

CHƯƠNG TRÌNH KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ
CẤP NHÀ NƯỚC KX- 03

ĐỀ TÀI KX - 03 - 02

" Hệ thống quan điểm trong việc đổi mới và hoàn thiện chính sách kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế "

Chủ nhiệm đề tài : GS. TS. PHẠM VĂN NGHIÊN
và tập thể tác giả : TS. NGUYỄN THÀNH BANG
PTS. NGUYỄN DANH SƠN
GS. HOÀNG ĐẠT
Ô. LÊ HỒNG HÀ
PGS. PTS NGUYỄN HUY
PTS. LÊ THANH HÀ (TP. HỒ CHÍ MINH)
PGS. PTS. PHẠM QUANG TUỆ
PTS. TRẦN DU LỊCH (TP. HỒ CHÍ MINH)

1569

20/7/95

HÀ NỘI 11 - 1993

MỤC LỤC

	Trang
Phần một : Tình hình kinh tế xã hội và yêu cầu đổi mới chính sách kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế	1
Chương I: Tình hình kinh tế-xã hội và yêu cầu đổi mới KT	1
Phần hai : Những quan điểm cơ bản làm cơ sở cho việc đổi mới các chính sách kinh tế và cơ chế quản lý	11
Chương II: Kinh tế thị trường và định hướng XHCN	11
Chương III Vấn đề sở hữu trong nền kinh tế thị trường	24
Chương IV Quan điểm về các thành phần kinh tế trong nền kinh tế thị trường	37
Chương V Những yếu tố tạo động lực cho sự phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội	47
Chương VI Dân chủ và công bằng xã hội trong nền kinh tế thị trường	67
Phần ba Các quan điểm làm cơ sở cho các chính sách lớn mang tính chuyên ngành của nền kinh tế và cơ chế quản lý	78
Chương VII Quan điểm về công nghiệp hoá và chuyển dịch cơ cấu	78
Chương VIII Nền kinh tế mở và chính sách kinh tế đối ngoại trong nền kinh tế thị trường	92
Chương IX Chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả trong nền kinh tế thị trường	92
Phần bốn Kiến nghị về đổi mới quan điểm nhằm hoàn thiện chính sách và cơ chế quản lý	112
Chương X Những kiến nghị đổi mới quan điểm nhằm xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN	112
KẾT LUẬN	148

PHẦN MỘT

TÌNH HÌNH KINH TẾ XÃ HỘI VÀ YÊU CẦU ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH KINH TẾ VÀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ KINH TẾ

Chương I

TÌNH HÌNH KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ YÊU CẦU ĐỔI MỚI KINH TẾ

1.1. Tình hình kinh tế - xã hội trước và sau Đại hội VI.

Sau khi giải phóng miền Nam, thực hiện thống nhất đất nước, hệ thống các chính sách và cơ chế quản lý kinh tế hình thành ở miền Bắc theo mô hình XHCN truyền thống đã được mở rộng áp dụng trên phạm vi cả nước.

Theo mô hình đó, chúng ta đã vội vã tiến hành cải tạo XHCN ở miền Nam, trong nông nghiệp và công nghiệp, đồng thời đẩy mạnh công nghiệp hoá trên phạm vi cả nước theo hướng ưu tiên phát triển công nghiệp nặng nhằm mục tiêu "hoàn thành về cơ bản việc xây dựng nền sản xuất lớn XHCN trong khoảng 20 năm" (Nghị quyết Đại hội IV, 1976); thực hiện quản lý nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung bằng mệnh lệnh hành chính, gắn với chế độ bao cấp thông qua ngân sách Nhà nước.

Tuy có thu được một số thành tựu về hàn gắn vết thương chiến tranh, khôi phục sản xuất, phát triển giáo dục, y tế, v.v.. nhưng nhìn chung trong thời kỳ này nền kinh tế vẫn còn bị kìm hãm, trì trệ và rất kém hiệu quả.

Thêm vào đó, thiên tai liên tiếp xảy ra trong mấy năm liền từ 1978-1980 đã gây nhiều thiệt hại cho sản xuất nông nghiệp và 2 cuộc chiến tranh biên giới phía tây nam và phía bắc gây nhiều tổn thất cũng như những chi phí lớn; một số

nước thực hiện chính sách bao vây, cấm vận làm cho nền kinh tế càng thêm khó khăn và lâm vào tình trạng khủng hoảng: thu nhập quốc dân giảm sút trong 2 năm liền (1979 và 1980) và trở về mức 1976, cán cân thanh toán quốc tế thâm hụt nặng nề, kim ngạch xuất khẩu chỉ bằng 1/4 nhập khẩu, ngân sách bội chi lớn mặc dù đã dựa vào nguồn vay nợ và viện trợ của nước ngoài đến 40%, lạm phát tính trung bình hàng năm đã tăng từ 0,7% vào thời kỳ 1971 - 1975 (ở miền Bắc) lên đến 21,2% trong giai đoạn 1976 - 1980, riêng năm 1980 đã lên tới 25,2%.

Thu nhập quốc dân tính theo giá so sánh trong giai đoạn 1976 - 1980 chỉ tăng trung bình hàng năm là 0,2%, sản lượng công nghiệp 0,6%, nông nghiệp 1,9%. Trong giai đoạn đó, dân số tăng trung bình hàng năm là 2,5%, đời sống nhân dân vốn thấp nay lại càng gặp nhiều khó khăn.

Đứng trước những khó khăn trở ngại và thử thách nói trên, một số cơ sở đã tìm được lối thoát, đưa tới sự thay đổi trong chính sách và cơ chế quản lý kinh tế nhằm sớm thoát ra khỏi tình trạng suy thoái nói trên.

Trong nông nghiệp thực hiện cơ chế khoán sản phẩm cuối cùng đến nhóm và cá nhân người lao động nhưng phải đến đầu năm 1981 mới được thể chế hoá và áp dụng trên diện rộng trong phạm vi cả nước. Kinh tế tập thể trong sản xuất nông nghiệp đã chuyển sang phương thức quản lý mọi khâu trong quá trình sản xuất và phân phối toàn bộ sản phẩm theo ngày công lao động sang cơ chế khoán một số khâu về các hộ gia đình, gắn trách nhiệm và lợi ích của người lao động với kết quả cuối cùng trong sản xuất, tạo ra động lực thúc đẩy nông dân quan tâm phát triển sản xuất.

Đối với kinh tế quốc doanh, Nhà nước một mặt vẫn duy trì cơ chế kế hoạch hoá trực tiếp theo chỉ tiêu pháp lệnh, song mặt khác, đã cho phép phát triển thêm sản xuất kinh doanh ngoài kế hoạch theo cơ chế thị trường.

Trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, Nhà nước đã xem xét lại danh mục các công trình và bắt đầu hạn chế việc

khởi công xây dựng một số công trình qui mô lớn chưa đảm bảo hiệu quả.

Đối với kinh tế tư nhân ở thành thị tuy chưa ban hành chính sách khuyến khích phát triển, song cũng không tiếp tục cải tạo quan hệ sở hữu một cách gò ép như những năm trước.

Những thay đổi trên đây trong chính sách và cơ chế quản lý kinh tế đã có tác động tích cực trong việc tạo động lực cho phát triển kinh tế, đưa tốc độ tăng trung bình hàng năm đối với thu nhập quốc dân trong giai đoạn 1981-1986 là 6%, đối với giá trị sản lượng công nghiệp là 8,9% đối với nông nghiệp là 9,2%, đối với hàng xuất khẩu là 16%.

Tuy nhiên, sự thay đổi chính sách kinh tế trong giai đoạn 1981-1986 vẫn còn nửa vời, chưa đồng bộ, chưa thoát khỏi mô hình kinh tế cũ, vẫn còn chịu tác động của cơ chế và bộ máy quản lý cũ, đường lối cải tạo và xây dựng CNXH vẫn theo khuôn mẫu cũ, cho nên sản xuất xã hội vẫn còn bị kìm hãm nặng nề.

Do kỳ thị với kinh tế hàng hoá và cơ chế thị trường, Nhà nước vẫn duy trì cơ chế định giá và quản lý giá tập trung. Việc mua bán hầu hết các vật tư, hàng hoá trong nền kinh tế đều theo giá Nhà nước ấn định, thấp xa với giá thị trường, làm cho việc bù lỗ của ngân sách ngày càng lớn, gây nhiều tác hại to lớn đối với nền kinh tế, đặc biệt đối với nền tài chính quốc gia.

Tiền lương trong chế độ phân phối hiện vật theo giá thấp gần như cho không (1), cùng với diện bao cấp ngày càng mở rộng, không còn ý nghĩa kích thích lao động sáng tạo trong khu vực sản xuất kinh doanh cũng như trong khu vực hành chính sự nghiệp.

(1) Đã có thời kỳ giá gạo cung cấp bằng 1/100 giá thị trường. Nhiều mặt hàng nhu yếu phẩm khác cũng trong tỷ lệ tương tự.

Ngoài ra, việc chuyển từ giá ưu đãi sang cơ chế trượt theo giá thị trường thế giới trong quan hệ mậu dịch với các nước thuộc Hội đồng tương trợ kinh tế từ năm 1981 cũng buộc Việt Nam phải tiến hành cải cách để xoá bỏ chế độ bao cấp tràn lan qua giá và lương.

Trong giai đoạn từ 1981-1985 Việt Nam đã tiến hành nhiều đợt điều chỉnh giá và định lại tiền lương, song vẫn duy trì cơ chế định giá và quản lý giá tập trung quan liêu, bao cấp: cho nên, các biện pháp "đồng giá" và "đồng lương" sau các đợt tổng điều chỉnh để duy trì mặt bằng giá hình thành tại thời điểm này đã bị vô hiệu hoá bởi chính sách lãi suất bất hợp lý và chính sách bù lỗ, bù giá gây sức ép ngày càng tăng trong việc phát hành tiền mặt vào lưu thông, đẩy tốc độ lạm phát tăng nhanh từ 25,2% vào cuối năm 1980 lên tới 91,6% vào cuối năm 1985 và vọt lên 487,6% vào cuối năm 1986. Tình hình siêu lạm phát đã gây những hậu quả tai hại và nền kinh tế rơi vào khủng hoảng. (1)

Đại hội VI đã tiến hành phân tích và đánh giá quá trình cải tiến quản lý kinh tế trong giai đoạn 1981-1986, rút ra một số bài học cấp thiết, tìm kiếm câu trả lời cho những vấn đề nóng bỏng của nền kinh tế và bước đầu nhận ra những khuyết tật của mô hình cũ, khai phá con đường mới đưa đất nước thoát ra khỏi tình trạng khủng hoảng kinh tế-xã hội.

Tư tưởng đổi mới của Đại hội VI được thể hiện ở sự khẳng định về tính tất yếu phải thực hiện nhất quán, lâu dài chính sách kinh tế nhiều thành phần; giải phóng sức sản xuất để khai thác tiềm năng về mọi mặt; ở chủ trương kiên quyết xoá bỏ cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp, chuyển sang cơ chế quản phù hợp với nền kinh tế hàng hoá

(1) Lạm phát với 2 con số đã có từ năm 1970. Chẳng hạn chỉ số tăng gia bình quân hàng năm (gia bán lẻ) trong những năm 1976, 1977, 1978, 1979, 1980 tương ứng là 21,9% ; 18,0% ; 30,9% ; 19,4% ; 25,2%.

nhiều thành phần; tiến hành điều chỉnh lại cơ cấu đầu tư và bố trí lại cơ cấu sản xuất theo hướng tập trung vào các chương trình ưu tiên là sản xuất lương thực thực phẩm hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu.

Thế nhưng, để cho các tư tưởng đổi mới nói trên ở Đại hội VI bám rễ vào cuộc sống, vẫn còn phải trải qua một thời gian tiếp tục thử nghiệm và trả giá cho những sai lầm lặp đi lặp lại trong việc cố duy trì cơ chế áp đặt và điều chỉnh lương, tiền để chống lạm phát trong các năm 1987-1988, đã đưa nền kinh tế đất nước đến tình trạng nguy ngập. Từ những bài học đó, Đảng và Nhà nước ta đã chấp nhận những thay đổi về căn bản hệ thống các chính sách kinh tế theo cơ chế thị trường, thể hiện rõ qua các giải pháp đồng bộ chống lạm phát được áp dụng vào đầu năm 1989: cải cách hệ thống giá cả, chấp nhận giá bình quân theo cung cầu đối với hầu hết các tu liệu tiêu dùng cũng như phần lớn các tu liệu sản xuất; nâng lãi suất tiết kiệm lên cao hơn tốc độ lạm phát để rút bớt lượng tiền thừa trong lưu thông về lại ngân hàng nhằm giảm áp lực lạm phát và đảm bảo giá trị của đồng tiền; áp dụng tỷ giá hối đoái thống nhất, linh hoạt sát giá thị trường đối với đồng Đô la Mỹ; cho tự do lưu thông vàng và ngoại tệ vào nước ta; mở cửa cho hàng ngoại nhập vào với biểu thuế thích hợp; giảm bớt việc phát hành tiền để bù đắp cho bội chi ngân sách; lập ra các quỹ dự trữ (lương thực, vàng, đôla...) để có thể chủ động điều tiết cung cầu khi cần thiết, góp phần ổn định giá cả trên thị trường.

Từ khẳng định chính sách kinh tế nhiều thành phần đi đến chấp nhận về cơ bản cơ chế giá trị trường, xoá bỏ sự phân lập giữa thị trường có tổ chức và thị trường tự do, chấm dứt chế độ tem phiếu, đưa hàng hoá tích trữ ra thị trường, góp phần hàng cung đồng thời giảm bớt các nhu cầu giả tạo và nhờ đây đã hạ nhanh cơn sốt lạm phát (từ trên 300% vào cuối năm 1988 xuống còn 34,7% vào cuối năm 1989).

Hệ thống ngân hàng tuy có tổ chức lại, hình thành các ngân hàng thương mại, song do chưa tách biệt chức năng quản lý Nhà nước và chức năng kinh doanh, chưa chấp nhận lãi

suất thì trường và đối xử bình đẳng với các thành phần kinh tế (những khuyết điểm này đến nay vẫn tồn tại ở mức độ nhất định cho nên các ngân hàng thương mại vẫn chưa thực sự chuyển sang kinh doanh (1).

Các xí nghiệp quốc doanh tuy được quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh, song do công nghệ lạc hậu, bộ máy quản lý cồng kềnh, hiệu quả thấp, lại phải bị động đối phó với chính sách lãi suất bất hợp lý của ngân hàng cũng như những biến động thất thường của giá cả trên thị trường, nên gặp nhiều khó khăn, không ít xí nghiệp đã đứng trên bờ vực của sự phá sản khi chuyển sang cơ chế thị trường và để cứu vớt, Nhà nước lại tiếp tục bao cấp qua vốn.

Kinh tế tư nhân trong giai đoạn này chỉ mới khuyến khích phát triển trong lĩnh vực sản xuất qui mô nhỏ song còn dè dặt và hạn chế trong một số lĩnh vực, chưa cho phép liên doanh với nước ngoài, v.v... chính sách chưa thật rõ ràng, nhất quán. Kinh tế tư nhân bung ra trong sản xuất thì ít mà trong dịch vụ thì nhiều, nhất là ở thành thị.

Trong lĩnh vực nông nghiệp, cơ chế khoán mới tuy đã có tác dụng tích cực trong chừng mực nào đó kích thích nông dân quan tâm phát triển sản xuất, song vẫn còn hạn chế về nhiều mặt cho nên tác động tích cực của cơ chế khoán mới trong giai đoạn 1981-1985 đã có những dấu hiệu chững lại từ năm 1985-1988 và cũng đã nảy sinh ra nhiều vấn đề mới đòi hỏi phải có biện pháp tháo gỡ. nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp đã ra đời trong bối cảnh đó và đã chấp nhận "khoán gọn" ruộng đất đến các hộ nông dân có quyền mua sắm các tư liệu lao động cần thiết, tạo ra các tiền đề cho việc ra đời các hộ nông dân tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

(1) Hiện nay hệ thống ngân hàng được tổ chức tốt hơn, hình thành hệ thống ngân hàng thương mại, theo mô hình 2 cấp, tuy nhiên việc hoạt động của các ngân hàng thương mại còn nhiều khó khăn, sẽ nói ở sau.

Cùng với việc đổi mới chính sách và cơ chế quản lý trong sản xuất nông nghiệp và công nghiệp, việc tự do lưu thông hàng hoá và xoá bỏ chế độ độc quyền của khu vực Nhà nước trong kinh doanh thương nghiệp cũng đã góp phần mở rộng đáng kể thị trường trong nước. Luật đầu tư và pháp lệnh chuyển giao công nghệ ra đời, trên cơ sở các tư tưởng đổi mới của Đại hội VI để thu hút vốn và công nghệ nước ngoài đã góp phần xác lập hệ thống kinh tế mở, chủ động tham gia vào phân công lao động quốc tế và thị trường thế giới.

Quá trình chuyển nền kinh tế nhiều thành phần sang cơ chế thị trường đã đạt được một số chuyển biến bước đầu có ý nghĩa : giảm được cơn sốt lạm phát, tạo ra sự năng động cũng như cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế, sự phong phú của thị trường và đem lại sức sống mới trong sản xuất nông nghiệp và đời sống ở nông thôn.

Tuy nhiên nền kinh tế vẫn chưa thoát khỏi tình trạng khủng hoảng, cơn sốt lạm phát tuy đã giảm nhanh song vẫn còn ở mức cao, bội chi ngân sách vẫn còn lớn, sản xuất công nghiệp bị đình đốn, số người không có việc làm và tình trạng thiếu việc làm ngày càng nghiêm trọng đời sống của những người ăn lương trong khu vực hành chính sự nghiệp giảm sút và gặp nhiều khó khăn, trật tự kỷ cương trong hoạt động kinh tế chưa được thiết lập; vai trò hướng dẫn, giám sát, kiểm tra và điều tiết của Nhà nước bị buông lỏng; nạn tham nhũng và các tệ nạn xã hội có xu hướng tăng lên, làm xói mòn các giá trị đạo đức của xã hội; hệ thống luật pháp cùng với bộ máy và cán bộ quản lý không chuyển kịp nên có nhiều lúng túng và sơ hở, tài sản và các nguồn lực quốc gia bị thất thoát và lãng phí nghiêm trọng.

Những khó khăn và thách thức trên đây trong quá trình chuyển sang cơ chế thị trường đòi hỏi phải có cách nhìn nhất quán về sự phát triển, được cụ thể hoá bằng các quan điểm làm cơ sở cho việc tiếp tục đổi mới chính sách và cơ chế quản lý phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đây là một trong những nội dung quan trọng được dày công chuẩn bị trong quá trình dự thảo cương lĩnh và Chiến lược để trình Đại hội VII họp vào giữa năm 1991.

Thực hiện nghị quyết Đại hội VII vào lúc chế độ XHCN ở Đông Âu và Liên Xô sụp đổ, không còn viện trợ, trong khi Mỹ vẫn cấm vận. Nhờ liên tục đổi mới, nền kinh tế trong 2 năm 1991-1992 đã vượt qua được thử thách và có bước phát triển mới: trở thành nước xuất khẩu gạo, khôi phục được sản xuất công nghiệp, kim ngạch xuất khẩu tăng nhanh, thu hút ngày càng nhiều vốn đầu tư nước ngoài, lạm phát giảm mạnh. Tuy vậy những khó khăn và trở lực trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN vẫn còn nhiều, trong đó có phần do tư tưởng, quan điểm đổi mới thiếu triệt để và không nhất quán gây ra. Dưới đây sẽ phân tích và đánh giá hình trạng đó.

1.2. Đổi mới quan điểm, công việc đầu tiên trong việc đổi mới chính sách kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế.

Trên cơ sở tổng kết thực tiễn đổi mới từ sau Đại hội VI, các văn kiện của Đại hội VII đã đưa ra một hệ thống các quan điểm làm cơ sở cho việc tiếp tục đổi mới chính sách và cơ chế quản lý ở nước ta.

Cần phải thừa nhận rằng trong hơn bốn thập kỷ xây dựng CNXH ở nước ta, có nhiều chủ trương, đường lối chúng ta đã rập khuôn theo mô hình của Liên Xô và Trung Quốc. Chẳng hạn, đường lối công nghiệp hoá, theo hướng ưu tiên phát triển công nghiệp nặng, tiến hành cải cải cách ruộng đất và xây dựng phong trào hợp tác hoá, xây dựng hệ thống xí nghiệp quốc doanh với cơ chế bao cấp, cấp phát, giao nộp v.v... Đặc biệt nghiêm trọng là chúng ta chỉ chú trọng phát triển thành phần kinh tế quốc doanh, hạn chế kinh tế tư nhân, kinh tế cá thể, thực hiện sự độc tôn của sở hữu Nhà nước, sở hữu toàn dân, hậu quả mọi người đã rõ.

Trong việc đổi mới kinh tế, trước hết cần đổi mới quan điểm. Chúng ta không phải sửa chữa cái nhà cũ, mà xây dựng một toà nhà mới, với nền móng mới. Nền móng đó là hệ quan điểm. Muốn có quan điểm đổi mới phải có tư duy mới, ở đây chỉ nói trong lĩnh vực kinh tế-xã hội. Trong Đại hội 6 và Đại hội 7 đã thể hiện việc đổi mới, đổi mới quan điểm, đã