đòi đưa hối lộ để đổi lại dịch vụ hay những người bị bỏ lỡ mất cơ hội kinh doanh vì người khác đưa hối lộ đều ở vào vị trí thuận lợi để phát hiện các việc làm sai trái. Các nhà báo cũng có thể điều tra và kiểm tra chéo các tin đồn, giúp tháo gỡ hoặc thúc đẩy việc giải quyết các vụ việc đó theo các kênh hành chính hoặc pháp luật. Song để các cơ chế độc lập hơn này hoạt động hiệu quả, Chính phủ cần có thái độ ít bao che hơn. Một số lời bôi nhọ hay chỉ trích thiếu công bằng có thể là cái giá phải trả cho sự cởi mở ngày càng tăng này. Tuy nhiên, những lợi ích tiềm tàng có lẽ có giá trị hơn chi phí bỏ ra rất nhiều.

Sự cởi mở hơn này cũng sẽ giúp tháo gỡ nguy cơ lớn thứ ba mà Việt Nam đang đối mặt khi gia nhập nhóm các nước có thu nhập trung bình, cụ thể là khả năng xảy ra sự lộn xộn về chính trị mà các nhóm (dù nhỏ) có cảm giác bị bỏ mặc gây ra.

Trên thực tế, điều này sẽ đòi hỏi việc tăng cường dần các quyền công dân. Chính phủ Việt Nam tỏ ra hiệu quả hơn Chính phủ nhiều nước đang phát triển khác về mặt cung cấp các dịch vụ xã hội và nâng cao phúc lợi cho người dân. Song Chính phủ Việt Nam cũng có thái độ bao che nhiều hơn so với các nước khác khi vì một lý do nào đó, những người lẽ ra được hưởng lợi lại không cảm thấy hài lòng và lên tiếng kêu ca. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên. Cuộc chiến chống thực dân Pháp và sau đó là cuộc chiến chống sự xâm lược của Mỹ đã làm nảy sinh tâm lý thiếu tuân thủ pháp luật ở Việt Nam. Giống như nhiều quốc gia mới được độc lập khác, trong hoàn cảnh đó Chính phủ điều hành bằng các sắc lệnh. Không ai được phép làm trái các mệnh lệnh hành chính, luật pháp

còn mang nặng tính hình thức, và thậm chí Bộ Tư pháp cũng bị bãi bỏ cho đến tận năm 1981.

Hiện nay, xu hướng này rõ ràng đã đảo ngược, với việc lấy thực thi pháp luật làm mục tiêu chính của quá trình cải cách. Các biện pháp cụ thể đang được thực hiện, qua đó tăng cường khả năng bày tỏ chính kiến của công dân và đòi hỏi được đền bù nếu cần. Trong số các biện pháp này có việc chuyển nhiều trách nhiệm hơn nữa cho Quốc hội và Hội đồng Nhân dân, cũng như nhấn mạnh nguyên tắc “dân chủ cơ sở” ở cấp xã. Trong lúc này, một tầm nhìn rõ ràng đã được hình thành đối với vấn đề cải cách luật pháp và tư pháp, và hoạt động này rõ ràng đang đi đúng hướng.

Tuy nhiên, về đấu tranh chống tham nhũng, việc thực hiện có hiệu quả sẽ mất nhiều thời gian, nên trong lúc này, một số vấn đề có thể xảy ra. Những sáng kiến bổ sung có thể cần được xem xét nhằm giảm nhẹ tác động của những vấn đề đó, kể cả việc thử nghiệm một số cơ chế mới để thu thập ý kiến phản hồi từ xã hội cho lãnh đạo nhà nước. Nâng cao năng lực của Quốc hội (cụ thể là các Ủy ban chuyên trách của Quốc hội) và củng cố vai trò của Quốc hội trong biên soạn luật sẽ là một sáng kiến trong số đó. Cũng trên tinh thần này, Hội đồng Nhân dân phải có đủ năng lực để thực thi các chức năng giám sát của mình, đặc biệt là trong vấn đề phân bổ ngân sách. Trên mặt trận tư pháp, việc nâng cao chất lượng các dịch vụ trợ giúp pháp luật và giải quyết hiệu quả các khiếu nại hành chính cũng là những biện pháp cần thiết. Ở mức độ nào đó, việc tăng thêm số lượng ứng cử viên tham gia ứng cử vào Quốc hội và cho phép tổ chức trung cầu dân ý ở cấp địa phương có thể giúp thu thập các ý kiến ngày càng đa dạng thông qua hệ thống chính thức, hơn là để xảy ra bên ngoài hệ thống.

Tóm lại, có thể chính quy trình ra quyết định là lý do chính mang lại thành công đáng kể cho Việt Nam trong việc xác định, tìm kiếm giải pháp và xây dựng sự đồng thuận để giải quyết những trở ngại trong tiến trình cải cách. Và quy trình ra quyết định này có thể sẽ tiếp tục giúp Việt Nam trong giai đoạn phát triển tiếp theo và trở thành một nước thu nhập trung bình. Tuy nhiên, những thành công đã đạt được cũng đã tạo nên những thay đổi kinh tế—xã hội căn bản đối với Việt Nam. Để vượt qua những thay đổi đó, có thể cần một số điều chỉnh nhất định đối với quy trình ra quyết định. Tăng cường năng lực cho một cơ chế kỹ trị độc lập, nâng cao sự cởi mở trong chống tham nhũng, tăng cường quyền công dân có thể sẽ là chìa khóa để Việt Nam tiếp tục thành công và trở thành một nước công nghiệp trong vòng một thế hệ.

Eco-Audit

Environmental Benefits Statement

The Commission on Growth and Development is committed to preserving endangered forests and natural resources. The World Bank's Office of the Publisher has chosen to print these Working Papers on 100 percent postconsumer recycled paper, processed chlorine free, in accordance with the recommended standards for paper usage set by Green Press Initiative—a nonprofit program supporting publishers in using fiber that is not sourced from endangered forests. For more information, visit www.greenpressinitiative.org.

The printing of all the Working Papers in this Series on recycled paper saved the following:

Trees*	Solid Waste	Water	Net Greenhouse Gases	Total Energy
48	2,247	17,500	4,216	33 mil.
*40 inches in height and 6–8 inches in diameter	Pounds	Gallons	Pounds CO ₂ Equivalent	BTUs



The Commission on Growth and Development Working Paper Series

31. *Chilean Growth Through East Asian Eyes*, by Homi Kharas, Danny Leipziger, and R. Thillainathan, June 2008
32. *Population Aging and Economic Growth*, by David E. Bloom, David Canning, and Günther Fink, July 2008
33. *Early Life Nutrition and Subsequent Education, Health, Wage, and Intergenerational Effects*, by Jere R. Behrman, July 2008
34. *International Finance and Growth in Developing Countries: What Have We Learned*, by Maurice Obstfeld, August 2008
35. *Policy and Institutional Dynamics of Sustained Development in Botswana*, by Gervase Maipose, August 2008
36. *Exports of Manufactures and Economic Growth: The Fallacy of Composition Revisited*, by William R. Cline, August 2008
37. *Integration with the Global Economy: The Case of Turkish Automobile and Consumer Electronics Industries*, by Erol Taymaz and Kamil Yilmaz, August 2008
38. *Political Leadership and Economic Reform: the Brazilian Experience*, by Henrique Cardoso and Eduardo Graeff, September 2008
39. *Philippines Case Study: The Political Economy of Reform during the Ramos Administration (1992–98)*, by Romeo Bernardo and Christine Tang, September 2008
40. *Making Difficult Choices: Vietnam in Transition*, Martin Rama, based on conversations with H. E. Võ Văn Kiệt, with Professor Đặng Phong and Đoàn Hồng Quang, November 2008

Forthcoming Papers in the Series:

- Policy Change and Economic Growth: A Case Study of South Africa*, by David Faulkner and Christopher Loewald (November 2008)
- International Migration and Development*, by Gordon H. Hanson (November 2008)

After decades of war, with a dilapidated infrastructure and millions of people dead, wounded or displaced, Vietnam could have been considered a hopeless case in economic development. Yet, it is now about to enter the ranks of middle-income countries. The obvious question is: how did this happen? This paper goes one step further, asking not which policies were adopted, but rather why they were adopted. This question is all the more intriguing because the process did not involve one group of individuals displacing another within the structure of power.

To answer this question, the paper relies on the insights of those who were actually involved in the economic experiments, conceptual discussions, and political maneuvering that led to the adoption of key reforms. Especially, it builds on a series of long and regular conversations with H. E. the late Võ Văn Kiệt, one of Vietnam's leading figures. In doing so, it brings into the open the inside story of Doi Moi, a process that is not known by outsiders and remains opaque to most Vietnamese.

The relevance of this exercise is not merely historical. Understanding how reforms were engineered may yield valuable lessons for other developing countries. It is also relevant for Vietnam, as two decades of rapid economic growth have resulted in dramatic changes in its economy and society. While praising the decision-making processes that allowed Vietnam to successfully emerge from poverty, the paper also explores the adjustments that could be needed for it to become an industrial country.



Trải qua hàng chục năm chiến tranh với cơ sở hạ tầng bị tàn phá nặng nề, hàng triệu người bị chết, bị thương hoặc ly hương, khả năng phục hồi và phát triển kinh tế của Việt Nam dường như là một điều không tưởng. Nhưng giờ đây, Việt Nam đang sắp sửa gia nhập nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình trên thế giới. Thông thường, người ta sẽ hỏi sự việc đó diễn ra như thế nào. Bài nghiên cứu này lựa chọn một cách tiếp cận mới, rộng hơn để trả lời câu hỏi này. Thay vì đề cập đến những chính sách đã được áp dụng, bài viết đi sâu nghiên cứu quá trình các chính sách đó được đưa ra như thế nào. Câu hỏi này còn thú vị hơn nhiều bởi trong quá trình đưa ra các quyết sách đó đã không xảy ra chuyện nhóm này thay thế nhóm kia trong cơ cấu quyền lực.

Để giải đáp thắc mắc này, bài viết dựa trên hiểu biết sâu sắc của những người từng thực tế tham gia vào các cuộc thử nghiệm kinh tế, thảo luận chủ trương và vận động chính trị, dẫn đến việc thông qua các cải cách cơ bản. Đặc biệt, bài viết này dựa trên nội dung một loạt buổi trao đổi trực tiếp với cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt, một trong những nhà lãnh đạo hàng đầu của Việt Nam. Qua đó, bài viết góp phần làm sáng tỏ câu chuyện bên trong của Đổi mới, một quá trình còn là điều bí ẩn đối với nước ngoài và vẫn khá mơ hồ đối với phần lớn người Việt Nam.

Nghiên cứu này không chỉ có ý nghĩa về mặt lịch sử. Việc hiểu rõ các cuộc cải cách được khởi động như thế nào có thể đem lại những bài học quý giá cho các quốc gia đang phát triển khác. Các bài học này cũng đặc biệt có giá trị cho bản thân Việt Nam, bởi hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã dẫn đến những thay đổi to lớn về kinh tế và xã hội. Không chỉ đánh giá cao các quy trình ra quyết định đã đưa đất nước thoát nghèo thành công, nghiên cứu này còn đồng thời tìm tòi những giải pháp điều chỉnh cần thiết để có thể đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp.

Martin Rama, based on conversations with H. E. Võ Văn Kiệt, with Professor Đặng Phong and Đoàn Hồng Quang



www.growthcommission.org
contactinfo@growthcommission.org

Commission on Growth and Development

Montek Ahluwalia
Edmar Bacha
Dr. Boediono
Lord John Browne
Kemal Derviş
Alejandro Foxley
Goh Chok Tong
Han Duck-soo
Danuta Hübner
Carin Jämtin
Pedro-Pablo Kuczynski
Danny Leipziger, *Vice Chair*
Trevor Manuel
Mahmoud Mohieldin
Ngozi N. Okonjo-Iweala
Robert Rubin
Robert Solow
Michael Spence, *Chair*
Sir K. Dwight Venner
Ernesto Zedillo
Zhou Xiaochuan

The mandate of the Commission on Growth and Development is to gather the best understanding there is about the policies and strategies that underlie rapid economic growth and poverty reduction.

The Commission's audience is the leaders of developing countries. The Commission is supported by the governments of Australia, Sweden, the Netherlands, and United Kingdom, The William and Flora Hewlett Foundation, and The World Bank Group.